

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 15/2012 vp

Valtioneuvoston kirjelmä yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista koskevista komission ehdotuksista; paljon hiiltä sisältävät maat

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 7 päivänä ja 16 päivänä marraskuuta 2012 lähettänyt jatkokirjelmät 2. MMM 31.10.2012 ja 3. MMM 16.11.2012 asiassa yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista koskevista komission ehdotuksista; paljon hiiltä sisältävät maat U 69/2011 vp ympäristövaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- maatalousylitarkastaja Leila Peltola, maa- ja metsätalousministeriö

- ympäristöneuvos Tarja Haaranen, ympäristöministeriö
- professori Kristiina Regina, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus
- agronomi Markku Puustinen, Suomen ympäristökeskus
- asiantuntija Leena Ala-Orvola, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- suojelukoordinaattori Hannele Ahponen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon YmVL 14/2012 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio esittää yhteisen maatalouspolitiikan uudistukseen liittyvän ns. horisontaaliasetusluonnoksen täydentäviä ehtoja koskevassa liitteessä 2, että yhdeksi uudeksi hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukseksi (GAEC) lisätään paljon hiiltä sisältävien maiden suojelu ja ensimmäisen kynnon kielto vuodesta 2012 alkaen. Täydentävillä ehdoilla tarkoitetaan tukien saamisen edellytyksenä olevia ehtoja, joita kaikkien tukia hakevien viljelijöiden tulee noudattaa saadakseen tuet täysimääräisinä. Komissio ei ole

ehdotuksessaan määritellyt hiilirikasta maata, vaan sen tarkempi määrittely jää jäsenmaan vastuulle, mutta sen oletetaan tarkoittavan turve- ja multamaita. Viljelijä rikkoo siis täydentäviä ehtoja, jos hän vuonna 2012 tai sen jälkeen kyntää ensimmäistä kertaa paljon hiiltä sisältävää maata. Tämä uusi ehto tulisi takautuvana voimaan vuodesta 2014 alkaen. Täydentävien ehtojen rikkomuksesta seuraa 1—5 %:n tukileikkaus suoriin tukiin, EU:n osaksi rahoitettuihin tukiin sekä eräisiin kansallisiin tukiin. Toistuva tai tahalli-

nen rikkominen nostaa tukileikkausprosentteja huomattavasti.

Neuvoston horisontaaliasioiden työryhmän kokouksessa 13.11.2012 käsiteltiin luonnosta neuvoston ja parlamentin ns. horisontaaliasetukseksi. Yhtenä aiheena oli ehdotus lisätä täydentäviin ehtoihin vaatimus kosteikkojen ja hiilirikkaiden maiden suojelusta mukaan lukien ensimmäisen kynnon kieltö (GAEC 7). Puheenjohtajamaa Kypros teki keskustelujen jälkeen oman kompromissiehdotuksensa toimenpidevaatimukseksi GAEC 7 ja sen alaviitteeksi. Kyproksen ehdotusta käsitellään maatalouden erityiskomiteassa 19.11.2012. Seuraavassa esitetään ehdotuksen epävirallinen käännös.

"Niiden kosteikkojen ja hiilirikkaiden maiden suojelu, jotka jäsenmaat ovat tunnistaneet mukaan lukien ensimmäisen kynnon kieltö tällaisilla alueilla." Alaviite: "Kosteikkojen ja hiilirikkaiden maiden kyntöä ei pidetä ensimmäisenä kyntönä, jos ne on määritelty viimeistään 2011 viljelymaaksi asetuksen (EY) nro 1120/2009 artiklan 2 mukaisesti tai pysyviksi kasveiksi saman asetuksen artiklan 2 kohdan b) mukaisesti ja viljelymaa on asetuksen (EU) nro

DP/xxx artiklan 4 kohdan f) mukaista tai pysyvät kasvit ovat saman asetuksen artiklan 4 kohdan g) mukaisia. Vaatimus voidaan rajoittaa yleiseen ensimmäisen kynnon kieltoon, mutta jäsenmaat voivat päättää lisävaatimuksista!" Puheenjohtajamaan ehdotuksessa mainitut pysyvät kasvit voivat olla hedelmäpuita, marjapensaita, yli viisivuotisia taimitarhoja sekä lyhytkiertoista energiapuuta. Ehdotuksesta ei käy ilmi, tarkoittaako jäsenmaille asetettu velvoite kosteikkojen ja hiilirikkaiden maiden tunnistamisesta hallinnolle lankeavaa aktiivista alueiden kartoittamista vai esimerkiksi suppeampaa viljelijöiden ilmoituksiin perustuvaa lohkokohtaista tunnistamista. Uusi ehdotus ei muuta tilannetta tämän täydentävän ehdon teknisen toteuttamisen osalta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksiin liitetyn hiilirikkaan maan suojelua koskevaa vaatimusta, koska se hillitsee hiilirikkaiden alueiden raivausta pelloiksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta viitaten aikaisempaan lausuntoonsa (YmVL 14/2012 vp — U 69/2011 vp) pitää edelleen asianmukaisena lähtökohtana valtioneuvoston kantaa, jonka mukaan hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksiin liitetyn hiilirikkaan maan suojelu on kannatettavaa, koska se hillitsee uusien hiilirikkaiden alueiden raivausta pelloiksi. Maatalouden turvemaat ovat merkittäviä maataloussektorin kasvihuonekaasulähteitä, joiden käyttöä pitäisi ilmastonäkökulmasta pystyä rajoittamaan. Eloperäisten maiden raivaus ja viljely tuottavat moninkertaisesti kasvihuonekaasupäästöjä verrattuna vastaaviin toimiin kivennäismailla. Eloperäisiä pelloja on Suomessa noin 12 prosenttia peltöjen kokonaispinta-alasta, mutta ne tuottavat yli 60 prosenttia maatalouden kaikista päästöistä (N₂O, CH₄, CO₂). Ojite-

tun alueen turvevarat väistämättä menetetään ennemmin tai myöhemmin riippuen turvekerroksen paksuudesta. Tyypillisesti turvekerros ohenee maatalouskäytössä noin 1 cm vuodessa. Keinot päästöjen vähentämiseen jo ojitetuilla alueilla ovat hyvin rajalliset.

Valiokunta toteaa, että turvemaiden raivaaminen viljelykäyttöön heikentäisi ratkaisevasti mahdollisuuksia saavuttaa maatalouden kasvihuonekaasujen vähentämistavoitteet. Kansallisenä tavoitteena on alentaa maatalouden kasvihuonekaasupäästöjä 13 prosenttia vuosina 2005—2020. Tehtyjen selvitysten perusteella tavoitetta ei tulla saavuttamaan, ellei eloperäisten peltöjen muokkausta vähennetä, eikä varsinkaan siinä tapauksessa, jos turvepeltöjä raivataan lisää. Turvemaille kohdistuvan uusien turvepeltöjen raivauspaineen arvioidaan koskevan

joitakin kymmeniä tuhansia hehtaareja, mikä on alle kaksi prosenttia koko Suomen peltopinta-alasta.

Turvemaiden ojituksen välttämisellä on myös merkittäviä hyötyjä vesiensuojelun kannalta. Turvepeltojen kyntö aiheuttaa voimakkaan typ-pikuormituksen orgaanisen typen mineralisoi-tumisen seurauksena. Turvemaiden merkitys typ-pikuormituksen lähteenä on huomattavasti pin-ta-alaosuutta suurempi, koska turvepelloilta huuhtoutuu typpeä vesistöihin 2—3 kertaa enemmän kuin kivennäismaapelloilta. Huuhtou-tuvan fosforin kokonaismäärä on turve- ja kiven-näismailta likimain sama, mutta turvemaidella fos-forista suurempi osa on liukoisessa muodossa. Kivennäismailta tulevassa valunnassa fosfori on puolestaan pääosin sitoutunut kiintoaineeseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan jo to-teutetuista maatalouden vesiensuojelutoimenpi-teistä huolimatta vesistöjen typpikuormitus ei ole viime aikoina alentunut. Tähän saattaa olla syynä orgaanisten maiden nopeutunut minerali-saatio viime vuosien sateisten syksyjen ja leuto-jen talvien takia. Valiokunta korostaakin sitä, että maatalouden ravinnekuormituksen alenta-mistavoitteet eivät puolla uusien turvepeltojen raivaamista viljelykäyttöön.

Valiokunta katsoo, että esitetyt hiilirikkaiden maiden suojelutoimet rajoittaisivat maatalous-elinkeinojen laajentumismahdollisuuksia erityi-sesti Keski- ja Pohjois-Suomessa, jossa sijaitsee merkittävä osa maito- ja nautakarjaloudestam-me. Lisäksi ehdotettuun hiilirikkaiden maiden suojeluun ja ensimmäisen kynnon kieltoon liit-tyy ongelmia viljelijöiden yhdenvertaisen kohte-lun kannalta. Esimerkiksi tuotantonsa laajenta-mista suunnitteleva maidontuottaja voi tietyillä alueilla joutua tilanteeseen, jossa tuotantoa ei voi laajentaa, koska lannanlevitykseen ja rehun-tuotantoon tarvittavaa lisämaata ei ole saatavilla käyttöön muuten kuin turvemaata raivaamalla. Toisaalta valiokunta korostaa, että pitkällä täh-täimellä karjanlannan kestävä hyötykäyttö kas-vien ravinteena ja ravinteiden tehokas kierrätys ei ole kestävästi ratkaistavissa uusien turvepel-tojen raivauksella. Sen sijaan on nopeasti kehi-tettävä käyttöön lannan prosessointitekniikoita

tilatasolla hyödynnettäväksi teknologiaksi. Lan-nan prosessointi vähentäisi pellon tarvetta eten-kin sikatiloilla ja korkean eläintiheyden lypsy- ja nautakarjatiloiilla. Kiintoaineen ja samalla fosfo-rin erottaminen lietalannasta vähentäisi puoles-taan tarvittavaa lannanlevitysalaa. Samalla tuo-tettaisiin edullisesti kuljetettavaa kiintoaetta fosforilannoitteeksi sitä tarvitseville tiloille ja peltolohkoille. Fosforin erottaminen lietalannas-ta voisi tulla kannattavaksi jo 2—3 suuren tilan yhteistyönä tai erillisissä biokaasulaitoksissa.

Kiinnostus lantafosforin erottamiseen on maataloudessa kasvamassa, ja varsin pienillä kannustimilla kehitystä voitaisiin ohjata oi-keaan suuntaan. Lannan kuljetusta tai lannan vastaanottoa koskevan tuen käyttöönottoa tulee harkita. Täten vahvistettaisiin kotieläintuotan-non jatkuvuutta niillä alueilla, joilla on merkittä-västi turvemaita. Lisäksi pellonomistajia tulee myös kannustaa peltoresurssien siirtämiseen nii-tä tarvitseville. Lantaravinteiden tehokas hyö-dyntäminen tulisi nostaa myös keskeisempään osaan jo investointihankkeita arvioitaessa ja tuettaessa. Esimerkiksi lietalannan jakeistami-nen ja kiintojakeen markkinointi maanparannus-aineena ja fosforilannoitteena olisi hyvä poten-tiaalinen keino lisätä orgaanisen aineksen mää-rää kivennäismailla. Lannan tulisi olla jatkossa vastaanottajalle selvästi edullisempi vaihtoehto kuin kaupalliset epäorgaaniset lannoitteet.

Valiokunta katsoo komission ehdotuksessa jäävän epäselväksi se, onko viljelyssä mahdol-lista hyödyntää entisiä turvetuotantoalueita. Nämä alueet ovat useimmiten turpeen noston päättyessä luokiteltavissa kivennäismaiksi, kos-ka turvetta on jäljellä vain vähän. Päästöt näiltä alueilta eivät ole kovin suuria. Valiokunta ko-rostaakin maatalouskäytön sallimista näillä alueilla, koska viljelykäyttö vähentäisi pellon-raivaustarvetta muualla.

Puheenjohtajamaa Kyproksen uudessa komp-romissiehdotuksessa 13.11.2012 on tarkemmin määritelty, minkälaisen peltojen katsotaan jo olevan maatalouden piirissä. Jos pelto on ollut määriteltävissä pelloksi vuonna 2011, sillä ta-pahtuvaa kyntöä ei ehdotuksen mukaan katsot-taisi ensimmäiseksi kynnöksi. Täten jo vuonna

2011 tapahtuneet ojitukset saattaisivat johtaa tukien menetykseen, koska käytännössä ojitus ja ensimmäinen kyntö eivät yleensä tapahdu saman vuoden sisällä. Valiokunta katsoo, että seuraukset viljelijöille ovat kohtuuttomat, jos he ovat tehneet ojituspäätöksen tietämättä tulevas-
ta maanmuokkauskiellosta. Valiokunta edellyttääkin ehdotuksen muuttamista siten, ettei säännöstä sovelleta taannehtivasti.

Komission päätöksen toteutuessa sen kielteiset vaikutukset kohdistuisivat voimakkaimmin Keski- ja Pohjois-Suomeen. Jos päätös EU-tasolla tehdään, on kansallisesti tehtävä päätös niistä toimista, joilla tuotannon kehittäminen edelleen voisi jatkua näillä alueilla. Tilojen laajentumisen edellytyksenä alueilla, joilla elope-
räisiä maita on runsaasti, on joko olemassa olevan peltoalan parempi hyödyntäminen tai sellaisten menetelmien saaminen käytäntöön, jotka mahdollistavat lannan nykyistä tehokkaamman kierrätyksen. Lannankäsittelyn tehostaminen esimerkiksi biokaasutus- ja jakeistusmenetelmin tekisi todennäköisesti kierrätyksestä taloudellisesti mahdollista ja toisi samalla myös muita hyötyjä, kuten lannan hajuhaittojen vähenemi-

nen ja fossiilisen energian korvaaminen bioener-
gialla. Valiokunta pitää tärkeänä pienten biokaasulaitosten toiminnan edistämistä esimerkiksi sopivalla syöttötariffilla tai vastaavilla toimilla.

Turvemaiden ensimmäisen kynnon kieltäminen on varsin suuri muutos vallitsevaan käytäntöön verrattuna. Se on kuitenkin välttämätön toimenpide, jolla on merkittävä vaikutus maatalouden ilmastopäästöihin ja vesistöjen tilaan tulevaisuudessa. Valiokunta korostaa, että kansallisilla toimilla ja hiilirikkaan maan tarkoituksenmukaisella kansallisella määrittelyllä voidaan vähentää asiaan liittyviä ongelmia. Komissio ei ole ehdotuksessaan määritellyt hiilirikasta maata, vaan sen tarkempi määrittely jää jäsenmaan vastuulle. Valiokunta katsoo, että hiilirikkaiksi maiksi tulisi kansallisesti määritellä ne alueet, joista muodostuvat päästöt ovat merkittäviä.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Martti Korhonen /vas
vpj. Rakel Hiltunen /sd
jäs. Jouni Backman /sd
Tarja Filatov /sd
Christina Gestrin /r
Timo Heinonen /kok
Antti Kaikkonen /kesk
Pauli Kiuru /kok
Jukka Kärnä /sd

Jari Lindström /ps
Eeva-Maria Maijala /kesk
Tapani Mäkinen /kok
Martti Mölsä /ps
Sari Palm /kd
Oras Tynkkynen /vihr
Mirja Vehkaperä /kesk
Juha Väätäinen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Valiokunnan olisi pitänyt vastustaa hiilirikkaiden maiden kyntökieltoon johtavaa esitystä, joka saattaa satoja maatiloja kohtuuttomaan tilanteeseen. Tämä lisää oleellisesti riskiä, että moni viljelijä joutuu lopettamaan tuotantonsa. Pidämme tällaista kehitystä huonona.

Lausunnonantajista esimerkiksi MTK huomautti, että komissio ei ole ehdotuksessaan määritellyt hiilirikkasta maata, vaan sen tarkemman määrittelyn on asiaa koskevissa muistioissa todettu jäävän jäsenmaan vastuulle, mutta sen oletetaan tarkoittavan turve- ja multamaita. Asetustekstilunnonoksen mukaan viljelijä rikkoisi täydentäviä ehtoja, jos hän vuonna 2011 tai sen jälkeen kyntää ensimmäistä kertaa paljon hiiltä sisältävää maata. Tämä uusi ehto tulisi takautuvana voimaan vuodesta 2014 alkaen. Pidämme takautuvuutta erityisen epäoikeudenmukaisena ratkaisuna. Pikemminkin olisi vähintäänkin pitänyt saada aikaan pitkä, 8–10 vuoden, siirtymäaika, jos esityksen kaataminen ei olisi ollut mahdollista.

Koska täydentävien ehtojen rikkomuksesta seuraavat rangaistukset kohdistuvat viljelijän saamiin kaikkiin peltoala- ja eläinperusteisiin tukiin, ne ovat erittäin ankaria. Yhden täydentävien ehtojen ehtokohdan noudattamatta jäämisen pääsääntöinen sanktioseuraamus on 1–5 prosenttia, ja sanktioprosentti kertaantuu, mikäli noudattamatta jättäminen toistuu. Kun tapaus tulkitaan tahalliseksi, seuraamus on 20 prosenttia, jota voidaan laiminlyönnin kohdistuessa johonkin tiettyyn tukijärjestelmään ankaroida jättämällä kyseinen tuki viljelijälle kokonaan maksamatta tuen hakuvuodelta ja sitä seuraavalta vuodelta.

Esitys on kaiken kaikkiaan kohtuuton ja koskee aivan erityisesti Suomen maataloutta, koska meillä hiilirikkaita maita on erityisen paljon. Suomen hallituksen pitäisi olla kaatamassa tällaista esitystä, ei hyväksymässä sitä. Suomen maatalous on jo muutoinkin vaikeuksissa. Tä-

män esityksen jälkeen maatalousyrittäjien on yhä vaikeampaa olla takaamassa suomalaisille maukasta lihaa.

Toteutuessaan rajoitus estäisi esimerkiksi kotieläintilan laajennuksen, koska lisäpeltoa ei voisi raivata rehuntuotantoalaksi. Maatalous- ja tuotantopanosmarkkinoiden epävarmuus on viime vuosina lisääntynyt voimakkaasti, ja kotoisen rehun merkitys kotieläintiloilla on korostunut. Komission ehdottama hiilirikkaan maan kyntökielto rajoittaisi toteutuessaan voimakkaasti erityisesti Suomen maito- ja nautakarjatalouden kehittämistä, sillä elinkeinot ovat keskittyneet alueille, joilla eloperäisten maiden osuus on suuri.

Hiilirikkaiden maiden kyntökiellolla Suomessa olisi vain marginaalinen vaikutus EU:n alueella ilmastonmuutoksen hillinnässä, mutta taloudellisesti hyvin kielteinen vaikutus tilatasolla ja Suomen maataloudelle laajemminkin. Myös valvonta olisi vaikeaa, ja jo pelkkä maa-alueiden määrittely tarkoittaa huomattavaa byrokratiaa. EU-tasolla Suomen maatalous on vain marginaalinen ilmastopäästöjen aiheuttaja. Myös Suomessa pitää tuki harjoittaa vastuullista ilmastopolitiikkaa, mutta se pitää tehdä kohtuullisella, inhimillisellä ja kustannustehokkaalla tavalla. Tämä esitys ei ole sellainen.

Yksittäisten yritysten näkökulmasta kielto on ongelmallinen, sillä monessa tapauksessa se käytännössä estää maatilojen yritystoiminnan kehittämisen. Esitys koskee satoja maatiloja, joiden lähialueella ei ole peltoa saatavilla muiden kotieläintilojen investointien tai alueen pelton vähyden takia.

Pellocksi soveltuvaa turvemaata on näissä tapauksissa usein 0,5–3 kilometrin etäisyydellä tilakeskuksesta. Vuokrapellot puolestaan olisivat usein 20–30 kilometrin etäisyydellä tilakeskuksesta. Näin pitkä etäisyys johtaa tehottoomaan, kalliiseen ja energiaa kuluttavaan siirtoajoon niin karjan tarvitseman rehun kuin lannan levitykseen tarvittavan peltoalankin osalta. Pi-

täisi laittaa melkoisesti rahaa likoon, mikä ei todellakaan aina ole mahdollista.

Esitys on myös ristiriidassa mm. ympäristölupien kanssa, jotka edellyttävät tiloilla olevan riittävästi peltoalaa lannanlevitykseen. Pahimmillaan lopputuloksena on tilanne, jossa uuden navetan rakentaminen on aloitettu ennen tiedon saamista hiilirikkaiden maiden kyntökiellosta. Jos uutta peltoa ei enää pysty raivaamaan, niin uuden navetan eläinpaikoista voi pahimmillaan olla käytössä vain 50—75 prosenttia, koska tilalla ei ole riittävästi lannanlevitykseen käytettävissä olevaa peltoa.

Myös luomutuotannon kannalta kyntökielto on ongelmallinen. Luomutuotannossa mekaaninen rikkakasvitorjunta on tärkeässä roolissa, ja esityksen toteutuessa sillä voi olla vaikutuksia

viljelijöiden halukkuuteen siirtyä luonnonmukaiseen tuotantoon.

Tilatasolla vuoden 2011 jälkeen raivattavien peltojen kyntökielto estää monen maatilan toiminnan kehittämisen ainakin Pohjanmaalla, Keski-Pohjanmaalla, Pohjois-Pohjanmaalla, Kainuussa ja Lapissa. Kyntökielto on vakava uhka suomalaiselle ruuantuotannolle.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valtioneuvoston kantaa hiilirikkaiden maiden kyntökiellosta ei puolleta ja

että suuri valiokunta ottaa muutoin edellä olevan huomioon.

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 2012

Eeva-Maria Maijala /kesk
Antti Kaikkonen /kesk
Mirja Vehkaperä /kesk

Juha Väätäinen /ps
Jari Lindström /ps
Martti Mölsä /ps