

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2008 vp

Hallituksen esitys valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä helmikuuta 2008 lähettänyt hallituksen esityksen valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 3/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi puolustusvaliokuntaan. Puolustusvaliokunta on 19 päivänä helmikuuta 2008 varannut erikoisvaliokunnille mahdollisuuden lausunnon antamiseen niiden toimialaa koskevista poikkeusolojen toimivaltuuksista.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Seppo Kipinoinen, puolustusministeriö

- hallitusneuvos Timo Tolvi, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntösihteeri Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- hallintojohtaja Asko Harjula, Huoltovarmuuskeskus
- johtaja Olli-Pekka Väänänen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry
- logistiikkapäällikkö Harri Rumpunen, Metsäteollisuus ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC
- Elintarviketeollisuusliitto ry

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta toteaa, että uudistuksen tavoitteena on valmiuslain saattaminen perustuslain vaatimukset täyttäväksi. Lisäksi tavoitteena on ajankukaistaa viranomaisten toimivaltuussäännökset poikkeusoloissa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen poikkeusolojen määritelmään on nyt sisällytetty myös vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laa-

jalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Viime vuosina onkin jo tehty suunnitelmia pandemia-tilanteisiin varautumiseksi. Jotta yhteiskunnan elintärkeät toiminnot voidaan näissä tilanteissa turvata, tarvitaan valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia. Laaja pandeeminen tartuntatauti-tilanne on paitsi lääkintähuollollinen myös laajasti yhteiskunnan muihin toimintoihin vaikuttava vakava tilanne. Elintarviketuotannon ja -jake-lun näkökulmasta kysymys on tällöin myös tarpeesta järjestellä voimavarojen käyttöä siten, että kansalaisten perustarpeet tulevat turvattua

mahdollisimman tasapuolisesti. Elintarvikehuoltojärjestelmän toimivuuden varmistamiseksi määrittelyn täsmentäminen esitetyssä muodossa on siten perusteltua.

Poikkeusolojen määrittelyyn liittyen valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, että varautumistyössä ja siihen liittyneissä harjoituksissa on toistuvasti todettu ns. "harmaan vaiheen" (normaaliolojen vakava häiriötilanne, jolloin eri osissa elintarvikehuoltojärjestelmää joudutaan muuttamaan voimakkaasti voimavarojen käyttöä) ongelmallisuus. Usein tämä tarkoittaa esimerkiksi kuljetusten järjestämistä normaalista poikkeavalla tavalla, työvoiman käyttöä normaalista poikkeavasti jne. Tarvittaviin toimenpiteisiin on normaaliolojen lainsäädännön mukaan kuitenkin vaikeaa tai jopa mahdotonta turvautua. Työaikalainsäädäntö sekä mm. kilpailulainsäädäntö rajoittavat käytettävää keinovalikoimaa, toimenpiteiden toteuttamista ja jo niiden suunnittelemista.

Valiokunta toteaa toisaalta, että valmiuslain ei tarvitse kattaa kaikkia yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvia uhkia. Osa uhkista on sellaisia, että niiden torjuntaan on perusteltua varautua lähinnä normaaliolojen lainsäädännöllä. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla eläinten tai kasvien terveyteen tai elintarvikehygieniaan liittyviä poikkeuksellisia tilanteita säännellään eläintautilaissa (55/1980), helposti leviävien eläintautien vastustamisesta annetussa laissa (488/1960) ja kasvinterveyden suojelemisesta annetussa laissa (702/2003). Näiltä osin lainsäädäntö on varsin kattavaa eikä poikkeuksellisia tilanteita koskevien säännösten sisällyttäminen valmiuslakiin ole perusteltua.

Valiokunta katsoo, että elintarvikkeiden alkutuotannossa tavoitteena tulee olla, että väestölle voidaan poikkeusoloissa turvata energiasisällöltään normaali ravinnon saanti. Heikon satokauden sattuessa tai tuonnin häiriötilanteissa elintarviketuotanto on turvattava niin, että huoltovarmuus kattaa vähintään yhden satokauden elintarvikkeiden saannin. Tuonnin häiriötilanteissa voidaan joutua myös maatalouden alkutuotannon tuotantopanosten säännöstelyyn. Täl-

löin on turvattava muun muassa riittävä polttonesteiden, rehujen, lannoitteiden ja kasvinsuojeluaineiden saatavuus elintarvikkeiden alkutuotannossa. Myös elintarviketurvallisuudesta ja eläintautien torjunnasta vastaavilla viranomaisilla on oltava edellytykset toimia poikkeusoloissakin esimerkiksi eläinlääkkeiden käyttöä säännöstelemällä.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että voimassa olevan valtioneuvoston tavoitepäätöksen mukaisesti varastoissa on 80 000 tonnia siemenkäyttöön soveltuvaa viljaa. Määrästä vajaa puolet on sertifioitua siementä ja loput lajikepuhdasta viljaa. Sertifioitujen siemenen varastoja voidaan purkaa valtioneuvoston päätöksellä, mutta lajikepuhtaasta viljan käyttäminen siemeneksi edellyttää Euroopan unionin komission erillistä lupaa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että riittävästä siemenviljan varmuusvarastoinnista huolehditaan.

Kun poikkeusolojen elintarviketuotantoa ohjaa yhtenä perustekijänä raaka-aineiden saatavuus, raaka-aineiden käyttöä on näissä niukuustilanteissa voitava ohjata siten, että jalostuksessa keskitytään kansalaisten perushuoltotason turvaavien tuotteiden tuottamiseen. Elintarviketeollisuuden poikkeusolojen eräänä suunnitteluperusteena tuleekin olla ns. keskiverto tuotteet eli keskeisimmät peruselintarvikkeet. Valiokunta painottaakin sitä, että elintarviketeollisuuden tuotannon suunnittelun on tältä osin oltava yhteneväinen alkutuotannon osalta tehtyihin poikkeusolojen suunnitelmiin nähden.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on tuotu esiin, että Huoltovarmuuskeskuksen toiminnassa painopiste on viime aikoina siirtynyt yhä selvemmin normaaliolojen häiriötilanteiden ehkäisyyn ja vaikutusten lieventämiseen. Maa- ja elintarviketalouden osalta on jo pitkään toteutettu merkittäviä varmuusvarastointijärjestelyjä maatalouden tuotantopanosten ja viljan osalta. Samoin puolustustaloudellisen suunnittelukunnan yhteyteen organisoidun elintarvikesektorin ja sen alaisen alkutuotantopoolin, elintarviketeollisuuspoolin sekä kauppa- ja jakelupoolin piirissä on tehty työtä poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautumiseksi. Valiokunta katsoo,

että uusi valmiuslaki antaa täsmällisemmän pohjan näille valmiussuunnittelu- ja varautumistoitteille.

Valiokunta on mietinnössään valtioneuvoston selonteosta maatalouspolitiikasta (MmVM 7/2006 vp — VNS 4/2005 vp) todennut, että EU:n maatalouspolitiikan eräänä perustavoitteena on ollut perustamissopimuksesta lähtien maataloustuotteiden saatavuuden turvaaminen. Tämä tavoite ei ole kuitenkaan mitenkään konkretisoitunut, ja EU onkin nähnyt ongelmaksi lähinnä ylituotannon. EU:n pyrkimyksenä on ollut vapaiden sisämarkkinoiden toiminnan turvaaminen ja sillä tavoin tuotteiden saatavuuden varmistaminen. Mahdollinen tilanne, jossa vapaat markkinat eivät jostakin syystä toimi ja elintarvikkeiden saatavuudessa esiintyy jollakin alueella ongelmia, ei ole EU:ssa ollut tarkasteltavana. EU ei olekaan nähnyt huoltovarmuuskysymyksiä (energiaa lukuun ottamatta) toimialaansa kuuluviksi. Vaikka interventiovarastoissa olevaa viljaa on joissakin tapauksissa ohjattu muun muassa kuivuudesta kärsineiden alueiden markkinoille, interventiovarastoja ei kuitenkaan pidetä huoltokyvyn varmistamiseksi vaan markkinoiden tasausinstrumenttina. Valiokunta katsoi mietinnössään, että EU-jäsenyyden aikana maamme huoltovarmuus on alentunut muun muassa satotasojen alenemisen ja peltojen perusparannusten vähentymisen vuoksi. Mietinnössään valiokunta edellyttikin, että maamme elintarvikehuoltovarmuuskäsitteet otetaan nykyistä painokkaammin huomioon, sillä jokaisella valtiolla on oikeus ja velvollisuus huolehtia kansalaistensa elintarvikkeiden saatavuudesta ja niiden turvallisuudesta.

Mainitussa mietinnössään valiokunta korosti myös sitä, että huoltovarmuudessa kysymys on maamme koko elintarviketuotannon muodostamasta kokonaisuudesta ja sen rakenteesta. Jos tuotanto joltakin osin heikkenee, se heikentää huoltovarmuuden perustaa. Yksittäisen tuotteen, vaikkapa sokerin, tuotannon lasku ei sellaisenaan vie huoltovarmuudelta perustaa, mutta jonkin tuotteen tuotannon väheneminen tai loppuminen heikentää osaltaan kokonaisuutta.

Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että elintarviketalouden markkinatilanne on muuttunut maailmanlaajuisesti selonteon valmistumisen jälkeen. Elintarvikkeiden maailmanmarkkinahinnat ovat nousseet aiheuttaen tyytymättömyyden ilmaisuja eri puolilla maailmaa. Samanaikaisesti yhteisön maatalouspolitiikan edellä kuvattujen tavoitteiden uudelleenarvioinnin on tullut ajankohtaiseksi.

Valiokunnan toimialan kannalta keskeiset ehdotukset

Valiokunta toteaa, että esityksen valmiuslakehdotuksessa valiokunnan toimialan kannalta keskeiset säännökset sisältyvät lakiehdotuksen 5 lukuun (Hyödyketuotannon ja -jakelun sekä energiahuollon varmistaminen). Lukuun sisältyvät säännökset maatalatalouden alkutuotannon ohjaamisesta ja säännöstelystä (30 §), vedenhankinnan turvaamisesta (43 §) sekä puun ja turpeen saannin turvaamisesta (44 §). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vedenhankinnan turvaamista lukuun ottamatta vastaavat toimivaltuussäännökset sisältyvät myös voimassa olevaan lakiin, joskin yleisemmällä tasolla.

Lakiehdotuksen 30 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi lannoitteiden, rehujen, torjunta-aineiden ja eläinten lääkitsemisessä tarvittavien lääkkeiden ostoluvasta. Ostolupamenettelyn piiriin kuuluvien hyödykkeiden yksilöinnistä annettaisiin tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella. Maatalatalouden harjoittaja saisi käyttää hyödykkeitä, joiden hankkimiseen vaaditaan ostolupa, vain elintarviketuotannon turvaamiseksi välttämättömään tuotantoon. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin myös tarkemmin, mikä tuotanto on elintarviketuotannon turvaamiseksi välttämätöntä.

Valiokunta on lausunnossaan valtioneuvoston selonteosta lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksista — kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi (MmVL 6/2006 vp — VNS 5/2005 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että rehujen täydennysvalkuaisomavaraisuus on maassamme nykyisin vain vajaat 15 prosenttia. Tähän viitaten valiokunta pitääkin erityisen tärkeänä, että myös

poikkeusolosuhteissa valkuaisrehujen saanti kotieläintuotannolle turvataan.

Huoltovarmuuskeskusten tehtävänä olisi tarvittavien eläinlääkkeiden saannin varmistaminen. Valiokunta pitää tärkeänä, että selvitetään, tulisiko viimeksi mainitun asian osalta ylläpitää ja vahvistaa välttämätöntä normaaliajan yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön välillä esimerkiksi perustamalla neuvottelukunta.

Uutena hyödyketuotantoa ja -jakelua koskevana sääntelynä ehdotetaan säännöstä vedenhankinnan turvaamisesta (43 §). Säännöksellä pyritään turvaamaan yhdyskuntien vesihuolto poikkeusoloissa. Maa- ja metsätalousministeriö voisi velvoittaa vesihuoltolaissa tarkoitetun vesihuoltolaitoksen luovuttamaan tai toimittamaan omistamaansa vettä laitoksen oman toiminta-alueen ulkopuolelle. Lisäksi ministeriö voisi päätöksellään muuttaa vesilakiin perustuvaa vedenotto-oikeutta. Muuttaminen voisi merkitä sitä, että vedenottoa tilapäisesti rajoitetaan tai lisätään. Valiokunta toteaa, että veden hyvä laatu ja riittävä määrällinen saatavuus on elintarvikehuoltojärjestelmän toimivuuden kannalta (järjestelmän kaikki osat) välttämätöntä. Viimeaikaiset jo normaalioloissa ilmenneet ongelmat veden laadun osalta ovat entisestään lisänneet tarvetta tehostaa vesihuollon varautumista erilaisiin häiriötilanteisiin. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että veden jakelujärjestelmät ja niiden häiriötön toimivuus ovat riippuvaisia raakaveden laadun ja saatavuuden ohella myös monista muista tekijöistä (esimerkiksi vesilaitosten sähkön saannista).

Lakiehdotuksen 44 §:ssä säädettäisiin maan talouselämän, energiahuollon ja välttämättömän rakentamisen turvaamiseksi tarvittavan puun ja turpeen saannin turvaamisesta. Nykyiseen valmiuslain säännökseen verrattuna säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi niin, että luovutusvelvollisuus voisi koskea myös jo hakattua puutavaraa.

Valiokunta toteaa, että toimivat logistiikkajärjestelmät ja niiden yhtenä keskeisenä osana kuljetukset ovat avainasemassa koko elintarvikehuoltojärjestelmässä. Niin alkutuotanto

kuin elintarviketeollisuuskin ovat täysin riippuvaisia täsmällisesti toimivasta logistiikasta. Päivittäistavaroiden jakelujärjestelmän toiminta on puolestaan ehdoton edellytys myymäläverkon toiminnalle ja kyvyllä palvella kuluttajia. Ehdotetusta laista (69 §:n 3 momentti) käy ilmi velvoite ylläpitää huoltovarmuuden kannalta kriittisten yritysten kuljetuksissa tarvittavat ajoneuvot erillisessä tietokannassa. Tällä menettelyllä varmistetaan paitsi polttoaineen kohdentuminen välttämättömien kuljetusten hoitamiseen myös kyseisen ajoneuvokaluston käytettävyys yritysten tarpeisiin. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että kuljetuskaluston varausjärjestelyissä otetaan huomioon maan huoltovarmuuden kannalta kriittiset siviilikuljetustarpeet.

Valiokunta toteaa, että ehdotetun valmiuslain 9 lukuun sisältyisi säännökset sähköisten tietojen ja viestintäjärjestelmien toimivuuden sekä postipalveluiden saatavuuden turvaamisesta. Valiokunta korostaa näiden toimintojen toimivuuden suurta merkitystä myös maaseutuelinkeinoille kriisitilanteissa.

Ehdotetun valmiuslain 13 luvun pykälät sisältävät mahdollisuuden sovittaa työvoiman käyttöä muuttuneissa tuotanto-olosuhteissa. Tuotantokapasiteetin käyttöä voidaan joutua tehostamaan eri syistä. Valiokunta kiinnittääkin huomiota siihen, että energian saatavuuden ja jakelun häiriöt, työvoiman niukkuus (esimerkiksi pandemiatilanteessa), kuljetusreittien muutokset (esimerkiksi luonnonkatastrofitilanteissa) ja tuotantolinjojen kunnossapidon ongelmat (esimerkiksi varaosien saatavuuden vaikeutuessa) saattavat edellyttää normaalista poikkeavien työaikojen ja -vuorojärjestelyjen käyttöä. Erityisesti 92 §:n sisältämä työaikojen järjestelymahdollisuus on tällöin tarpeen riittävän tuotantotason takaamiseksi.

Valiokunta toteaa, että työvoiman osoittaminen maataloudelle, varsinkin poikkeusoloissa, saattaa olla yllättävän vaikeasti toteutettavissa. Esityksessä tarpeen arviointitehtävä on osoitettu työvoimaviranomaisille. Valiokunta pitää tärkeänä viranomaisten asiantuntemusta tunnistaa myös alkutuotannon työvoimatarpeet. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on kiinnitetty

huomiota siihen, että nykyisin työvoimatoimistojen työvoimatoimikunnissa on hyvin vähän maataloutta ja itsenäisiä ammatinharjoittajia edustavia henkilöitä jäseninä.

Huoltovarmuuden kannalta valiokunta pitää keskeisenä myös polttoaineiden ns. keskitisleidien varmuusvarastointia. Polttoaineiden keskitisleitä on asetettujen tavoitteiden mukaisesti varastoitu viiden kuukauden käyttöä vastaava määrä sijoitettuna varastoihin eri puolille maata. Valiokunta pitää tärkeänä, että säännöstelysuunnitelmissa alkutuotannon tarpeet otetaan tältäkin osin niin määrällisesti kuin alueellisesti kattavasti huomioon.

Ostolupamenettely koskisi myös maatilatalouden alkutuotannossa käytettävää polttoöljyä. Poikkeusoloissa maataloudessa käytettävän polttoöljyn määrä riippuisi lakiehdotuksen 29 §:ssä tarkoitetusta polttonesteen kokonaissäätötavoitteesta ja kokonaissäätön jakautumisesta eri käyttökohteisiin. Ostoluvan myöntäisi kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen. Lupaa myönnettäessä otettaisiin erityisesti huomioon maatilatalouden harjoittajan aikaisemman tuotannon määrä. Metsähallituksen hallinnassa olevilla alueilla harjoitettavaan metsätalouteen käytettävistä lannoitteista, torjunta-aineista ja polttoöljystä päättäisi kuitenkin maa- ja metsätalousministeriö.

Ottaen erityisesti huomioon hiljattain tapahtuneet muutokset maamme lannoitemarkkinoiden toimijoiden omistussuhteissa ja niistä aiheutuneet vaikutukset valiokunta pitää välttämättömänä korostaa sitä, että lannoitteiden saanti alkutuotannolle tulee turvata kaikissa tilanteissa.

Valiokunta korostaa sitä, että työkonien polttoainekäytössä tapahtuneet muutokset, jotka koskevat ainakin puunkorjuun, turvetuotannon, satamien ja terminaalien sekä maatalouden työkonien, tulee ottaa huomioon. Kyseisissä koneissa on aikaisemmin käytetty vastaavaa kevyttä polttoöljyä kuin lämmityksessä, mutta muutuneiden päästövaatimusten ja kehittyneen moottoriteknologian vuoksi niissä käytetään tänä päivänä polttoaineena erityistä moottoripolttoöljyä (kevyemmin verotettua dieselöljyä). Valiokunta katsoo, että työkonet tulee säännöstelyssä ottaa erikseen huomioon eräänä liikennepolttoaineiden käyttökohteena.

Lausunto

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että puolustusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25 päivänä huhtikuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk
vpj. Pertti Hemmilä /kok
jäs. Hannu Hoskonen /kesk
Anne Kalmari /kesk
Lauri Kähkönen /sd
Esa Lahtela /sd
Mats Nylund /r
Pentti Oinonen /ps

Klaus Pentti /kesk
Petri Pihlajaniemi /kok
Erkki Pulliainen /vihr
Kari Rajamäki /sd
Arto Satonen /kok
Katja Taimela /sd
Pekka Vilkuna /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.