

Jord- och skogsbruksutskottet

Statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen (SRR 8/2022 rd): Ärendet har remitterats till jord- och skogsbruksutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Riitta Ukkonen, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Pertti Härmäläinen, arbets- och näringsministeriet
- säkerhetschef Juha Suutarinen, Naturresursinstitutet
- chef Nuutti Nikula, Försörjningsberedskapscentralen
- utvecklingsdirektör Markus Lassheikki, Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- inrikesministeriet
- försvarsministeriet
- Naturresursinstitutet
- Livsmedelsverket
- Finlands Kommunförbund
- Centraförbundet för Fiskerihushållning
- Livsmedelsindustriförbundet rf
- Konsumentförbundet ry
- Finlands Dagligvaruhandel rf
- Finlands Byar rf
- Finlands Vattenverksförening rf
- Svenska Lantbruksproducenternas Centraförbund SLC rf
- Nätverket för att säkra förutsättningarna för ett gott liv på landsbygden
- Yara Suomi Oy.

Inget yttrande av

- Belor Agro Oy

Utlåtande JsUU 31/2022 rd

- Cemagro Oy.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen fastställs de centrala målen för utvecklingen av försörjningsberedskapen fram till 2030. Utifrån riksdagsbehandlingen av redogörelsen fås riktlinjer för det fortsatta arbetet, varefter arbetet med att uppdatera statsrådets beslut om målen för försörjningsberedskapen inleds. Jord- och skogsbruksutskottet ser det som viktigt att det nu för första gången har utarbetats en redogörelse om försörjningsberedskapen. Det huvudsakliga målet för primärproduktionen, som hör till jord- och skogsbruksutskottets ansvarsområde, är att trygga människors grundläggande behov, såsom vatten, mat och energi, samt att tillhandahålla råvaror och tjänster för många olika behov, såsom boende, kläder och hygien. Utskottet har granskat redogörelsen utifrån sitt eget ansvarsområde och lyfter i sitt utlåtande fram livsmedelsförsörjningen som en del av försörjningsberedskapen, de lagstiftningsprojekt som behövs för att garantera försörjningsberedskapen samt betydelsen av regional och lokal beredskap i arbetet med försörjningsberedskapen.

Jord- och skogsbruksutskottet påpekar att redogörelsens analys av försörjningsberedskapens omvärld och därtill hörande förändringar omfattar de mest betydande frågorna. Som det konstateras i redogörelsen har Rysslands krig i Ukraina på ett grundläggande sätt förändrat säkerheten och omvärlden. Klimatförändringen, digitaliseringen, cybersäkerheten och hybridhoten har också beaktats i analysen av hur försörjningsberedskapens omvärld kan utvecklas. De frågor i anslutning till klimatförändringen som är särskilt viktiga med tanke på den nationella försörjningsberedskapen är energiomställningen, de konsekvenser som extrema väderfenomen har för den fysiska infrastrukturens funktionssäkerhet och de klimatrisker som är förenade med matproduktionen och skogsbruket. Som bransch är livsmedelsproduktionen känslig för klimatförändringens konsekvenser både i Finland och globalt. I Finland har effekterna av väder- och klimatrisker på jordbruket och naturresurserna redan kunnat ses under de senaste åren. Exempel på detta har varit kraftiga regn, värme och torka samt stormar som orsakar skador på skogarna. Utskottet konstaterar att den ökade väder- och klimatrisker ytterligare framhäver betydelsen av att jordbruk bedrivs i hela landet så att den lokala risken sprids. Klimatförändringen ökar skördeskadorna i och med extrema väderfenomen, och därför är det nödvändigt att se över och utveckla ersättningssystemet för skördeskador. Inom jord- och skogsbruket förutsätter de föränderliga växtförhållandena till följd av klimatförändringen också förädling av klimatrelianta växtsorter och nya arter.

Utskottet anser att det är särskilt viktigt för Finland att samarbeta med de övriga nordiska länderna. Utskottet välkomnar således det utvidgade nordiska samarbetet inom försörjningsberedskapen, som lyfts fram i flera sammanhang i redogörelsen. På grund av sitt geografiska läge har sjötrafiken en synnerligen stor betydelse för Finlands utrikeshandel och försörjningsberedskap, och därför behövs internationellt samarbete särskilt i Östersjöregionen. Det är också viktigt för Finlands försörjningsberedskap att vi samarbetar med andra EU-länder och påverkar initiativ om livsmedelsförsörjning. Utgångspunkten måste dock vara att varje medlemsstat har ansvar för att trygga livsmedelsförsörjningen och behörighet att reagera i störnings- och krissituationer, såsom

Utlåtande JsUU 31/2022 rd

jord- och skogsbruksutskottet har betonat i sitt utlåtande om statsrådets utredning om EU:s beredskapsplan för tryggnad av livsmedelsförsörjningen och livsmedelssäkerheten under kriser (JsUU 34/2021 rd — E 124/2021 rd). Det är viktigt att beakta att till exempel i Sverige och Norge är självförsörjningsgraden i fråga om livsmedel endast cirka 50 procent och att de således också i en internationell krissituation sannolikt är mer beroende av importerad mat än Finland. I Finland stärks försörjningsberedskapen för livsmedel särskilt av ett fungerande samarbete med den privata sektorn.

Kritiska produktionsfaktorer och utvecklingsbehov inom livsmedelsförsörjningen

Jord- och skogsbruksutskottet har bland annat i sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om den inre säkerheten (JsUU 24/2021 rd — SRR 4/2021 rd) betonat att en fortsatt inhemsk primärproduktion ligger till grund för försörjningsberedskapen och livsmedelsförsörjningen. Också i statsrådets redogörelse påpekas att en tillräcklig inhemsk råvaruproduktion och tryggnaden av verksamhetsbetingelserna för förädlingsindustrin och handeln utgör grunden för den inhemska livsmedelsförsörjningen. Med tanke på den inhemska matproduktionens kontinuitet är det viktigt att producenterna orkar fortsätta arbeta och kan lita på förutsägbarheten i jordbrukets omvärld. Förutsägbarheten i omvärlden förutsätter bland annat att man ser till att egendomen skyddas så att jordbrukarna själva kan besluta hur de använder sin mark. Producenternas arbetshälsa kan också stödjas genom att den administrativa bördan i anslutning till jordbruksproduktionen dämpas. För att trygga branschens kontinuitet är det särskilt viktigt att se till att unga jordbrukare orkar med produktionen.

Utskottet understryker att försämrade verksamhetsmöjligheter för primärproduktionen, särskilt på grund av lönsamhetskrisen inom jordbruket, äventyrar stabiliteten i den inhemska livsmedelsproduktionen och är således en samhällelig försörjningsberedskapsfråga. Särskilt inom djurhållningen är situationen för närvarande mycket kritisk, och det är svårt att på nytt starta upp produktion som en gång lagts ned. Utskottet betonar vikten av en stödpolitik som sporrar till lönsam jordbruksproduktion och aktiv livsmedelsproduktion för att trygga livsmedelsförsörjningen. Det är nödvändigt att stöden betalas ut i rätt tid och att olägenheter till följd av fördröjda betalningar kan förhindras. Också lönsamma jordbruksföretag är sårbara när ränte- och prisnivån stiger i snabb takt, om de är beroende av handelsgödsel och handelsfoder eller har gjort betydande investeringar. Utskottet betonar att på lång sikt är investeringar en förutsättning för att jordbrukets lönsamhet ska kunna förbättras.

De siffror om den nationella självförsörjningsgraden i fråga om livsmedel som baserar sig på förhållandet mellan den inhemska produktionen och konsumtionen visar att det finländska jordbruket hittills har lyckats svara mot de inhemska konsumenternas behov. Finlands självförsörjningsgrad för alla livsmedel är omkring 80 procent, när det inte finns några problem med tillgången på produktionsinsatser. De livsmedelsförsörjningspooler som hör till försörjningsberedskapsorganisationen har bedömt självförsörjningsgraden i fråga om mat också i situationer där tillgången till produktionsinsatser från utlandet har försvårats eller förhindrats på grund av en yttre kris. Självförsörjningsgraden kan variera mycket mellan olika produktgrupper inom jordbruket. Naturresursinstitutet har följt upp och bedömt livsmedelsmarknadens importberoende också branschvis och i förhållande till de övriga nordiska länderna (se Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 44/2021, på finska). Utskottet anser det vara viktigt att den information om livsmedelsförsörjningen som

Utlåtande JsUU 31/2022 rd

tagits fram i beredskapsarbetet vidareförädlas och sprids till såväl myndigheter som aktörer inom den privata sektorn och konsumenter. Enkätundersökningar visar att också finländska konsumenter är beredda att öka konsumtionen av inhemsk mat för att stärka samhällets försörjningsberedskap. Av de förpackningsmärken som används anger märket Gott från Finland att 75—100 procent av den använda råvaran är finländsk och att förpackningen och tillverkningen av slutprodukten görs i Finland. Utskottet anser att förpackningsmärkena för livsmedel har en viktig roll i att stödja konsumenternas val, och vid utvecklingen av märkena bör också aspekter som berör försörjningsberedskapen tas i beaktande.

Utskottet betonar att försörjningsberedskapen och livsmedelstryggheten i Finland inte kan behandlas separat från jordbrukets lönsamhet och livsmedelsmarknadens funktion. En livsmedelsmarknad som inte fungerar försämrar livsmedelsförsörjningens kriställighet, påpekar utskottet. De finländska primärproducenternas ställning i livsmedelskedjan är svag, vilket dels är en följd av koncentrationen av detaljhandeln och detaljhandelns starka förhandlingsposition. Verksamheten på många gårdar prövas i synnerhet av priserna på insatsvaror, som stigit snabbt under det senaste året, och den stela livsmedelsmarknaden. Till följd av primärproducenternas svaga förhandlingsposition tenderar det stöd som är avsett för jordbruket att spilla över på olika leverantörer av insatser, industri och handel.

Utskottet anser att centrala åtgärder för att utveckla försörjningsberedskapen är att förbättra matproduktionens lönsamhet och livsmedelsmarknadens funktion. Utskottet har redan i tidigare utlåtanden framhållit att det för att trygga primärproduktionens kontinuitet och förbättra försörjningsberedskapen är nödvändigt att bereda sådana ändringar i livsmedels- och konkurrenslagstiftningen som kan stärka förmedlingen av marknadsförändringar i livsmedelskedjan till exempel med hjälp av kostnadsindex och på så sätt förbättra primärproducenternas ställning på marknaden (se JsUU 11/2022 rd — SRR 1/2022 rd).

I statsrådets redogörelse konstateras det att livsmedelsförsörjningens uppgift är att trygga befolkningens tillgång till tillräcklig föda samt födans kvalitet och säkerhet i alla situationer. Som jord- och skogsbruksutskottet påpekat ovan är en lönsam primärproduktion en grundläggande förutsättning för att trygga livsmedelsförsörjningen. Jordbruksproduktionen är i praktiken beroende inte bara av importen av insatsvaror, såsom foder och gödselmedel, utan också av bland annat energitillgången, fungerande datanät, vattenförsörjningen samt land- och sjötransporterna. En kritisk faktor under coronapandemin var tillgången på utländsk säsongsarbetskraft. Utskottet anser att problemen med tillgången på säsongsarbetskraft i vidare bemärkelse avspeglar utmaningarna som gäller branschens lönsamhet och inkomstnivå. I redogörelsen påpekas att när det gäller att trygga produktionens kontinuitet har livsmedelsförsörjningspoolerna i fråga om säkerhetsupplagning i stället för slutprodukter koncentrerat sig på sådana insatsvaror som är kritiska för livsmedelsproduktionen och där det delvis finns ett stort beroende av import. Efter Rysslands aggressionskrig har beslut om säkerhetsupplagring fattats för att stärka den materiella försörjningsberedskapen inom foder- och gödselmedelssektorn. Under år 2022 har man också börjat öka säkerhetsupplagen för livsmedelsgrödor.

Jord- och skogsbruksutskottet påpekar att importberoendet varierar inom jordbruket beroende på produkt och bransch samt beroende på olika produktionsinriktningar och produktionssätt. Exempelvis inom ekologisk produktion är man mindre beroende av import av gödselmedel och växt-

Utlåtande JsUU 31/2022 rd

skyddsmedel, och därför ökar kännedomen om ekologiska odlingsmetoder produktionens resiliens. Utskottet betonar särskilt dels betydelsen av energiförsörjning och driftsäkerhet i livsviktiga nät inom jordbruket, dels beredskapen för elavbrott med hjälp av reservkraftsförsörjning. Hybridhot som riktas mot eller påverkar primärproduktionen och livsmedelsproduktionen måste identifieras bättre än för närvarande. Dessutom är det viktigt att även under undantagsförhållanden säkerställa tillgången till maskiner, utrustning, komponenter och programvara som behövs inom livsmedelslogistiken. Den ökande mekaniseringen inom jordbruket leder till ett växande beroende av energi och teknik.

För närvarande förutsätter verksamheten på gårdsbruksenheterna kontinuerlig tillgång till elnät och brännolja, och de kan inte ersättas särskilt snabbt. Enligt redogörelsen ter sig målet att minska den energiproduktionskapacitet som baserar sig på förbränning delvis problematiskt med tanke på försörjningsberedskapen, eftersom det endast finns ett begränsat antal uppvärmningsformer som inte baserar sig på förbränning. Installering av en eldstad, som är oberoende av andra energikällor, i nya egnahemshus bidrar således till att upprätthålla samhällets krisberedskap särskilt på landsbygden.

Utskottet betonar att det på lång sikt är mycket möjligt att ersätta fossila energikällor inom jordbruket. Gårdsbruksenheterna har potential att producera energi på ett hållbart sätt exempelvis med biogas, solpaneler eller vindkraft. Också framställningen av bioetanol från avfall från jordbruket och livsmedelsindustrin gör det möjligt att förbättra den inhemska självförsörjningsgraden i fråga om energi. Genom att reformera energisystemet och stödja den decentraliserade energiproduktionen kan man förbättra energisäkerheten och försörjningsberedskapen under normala tider och undantagsperioder. Tryggandet av försörjningsberedskapen på kort sikt förutsätter dock att en energiproduktion baserad på biomassa tryggas särskilt under vintermånaderna.

I redogörelsen påpekas att torven på grund av det inhemska ursprunget traditionellt har betraktats som ett försörjningsberedskapsbränsle. I och med att Rysslands flishandel avbrutits har torvens betydelse för försörjningsberedskapen tillfälligt ökat. Jord- och skogsbruksutskottet har i sitt utlåtande om redogörelsen om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön påpekat att skogsflis som importeras från Ryssland kan ersättas med inhemskt energivirke och inhemsk torv och att man därför ännu inte bör avstå från torv i övergångsfasen (JsUU 11/2022 rd — SRR 1/2022 rd). Torv har utöver för energiutvinning också stor betydelse som växttorv och torrströ inom jordbruket och husdjursproduktionen, tills det finns alternativ till torv som är tillräckligt goda med tanke på djurens hälsa och andra egenskaper.

I redogörelsens avsnitt om livsmedelssektorn konstateras det att utvecklingen och ökningen av den inhemska produktionen av gödselprodukt är viktiga utvecklingsobjekt. Utskottet instämmer i det som sägs i redogörelsen och betonar att självförsörjningen i fråga om näringsämnesförsörjning och gödselproduktion bör ökas både i Finland och på EU-nivå. Finland har EU:s enda fosfatgruva. Den ger fosfor som används som huvudråvara för gödsel. Det har dock tidvis förekommit problem med tillgången på andra råvaror, såsom ammoniak. Finlands självförsörjning i fråga om gödselmedel är en viktig strategisk fråga som bör beaktas i det nationella beslutsfattandet inom olika sektorer, även inom statens ägarstyrning och ägarpolitik. Med tanke på försörjningsberedskapen finns det särskilt för närvarande en risk för att jordbrukarna inte köper tillräckligt med gödsel på grund av det höga priset, vilket äventyrar skördenivån.

Utlåtande JsUU 31/2022 rd

Utöver att höja självförsörjningsgraden i fråga om gödselmedel är det också viktigt att minska näringsförlusten och effektivisera tillvaratagandet av näringsämnen ur biomassor samt att effektivisera den biologiska kvävebindningen och de odlingsmetoder och näringskedjor som effektivt utnyttjar kväve. Exempelvis med kolodling kan man förbättra jordbruksmarkens tillstånd, vattenhushållningen och resiliensen, vilket minskar beroendet av importerade insatsvaror. Utskottet påpekar att den naturgödsel som uppkommer som animalisk biprodukt i nuläget inte utnyttjas till fullo i de områden där produktionen är inriktad på växtodling. Det här ökar beroendet av handelsgödsel.

För att garantera försörjningsberedskapen behöver man utreda vilka möjligheter det finns att avstå från krav som håller tillbaka användningen av inhemsk bioenergi och återvunnen gödsel. Också behandlingen av kommunalt avloppsvatten bör utvecklas så att näringsämnena i avloppsslammet kan återvinnas på ett säkert och effektivt sätt. Utskottet betonar att det utöver en utvärdering av kraven som ställs i lagstiftningen också behövs satsningar på forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet för att utveckla nya produktionssätt och inhemska gödselprodukter som förbättrar försörjningsberedskapen.

Utskottet betonar att utöver jordbruket har också fiskerinäringen en viktig roll när det gäller att trygga försörjningsberedskapen och livsmedelssäkerheten. Finland är i teorin självförsörjande i fråga om fiskproduktionen, alltså konsumeras det ungefär lika mycket fisk som det fiskas. Största delen av fångsten utgörs av strömming och vassbuk som fiskas med trål på öppet och som i mycket liten grad används som livsmedel. Två tredjedelar av livsmedelsfisken i Finland är importerad, och en stor del av den är norsk, odlad lax. I enlighet med det nuvarande regeringsprogrammet har det utarbetats ett program för främjande av inhemsk fisk. Programmet syftar till att öka utbudet av inhemsk fisk och dess andel av konsumtionen på ett hållbart sätt bland annat genom att öka konsumtionen av fiskarter, såsom strömming, och den inhemska fiskodlingen. För att målen i programmet ska nås krävs det bland annat att vattenbruksproduktionen tredubblas fram till 2035. Enligt programmet får en ökad produktion inte äventyra uppnåendet eller upprätthållandet av målen för en god status i vattenmiljön.

Fiskodlingens konsekvenser för vattendragen kan minskas ytterligare med hjälp av återvinning av näringsämnen, till exempel genom användning av Östersjöfoder. Utöver miljöåtgärderna inom fiskodlingen är det också av betydelse hur de diffusa utsläppen i Östersjön i allmänhet kan minskas. De strikta målen för en god miljöstatus i Östersjön får dock inte leda till att miljökonsekvenserna av odling av fisk som äts i Finland läggs ut på andra havs- eller vattenområden. För att förbättra förutsättningarna för vattenbruk och öka självförsörjningen i fråga om livsmedel bör man göra miljötillståndsförfarandet snabbare och förbättra dess kvalitet och förutsägbarhet, understryker utskottet. Vid sidan av fiskodlingen lyfter utskottet också fram vikten av vildfångad fisk för att trygga försörjningsberedskapen. Utskottet anser att det i detta avseende är ytterst viktigt att restaurera vattendrag som bidrar till att återställa vandringsfiskarnas naturliga förökningscykel.

Jord- och skogsbruksutskottet har ovan lyft fram sambandet mellan lönsamhetskrisen inom jordbruket och försörjningsberedskapen inom livsmedelsproduktionen och den oro som utskottet har i anslutning till dessa. Utskottet anser att man i den aktuella, omfattande redogörelsen om försörjningsberedskapen har identifierat frågor som är centrala frågor för försörjningsberedskapen inom livsmedelsproduktionen, men att behandlingen av dem till många delar har förblivit på en allmän

Utlåtande JsUU 31/2022 rd

nivå. Det är skäl att som en fortsättning på redogörelsen om försörjningsberedskapen utarbeta en separat redogörelse om produktionen och distributionen av mat och de insatsvaror som behövs.

De behov av att utveckla lagstiftningen som identifierats i redogörelsen

I redogörelsen föreslås det att man inleder en granskning av behoven av ändringar i lagstiftningen om försörjningsberedskapen. Målen för beredskapsåtgärderna för kritisk infrastruktur, miniminivåerna för beredskapen hos de aktörer som upprätthåller kritiska funktioner samt samordningen av åtgärderna på statsrådsnivå ska definieras så att de motsvarar kraven i den förändrade omvärlden. Enligt redogörelsen bör man också utreda behovet av och möjligheterna att se över lagstiftningen om offentlig upphandling inom ramen för EU-lagstiftningen så att de behov som gäller försörjningsberedskapen tas i beaktande. Jord- och skogsbruksutskottet anser att det med tanke på försörjningsberedskapen är motiverat och välkommet att lagstiftningen om offentlig upphandling ses över. Vid offentlig upphandling ska man inte utifrån anbud välja sådana utomlands producerade livsmedel vars tillverkning inte uppfyller de krav som i finländsk lagstiftning fastställs för till exempel djurens välbefinnande. Offentliga livsmedelsupphandlingar som genomförts på ett hållbart sätt stärker försörjningsberedskapen och självförsörjningsgraden, och därför är det viktigt att aspekter som berör försörjningsberedskapen beaktas exempelvis i lagstiftningen om offentlig upphandling och när de samhälleliga jämförelsegrunder som avses i lagstiftningen fastställs. Som en del av lagstiftningen om offentlig upphandling är det också motiverat att granska lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling och behovet av att utveckla lagen så att särdragen hos försörjningsberedskapsbaserade upphandlingar beaktas bättre än för närvarande.

Lokal beredskap

Myndigheter, näringslivet, organisationer och enskilda medborgare är i enlighet med principerna i den nationella samarbetsmodellen för beredskap viktiga aktörer inom försörjningsberedskapen, påpekas det i redogörelsen. Enligt den beredskapsrekommendation (72 timmar) som Försörjningsberedskapscentralen, myndigheter och organisationer har utarbetat bör hushållen ha sådan beredskap att det i hemmet finns bland annat mat, vatten, läkemedel och kontanter för minst tre dygn.

Utskottet betonar att utöver riksomfattande frivilligorganisationer har också annat frivilligarbete och lokala sammanslutningar en viktig roll i försörjningsberedskapen. Säkerheten i byarna i Finland har utvecklats genom att man har utbildat säkerhetsutbildare särskilt för byarna och även ordnat kurser i bysäkerhet. Utbildarna i bysäkerhet har i sina egna områden ordnat kurser tillsammans med räddningsförbund, byaföreningar och projekt för säkerheten i byarna. För att försörjningsberedskapen ska kunna upprätthållas är det viktigt att som en del av beredskapen och försörjningsberedskapen utnyttja kompetensen och resurserna hos lokala sammanslutningar, såsom byagårdar, samt att man på lokal nivå utvecklar verksamhetsmodeller som stöder medborgarnas säkerhet och trygghetskänsla.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

Utlåtande JsUU 31/2022 rd

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 8.12.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anne Kalmari cent
vice ordförande Ritva Elomaa saf
medlem Seppo Eskelinen sd
medlem Satu Hassi gröna
medlem Mikko Lundén saf
medlem Jari Myllykoski vänst
medlem Anders Norrback sv
medlem Jenni Pitko gröna
medlem Pirkka Rantanen sd
medlem Arto Satonen saml
medlem Jenna Simola saf
medlem Peter Östman kd.

Sekreterare var

utskottsråd Tuire Taina.