

**EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN ”YHTEINEN
MAATALOUSPOLITIikka JA ILMASTO: PUOLET EU:N ILMASTOMENOISTA
KOHDISTUU MAATALOUTEEN, MUTTA MAATILOJEN PÄÄSTÖT EIVÄT VÄHENE”**

TIIVISTELMÄ

Komission yhteinen vastaus I–III kohtaan:

Komissio korostaa, että useimmilla maatalouden ilmastotoimilla saavutetaan ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen liittyviä hyötyjä, joita voidaan parhaiten arvioida yhdessä. Lisäksi ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen vaikuttavia maatalouden ilmastotoimia ei voida selvästi erottaa useimmista ilmastotoimista.

IV. Ilmastotoimien seuranta toteutettiin kaudella 2014–2020, ja tilintarkastustuomioistuin on jo antanut siitä erityiskertomuksen.

Komissio toistaa olevansa sitoutunut noudattamaan EU:n lähestymistapaa. Komission käyttämä menetelmä on luotettava, ja se on suunniteltu avoimesti ja koordinoitusti. Se perustuu Rion tunnusmerkkeihin, ja siitä on tiedotettu Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

Komissio uskoo myös, että YMP:n välineiden vaikutus ei ollut vähäinen vaan merkittävä.

V. Komissio toteaa, että YMP:n erityistavoitteena ei koskaan ollut karjan päästöjen vähentäminen. Päästöt pysyivät vakaina tuotannon kasvaessa.

VI. Komissio korostaa, että YMP:n ja Pellolta pöytään -strategian tavoitteena on paitsi vähentää päästöjä myös säilyttää biologinen monimuotoisuus ja maaseudun elinkeinot, vähentää torjunta-aineiden käyttöä ja veden laatuun kohdistuvaa painetta ja tarjota korkealaatuisia elintarvikkeita. Luonnonmukainen maatalous on yksi keino saavuttaa kaikki nämä tavoitteet.

Palkoviljojen osalta komissio korostaa, että sellaisten kasvien korvaaminen, joiden viljelyssä käytetään suuria määriä lannoitteita, ei automaattisesti johtaisi päästöjen siirtymiseen muille tiloille. Luonnonmukaisen maatalouden päästövähennysten mahdollisia vaikutuksia taas ei ole mahdollista arvioida saatavilla olevien tietojen riittämättömyyden vuoksi. Komissio toteaa lisäksi, että Pellolta pöytään -strategia ja maatalojen kestävä ravinnehuolto koskeva väline auttavat vähentämään lannoitteiden käyttöön liittyviä päästöjä. Komissio tarkastelee säännöllisesti uudelleen nitraattidirektiivissä myönnettyjä poikkeuksia.

VII. Metsitystuki muuttui siten, että ylläpitotuen ajanjaksoa pidennettiin viidestä vuodesta 12 vuoteen. Tämä ajanjakso on yhdenmukaistettu tulonmenetykskorvausten maksun kanssa. Muutos tekee metsitystoimenpiteestä houkuttelevamman viljelijöiden kannalta. Koontiasetus teki peltometsätaloustoimenpiteestä taas joustavamman, sillä siinä annettiin esimerkiksi mahdollisuus uudistaa ja elvyttää nykyisiä ja huonontuneita peltometsätalousalueita. Tämä edistää tervettä kehitystä ja alueiden käyttöä hiilinieluinä sekä lieventää paikallista mikroilmastoa. Peltometsätalouteen kohdennetut määrärahat (64 miljoonaa euroa julkisia kokonaismenoja) ovat jo suuremmat kuin edellisellä kaudella, ja vuoden 2019 loppuun mennessä uusia peltometsätalousalueita oli vahvistettu jo yli 2 100 hehtaaria.

VIII. Komissio katsoo, että täydentävien ehtojen ja viherryttämisjärjestelmän avulla viljelijöitä kannustettiin toteuttamaan vaikuttavia ilmastonmuutoksen hillintätoimenpiteitä.

Useat täydentävien ehtojen mukaiset hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset (GAEC) ovat hyödyllisiä ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja siihen sopeutumisen kannalta (vähimmäiskasvipeite, maanhoito eroosion rajoittamiseksi, maan orgaanisen aineksen säilyttäminen, erityisten maisemapiirteiden säilyttäminen), ja ne muodostavat pakollisina käytäntöinä vahvan perustan tukijärjestelmille. Viherryttämisjärjestelmässä pysyvän nurmen ja ekologisen alan säilyttäminen edellyttää, että viljelijät pitävät huolta alueista ja piirteistä, jotka ovat hyödyllisiä ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta, kuten nurmesta, kesantomaasta, puista ja pensasaidoista.

IX.

(1). Komissio hyväksyy suosituksen 1 alakohdan a osittain. Se hyväksyy suosituksen 1 alakohdat b ja c.

Komissio on ryhtynyt toimiin sisällyttämällä kunnianhimoisemman ilmastotoimien tavoitetason vuosien 2023–2027 YMP:tä koskevaan ehdotukseen. Ehdollisuutta on laajennettu kattamaan kaikki suorat tuet, uusia ekojärjestelmiä on ehdotettu, ja 30 prosenttia maaseudun kehittämiseen kohdennetuista määrärahoista on varattu ilmastotoimiin ja ympäristöön. Jäsenvaltiot määrittelevät suunnitellut toimet kansallisissa strategiasuunnitelmissaan, jotka komissio arvioi.

(2). Komissio hyväksyy suosituksen 2 alakohdat a ja b.

Komissio on ryhtynyt toimiin sisällyttämällä vuosia 2023–2027 koskevaan ehdollisuuteen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksen, joka liittyy turvemaiden ja kosteikkojen vähimmäissuojeluun.

(3). Komissio ei hyväksy suosituksen 3 alakohtaa a, ja se hyväksyy suosituksen 3 alakohdan b.

Jäsenvaltiot toimittavat YMP:n strategiasuunnitelmat, jotka komission yksiköt analysoivat. Kun suunnitelmat on hyväksytty, jäsenvaltiot raportoivat niiden täytäntöönpanosta vuosittain.

JOHDANTO

01. IPCC:n ohjeiden mukaisesti arvioidut maatalouden päästöt viittaavat ainoastaan maataloustuotteiden kasvuvaiheessa vapautuviin päästöihin. Tällöin EU:n maatalouden kasvihuonekaasupäästöjen osuus EU:n kokonaispäästöistä on vain 10 prosenttia. Vuosien 2013–2020 YMP ei sisällä maataloustuotannon elinkaarianalyysijä.

Kaavio 1: Komissio pitäisi tarkoituksenmukaisempana kaaviota, joka kuvaisi maatalouden osuutta EU:n kasvihuonekaasupäästöistä. Nämä luvut ovat helposti saatavilla Euroopan ympäristökeskuksen Greenhouse gas data viewerissä¹.

Kaavio 2: Maatalouden päästöt koostuvat lähtökohtaisesti metaanista ja dityppioksidista, ja niitä säännellään taakanjakopäätöksellä vuoteen 2020 saakka ja taakanjakoasetuksella vuodesta 2021 alkaen. Maankäyttöön, maankäytön muutokseen ja metsätalouteen liittyviä päästöjä ja poistumia säännellään LULUCF-asetuksella vuodesta 2021 alkaen.

¹ Luettavissa osoitteessa <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer/>

04. Komissio toteaa, että päästöt vakiintuivat vuoden 2010 jälkeen ja pysyivät vuosittain EEA:n asettaman epävarmuuden kynnyksarvon alapuolella. Samaan aikaan tuotanto on lisääntynyt ja päästöt tuoteyksikköä kohti ovat vähentyneet.

Kaavio 3: Komissio toteaa, että maasta peräisin olevat päästöt on erotettu CH₄- ja N₂O-päästöistä nykyisessä ilmastolainsäädännössä (taakanjakoasetus ja LULUCF). Näitä kahta päästötyyppiä koskevilla päästölaskelmilla on erilaiset ominaisuudet ja epävarmuustasot.

07. Vuoteen 2030 ulottuviin ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin sisältyvät myös maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätalouden (LULUCF) päästöt ja poistumat. Tästä on säädetty LULUCF-asetuksessa, jota sovelletaan 1. tammikuuta 2021 alkaen.

08. Jäsenvaltiot voivat suunnitella optimaalisen ilmastopolitiikkayhdistelmän saavuttaakseen kansalliset tavoitteensa kaikilla taakanjakosektoreilla. Näitä strategioita kuvataan kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmissa². Maatalousalan olisi osallistuttava näihin hillitsemistoimiin samaan tapaan kuin muidenkin alojen. Taakanjakotavoitteet laskettiin kustannustehokkuusnäkökohtien mukaisesti: jos jäsenvaltio päättää, että maatalousala ei osallistu sen taakanjakotavoitteen saavuttamiseen, muiden alojen panokset nousevat todennäköisesti suuremmiksi.

13. Komissio katsoo, että suurin osa seuratuista toimenpiteistä hyödyttää useampaa kuin yhtä alaa ja että tämä olisi otettava huomioon kaikissa asianomaisten toimenpiteiden kokonaisvaikutusta koskevissa päätelmissä.

HUOMAUTUKSET

25. Komissio huomauttaa, että yksikään jäsenvaltio ei raportoi metaanipäästöistä mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Kuten myös EU:n metaanistrategiassa mainitaan, komissio tukee metaanipäästöjen arviointi- ja vähentämistoimien parantamista. Komissio toteaa, että vaikka karjan päästöt ovat vakiintuneet viime vuosina, tuotanto on samaan aikaan lisääntynyt. Komissio myöntää, että karjan suolistokäymisen aiheuttamat päästöt eivät ole vähenemässä. Tarvittavat taustatiedot, kuten metaanipäästöjen arviointiin liittyvät epävarmuustekijät, jäsenvaltioiden raportoinnin yksityiskohtaisuuden taso ja tuotannon kasvu, selittävät kuitenkin paremmin EU:n tilanteen.

26. Komissio katsoo, että jäsenvaltioiden kasvihuonekaasuinventaariorissa ei aina havaita vaikutuksia, joita syntyy viljelijöiden toteuttamista YMP:n mukaisista hillitsemiskäytännöistä. Tämä riippuu myös jäsenvaltioiden seurantajärjestelmien rakenteesta sekä arvioinnissa käytetyistä päästökertoimista ja toimintotiedoista.

27. Menekinedistämishjelmien tavoitteena on tukea EU:n maatalousalan, myös karjankasvatusalan, kilpailukykyä lisäämällä tietoisuutta EU:n maatalouselintarvikkeiden hyödyistä ja niiden korkeista tuotantostandardeista. Komissio korostaa, että YMP:llä ei ole valtuuksia muuttaa tai rajoittaa kuluttajien valintoja.

Jäsenvaltiot voivat tarjota maaseudun kehittämissuunnitelmissaan maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteitä, joilla tuetaan laajaperäisempää karjantuotantoa laajaperäisen laiduntamisen avulla. Useimmat jäsenvaltiot käyttävät tätä mahdollisuutta.

²https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en#final-necps

Lisäksi eläintuotantoa ja eläintuotteiden kulutusta olisi tarkasteltava erikseen, koska EU on yksi suurimmista elintarvikkeiden ja rehujen viejistä ja tuojista. Rehun muuntosuhde on parantunut tasaisesti viime vuosikymmeninä, eli yksi eläintuoteyksikkö tarvitsee nykyään vähemmän rehua. EU:n karjan ruokavalioon on myös sisällytetty yhä enemmän syötäväksi kelpaamattomia elintarvikke- ja biopoltoaineteollisuuden sivutuotteita.

Kaavio 11: Komissio katsoo, että kulutusta koskevien tietojen ei pitäisi liittyä ainoastaan tuotteiden määrään vaan myös niiden tarjoamien ravintoaineiden laatuun.

28. Tulevaa YMP:tä koskevassa komission ehdotuksessa tunnustetaan elintarvikejätteen aiheuttama haaste. Se on otettu huomioon seuraavassa erityistavoitteessa (6 artiklan 1 kohdan i alakohta): ”*parannetaan tapaa, jolla EU:n maatalous vastaa ravintoa ja terveyttä koskeviin uusiin yhteiskunnan vaatimuksiin, mukaan lukien turvallinen, ravitseva ja kestävä kehityksen mukainen ravinto, elintarvikejäte sekä eläinten hyvinvointi*”.

30. Komissio katsoo, että uudet, niin luonnolliset kuin synteettisetkin, rehun lisäaineet ovat erittäin lupaavia suolistokäymisen päästöjen vähentämisessä, mutta niistä aiheutuu viljelijöille lisäkustannuksia. Komissio on vastaanottanut useita hakemuksia rehun lisäaineista, joilla pyritään vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä, ja EFSA arvioi niitä parhaillaan. Jos EFSA:n arvio on myönteinen, komissio hyväksyy nämä lisäaineet EU:ssa. Pellolta pöytään -strategiaan kuuluvana toimena komissio aikoo helpottaa tällaisten rehun lisäaineiden hyväksymistä.

32. Vaikka riippuvuus suorista tuista onkin suurta erikoistuneessa karjankasvatuksessa, se on edelleen huomattavasti vähäisempää muilla eläimiin liittyvillä aloilla (esim. erikoistunut maidontuotanto, lampaiden ja vuohien kasvatus, siemensyöjien kasvatus ja sekakarjan kasvatus). Näiden muiden eläimiin liittyvien alojen riippuvuus tuista on itse asiassa joko samalla tasolla tai jopa pienempi kuin erikoistuneessa peltokasvien (eli viljan, öljykasvien ja valkuaiskasvien) tuotannossa.

34. Komissio katsoo, että kun tarkastellaan tilintarkastustuomioistuimen mainitsemia tukien vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöihin, on tärkeää ottaa huomioon maailmanlaajuisiin päästöihin kohdistuva vaikutus (vuoto), jotta saataisiin täydellinen kuva tilanteesta.

Raportissa mainittu Janssonin ja hänen ryhmänsä tutkimus (alaviite 20) osoittaa, että märehijöiden kasvatukseen kohdistetun tuotantosidonnaisen tuen poistaminen vähentäisi EU:n maatalouden kasvihuonekaasupäästöjä 0,5 prosenttia. Arvioiden mukaan päästövuodot (eli päästöjen lisääntyminen EU:n ulkopuolella) voivat kuitenkin mitätöidä noin kolme neljäsosaa tästä vähennyksestä, kun tuonti Brasilian kaltaisista maista, joiden päästöt tuoteyksikköä kohti (päästöintensiteetit) ovat suhteellisesti suuremmat, lisääntyy. Tämä päästövuoto rajoittaisi merkittävästi ilmaston lämpenemiseen kohdistuvaa myönteistä vaikutusta, joka voitaisiin saavuttaa poistamalla tuotantosidonnainen tuki EU:ssa.

Komissio korostaa lisäksi, että kun arvioidaan YMP:n eri tukitoimenpiteiden vaikutusta kasvihuonekaasuihin, kaikki näkökohdat, tekijät ja mahdolliset seuraukset on lueteltava. Esimerkiksi monilla karjankasvattajille maksetuilla suorilla tuilla voi olla myönteisiä ympäristövaikutuksia (esim. perustuki laidunmaan kehittämiseen, viherryttämistuki, tuotantosidonnainen tuki valkuaiskasvien tuotantoon).

36. Komissio ei kyseenalaista mainittua tieteellistä artikkelia mutta muistuttaa, ettei ole olemassa virallisesti sovittua EU:n tai kansainvälisen tason menetelmää vertailukelpoisten elinkaariarviointien laatimiseksi. Komissio toteuttaa toimia tuontituotteiden ympäristöjalanjälkeä koskevan kysymyksen ratkaisemiseksi panemalla täytäntöön vihreän kehityksen ohjelman ja Pellolta pöytään -strategian tavoitteet. Vihreän kehityksen ohjelman tavoitteena on tuontituotteiden ympäristöjalanjälkeen liittyen

tehdä yhteistyötä kansainvälisten kumppanien kanssa maailmanlaajuisten ympäristönormien parantamiseksi. Pelloilta pöytään -strategian mukaan ”EU:n ekologisen siirtymän tukemiseksi ja siihen osallistumiseksi käytetään asianmukaisia EU:n politiikkoja, kauppapolitiikka mukaan luettuna. EU pyrkii varmistamaan, että kaikkiin EU:n kahdenvälisiin kauppasopimuksiin sisältyy kunnianhimoinen kestävä kehitystä koskeva osa. Se varmistaa kauppaa ja kestävä kehitystä koskevien määräysten täysimääräisen täytäntöönpanon ja sen valvonnan kaikissa kauppasopimuksissa.”

Komissio toteaa lisäksi, että suurin osa Euroopassa käytetystä soijasta on peräisin maista, joissa ei ole metsäkatoriskiä.

38. Komissio on vakuuttunut siitä, että Pelloilta pöytään -strategia ja maatilojen kestävä ravinnehuolto koskeva väline auttavat vähentämään lannoitteiden käytöstä aiheutuvia päästöjä. Komissio tarkastelee säännöllisesti uudelleen nitraattidirektiivissä myönnettyjä poikkeuksia.

40. Komissio muistuttaa, että YMP:n nimenomaisena tavoitteena ei ollut karjankasvatuksen vähentäminen ja että lannan käytöstä aiheutuvat päästöt liittyvät sekä lannan määrään että sen käsittelyyn.

43. Nitraattidirektiiviin voidaan myöntää poikkeuksia, jos ne eivät haittaa direktiivin tavoitteiden saavuttamista. Ne on perusteltava puolueettomin perustein, joita ovat esimerkiksi:

- pitkät kasvukaudet
- suuria typpimääriä kuluttavat kasvustot
- pilaantumisalttiin alueen suuri nettosademäärä
- maaperät, joiden denitrifikaatiokapasiteetti on poikkeuksellisen suuri.

44. Komissio katsoo, että lannan levittämässä pellolle voidaan soveltaa käytäntöjä (lannankäyttö), jotka vähentävät nimenomaan kasvihuonekaasupäästöjä.

Maaperäjärjestelmissä, joissa lantaa levitetään, erilaisten levittämismenetelmien käyttö (tarkkuusviljely) vähentää päästöjä.

Näiden alojen innovointia on tuettu maatalouden tuottavuutta ja kestävyttä koskevalla eurooppalaisella innovaatiokumppanuudella (EIP-AGRI). EIP-AGRI:n toimijaryhmät, jotka auttavat kuroma umpeen tutkimuksen ja käytännön välistä kuilua, ovat osallistuneet lukuisiin aloitteisiin, jotka liittyvät ilmastonmuutoksen hillintään maataloilla.

45. Nykyisen ohjelmakauden maaseudun kehittämisohjelmien maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteillä (M10) tuetaan erilaisia maatalouskäytäntöjä, joilla pyritään parantamaan tuotantopanosten hallintaa ja etenkin vähentämään kivennäislannoitteiden käyttöä. Monissa maaseudun kehittämisohjelmissä tällaista tukea tarjotaan yhdessä torjunta-aineiden käytön vähentämiseen myönnetyn tuen kanssa, eli integroituina tuotantojärjestelminä.

- (Toinen luetelmakohta): Komissio laatii parhaillaan järjestelmällistä kirjallisuuskatsausta viljelykäytäntöjen, mukaan lukien nitrifikaation estoaineiden, ympäristö- ja ilmastovaikutuksia koskevasta meta-analyysistä. Kirjallisuuskatsauksesta saadaan vankkaa tieteellistä ja melko puolueetonta näyttöä, ja se on parantanut tietämystä näistä käytännöistä. Tulokset viittaavat siihen, että nitrifikaation estoaineet voivat merkittävästi vähentää dityppioksidipäästöjä ilmassa ja nitraatin huuhtoutumista veteen, mutta ne voivat myös lisätä ammoniakkipäästöjä merkittävästi. Lisäksi joidenkin tutkimusten mukaan nitrifikaation estoaineet ovat ympäristölle vaarallisia. Voidaan siis todeta, että nitrifikaation estoaineiden

vaikutuksia erityisesti pitkällä aikavälillä olisi arvioitava huolellisesti ennen kuin käytäntöä voidaan suositella laajamittaiseen käyttöön.

Taulukko 2: Komissio katsoo, että taulukossa 2 ehdotettu luokittelu yksinkertaistaa monimutkaista todellisuutta. Lannoitteiden käytön vähentämisstrategiat ja erityisesti niiden vaikutukset kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen riippuvat käyttöpaikasta. Lisäksi strategioiden käyttöönotto riippuu viljelyjärjestelmistä, jotka ovat EU:ssa hyvin monimuotoisia.

46. Komissio korostaa, että YMP:n ja Pelloilta pöytään -strategian tavoitteena on paitsi vähentää päästöjä myös säilyttää biologinen monimuotoisuus ja maaseudun elinkeinot, vähentää torjunta-aineiden käyttöä ja veden laatuun kohdistuvaa painetta ja tarjota korkealaatuisia elintarvikkeita. Luonnonmukainen maatalous on yksi keino saavuttaa kaikki nämä tavoitteet.

Toinen luetelmakohta: Komissio katsoo, että kuvattu skenaario perustuu oletukseen, että maataloustuotteiden kulutus pysyy muuttumattomana.

Kaavio 17: Katso komission vastaus kohtaan 46.

51. Katso komission vastaus kohtaan 45.

60. Komissio muistuttaa, että maatalousalueiden ”vakiintuneiden” tukikelpoisuussääntöjen mukaisesti turvemaille voidaan myöntää suoria tukia, jos niillä harjoitetaan maataloustoimintaa ja noudatetaan ympäristöön ja ilmastoon liittyviä vaatimuksia (täydentävät ehdot). Näiden sääntöjen hyvin määritetyt poikkeukset mahdollistavat suorien tukien säilymisen myös ilman maataloustoimintaa. Esimerkiksi siinä tapauksessa, että aiemmin viljellyt turvemaat ennallistetaan maaseudun kehittämissuunnitelmien kesantojärjestelmien tuella, tällaiselle maalle voidaan edelleen myöntää suoria tukia, vaikka sillä ei harjoitettaisi maataloustoimintaa.

Komission yhteinen vastaus kohtiin 63, 64 ja 65:

Pysyvän nurmen osuuden säilyttämistä koskeva vaatimus on ”turvaverkko”, jota hallinnoidaan kansallisella tai alueellisella tasolla ja jolla pyritään estämään laajamittainen siirtyminen peltomaahan. Tämä on pakollinen perusvaatimus, jota sovelletaan kaikkiin pysyviin nurmiin EU:ssa, ja sitä voidaan tarvittaessa täydentää vapaaehtoisilla maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteillä, joilla kielletään tietyn tyyppiset toimet näillä alueilla. Tällä välineellä ei kielletä kyntämistä ja uudelleenkylvämistä niin kauan kuin alue pysyy pysyvänä nurmena. Kyntäminen ja uudelleenkylväminen eivät kuitenkaan ole välttämättä yleisiä käytäntöjä, eikä monilla alueilla saada agronomista hyötyä näiden käytäntöjen toteuttamisesta.

Pysyvän nurmen osuuden säilyttämistä koskevaa vaatimusta on tiukennettu vuoden 2015 jälkeen siten, että muutosuhde on 5 prosenttia aikaisemman 10 prosentin sijaan. Kun jäsenvaltio saavuttaa tämän tason, sen on käynnistettävä ylimääräisen muunnetun alueen uudelleenmuuttamistoimet.

Komission yhteinen vastaus kohtiin 66, 67 ja 68:

Vaatimus suojella ’ympäristön kannalta herkkää pysyvää nurmea’ estää nurmen muuttamisen muihin käyttötarkoituksiin ja kyntämisen Natura 2000 -alueilla. Sen päätavoitteena on biologisen monimuotoisuuden suojelu, mutta sen vaikutus hiilen sitomiseen on myös merkittävä. Tällä välineellä täydennetään turvaverkkomekanismia, joka koskee pysyvän nurmen osuuden säilyttämistä kansallisella/alueellisella tasolla. Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan ja lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukainen heikentymiskielto kattaa jo nyt elinympäristöjen heikentymiseen johtavan toiminnan, kuten lintudirektiivin ja luontodirektiivin nojalla suojeltujen nurmialueiden kyntämisen ja muuttamisen Natura 2000 -alueilla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö nurmia todellisuudessa

kynnettäisi tai muutettaisi alueilla, missä ne ovat suojeltuja. Näin ollen ympäristön kannalta herkkä pysyvä nurmi vahvistaa alueiden suojelua YMP:n kautta: se antaa mahdollisuuden suojella kaikkia nurmia Natura 2000 -alueilla ja niiden ulkopuolella ja varmistaa näin direktiivien vaatimukset ylittävän yhtenäisen ja korkean suojelun tason kaikkialla EU:ssa.

69. Koontiasetus teki peltometsätaloustoimenpiteen tuesta joustavamman, ja se voi kattaa nyt peltometsätaloustaloustoimenpiteiden käyttöön, elvyttämisen ja uudistamisen. Näin ollen komissio odottaa, että toimenpide otetaan entistä laajemmin käyttöön.

70. Hiilidioksidipitoisuuksien seurannan haastavuus johtuu tietyistä erityispiireistä, kuten maaperän hiilipitoisuuden pysymättömyydestä ja mittauksen epävarmuudesta. Vastatakseen näihin haasteisiin komissio valmistelee parhaillaan hiiliviljelyä koskevaa aloitetta ja kehystä hiilidioksidipitoisuuksien vahvistamiseksi. Näillä aloitteilla pyritään yhdenmukaistamaan hiilidioksidipitoisuuksien kvantifiointi niin, että sitä voidaan käyttää perustana maalla toteutettavien ilmastotoimien palkitsemiselle tehokkaalla tavalla.

Maanhoitokäytännöllä, joilla pyritään (ylläpitämään ja) parantamaan viljelysmaiden maaperän terveyttä (humuksen lisäämistoimet), voidaan lisätä maaperän hiilipitoisuutta ja edistää hiilen sitomista. Tällaisia käytäntöjä voidaan tukea maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteestä, ja monet jäsenvaltiot ovatkin hyödyntäneet tukea maaseudun kehittämissuunnitelmissaan.

72. Useat hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset (GAEC) ovat hyödyllisiä ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja siihen sopeutumisen kannalta. GAEC 4:ssä edellytetään vähimmäiskasvipeitettä, GAEC 5:ssä maanhoidon vähimmäistasoa eroosion rajoittamiseksi, GAEC 6:ssa maan orgaanisen aineksen säilyttämistä ja GAEC 7:ssä erityisten maisemapiirteiden säilyttämistä.

73. Viherryttämishojelman ekologista alaa koskevan osa-alueen tavoitteena on turvata ja parantaa luonnon monimuotoisuutta maataloilla. Lainsäätäjät antoivat vuonna 2013 toteutetun YMP:n uudistuksen yhteydessä jäsenvaltioille mahdollisuuden käyttää kerääjäkasveja ekologista alaa koskevien vaatimusten täyttämiseen. Tällä päätöksellä ei pyritty lisäämään näiden viljelykasvien käyttöä, vaan sen katsottiin edistävän biologista monimuotoisuutta koskevan tavoitteen saavuttamista. Kun komissio oli tarkistanut kyseistä järjestelmää aikaisessa vaiheessa, lainsäädäntöön sisällytettiin torjunta-aineiden käyttökielto, jotta biologista monimuotoisuutta koskeva tavoite voitaisiin saavuttaa paremmin.

74. Koontiasetus teki peltometsätaloustoimenpiteen tuesta joustavamman, ja se voi kattaa nyt peltometsätaloustaloustoimenpiteiden käyttöön, elvyttämisen ja uudistamisen. Näin ollen komissio odottaa, että toimenpide otetaan entistä laajemmin käyttöön tulevaisuudessa.

75. Ricardon tutkimuksessa mainitaan 2,2–7,3 tonnin hiilimäärän vaihteluväli hehtaaria kohti. Komissio pitää tätä tärkeänä oletuksena, koska arvot voivat vaihdella suuresti (5 t/ha:n suuruinen potentiaalinen vaihteluväli = yli 300 %:n ero), ja se korostaa, että tilintarkastustuomioistuimen esittämä arvo edustaa vain vaihteluvälin ylärajaa.

77. Ilmastotoimien seuranta toteutettiin kaudella 2014–2020, ja tilintarkastustuomioistuin on antanut siitä erityiskertomuksen.

Komissio muistuttaa vastauksissaan, että EU:lla on koko taloutta koskeva ilmastotavoite eikä se erittele tiettyjä aloja.

Lainsäätäjät päättävät päästöjen vähentämiseen liittyvistä ilmastotavoitteista, eikä vuosien 2013–2020 YMP:n osalta ole päätetty tällaisista tavoitteista.

Komission yhteinen vastaus kohtiin 83, 84 ja 85:

Vuonna 2015 otettiin käyttöön viherryttämistukijärjestelmä, jolla varmistettiin, että merkittävä osa suorista tuista myönnetään YMP:n ympäristönsuojelun tason parantamiseen. Tämä tehtiin vaatimalla viljelijöitä noudattamaan tärkeimpiä maatalouden tuotantojärjestelmiä koskevia ympäristökäytäntöjä. Näihin käytäntöihin kuuluu pysyvän nurmen säilyttäminen, jolla pyritään vähentämään karjankasvatusalan kasvihuonekaasupäästöjä etenkin edistämällä hiilen sitomista nurmeen. Vaatimus tiettyjen ominaisuuksien ja alueiden, kuten pensasaitojen ja puiden, säilyttämisestä ekologisina aloina edistää hiilen sitomista. Pysyvän nurmen säilyttäminen ja tuottamattomien alueiden ja piirteiden säilyttäminen ovat edelleen osa YMP:tä ehdollisuuden lisäämisen jälkeen.

Käytäntöjen tasolla viherryttämisen ei pyritä muuttamaan käytäntöjä kaikkien viljelijöiden osalta vaan ainoastaan niiden viljelijöiden osalta, jotka eivät täytä asetettuja tavoitteita. Viherryttäminen mahdollistaa sen, että vaaditun tavoitetaso saavuttaneiden viljelijöiden ympäristö- ja ilmastotilanne ei heikkene esimerkiksi tuotannon tehostumisen vuoksi.

86. Maaseuturahasto tarjoaa vuosiksi 2014–2020 joustavan välineistön (mukaan lukien tuki maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteisiin, metsätalouden ympäristö- ja ilmastositoumuksiin, metsitykseen ja peltometsätalouteen, Natura 2000 -ohjelman ja vesipolitiikan puitedirektiivin mukaisiin tukiin, luonnonmukaiseen maatalouteen ja investointeihin), jonka jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön ilmastonmuutoksen hillitsemiseen liittyvien erityistarpeidensa mukaisesti. Tämä korostuu myös prioriteettien ja kohdealojen määritelmässä, jotka ovat yksityiskohtaisempia kuin kaudella 2007–2013.

Sen lisäksi, että 3,2 prosenttia varoista on suunnattu ensisijaisesti kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tai hiilen sitomisen edistämiseen, merkitystä on myös prioriteetin 4 ympäristötavoitteisiin (kuten tilintarkastustuomioistuimen mainitsemaan biologiseen monimuotoisuuteen) liittyvillä toimenpiteillä. Prioriteetin 4 määrärahojen suuruus on 45,2 prosenttia maaseuturahaston kokonaismäärärahoista kyseisellä kaudella.

Tämä kattaa monet edellä esitetyissä vastauksissa mainituista maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteistä sekä investointeihin ja tietämyksen siirtoon liittyvistä tuista. Ne on ohjelmoitu prioriteettiin 4 ekojärjestelmiin liittyviksi toimiksi, mutta ne vähentävät päästöjä ja edistävät hiilidioksidin sitomista merkittävästi.

87. Arviointi YMP:n toimenpiteiden vaikutuksista ilmastonmuutokseen esitetään komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa, joka julkaistaan ennen kesää. Se perustuu arvioinnin tukitutkimuksessa kerättyyn näyttöön ja muihin lähteisiin. Seuraavassa YMP:ssä jäsenvaltioiden vuotuinen raportointi sisältää merkittävän määrän asiaankuuluvia tietoja, kuten yksityiskohtaisia tietoja ilmastonmuutoksen hillintätoimenpiteistä (esim. näiden sitoumusten alainen hehtaarimäärä), metsitettyjen hehtaarien määrästä, maatalousmaan osuudesta ilmastonmuutokseen sopeutumista ja päästöjen vähentämistä koskevissa tuetuissa sitoumuksissa, ilmastoon investoitavien tilojen osuudesta sekä uusiutuvien energialähteiden kapasiteetista. Lisäksi komissio ilmoittaa jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella tuettujen hehtaarien maatalouskäytännöt. Arvioinnissa arvioidaan lopulta YMP:n toimenpiteiden vaikutusta ilmastoon.

88. Ilmastonmuutoksen hillintätoimenpiteiden vaikutuksia ei arvioida vuosittain (esim. maaseudun kehittämisen vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissa).

Ainoastaan vuoden 2019 syvennytyssä vuotuisessa täytäntöönpanokertomuksessa (jossa käsiteltiin vuotta 2018) esitettiin kohdealakohtaisia arviointikysymyksiä ja arviointikysymyksiä, jotka liittyivät unionin tason tavoitteisiin ja ilmastonmuutoksen hillintään. Näitä arviointikysymyksiä käsitellään tarkemmin kauden 2014–2020 maaseudun kehittämissuunnitelmien jälkiarvioinnissa.

Lisäksi komissio tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa arvioinnin tukipalvelun kautta jakaakseen parhaita käytäntöjä ja parantaakseen arvioinnin laatua, kun analysoidaan maaseudun kehittämistoimenpiteiden nettovaikutusta kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

91. Komissio toteaa, että ilmastotoimien seuranta toteutettiin kaudella 2014–2020 ja että tilintarkastustuomioistuin on antanut siitä erityiskertomuksen. Komissio viittaa erityiskertomukseen nro 31/2016 antamiinsa vastauksiin³.

YMP:n ilmastorahoitusosuuden yliarvioinnin ja viherryttämisen osalta komissio pani edellä mainitussa kertomuksessa merkille muun muassa tilintarkastustuomioistuimen simulaatiot, joissa oli käytetty eri menetelmiä sekä joidenkin kansainvälisten kehitysapuorganisaatioiden sopimia yleisiä periaatteita, mutta toisti olevansa sitoutunut EU:n lähestymistapaan. Komission käyttämä menetelmä on luotettava, ja se on suunniteltu avoimesti ja koordinoitusti. Se perustuu Rion tunnusmerkkeihin, ja siitä on tiedotettu Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

Suositus 1 – Toteutetaan toimenpiteitä, joiden myötä YMP vähentää maataloudesta aiheutuvia päästöjä

(a) Komissio hyväksyy suosituksen osittain.

EU:n lainsäädännössä ei tällä hetkellä säädetä erityisistä maatalousalaa koskevista kansallisista hillintätavoitteista (karjankasvatuksesta syntyvät muut kuin hiilidioksidipohjaiset kasvihuonekaasupäästöt, lannoitteet); maatalousala kuuluu muiden alojen (rakennukset, liikenne, jätteet) kanssa kansallisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevien, taakanjakoasetuksen mukaisten tavoitteiden piiriin kaudella 2021–2030. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koko EU:n taloudessa koskevan, vähintään 55 prosenttiin nostetun tavoitteen mukaisesti oheisessa vaikutustenarvioinnissa tarkastellaan useita vaihtoehtoja kansallisten tavoitteiden nostamiseksi taakanjakoasetuksen mukaisesti.

Jäsenvaltiot ovat jo tehneet LULUCF-asetuksen mukaisia hiilidioksidin nettopoistumia koskevia sitoumuksia Ilmastolaista hiljattain tehtyyn sopimukseen sisältyy komission lausunto, jonka mukaan ilmastoneutraalisuuden saavuttaminen vuoteen 2050 mennessä edellyttää hiilinielujen kasvattamista (LULUCF:n mukaiset poistumat). Komission tiedonannossa ”EU:n ilmastotavoite vuodelle 2030 entistä korkeammalle – Panostetaan ilmastoneutraaliin tulevaisuuteen ihmisten hyväksi” (COM(2020) 562 final) arvioidaan, että EU:n hiilidioksidipoistumat olisi mahdollista nostaa yli 300 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttonniin vuoteen 2030 mennessä. Komissio tekee tämän tavoitteen mukaisesti ja 55-valmiuspaketin puitteissa ehdotuksia LULUCF-asetuksen tarkistamiseksi. Lisäksi, kuten alustavassa vaikutustenarvioinnissa todetaan, LULUCF-asetuksen tarkistamiseen liittyvässä vaikutustenarviointityössä tarkastellaan vaihtoehtoa, että maataloudesta syntyvät muut kuin hiilidioksidipohjaiset päästöt sekä maankäytöstä syntyvät hiilidioksidipäästöt ja -poistumat yhdistettäisiin uudessa LULUCF-asetuksessa vuodesta 2031 alkaen, mikä tarkoittaisi kansallisten alakohtaisten tavoitteiden asettamista maankäytön alalla, mukaan lukien kaikki siihen liittyvät kasvihuonekaasupäästöt ja poistumat.

(b) Komissio hyväksyy suosituksen.

(c) Komissio hyväksyy suosituksen.

³ <https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=39853>

Suositus 2 – Vähennetään viljellyistä kuivatuista eloperäisistä maista aiheutuvia päästöjä

(a) Komissio hyväksyy suosituksen.

(b) Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio aikoo sisällyttää turvemaiden ja kosteikkojen suojelun tulevaan ehdollisuuden kehykseen (GAEC 2) YMP:n strategiasuunnitelma-asetusta koskevassa ehdotuksessaan. Tämän vahvan perustan ansiosta jäsenvaltiot voivat käyttää merkittävän osan YMP:n tulevista määrärahoista kuivattujen eloperäisten maiden uudelleenkestutukseen/ennallistamiseen ympäristöjärjestelmissään ja erilaisissa maaseudun kehittämistoimenpiteissään. Komissio ottaa tämän näkökohdan huolellisesti huomioon arvioidessaan tulevia YMP:n mukaisia suunnitelmia.

Lisäksi komissio edistää hiiliviljelyä koskevan aloitteen avulla hiiliviljelyä liiketoimintamallina, joka luo biotalouden toimijoille uuden ilmastohyötyihin perustuvan tulonlähteen (lisätietoja komission vastauksessa suosituksen 3 alakohtaan b). Vuosina 2018–2020 toteutetussa tutkimuksessa ”Technical Guidance Handbook – establishment and implementation of carbon farming mechanisms in the EU”⁴ tarkasteltiin suunnitteluvaihtoehtoja hiiliviljelytukien kehittämiseksi viidellä lupaavalla alalla, myös turvemaiden ennallistamisen ja uudelleenkestuttamisen alalla. Tutkimus auttaa yksityisiä toimijoita ja viranomaisia käynnistämään yhä useampia hiiliviljelyaloitteita, jotka edistävät merkittävästi ilmastomuutoksen torjuntaa.

95. Komissio toteaa, että ilmastotoimien seuranta toteutettiin kaudella 2014–2020 ja että tilintarkastustuomioistuin on jo antanut siitä erityiskertomuksen. Komissio viittaa erityiskertomuksessa nro 31/2016 antamiinsa vastauksiin⁵.

YMP:n ilmastorahoitusosuuden yliarvioinnin ja viherryttämisen osalta edellä mainitussa kertomuksessa komissio muun muassa

- ei ollut samaa mieltä siitä, että suorien tukien viherryttäminen perustuu suurelta osin aiempiin hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksiin. Ekologisen alan osuus viljelyalasta ja viljelyn monipuolistaminen ovat uusia vaatimuksia, ja pysyvän nurmen säilyttämistä on vahvistettu voimakkaasti esimerkiksi asettamalla täysi suoja ympäristöllisesti herkälle pysyvälle nurmelle ja supistamalla pysyvän nurmen kyntömahdollisuuksia.
- uskoi myös, että suorien tukien viherryttämisen vaikutus ei ole vähäinen vaan merkittävä. Vaikutus kuvastaa oikealla tavalla sitä, missä määrin kolme viljelykäytäntöä liittyvät ilmastoon. On totta, etteivät viherryttämisvaatimukset koske kaikkia viljelijöitä, mutta käytettävissä olevien tietojen mukaan ne koskevat 72:ta prosenttia kyseessä olevasta kokonaisviljelyalasta, mikä on ilmastotoimien kannalta vielä olennaisempaa.

Katso myös komission vastaus kohtiin 86–88.

Suositus 3 – Raportoidaan säännöllisesti YMP:n vaikutuksesta ilmastomuutoksen hillintään

(a) Komissio ei hyväksy suositusta vaikutusten vuotuisesta arvioinnista. Tuleviin YMP:n strategiasuunnitelmiin kaavailut vuosittaiset tulosindikaattorit antavat tietoa siitä, miten jäsenvaltiot

⁴ Luettavissa osoitteessa <https://europa.eu/!WR87pg>

⁵ <https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=39853>

ovat edistyneet ilmastotoimien täytäntöönpanossa. Niiden vaikutusten arvioiminen, joita näillä toimenpiteillä on kasvihuonekaasujen nettopäästöihin, edellyttää tietoja useiden vuosien ajalta, mukaan lukien tietoa erilaisista kasvihuonekaasupäästöihin vaikuttavista ulkoisista tekijöistä (YMP ei nimittäin ole ainoa kasvihuonekaasupäästöihin vaikuttava seikka).⁶ Tällaisia arvioita tarkastellaan arvioinneissa, mutta ei kuitenkaan vuosittain.

(b) Komissio hyväksyy suosituksen.

Ilmastopolitiikan puitteissa maatalouden päästöt kuuluvat taakanjakoasetuksen soveltamisalaan yhdessä liikenne-, rakennus- ja jätealan päästöjen kanssa. Taakanjakoasetuksessa asetetaan vähennystavoitteita jokaiselle jäsenvaltiolle, ja näiden on toteutettava tarkoituksenmukaisia kansallisia politiikkatoimia niiden saavuttamiseksi. Mikäli tavoitteita ei saavuteta, sovelletaan seuraamuksia. Komissio tekee 55-valmiuspaketin puitteissa uusia lainsäädäntöehdotuksia, joilla lisätään entisestään kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä kaikilla aloilla, myös maataloudessa, jotta vuonna 2030 voidaan saavuttaa 55 prosentin kokonaisvähennys vuoteen 1990 verrattuna.

Tulevaa YMP:tä, Pellolta pöytään -strategiaa ja vihreän kehityksen ohjelmaa koskevissa ehdotuksissa esitetään myönteisiä kannustimia, joilla viljelijöitä palkitaan hiilidioksidin pitkän aikavälin poistumista. Komissio edistää esimerkiksi hiiliviljelyä koskevan aloitteen avulla hiiliviljelyä liiketoimintamallina, joka luo biotalouden toimijoille uuden ilmastohyötyihin perustuvan tulonlähteen. Komissio kehittää myös hiilidioksidipoistumien vahvistamista koskevaa sääntelykehystä, joka perustuu luotettavaan ja avoimeen hiilikirjanpitoon. Komissio toteuttaa tutkimuksen, jossa arvioidaan saastuttaja maksaa -periaatetta suhteessa maatalouden kasvihuonekaasupäästöihin.

⁶ Lisätietoja on yhteisen maatalouspolitiikan vaikutuksia ilmastonmuutokseen ja kasvihuonekaasupäästöihin käsittelevän julkaistun arviointia koskevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan luvussa 4 (metodi), luettavissa osoitteessa <https://europa.eu/!bn68Kvm>