

## **Arviointi CAP-suunnitelman 2023–2027 merkityksestä maatalouden kasvihuonekaasupäästöihin – Vuosien 2023–2024 väliraportti**

Janne Helin, Matti Hyyrynen, Eero Sillasto, Heikki Lehtonen, Kristiina Lång, Jaakko Heikkinen

### **Väliarviointi CAP-suunnitelman 2023–2027 merkityksestä maatalouden kasvihuonekaasupäästöihin**

EU:n yhteinen maatalouspolitiikka (CAP) ohjaa ja rahoittaa maataloutta Suomessa. Rahoituksen ehtona on, että sen vaikuttavuutta ja tehokkuutta arvioidaan jäsenmaissa. Arvioinnin keskiössä on toimenpiteiden vaikutus kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen. Tämä väliraportti tarjoaa maa- ja metsätalousministeriölle arvion CAP:n vaikutuksista Suomen kasvihuonekaasupäästöihin (KHK-päästöihin): miten CAP vaikuttaa Suomen maatalouden KHK-päästöihin rahoituskaudella 2023–2027, suhteessa rahoituskauteen 2014–2022. Koska arvio koskee käynnissä olevaa rahoituskautta (2025), tulokset tarkentuvat vuoteen 2027 mennessä, jolloin ILMA-hankkeen loppuraportti julkaistaan. Arvioinnissa keskityttiin uusiutuvan energian käyttöön maatiloilla, energiatehokkuuden parantamiseen, uuden pellon raivaamiseen, ja yksivuotisten kasvien viljelyyn turvemilla.

### **Tukijärjestelmän vaikutukset uusiutuvan energian käyttöön ja tuotantoon sekä maatalouden energiatehokkuuteen**

Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että CAP-rahoituksella on ollut myönteisiä vaikutuksia maatalouden KHK-päästöjen vähentämistavoitteiden kannalta. Uusiutuvan energian tuotannon lisäämiseksi Suomen maataloudessa rahoituskauden 2023–2027 tavoitteeksi on CAP-strategiasuunnitelmassa asetettu 365 megawatin (MW) lisäys tuotantokapasiteettiin. Maa- ja metsätalousministeriö on määritellyt vertailuvuodeksi vuoden 2022. Investointituet ovat auttaneet maatiloja hankkimaan uusiutuvaa energiaa, kuten biokaasulaitoksia, aurinkopaneeleita ja lämpöpumppuja. Näiden investointien ansiosta uusiutuvan energian kapasiteetti on kasvanut: laskentavasta riippuen uusiutuvan energian investoinnit ovat tuottaneet yhteensä 175–184,8 MW, vuosina 2023–2024. Arvioimme 365 megawatin tavoitteen saavutettavuutta ennusteiden avulla: 365 MW:n tavoite saavutetaan kahdessa kapasiteettiskenaariossa, ja yhdessä ei saavuteta. Kapasiteetin kasvua vastaava päästöjen vähenemä on arviolta 0,09–0,31 miljoonaa tonnia hiilidioksidiekvivalenttia vuodessa (MtCO<sub>2</sub>e). Tämä määrä vastaa noin 15–50 prosenttia maatalouden energiankäytön päästöistä, jotka ovat 0,3–0,6 miljoonaa tonnia vuodessa. Voidaan siis todeta, että investointituilla saavutettu päästövähennys on merkittävä.

Arvion mukaan energiatehokkuus paranee selvästi nykyisen CAP-kauden alussa. Tuotannon arvo on nousussa, ja energiankulutus on noin viidenneksen pienempi kuin vuonna 2020. Tämä kertoo myönteisestä kehityksestä, ellei sää tai hintavaihtelut

muuta tilannetta. Energiansäästöön liittyvät investoinnit vähentävät päästöjä 0,18–0,22 MtCO<sub>2</sub>e, mikä on merkittävä osuus maatalouden energiaperäisistä päästöistä (0,3–0,6 MtCO<sub>2</sub>e). Käytännössä nämä toimet voivat kattaa jopa kolmanneksen energiaperäisistä päästöistä, mikä tekee niistä tärkeän osan ilmastopolitiikkaa.

### **Tukijärjestelmän vaikutukset uuden maatalousmaan käyttöönottoon ja yksivuotisten kasvien viljelyyn**

EU:n maatalouspolitiikka pyrkii säilyttämään pellot viljelyssä, mutta tukijärjestelmä voi kannustaa raivaamaan uusia peltoja, mikä lisää ilmastopäästöjä etenkin turvemaidella. Uudistukset rahoituskaudelle 2023–2027 toivat tiukempia ympäristövaatimuksia, kuten GAEC 2 -säännön, joka edellyttää turvemaiden suojelua ja uusien peltojen pitämistä nurmella. Tämä vähentää päästöjä, mutta rajoitusten taso vaihtelee EU-maiden välillä – joissakin turvepeltojen raivaus on kokonaan kielletty.

Suomessa uuden maatalousmaan käyttöönotto on vähentynyt merkittävästi. Vuosina 2014–2022 raivattiin keskimäärin noin 4 800 hehtaaria uutta peltoa vuodessa, mutta vuosina 2024–2025 määrä on pudonnut noin 600 hehtaariin. Vuonna 2023 raivaus oli poikkeuksellisen suuri (4 800 ha). Turvemaat ovat ilmaston kannalta kriittisiä, koska niiden viljely aiheuttaa suuria päästöjä. Aiemmin noin 40 % uudesta maatalousmaasta oli turvemaata, mutta osuus on laskenut hieman (noin 37 %). Nurmipeitteisyys uusilla pelloilla on lisääntynyt: ennen nurmella oli noin neljännes uudesta maasta, nyt noin puolet. Tämä vähentää päästöjä, koska nurmi sitoo hiiltä paremmin kuin yksivuotiset viljelykasvit. Metsästä raivatun pellon määrä on myös pienentynyt: aiemmin noin 1 360 ha vuodessa, nyt vain noin 100 ha. Tämä on tärkeää, sillä metsän raivaus lisää päästöjä merkittävästi.

Arvion mukaan turvemaiden päästöt ovat vähentyneet merkittävästi. Vuosina 2014–2022 yksivuotisten kasvien hiilipäästöt olivat keskimäärin 33 ktCO<sub>2</sub>e vuodessa, mutta vuosina 2024–2025 ne putosivat noin 2 ktCO<sub>2</sub>e:een. Nurmipeitteisillä turvemaidella päästöt laskivat 11 ktCO<sub>2</sub>e:stä noin 3 ktCO<sub>2</sub>e:een. Typpipäästöt vähenivät samassa suhteessa: yksivuotisilta 6,3 ktCO<sub>2</sub>e:stä 0,4 ktCO<sub>2</sub>e:een ja nurmilta 2,2 ktCO<sub>2</sub>e:stä 0,5 ktCO<sub>2</sub>e:een. Kivennäismaiden päästöt ovat niin pieniä, että niitä ei huomioitu.

Yksivuotisten kasvien viljely turvemaidella lisää hiilipäästöjä selvästi enemmän kuin monivuotisten nurmien viljely. Vaikka yksivuotisten osuuden seuranta kertoo päästökehityksestä, se ei yksin riitä arvioimaan politiikan vaikutuksia, koska päästöihin vaikuttavat myös maatalousmaan kokonaisala ja turveosuudet. Nurmipeitteisyys ei myöskään ole täydellinen indikaattori, sillä se liittyy karjantuotantoon, joka aiheuttaa metaanipäästöjä ja lisää peltojen raivausta. Molemmat mittarit antavat suuntaa, mutta eivät yksinään kerro, saavutetaanko ilmastotavoitteet.

Turvemaan käyttö maataloudessa on vähentynyt selvästi rahoituskauden 2023–2027 alusta, vaikka uutta turvemaata otetaan edelleen käyttöön (vuosina 2024–2025 keskimäärin 237 ha/vuosi). Turvemaan osuus maatalousmaasta on noin 10 %. Yksivuotisten kasvien osuus turvemaidella on pysynyt melko vakaana (noin 31–40 %), ja

niiden peittämä ala on hieman pienentynyt (keskimäärin 72 330 ha). Hiili- ja typpipäästöt turvemaiden seuraavat tätä kehitystä: ne laskivat noin 1,6 % verrattuna edelliseen kauteen, ollen vuosina 2024–2025 keskimäärin 2 097 ktCO<sub>2</sub>e (hiili) ja 403 ktCO<sub>2</sub>e (typpi) vuodessa. Turvepeltojen osuus maatalouden kokonaispäästöistä on yli puolet, joten niiden merkitys on ratkaiseva. Turvemaiden yksivuotisten kasvien aiheuttamat kasvihuonekaasupäästöt ovat vähentyneet, mikä johtuu siitä, että näitä kasveja viljellään pienemmällä alalla. Sen sijaan turvemaiden nurmien päästöt eivät ole laskeneet samalla tavalla.

### **Yhteenveto ja suositukset**

Suomen CAP-strategiasuunnitelman (2023–2027) väliarviointi osoittaa edistystä maatalouden ilmastotavoitteissa, mutta nykyiset toimet eivät riitä saavuttamaan asetettuja päästövähennystavoitteita. Viljelijät hyötyvät investointituista, jotka tukevat uusiutuvaa energiaa ja energiatehokkuutta. Yhteiskunta hyötyy päästövähennyksistä ja siitä, että energiaomavaraisuus paranee. Silti ilmastohyöty jää rajalliseksi verrattuna asetettuihin tavoitteisiin. Investointituet ovat lisänneet uusiutuvan energian kapasiteettia (bioenergia, lämpöpumput, aurinkosähkö), mutta kokonaisvaikutus jää vaatimattomaksi (arviolta 0,3 MtCO<sub>2</sub>e) suhteessa maatalouden kokonaispäästöihin (6–7 MtCO<sub>2</sub>e) ja ESR-sektorin tiukkoihin tavoitteisiin. Fossiilisten polttoaineiden käyttö jatkuu erityisesti viljankuivauksessa ja työkoneissa, eikä niiden korvaaminen ole nykyoloissa taloudellisesti kannattavaa.

Turvemaiden raivaus on hidastunut, mutta yksivuotiset kasvit turvemaiden edelleen merkittävä päästölähde. Nykyiset CAP-toimet eivät riitä turvemaiden päästöjen vähentämiseen, mikä korostaa tarvetta tehokkaammille ratkaisuille, kuten vettämiselle ja metsittämiselle. Tukijärjestelmä painottuu edelleen pinta-alaperusteisiin maksuihin, ei tulosperusteisiin malleihin. Lisäksi tietojärjestelmien ja aikataulujen yhteensopimattomuus vaikeuttaa vaikutusten arviointia.

Arvion perusteella suositellaan että:

- Kohdennetaan tuet ilmastotavoitteiden mukaan ja siirry tulosperusteisiin malleihin.
- Lisätään rahoitusta korkean vaikuttavuuden ilmastotoimiin.
- Parannetaan tiedonkeruuta ja tilatason seuranta (energian käyttö, turvemaiden luokittelu).
- Vahvistetaan politiikkakoordinoointia maatalous-, ilmasto- ja energiapolitiikan välillä.

**Johtopäätös:** CAP-toimet tukevat ilmastoneutraaliutta, mutta nykyinen mittakaava ja kohdentaminen eivät riitä. Merkittäviä politiikkauudistuksia ja vahvempia kannustimia tarvitaan, jotta maataloussektorin päästövähennystavoitteet saavutetaan vuoteen 2030 mennessä.