

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2008 rd

**Regeringens proposition med förslag till bered-
skapslag samt vissa lagar som har samband
med den**

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 februari 2008 en proposition med förslag till beredskapslag samt vissa lagar som har samband med den (RP 3/2008 rd) till försvarsutskottet för beredning. Försvarsutskottet beredde den 19 februari 2008 de övriga fackutskotten tillfälle att lämna utlåtande om befogenheter under kristid till den del de hänför sig till utskottens ansvarsområde.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Seppo Kipinoinen, försvarsministeriet

- regeringsråd Timo Tolvi, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningssekreterare Liisa Vanhala, justitieministeriet
- förvaltningsdirektör Asko Harjula, Försörjningsberedskapscentralen
- direktör Olli-Pekka Väänänen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- logistikchef Harri Rumpunen, Skogsindustri rf.

Dessutom har utskottet fått skriftligt utlåtande från

- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC
- Livsmedelsindustrieförbundet rf

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Utskottet konstaterar att reformen genomförs för att beredskapslagen ska uppfylla kraven i grundlagen. Dessutom behöver bestämmelserna om myndigheternas befogenheter under undantagsförhållanden moderniseras.

Definitionen av undantagsförhållanden har nu kompletterats med pandemier som till sina verk-

ningar kan jämföras med synnerligen allvarliga storolyckor. Under de senaste åren har man redan lagt upp beredskapsplaner inför en eventuell pandemi. För att samhällets vitala funktioner ska kunna tryggas i sådana situationer behövs befogenheterna i beredskapslagen. En omfattande pandemisk smitta är en mycket allvarlig situation som inte bara berör sjukvården utan som dessutom får omfattande konsekvenser för andra funktioner i samhället. För produktionen och

distributionen av livsmedel handlar det också om att resursanvändningen måste organiseras så att medborgarnas basala behov blir tillgodosedda så rättvist som möjligt. Det är alltså helt befogat att precisera definitionen för att garantera att livsmedelsförsörjningen fungerar.

I anknytning till definitionen av undantagsförhållanden påpekas det i en utredning till utskottet att man i beredskapsarbetet och vid beredskapsövningar upprepade gånger har uppmärksammat problemet med den så kallade grå fasen (en allvarlig störning i de normala förhållandena som betyder att man kraftfullt måste ingripa i resursanvändningen i olika faser av livsmedelsförsörjningen). I många fall betyder det t.ex. att transporter måste ordnas på ett avvikande sätt, att arbetskraften utnyttjas med avvikelse från det normala, osv. Men lagstiftningen för normala förhållanden gör det svårt eller rentav omöjligt att tillgripa sådana åtgärder. Arbetslagstiftningen och t.ex. konkurrenslagstiftningen begränsar den till buds stående metodarsenalen, genomförandet och t.o.m. planeringen av åtgärder.

Utskottet noterar å andra sidan att beredskapslagen inte behöver täcka in alla hot mot samhällets vitala funktioner. En del av dem är av sådant slag att det är bäst att förbereda sig för dem i lagstiftning för normala förhållanden. Inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde regleras exceptionella situationer i anknytning till djurs eller växters hälsa eller livsmedelshygien i lagen om djursjukdomar (55/1980), lagen om bekämpande av djursjukdomar som med lätthet sprida sig (488/1960) och lagen om skydd för växters sundhet (702/2003). I de här delarna är lagstiftningen heltäckande och det finns ingenting som talar för att bestämmelser om exceptionella situationer behöver tas in i beredskapslagen.

Inom primärproduktionen av livsmedel bör målet vara att befolkningen under undantagsförhållanden kan garanteras tillgång till kost med normalt energiinnehåll. Om skörden utfaller dåligt eller om det förekommer störningar i importen, ska livsmedelsproduktionen tryggas så att det finns försörjningsberedskap för livsmedel

livsmedel motsvarande minst en skördeperiod. Vid störningar i importen kan det också bli aktuellt att reglera produktionsinsatserna i jordbrukets primärproduktion. Då gäller det att trygga tillgången till bl.a. flytande bränsle, foder, gödselmedel och växtskyddsmedel inom jordbrukets primärproduktion. Också de myndigheter som svarar för livsmedelssäkerhet och bekämpning av djursjukdomar ska kunna fungera under undantagsförhållanden t.ex. så att de reglerar användningen av veterinärmediciner.

I en rapport till utskottet konstateras det att det i enlighet med statsrådets gällande målbeslut finns 80 000 ton spannmål i lager som lämpar sig som utsäde. Ungefär halva volymen består av certifierat utsäde och resten av sortrent spannmål. Reserverna av certifierat utsäde kan tas i bruk genom ett beslut av statsrådet, men för att sortren spannmål ska kunna användas som utsäde krävs det särskilt tillstånd från EU-kommissionen. Det är absolut nödvändigt att det finns adekvata säkerhetsupplag av utsädesspannmål, anser utskottet.

Under undantagsförhållanden är råvarutillgången en grundläggande faktor som styr livsmedelsproduktionen och under sådana knappa omständigheter måste användningen av råvaror kunna styras så att beredningen koncentreras på framställning av produkter som tryggar medborgarnas basunderhåll. Planeringen av livsmedelsproduktionen inför undantagsförhållanden bör därför ta fasta på så kallade genomsnittsprodukter, dvs. de viktigaste baslivsmedlen. Produktionsplanerna för livsmedelsindustrin måste i det här avseendet vara förenliga med planerna för undantagsförhållanden inom primärproduktionen.

Det framhålls i en utredning till utskottet att Försörjningsberedskapscentralen i sin verksamhet på senare tid allt mer kommit att prioritera insatser för att förebygga störningar i normala förhållanden och lindra konsekvenserna av dem. Inom jordbruket och livsmedelsekonomin har man redan länge prioriterat beredskapslagring av produktionsinsatser och spannmål i stor skala. Detsamma gäller livsmedelsektorn som organiserats i anknytning till försvarsekonomiska

planeringsdelegationen samt primärproduktionspoolen, livsmedelsindustripoolen och handels- och distributionspoolen, där man inriktat sig på beredskap för undantagsförhållanden och störningar. Utskottet menar att den nya beredskapslagen ger en mer strukturerad grund för beredskapsplaneringen och de förberedande insatserna.

Utskottet framhåller i sitt betänkande om statsrådets jordbrukspolitiska redogörelse (JsUB 7/2006 rd — SRR 4/2005 rd) att ett av de grundläggande målen med EU:s jordbrukspolitik allt sedan EEG-fördraget har varit att trygga tillgången till jordbruksprodukter. Målet har aldrig konkretiserats på allvar, och EU har i stället närmast sett överproduktionen som ett problem. Unionen har försökt se till att den inre marknaden kan fungera fritt och därmed trygga tillgången. Att den fria marknaden av någon anledning inte skulle fungera och tillgången på livsmedel skulle bereda problem på vissa områden har inte analyserats inom EU. Unionen har inte ansett att frågan om tryggad försörjning (med undantag av energiförsörjningen) skulle omfattas av dess behörighet. Även om spannmål i interventionslagen i vissa fall släppts ut på marknaden i regioner som lider av torka, hålls dessa lager inte i syfte att trygga försörjningsförmågan, utan som ett instrument för marknadsutjämning. Utskottet ansåg i sitt betänkande att vår försörjningstrygghet har försämrats under EU-medlemskapet bl.a. till följd av lägre skördenivåer och färre markförbättringar på odlad mark. Därför förutsatte det större hänsyn till aspekter på tryggad livsmedelsförsörjning i Finland, eftersom varje stat har både rätt och skyldighet att se till att landets befolkning har tillgång till livsmedel och att livsmedlen är säkra.

I betänkandet påpekade utskottet vidare att försörjningsberedskapen involverar hela livsmedelsproduktionen och dess struktur. Om produktionen försvagas på ett visst område, försvagas också grundvalen för försörjningsberedskapen. Minskad produktion av enstaka produkter, som socker, betyder inte i sig att försörjningsberedskapen urholkas, men minskad produktion el-

ler total avsaknad av vissa produkter bidrar till att försvaga helheten.

Utskottet poängterar att marknadssituationen för livsmedelsekonomin har förändrats i ett globalt perspektiv sedan redogörelsen gavs. Världsmarknadspriserna på livsmedel har stigit och gett upphov till missnöjesyttringar världen över. Samtidigt har det blivit aktuellt att se över målen för gemenskapens jordbrukspolitik på nytt.

De viktigaste förslagen med tanke på utskottets ansvarsområde

De viktigaste bestämmelserna med tanke på utskottets ansvarsområde i förslaget till beredskapslag finns i 5 kap. (Säkerställande av produktionen och distributionen av nyttigheter samt energiförsörjningen). Där finns bestämmelser om styrning och reglering av gårdsbrukets primärproduktion (30 §), tryggande av vattentillgången (43 §) och tryggande av virkes- och torvtillgången (44 §). Med undantag av tryggande av vattentillgången finns motsvarande befogenhetsbestämmelser också i gällande lag, även om de är mer generellt formulerade.

I lagförslagets 30 § föreskrivs det om inköpstillstånd för gödselmedel, foder, bekämpningsmedel och läkemedel avsedda för medicinsk behandling av djur. Närmare bestämmelser om vilka produkter som omfattas av inköpstillstånd ska utfärdas genom förordning av statsrådet. En gårdsbruksidkare får använda nyttigheter som kräver inköpstillstånd bara för produktion som är nödvändig för att trygga livsmedelsproduktionen. Genom förordning av statsrådet ska det också föreskrivas närmare hurdan produktion som anses nödvändig för att trygga livsmedelsproduktionen.

I sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om riktlinjer för energi- och klimatpolitiken under den närmaste framtiden — en nationell strategi för verkställandet av Kyotoprotokollet (JsUU 6/2006 rd — SRR 5/2005 rd) noterar utskottet att självförsörjningen på komplementprotein i Finland i dag bara är 15 procent. Med hänvisning till detta är det ytterst viktigt att tillgången till proteinfoder för husdjursproduktion tryggas också under undantagsförhållanden.

Försörjningsberedskapscentralen har till uppgift att trygga tillgången till nödvändiga veterinärmedicinska läkemedel. Det är viktigt att klarlägga om det nödvändiga samarbetet mellan social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet under normala förhållanden bör upprätthållas och förstärkas på detta område, t.ex. så att man upprättar en delegation.

För att säkerställa produktionen och distributionen av nyttigheter föreslås en ny bestämmelse om tryggnad av vattentillgången (43 §). Syftet är att trygga vattenförsörjningen i samhällena under undantagsförhållanden. Jord- och skogsbruksministeriet ska genom sitt beslut kunna förplikta ett vattentjänstverk att leverera eller tillhandahålla vatten utanför dess eget verksamhetsområde. Dessutom ska ministeriet kunna ändra en rätt till vattentäkt som grundar sig på vattenlagen. Genom ändringen ska vattentäkten tillfälligt kunna begränsas eller utvidgas. Utskottet påpekar att en god kvalitet och tillräcklig tillgång på vatten är nödvändiga för att livsmedelsförsörjningen ska fungera i alla delar. De problem med vattenkvaliteten som kommit fram på senare tid redan under normala förhållanden har bara gjort det ännu mer angeläget att förbättra beredskapen för vattenförsörjningen inför olika slag av störningar. Utskottet noterar att vattentillförseln och hela systemets störningsfria funktion är beroende inte bara av kvaliteten och tillgången på färskvatten utan också på många andra faktorer (som eltilförseln till vattenverken).

I 44 § föreskrivs det om tillgången till virke och torv för att trygga landets ekonomiska liv, energiförsörjningen och nödvändigt byggande. Bestämmelsen föreslås bli preciserad så i förhållande till motsvarande bestämmelse i den gällande beredskapslagen att överlåtelseskyldigheten också kan gälla avverkat virke.

Fungerande logistik, däribland framför allt transporter, spelar en nyckelroll i hela livsmedelsförsörjningen. Såväl primärproduktionen som livsmedelsindustrin är helt beroende av en punktlig logistik. En fungerande distribution av dagligvaror är i sin tur ett absolut villkor för att affärnätet ska fungera och kunna betjäna kunder. Lagförslaget (69 § 3 mom.) innehåller en

förpliktelse att upprätthålla en särskild databas över fordon som behövs för transporter inom företaget som är kritiska med tanke på försörjningsberedskapen. På detta sätt vill man säkerställa att det finns drivmedel för nödvändiga transporter och att fordonen är tillgängliga när företagen behöver dem. Det är viktigt att man lägger upp reserveringssystemet för transportfordon så att det också beaktar behovet av civila transporter som är kritiska med tanke på försörjningsberedskapen.

Bestämmelserna i 9 kap. handlar om att trygga data- och kommunikationssystemens funktionsduglighet och tillgången till posttjänster. Utskottet vill lyfta fram hur viktigt det är också för landsbygdsnäringarna att tjänsterna fungerar i krissituationer.

Paragraferna i 13 kap. medger en viss anpassning av arbetskraften under förändrade produktionsvillkor. Det kan av olika skäl bli nödvändigt att utnyttja produktionskapaciteten effektivare. Utskottet påpekar att störningar i tillförseln och distributionen av energi, knappheten på arbetskraft (t.ex. vid en pandemi), omlagda transportruttor (t.ex. vid naturkatastrofer) och svårigheter med att underhålla produktionslinjer (t.ex. vid försvårad tillgång till reservdelar) kan komma att kräva avvikande arbetstider och arbetsskift. Då behövs framför allt möjligheten i 92 § att reglera arbetstiderna för att garantera en tillräcklig produktionsnivå.

Utskottet konstaterar att det kan visa sig överraskande svårt att anvisa arbetskraft för jordbruket, inte minst under undantagsförhållanden. I propositionen har bedömningen uppdragits åt arbetskraftsmyndigheterna. Det är angeläget att myndigheterna besitter den nödvändiga sakkunskapen för att identifiera arbetskraftsbehovet också inom primärproduktionen. Det framhålls i en utredning till utskottet att arbetskraftsbyråernas arbetskraftskommissioner nuförtiden har ytterst få medlemmar som representerar jordbruket och egenföretagare.

Med tanke på försörjningsberedskapen är också säkerhetsupplagen av s.k. mellandestillat mycket viktiga, anser utskottet. En volym motsvarande fem månaders förbrukning av mellan-

destillat av bränslen har enligt målen lagrats i olika delar av landet. Primärproduktionens behov ska också till denna del beaktas i regleringsplanerna, vad gäller både mängd och regional täckning.

Förfarandet med inköpstillstånd ska gälla också den brännolja som används inom gårdsbrukets primärproduktion. Mängden brännolja som används inom gårdsbruket under undantagsförhållanden beror på det övergripande sparmålet för flytande bränsle i 29 § och på hur målet fördelas mellan olika ändamål. Inköpstillstånd ska beviljas av landsbygdsnäringsmyndigheten i kommunen. Volymen av gårdsbruksidkarens tidigare produktion ska beaktas särskilt i tillståndet. Beslut om gödselmedel, bekämpningsmedel och brännolja som används för jordbruk på områden i Forststyrelsens besittning ska däremot fattas av jord- och skogsbruksministeriet.

Speciellt med hänsyn till de förändringar som helt nyligen har skett i ägarförhållandena när det gäller aktörer på gödselmedelsmarknaden i Finland och konsekvenserna av dem är det nödvän-

digt att poängtera att tillgången till gödselmedel inom primärproduktionen måste tryggas i alla lägen.

Arbetsmaskinernas bränsleförbrukning har förändrats åtminstone när det gäller maskiner för virkesdrivning, torvproduktion och arbetsmaskiner i hamnar och terminaler samt inom jordbruket, och det bör enligt utskottet beaktas. Maskinerna har tidigare drivits med samma typ av lätt brännolja som använts för uppvärmning, men på grund av de förändrade utsläppskraven och en mer avancerad motorteknik använder man i dag en särskild motorbrännolja (lindrigare beskattad dieselolja) som drivmedel. Utskottet vill att arbetsmaskiner beaktas särskilt när användningen av drivmedel regleras.

Utlåtande

Jord- och skogsbruksutskottet anser

att försvarsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 25 april 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Pertti Hemmilä /saml
medl. Hannu Hoskonen /cent
Anne Kalmari /cent
Lauri Kähkönen /sd
Esa Lahtela /sd
Mats Nylund /sv
Pentti Oinonen /saf

Klaus Pentti /cent
Petri Pihlajaniemi /saml
Erkki Pulliainen /gröna
Kari Rajamäki /sd
Arto Satonen /saml
Katja Taimela /sd
Pekka Vilkuna /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Carl Selenius.