

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
Neuvotteleva virkamies
Henri Backman

MUISTIO

17.3.2022

VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖS KEVÄTVILJOJEN JA RYPSIN KYLVÖSIEMENEN VARMUUSVARASTOJEN TILAPÄISESTÄ KÄYTTÖÖNOTOSTA

Kylvösiemenen varmuusvarastojen käyttöönotto Huoltovarmuuskeskuksen esityksestä

1. Tarve kylvösiemenen varmuusvarastojen käyttöönotolle

Kasvukausi 2021 oli erittäin kuiva koko Pohjois-Euroopassa. Kasvukauden aikana oli jo nähtävissä, että kuivuus tulee johtamaan voimakkaaseen sadontuotannon alenemaan myös Suomessa. Lisäksi tämän arvioitiin jo kesällä vaikuttavan myös vuoden 2022 viljojen kylvösiementilanteeseen. Kasvukauden 2021 viljasato oli noin 2,6 miljardia kiloa. Normaali viljasadon vuosivaihteluväli on noin 3,5-4,0 miljardia kiloa. Sadonmenetyks oli noin 30 prosenttia kymmenen vuoden keskiarvoon verrattuna. Viljalajeista ohran sadon alenema oli vielä tätäkin suurempi.

Kasvukauden 2021 huonojen kasvuolosuhteiden vuoksi Huoltovarmuuskeskus on seurannut viljojen kylvösiementilannetta. Siemenkauppiaitten yhdistys ry toimitti Huoltovarmuuskeskukselle 26.11.2021 esityksen varmuusvarastojen avaamiseksi kevätiljojen (ohra, kevätehnä ja kaura) sekä rypsin osalta, koska kasvukausi oli erittäin haasteellinen ja siementuotannon sadon määrä arvioitiin jäävän noin puoleen normaalista. Tuontisiemenellä tai itävyyspoikkeuksilla ei ole mahdollista korvata syntyneitä vajetta.

Huoltovarmuuskeskus on toimittanut työ- ja elinkeinoministeriölle 18.2.2022 päivityn esityksen, jossa esitetään kylvösiemenen varmuusvarastojen käyttöönottoa kevätiljojen (ohra, kaura ja kevätehnä) kylvösiemenen osalta enintään 15 000 tonnia ja rypsin kylvösiemenen osalta enintään 50 tonnia. Huoltovarmuuskeskuksen arvion mukaan varmuusvarastojen palauttaminen ennalleen kestää markkinoista ja tuotanto-oloista riippuen 1-3 vuotta.

Kylvösiemenen on elintarviketuotannon kannalta välttämätön tuotantopanoks ja tuonnin merkitys on pieni. Kylvösiemenenhuolto perustuukin käytännössä täysin kotimaisen tuotannon varaan, kaupallisiin varastoihin ja viime kätisenä keinona varmuusvarastoihin.

2. Varmuusvarastointia koskeva lainsäädäntö

Laissa huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) säädetään valtion varmuusvarastoinnista. Lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät. Lain 2 §:n mukaan huoltovarmuuden turvaamiseksi kaikissa oloissa on luotava ja ylläpidettävä riittävä valmius hyödykkeiden tuottamiseksi sekä tuotannon, jakelun, kulutuksen ja ulkomaankaupan ohjaamiseksi.

Lain 3 §:n mukaan valtion varmuusvarastoja pidetään väestön toimeentulolle, elinkeinoelämän toiminnalle ja maanpuolustusta tukevalle tuotannolle sekä huoltovarmuutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta välttämättömistä raaka-aineista ja tuotteista. Varastojen käyttöönotosta päättää valtioneuvosto. Varastojen käyttöönotosta ei ole säädetty muita kriteereitä. Siemenviljan varmuusvarastot ovat lain 3 §:ssä tarkoitettuja valtion varmuusvarastoja. Lain 6 §:n mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on valtion varmuusvarastojen ylläpito.

Valtioneuvosto on päättänyt edellisen kerran kylvösiemenen varmuusvarastojen käyttöönotosta 1.3.2018. Silloin päätös koski enintään 20 000 tonnia viljan sertifioitua kylvösiementä.

Hallituksen esityksessä HE 44/2005 vp huoltovarmuuden turvaamiseksi annetun lain muuttamisesta todetaan muun muassa seuraavaa:

Yksityiset elinkeinoharjoittajat ja julkiset palveluntuottajat varautuvat liiketoiminnassaan erilaisiin häiriötilanteisiin, jotka ovat osa normaalia liiketoiminnan riskiä. Toiminnan ollessa riittävällä kannattavuustasolla nämä liiketoimintariskit ovat luonnollinen osa yritysten ja laitosten riskienhallintaa. Tällaiset tilanteet eivät siis kuulu huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain soveltamisalaan. Kaupallisen riskienhallinnan ulkopuolelle jää elinkeinoharjoittajan liiketoimintariskiin kuulumaton vyöhyke, jonka aiheuttaa valtiovallalle velvoitteen turvata väestön toimeentulon ja maan talouselämän kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot, vaikka ei ole kysymys valmiuslainsäädännössä tarkoitetuista poikkeusoloista.

3. Lausuntopyyntö kylvösiemenen varmuusvarastojen käyttöönottoedellytysten selvittämiseksi

Huoltovarmuuskeskus lähetti osana kylvösiementilanteen seurantaansa siemenalan toimijoille 13.12.2021 lausuntopyynnön mahdollisesta varmuusvarastojen käyttöönottoedellytysten selvittämisestä. Lausuntopyyntö toimitettiin maa- ja metsätalousministeriölle, Ruokavirastolle, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK:lle, Hankkija Oy:lle, Peltosiemen Oy:lle, Tilasiemen Oy:lle ja Lantmännen Agro Oy:lle. Lausuntopyynnön saaneet yritykset vastaavat lähes kokonaan koko viljan kylvösiementuotannon sertifioidusta tuotannosta, vähäisiä määriä jalostajien ja lajike-edustajien sertifiointeja lukuun ottamatta.

Tämän lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö pyysi 23.2.2022 maa- ja metsätalousministeriöltä täydentävän lausunnon Huoltovarmuuskeskuksen esityksestä ottaa käyttöön kylvösiemenen varmuusvarastot.

Kaikissa lausunnoissa pidettiin kylvösiementen varmuusvarastojen avaamista tarpeellisena ja välttämättömänä toimenpiteenä. Lausunnoissa todettiin tiivistetysti seuraavaa:

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) puoltaa Huoltovarmuuskeskuksen esitystä kylvösiemenen varmuusvarastojen käyttöönotosta. MMM katsoo, että ongelmat kylvösiementen saatavuudessa johtuvat etenkin kasvukauden epäedullisista luonnonolosuhteista, joihin viljelijöillä tai siemenalan toimijoilla ei ole ollut juuri mahdollista varautua ennakkoon tai reagoida. Kylvösiemen on erittäin tärkeä tuotantopanos ja sen riittävä saatavuus kylvöille on tärkeää tulevan kasvukauden sadon ja siten koko ruokaketjun toiminnan kannalta. MMM myös toteaa, että varmuusvarastojen käyttöönoton yhteydessä on huolehdittava siitä, että käyttöönotto tapahtuu toimijoiden osalta tasapuolisesti, eikä se aiheuta tarpeetonta markkinahäiriötä.

MMM:n esityksestä Euroopan komissio myönsi 14.12.2021 Suomelle luvan alentaa väliaikaisesti kauran, vehnän, ohran, herneen ja härkäpavun sekä rypsin ja hampun sertifioidun siemenen itävyysvaatimusta haettujen määrien ja lajikkeiden osalta. MMM:n asetus (1141/2021) kylvösiemenen sertifiointia koskevasta väliaikaisesta poikkeuksesta tuli voimaan 21.12.2021 ja se on voimassa 30.6.2022 saakka.

Suuri osa tiloista tuottaa omaan käyttöönsä tilan omaa siementä (TOS-siemen) seuraavan kevään kylvöjä varten. TOS-siemen otetaan usein tilan viljasadosta. Mikäli tilan viljasato on jäänyt tavanomaista pienemmäksi ja viljavarastot ovat aiemmilta satokausilta pienet, se voi vaikuttaa siihen, kuinka paljon TOS-siementä on käytettävissä. MMM katsoo olevan mahdollista, että tavanomaista heikompi TOS-siemensato lisää sertifioidun siemenen kysyntää.

Lisäksi MMM katsoo, että hyvän viljasadon merkitys satokaudelle 2022/2023 on korostunut, sillä syksyn 2021 heikon viljasadon vuoksi satokauden 2021/2022 viljan loppuvarastojen määrän on arvioitu olevan selvästi aiempia vuosia pienempi. Lisäksi Ukrainan tilanne sekoittaa väistämättä myös kansainvälisiä vilja- ja öljykasvimarkkinoita satokaudella 2022/2023.

Ruokavirasto katsoo, että kylvösiemenen varmuusvarastojen käyttöönotto on tarpeen seuraavan kasvukauden viljasadon turvaamiseksi. Ruokavirasto tuo myös esille Euroopan komission myöntämän luvan alentaa tiettyjen lajien kylvösiementen itävyysvaatimusta, koska siemensato jäi pieneksi. Itävyyspoikkeuksella ei kuitenkaan tyydytetä siemenen kysyntää. Lisäksi Ruokavirasto arvioi, että tilan oman siemenen (TOS-siemen) itävyys on todennäköisesti hieman heikempi kuin virallisen sertifioidun siemenen.

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto (MTK) kannattaa kylvösiemenen varmuusvarastojen käyttöönottoa ohran, kevätvehnän, kauran ja rypsin osalta. MTK toteaa, että kasvukauden 2021 sääolosuhteet olivat erittäin haastavat. Kasvukauden haastavuus näkyy myös sementuotantotiloilla ja sertifioidun siemenen määrä ja laatu jäävät selvästi tavanomaista heikommaksi. Ostosiemenen tarve tulevalle kasvukaudelle on tiloilla normaalia suurempi. Esitetty käyttöönotto yhdessä Euroopan komission Suomelle myöntämän itävyyspoikkeuksen kanssa, lisää sertifioidun kylvösiemenen määrää markkinoilla.

Hankkija Oy, Lantmännen Agro Oy, Peltosiemen Oy ja Tilasiemen Oy puolsivat lausunnoissaan kylvösiemenen varmuusvarastojen käyttöönottoa. Lausunnoissa tuotiin esille kasvukauden 2021 poikkeukselliset olosuhteet ja kylvösiemensadon jäämisen poikkeuksellisen alhaiseksi. Lisäksi kiinnitettiin huomiota siihen, että käyttöönotto ei saa aiheuttaa markkinahäiriöitä normaalia markkinaehtoilta toimivaan siemenkauppaan eivätkä purkua tekevät siemenliikkeet saa aiheetonta markkinaetua siitä.

Edellä mainitun lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö pyysi 23.2.2022 Kilpailu- ja kuluttajavirastolta lausunnon mahdollisen käyttöönoton markkinavaikutuksista.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) toteaa lausunnossaan yleisellä tasolla, että valtion varmuusvarastojen käyttöönoton Huoltovarmuuskeskuksen esityksen mukaisesti voidaan ennakoida lisäävän sertifioidun kylvösiemen saatavuutta tavalla, joka voi edistää markkinoiden toimivuutta lyhyellä tähtämällä. Toisaalta suunnitellut toimenpiteet voivat vaikuttaa markkinatoimijoiden odotuksiin vastavista tarjontaa täydentävistä julkisista toimista myös jatkossa ja muuttavat alkutuottajien ja pakkaamoiden kannustimia kylvösiementen markkinoilla sekä niihin liitännäisillä markkinoilla pidemmällä aikavälillä.

Varmuusvarastojen käyttöönottamisen tarkoituksena ei ole siemenkaupan kysynnän ja tarjonnan vaihteluiden tasaaminen, mutta KKV:n lausunnossa todetaan, että toimenpiteet täydentäisivät väistämättä markkinoilla saatavilla olevaa tarjontaa. Toimenpiteiden positiiviset vaikutukset kohdistuisivat erityisesti elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa oleviin alkutuottajiin. KKV:n arvion mukaan kylvösiemenen tarjonnan lisäämisestä hyötyisivätkin erityisesti alkutuottajat, jotka ovat täysin riippuvaisia ostosiemenestä ja joiden omat viljasadot ovat tuhoutuneet katovuonna jopa kokonaisuudessaan.

KKV korostaa lausunnossaan, että varmuusvarastojen mahdollista käyttöönottoa koskevat toimenpiteet tulee suunnitella ja vaiheistaa siten, ettei Huoltovarmuuskeskus saata kylvösiementä markkinoille tavalla, joka olisi omiaan heikentämään kaupallisia varastoja hallinnoivien pakkaamojen asemaa markkinoilla tai vääristämään markkinatoimijoiden keskinäistä kilpailua. Purettavien varmuusvarastojen myynnissä tulee myös varmistaa ostajien tasapuolinen kohtelu.

KKV otti vielä lausunnossaan esille EU:n asetuksen maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä (1308/2013), joka sisältää myös markkinahäiriöiden vastaisia toimenpiteitä, erityisiä ongelmia sekä markkinoiden vakavia epätasapainotiloja koskevia säännöksiä, joiden nojalla komissio voi antaa erillisiä säädöksiä markkinatilanteen korjaamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä. KKV:n esille nostamaan asetukseen huomiona, että komissio on käyttänyt vuosien saatossa erittäin harvakseltaan kyseistä säädösvaltaansa. Kokemus on osoittanut, että tällöin on ollut vähintäänkin useaa jäsenvaltiota tai kokonaista tuotantosektoria koskeva vakava markkinahäiriö tai erityinen ongelma ennen kuin komissio on ryhtynyt toimenpiteisiin. EU:n yhteisessä maatalouspolitiikassa komissio luottaa sisämarkkinoiden toimivuuteen. Tämä koskee myös niitä tapauksia, jos tiettyä maatalousraaka-ainetta ei ole

riittävästi tarjolla jossain EU:n jäsenvaltiossa. Suomen kylvösiemenongelmaan tästä ei kuitenkaan ole ratkaisua, sillä muualla viljeltävät kylvösiemenlajikkeet eivät menesty täällä riittävän hyvin.

4. Päätösesitys

Kasvukauden 2021 poikkeukselliset sääolosuhteet ovat aiheuttaneet pulan kevätiljan ja rypsin kylvösiemenistä, mihin ei normaalin liiketoiminnan riskienhallinnan keinoin ole voinut kohtuudella varautua. Heikko satovuosi 2021 pienensi merkittävästi viljasadon määrää ja samoin myös tilojen oman siementuotannon (TOS) siemenen tuotantoedellytyksiä. Tilojen oman siementuotannon merkitys on suuri. Noin 70 % vilja-alasta kylvetään vuosittain TOS-siemenellä. TOS-siemenen tuotannon onnistuminen ja viljelijöiden käyttöaikomukset vaikuttavat sertifioidun kylvösiemenen kysyntään. Lähtökohteisesti korkea viljan hinta kasvattaa sertifioidun kylvösiemenen tarvetta viljatilojen myydessä suuremman osan sadosta syksyn ja talven aikaan sekä aikomuksena ostaa tarvittava kylvösiemenmäärä keväällä. TOS-siemenen määrästä ja käytöstä on vaikea antaa tarkkoja arvioita, koska TOS-siemenen käyttöön vaikuttaa usea asia. Asia on käsiteltävä mahdollisena epävarmuustekijänä, jonka vaikutus tiedetään vasta myöhemmin.

Maa- ja metsätalousministeriö haki loppuvuodesta 2021 Euroopan komissiolta lupaa alentaa sertifioidun siemenen itävyysvaatimusta siemenpulan välttämiseksi (direktiivin 217/2006 mukainen menettely). Perusteluina pyynnölle oli poikkeukselliset kasvukauden sää- ja korjuuolosuhteet, jotka vaikuttivat sadon määrään ja laatuun. Maa- ja metsätalousministeriön asetus (1141/2021) kylvösiemenen sertifiointia koskevasta väliaikaisesta poikkeuksesta tuli voimaan 21.12.2021 ja se on voimassa 30.6.2022 saakka. Alennetulla itävyysvaatimuksella voidaan markkinoille saada jonkin verran lisää sertifioitua siementä, mutta se ei riitä kattamaan vajetta markkinoilla.

Varmuusvarastojen purkaminen ei ole keino vähentää normaalia liiketoimintaan kuuluvaa riskiä. Kylvösiemenen tarjonnan riittävyys riippuu sääolosuhteiden lisäksi alan toimijoiden liiketoiminnallisista ratkaisuista, joihin liittyvää riskiä ei voi siirtää valtion kannettavaksi. Kevään 2022 kylvösiemenpula on kuitenkin huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 1 §:n mukainen poikkeusoloihin verrattava vakava häiriö, jolloin varmuusvarastoja voidaan valtioneuvoston päätöksellä purkaa. Riittävä kylvösiemenen tarjonta ei ole turvattu itävyyspoikkeusasetuksesta huolimatta. Siemenvajetta ei voida myöskään ratkaista sertifioidun siemenen tuonnilla, koska kylvösiementä pohjoisiin olosuhteisiin soveltuvista ja Suomessa viljellyistä lajikkeista ei juurikaan ole saatavilla muista maista.

Valtioneuvoston päätöksen huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018) kohta 7.4 määrittelee, että valtion varmuusvarastoissa pidetään viljaa kotimaisen tarjonnan varmistamiseksi vakavien häiriötilanteiden sekä poikkeusolojen varalta siten, että maassa käytettävissä oleva määrä vastaa vähintään kuuden kuukauden keskimääräistä kulutusta ihmisravinnoksi. Lisäksi varmuusvarastoidaan alkutuotantoa varmistavia kylvösiemeniä, rehuvalkuaista ja muita välttämättömiä tuotantopanoksia.

Riittävästä kylvösiemenen tarjonnasta on tarpeellista huolehtia maatalouselinkeinon tuotantomahdollisuuksien jatkuvuuden turvaamiseksi huoltovarmuuden näkökulmasta. Valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitepäätöksen mukaan toimiva elintarvikehuolto on yhteiskunnan elintärkeä toiminto. Lisäksi päätöksessä todetaan, että kotimaisen alkutuotannon monipuolisuus, kriittiset tuotantopanokset ja riittävä laajuus turvataan.

Ottaen huomioon kasvukauden 2021 poikkeukselliset sääolosuhteet sekä edellä mainituissa lausunnoissa esitetyt näkemykset kylvösiemenen riittävydestä kasvukaudelle 2022 työ- ja elinkeinoministeriö pitää varmuusvarastojen purkamista liitteessä 2 olevassa päätösehdotuksessa esitettävällä tavalla perusteltuna.

Huoltovarmuuskeskuksen tulee hoitaa varastojen purkuprosessi kilpailuneutraalisti huomioiden eri toimijoiden kaupalliset ja maantieteelliset alueet, alueelliset ja lajikkeelliset siementarpeet sekä eri kaupallisten toimijoiden siemenvarastoinnin sopimusjärjestelyt Huoltovarmuuskeskuksen kanssa. Kaupallisista varastoista markkinoille saatava siemen ja alennetulla itävyysvaatimuksella sertifioidut siemenet ovat käytössä ensin ennen varastojen purkamista. Kevätviljan ja rypsin kylvösiemenen varmuusvarastoista käytetään ainoastaan välttämätön siemenmäärä.