



Maa- ja metsätalouden tukijärjestelmiä on kehittävä rohkeasti ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi

Jos Suomi haluaa olla hiilineutraali vuonna 2035, maa- ja metsätalouden tukijärjestelmiä on uudistettava niin, että ilmastotavoitteet ovat nykyistä suuremmalla painoarvolla mukana ohjauksessa. Tarvitaan selvästi enemmän kannustimia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen sekä hiilivarastojen säilyttämiseen ja lisäämiseen. Tukijärjestelmien huolellisella suunnittelulla voidaan edesauttaa myös muiden yhteiskunnallisten ja ympäristötavoitteiden toteutumista.

Politiikkasuositukset

1. Tulosperusteisten* ohjausten kehittäminen maa- ja metsätaloudessa tulisi käynnistää nopeasti hallinnon, sidosryhmien ja tutkimuksen yhteistyönä. Tulosperusteiset tuet voivat olla kustannustehokkaita esimerkiksi turvemaiden päästöjen vähentämisessä.
2. Kustannusperusteisiä tukia maa- ja metsätaloudelle on syytä tarkastella uudelleen ilmastonäkökulmasta. Monilla niistä on suotuisia ilmastovaikutuksia, mutta niiden mittakaava on pieni. Yksittäisille toimenpiteille varattuja resursseja ja niiden soveltamislaajuutta tulisi lisätä.
3. Kannustavimmat ohjaukset tulee kohdentaa ensi sijassa toimiin, joilla saavutetaan merkittäviä ilmastovaikutuksia. Tämä voi tarkoittaa maatalous- ja metsäpolitiikan resurssien osittaista uudelleensuuntaamista ja painotusta myös alueellisesti.

* Tulosperusteinen kannustinpalkkio perustuu varsinaiseen tavoitteeseen, kuten päästövähennykseen ja sen yhteiskunnallisesti arvoitettuun hintaan. Sen sijaan kustannusperusteinen tuki perustuu etukäteen valittuihin toimenpiteisiin ja niistä aiheutuvien kustannusten korvaamiseen.

Miten maataloudessa päästään tehokkaampaan ilmasto-ohjaukseen?

Maataloudessa kasvihuonekaasupäästöjä vähentäisi:

1. Eniten vedenpinnan nosto turvemaapelloilla. Siellä on myös muita mahdollisuuksia päästöjen vähentämiseen ruoantuotantoa heikentämättä, kuten viljan viljelyn siirto kivennäismailla.
 2. Seuraavaksi eniten päästöt vähenisivät pysäyttämällä kivennäismaiden hiilivaraston väheneminen. Se edellyttää monipuolisempia viljelykiertoja peltolohkotasolla ja mm. monilajisten nurmien, viherlannoitusnurmiin ja kerääjäkasvien käytön lisäämistä.
- Tarvitaan kuitenkin aiempaa vaikuttavampaa politiikkaohjausta tukijärjestelmineen, jotta eri toimenpiteet tulisivat myös maanomistajille houkutteleviksi ja käyttöön.
- Jos maatalouden kasvihuonekaasupäästöjen 29 prosentin vähennystavoite halutaan saavuttaa vuoteen 2035 mennessä, on lisättävä päästövähennyskannustimia merkittävästi erityisesti turvemailla ja osin myös kivennäismailla sekä kotieläintuotannossa.

Katse tulosperusteisiin tukiin

Tulosperusteiset tuet voivat tehdä turvemaiden päästöjä vähentävät toimet kannattaviksi etenkin heikkosatoisilla turvepelloilla. Tämä ei olisi ristiriidassa ruokaturvan kanssa. Tulosperusteisuus vaatii kuitenkin muutosta ajattelutavassa.

Tulisi hyväksyä se, että viljelijät voisivat ansaita välittömiä kustannuksia suurempia tuottoja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä ja saada siten katetta tarvittaville investoinneille.

Maataloustukien ehtona olevan hyvän maatalouskäytännön tulisi edellyttää toimia hiilipitoisuuden laskun pysäyttämiseksi kivennäismailla ja sen hidastamiseksi turvemailla. Tämä voisi tarkoittaa käytännössä sitä, että vahvasti kevätiljapainotteinen

viljely kivennäismailla ilman alus- ja kerääjäkasveja tai turvepellon käyttö lähes yksinomaan yksivuotisten kasvien viljelyyn, katsottaisiin maan hiilipitoisuutta vähentäväksi toimiksi. Tällöin viljelijän tulisi osoittaa toimenpiteitä, kuten monipuolisempia viljelykiertoja tai alus- ja kerääjäkasvien käyttöä asiantilan korjaamiseksi, jotta täysi tuki voitaisiin maksaa ko. peltolohkoille.

Tulosperusteisuus ja viljelijöiden lisäansiomahdollisuudet tulisivat vasta tietyt minimiehdot ylittävistä toimista. Maatilan voitaisiin todeta täyttävän riittävän laajasti joko päästövähennystoimien toteuttamisen minimiehdot tai lisäehdot tulosperusteisille tuille, ilman että tarvitsee erikseen mitata kaikkien peltolohkojen hiilipitoisuuden kehitystä. On kuitenkin tärkeää, että viljelijä voisi valita tietystä kokonaisuudesta itselleen sopivat keinot.



Kuva: Joakim Honkasalo/Unsplash

Millaista uudistamista metsätalouden tukijärjestelmä kaipaa?

Metsätalouden tehokas ohjaus ilmasto- ja muiden ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi edellyttää muutoksia nykyiseen ja suunniteltuun (HE 167 /2022 vp) tukijärjestelmään, jotka edistävät pääasiassa puuntuotantoa.

Metsien hiilinieluja voidaan lisätä lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä eniten:

1. Kasvattamalla varttunutta puustoa nykyistä järeämmäksi (vanhemmaksi) ja viivästyttämällä puuston harvennuksia sopivilla kohteilla.
2. Suometsien hoidon käytännöillä, erityisesti nostamalla pohjaveden pintaa ojitetuissa turve- maametsissä.
3. Metsissä tehtävillä luonnonhoidon toimenpiteillä. Niillä voidaan saavuttaa myös muita ympäristö- hyötyjä (luonnon monimuotoisuus, vesien tila).

Muiden metsissä tehtävien toimenpiteiden vaikutukset hiilinieluihin typpilannoitusta lukuun ottamatta ovat samoilla aikaväleillä huomattavasti vaatimattomampia. Metsien typpilannoitusta ei ole Suomessa tuettu, koska se on ollut yksi metsätalouden kannattavimmista investoinneista ilman tukeakin.

Puuston kasvattaminen aikaisempaa pitempään ja järeämmäksi hyödyttäisi sahateollisuutta ja edesauttaisi pitkäaikaisten puutuotteiden lisäämistä. Mitä pieniläpimittaisempaa puustoa metsistä korjataan, sitä nopeammin hiilidioksidi vapautuu takaisin ilmakehään.

Ojitettuja suometsiä on Suomessa viisi miljoonaa hehtaaria, eniten Euroopassa. Ilmastovaikutusten kannalta on ensiarvoisen tärkeää, miten metsätalouden tuet ohjaavat ojitettujen suometsien käsittelyä ja käyttöä.

Kannustimia tarvitaan jatkuvapeitteiseen metsänkasvatukseen siirtymiseen ravinteisilla turvemailla, koska välttämällä avohakkuita ja metsänuudistamiseen liittyviä kunnostusojituksia tällaisilla kohteilla voidaan välttää myös vesistökuormituksen ja ilmastopäästöjen kasvu.

Suunniteltu uusi tukijärjestelmä sisältää tuen suometsän hoidon suunnitteluun, mutta tuen ehdot ovat joiltakin osin liian väljät. Käytännössä suometsissä voitaisiin edelleen tukea epäsuorasti mm. uusien ojien kaivamista (täydennysojitusta) ja päätehakkuita, millä voi olla haitallisia ilmasto- ja ympäristövaikutuksia.

Luonnonhoitoon yksityismetsissä tarvitaan aivan uudenlaisia taloudellisia kannustimia. Viimeisen 10 vuoden aikana vain 1-2 prosenttia metsätalouden suorista tuista on käytetty metsäluonnon hoitoon. Uudessakaan tukijärjestelmässä metsänomistaja ei hyötyisi metsäluonnon hoidosta taloudellisesti millään tavalla, vaikka toimenpiteet tuottavat yhteiskunnalle selkeitä hyötyjä. Lehtojen, lähteiden, paahderinteiden, puronvarsien ja muiden arvokkaiden elinympäristöjen hoito samoin kuin kulotukset ovat erittäin tärkeitä toimenpiteitä luontokadon pysäyttämisen näkökulmasta.



Kuva: Eija Matikainen/Luke

Metsien sopeutumista ilmastonmuutokseen voidaan parantaa:

1. Lisäämällä lehtipuuston määrää etenkin rehevillä mailla.
2. Monipuolistamalla metsänkäsittelyä.

Nykyinen ja myös suunniteltu (HE 167/2022 vp) tukijärjestelmä, erityisesti taimikon ja nuoren metsän hoidon tuki, suosii avohakkuisiin perustuvaa metsänkasvatustapaa, eikä kannusta tarpeeksi lehtisekapuuston jättämiseen rehevillä mailla. Noin kaksi kolmasosaa metsätalouden suorista tuista käytetään taimikoiden ja nuoren metsän hoitoon, joilla on usein ratkaiseva merkitys puulajisuhteisiin. Lehtipuuston ja sekametsien lisääminen on ollut metsänhoidon keskeinen tavoite jo yli 30 vuotta, mutta tulokset ovat jääneet 2000-luvulla osin vaatimattomiksi.

- ➔ Metsätalouden tukijärjestelmää olisi mahdollista kehittää huomattavasti nykyistä monipuolisemmaksi ottamalla käyttöön uudentyyppisiä tulosperusteisia tukia ja kannustinpalkkioita markkinattomien ilmasto- ja ympäristöhyötyjen tuottamiseksi.

Suunniteltuun uuteen tukijärjestelmään pitäisi sisällyttää uudenlaisia kannusteita lehtipuuston säilyttämiseen varsinkin rehevillä mailla

- ➔ Tulosperusteisuus antaisi mahdollisuuden kohdentaa toimia sinne, missä ne ovat kustannustehokkaimpia. Euroopan komission tuore luonnos metsätalouden valtiontukien suunta- viivoiksi rahoituskaudelle 2023-2029 avaa ensimmäistä kertaa mahdollisuuksia tällaisille tuille. Metsänomistajille voidaan maksaa tukea suoraan hiilensidonnasta tai biodiversiteetin, vesien tilan tai maaperän tilan parantamisesta.
- ➔ Myös metsän kiertoajan pidentämistä voitaisiin tukea tulosperusteisesti, mutta tällaisen tuen tehokas kohdentaminen on erittäin haasteellista.



Miten maa- ja metsätalouden tukijärjestelmiä tulisi uudistaa?

Tämänhetkisten maa- ja metsätalouden tukijärjestelmien ilmastovaikutukset ovat osin ristiriitaisia (Viitala ym. 2022). Osa tuista edistää ja osa heikentää ilmastotavoitteiden toteutumista. Tuore selvitys (Lehtonen ym. 2022) kuitenkin osoittaa, että maa- ja metsätalouden ohjausta voidaan uudistaa, vaikka sitä rajoittaa olemassa olevan ohjauksen kokonaisuus ja lainsäädäntöpohja.

- Ilmastotavoitteiden painoarvoa ja niihin suunnattavia resursseja tukijärjestelmissä on lisättävä. Kannustimien vahvistamiseksi tulee aktiivisesti etsiä ja kehittää toimenpiteitä, jotka ovat toimijoille ja hallinnolle mahdollisia ja mielekkäitä.
- Tukijärjestelmiin liittyviä ehtoja tulisi tarkistaa ilmastonäkökulmasta. Vähimmäisehdot alittavista toimista ja tästä aiheutuvasta ilmastohaitasta tulisi aiheutua tukien menetyksiä. Vähimmäisehdot ylittävät toimet olisivat oikeutettuja lisätukiin kustannus- tai tulosperusteisesti.
- Tarvitaan tukijärjestelmien ja niihin liittyvän lainsäädännön kehitys- ja uudistustyötä sekä Suomessa että EU-tasolla.
- Ilmastotavoitteiden korostaminen ja niihin kannustaminen voi usein tukea muita tavoitteita, kuten luonnon monimuotoisuuden ja vesien-suojelun edistämistä. Tämä ei ole välttämättä ristiriidassa maa- ja metsätalouden taloudellisten toimintaedellytysten kanssa.
- Kasvihuonekaasuinventariota (<https://www.stat.fi/tup/khkinv/index.html>) on kehitettävä niin, että erilaisten toimenpiteiden kasvihuonekaasupäästöjä vähentävät ja hiilivarastoja kasvattavat vaikutukset maa- ja metsätaloudessa tulisivat esille suotuisina ilmastovaikutuksina.
- Kannustavimmat ohjaukset tulee kohdentaa ensi sijassa toimiin, joilla saavutetaan merkittäviä ilmastovaikutuksia. Tämä voi tarkoittaa maatalous- ja metsäpolitiikan resurssien osittaista uudelleensuuntaamista ja painotusta myös alueellisesti.

Tulosperusteisten ohjausten luominen ja käytäntöön vieminen vaatii sekä tiedepohjaisuutta että sidosryhmien yhteistä tahtotilaa.

Tulosperusteisuus voi myös lisätä tukijärjestelmien hallinnollista taakkaa. Ratkaisuja näihin on kuitenkin haettava ja siinä voivat auttaa erilaiset kokeiluhankkeet, joissa voidaan arvioida ohjauksien toimivuutta, tulosten ja toimenpiteiden todennettavuutta ja kannustavuutta.

Lisätietoja

Maatalous: Heikki Lehtonen, puh. 029 532 6316, sähköposti: heikki.lehtonen@luke.fi

Metsät: Esa-Jussi Viitala, puh. 029 532 5513, sähköposti: esa-jussi.viitala@luke.fi

Raportti

Lehtonen, H., Assmuth, A., Koikkalainen, K., Miettinen, A., Mutanen, A., Mäkipää, R., Nieminen, M., Rämö, J., Wall, A., Wejberg, H. & Viitala, E.-J. 2022. Tehokkaat ohjauskeinot maa- ja metsätalouden ilmastovaikutusten edistämiseksi. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 76/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 83 s. URN: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-506-4>

Raportti on jatkoa huhtikuussa 2022 julkaisulle selvitykselle: Viitala, E.-J.; Assmuth, A., Koikkalainen, K., Miettinen, A., Mutanen, A., Wall, A., Wejberg, H., Lehtonen, H. 2022. Maa- ja metsätalouden kannustinjärjestelmien ilmastovaikutukset. 99 s. URN: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-388-6>



Luonnonvarakeskus 2022

Policy Brief 6/2022

Etukannen kuva: Erkki Oksanen/Luke

ISSN 2343-4252

ISBN 978-952-380-539-2 (painettu)

ISBN 978-952-380-540-8 (verkkojulkaisu)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-540-8>