

Jord- och skogsbruksutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Livsmedelsverket och till vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Livsmedelsverket och till vissa lagar som har samband med den (RP 8/2018 rd): Ärendet har remitterats till jord- och skogsbruksutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jyri Inha, finansministeriet
- lantbruksråd Kirsi Heinonen, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Johanna Wallius, jord- och skogsbruksministeriet
- generaldirektör Matti Aho, Livsmedelssäkerhetsverket
- överinspektör Katri Klingberg, Livsmedelssäkerhetsverket
- specialplanerare Sari Mäkilä, Livsmedelssäkerhetsverket
- statistikdirektör Johanna Laiho-Kauranne, Naturresursinstitutet
- överdirektör Antti-Jussi Oikarinen, Landsbygdsverket
- ledande expert Jyrki Hämäläinen, Lantmäteriverket
- lantmäteriråd Markku Markkula, Lantmäteriverket
- chef för landsbygdsenheten Heli Hantula, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland
- överinspektör Lotta Kaila, Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes)
- ordförande Päivi Lahti, Finlands Veterinärförbund
- verkställande direktör Juha Nuutila, ProAgria Keskusten Liitto ry
- direktör Marleena Tanhuanpää, Livsmedelsindustriförbundet rf
- förhandlingschef Outi Parikka, Agronomförbundet rf
- veterinär Leena Suojala, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- verksamhetsledare Jonas Laxåback, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC rf
- ordförande Pertti Iivanainen, Maaseudun kehittäjäät ry
- ombudsman Mari Raininko, Växtskyddsindustrin rf
- ordförande Pauli Talvitie, Förbundet för Ekologisk Odling rf
- avtalsfunktionär Minna Salminen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- förhandlingsdirektör Harri Siren, Löntagarorganisationen Pardia rf.

Betänkande JsUB 6/2018 rd

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Österbotten
- Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry.

Inget yttrande av

- miljöministeriet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en lag om Livsmedelsverket. Förslaget går ut på att det inrättas en ny myndighet inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde och att den sköter Livsmedelssäkerhetsverkets och Landsbygdsverkets uppgifter. Det nya myndigheten avses också överta sådana uppgifter från Lantmäteriverket som anknyter till produktion av informationsförvaltningstjänster för den nya myndigheten och även för andra ämbetsverk och inrättningar inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. Till Livsmedelsverket överförs även de uppgifter från Säkerhets- och kemikalieverket som anknyter till tillsynen av användningen av växtskyddsmedel.

De gällande lagarna om Livsmedelssäkerhetsverket och Landsbygdsverket ska upphävas. I lagen om växtskyddsmedel, lagen om verkställighet av jordbruksstöd, lagen om handel med skogsodlingsmaterial, lagen om plantmaterial och lagen om bekämpning av flyghavre föreslås behövliga ändringar till följd av att Livsmedelsverket inrättas.

Syftet med propositionen är att göra förvaltningsstrukturerna enhetligare och klarare, att effektivisera helhetsstyrningen inom sektorn och att främja utvecklingen av verksamhetskulturen och informationsförvaltningen och ett starkare beaktande av perspektivet för livsmedelskedjans aktörer i myndighetsverksamheten. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2019.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2019.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en lag om Livsmedelsverket. Förslaget går ut på att det inrättas en ny myndighet inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde och att den sköter Livsmedelssäkerhetsverkets och Landsbygdsverkets uppgifter. Det nya myndigheten avses också överta sådana uppgifter från Lantmäteriverket som anknyter till produktion av informationsförvaltningstjänster för den nya myndigheten och även för andra ämbetsverk och inrättningar inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. Dessutom överförs de uppgifter som anknyter till tillsynen av användningen av växtskyddsmedel från Säkerhets- och kemikalieverket till Livsmedelsverket.

Betänkande JsUB 6/2018 rd

Utskottet fäster uppmärksamhet vid det som sägs i propositionsmotiven om att Landsbygdsverkets och Livsmedelssäkerhetsverkets verksamhet varit föremål för utomstående bedömningar vars resultat redan delvis har utnyttjats vid den interna utvecklingen i verken. Slutsatsen vid bedömningen av Landsbygdsverkets verksamhet var att verket i en europeisk jämförelse har klarat sig väl i sin uppgift som utbetalande organ. Det har fullgjort sina nationella lagstadgade uppgifter. Inom sina centrala delområden har verket dock inte klarat av att svara på förväntningarna hos sina intressentgrupper vid övergången till en ny programperiod för den gemensamma jordbrukspolitiken. Delvis har missnöjet berott på utmaningar när det gäller utvecklingen av datasystem och deras inverkan på tiderna för ansökan och utbetalning av stöd. Landsbygdsverkets och hela förvaltningsområdets dataförvaltning bör enligt bedömningen förenklas så att ägandet, ansvaren, planeringen och ledningen av projekt är i samma händer.

Det framgår av propositionsmotiven att det i de bedömningar som gjorts om Livsmedelssäkerhetsverket har ansetts att verket tack vare mångsidig och aktiv kommunikation blivit vida känt och verket upplevs stå nära kunden. Intressentgrupperna uppskattar verkets inkluderande tillvägagångssätt, sakkunskap och goda internationella nätverk. I bedömningen konstaterades det ändå att verkets ledningssystem är tungt och har för många nivåer, vilket leder till byråkrati och stelhet. Intressentgrupperna ansåg också att verket måste se till att lagtolkningarna är enhetligare på alla myndighetsnivåer, säkerställa att tillsynen över importprodukter ligger i linje med tillsynen över inhemska produkter, utveckla verksamhetsmodeller för undantagsförhållanden tillsammans med aktörerna och stärka stödet för livsmedelsexporten.

Utskottet påpekar att verkens framtida verksamhetsmiljö påverkas av att antalet gårdsbruksenheter fortsätter att sjunka samtidigt som gårdarna blir större och mer specialiserade. Dessutom blir livsmedelsutbudet mångsidigare och nya slags distributionskoncept vinner terräng. Livsmedelsbranschen blir också allt mer internationell när importen och exporten växer. Internationaliseringen ökar risken för livsmedelskriser och djursjukdomskriser, ökar spårbarhetens betydelse i hela livsmedelskedjan och innebär utmaningar bland annat för myndigheternas risk- och kriskommunikation. Utskottet anser att det är nödvändigt att förbereda sig för förändringarna.

Utskottet konstaterar att grunderna för den nationella livsmedelspolitiken senast behandlades mer ingående i statsrådets redogörelse om livsmedelspolitik Mat2030 Finsk mat för oss och för världen (SRR 2/2017 rd) och i riksdagens skrivelse med anledning av redogörelsen (RSk 21/2017 rd). Projektet med att inrätta Livsmedelsverket är i högsta grad förenligt med dessa riktlinjer. Utskottet noterar att också Europeiska kommissionen vid förberedelserna inför nästa finansieringsperiod för den gemensamma jordbrukspolitiken 2021—2027 gör den viktiga iakttagelsen att jordbrukspolitiken och politiken för livsmedelssäkerhet tillsammans lägger grunden för en ny livsmedelspolitik. Livsmedelsverkets kommande uppgifter påverkas också kraftigt av hurdana beslut som fattas på unionsnivå om den gemensamma jordbrukspolitiken och utvecklingen av livsmedelssektorn. Om jordbrukspolitiken och livsmedelspolitiken granskas som ett övergripande politikområde närmas Livsmedelssäkerhetsverkets och Landsbygdsverkets ansvarsområden till varandra.

Utskottet konstaterar att följande reform inom jordbrukspolitiken träder i kraft i början av nästa årtionde. Meningen med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken är att minska de många och krångliga reglerna och stödsystemen och att skapa lättare förfaranden för att utarbeta

Betänkande JsUB 6/2018 rd

och ändra utvecklingsprogrammen för landsbygden. Ett annat mål är att öka den riskbaserade tillsynen samt proportionaliteten hos sanktionerna. Under den nya programperioden får medlemsstaterna mer makt än i dagens läge att besluta om hur de uppfyller och når de överenskomna målen i fråga om det egna området. Alla dessa faktorer påverkar det nya verkets verksamhet. Livsmedelsverkets verksamhet bör bidra till att nå dessa mål.

Ett viktigt mål i propositionen är enligt utskottet att stärka primärproduktionen i livsmedelskedjan. Livsmedelsverket kommer att vara den intressentgrupp som har nyckelrollen i den synnerligen viktiga uppgiften att stödja konkurrenskraften hos aktörerna i livsmedelskedjan. Med tanke på verksamheten är det en god idé att samma myndighet har hand om ledningen, utvecklingen och tillsynen av hela livsmedelskedjan. Utskottet betonar starkt det bärande tema som har valts för Livsmedelsverket, ”från övervakare till coach”. Det nya Livsmedelsverket måste som utgångspunkt ha en modernare roll som tjänsteorganisation. Stort fokus kommer att läggas på att producera kundnytta, att skapa bättre framgång för aktörerna inom det finländska jordbruket och den finländska livsmedelskedjan och att säkerställa en hög nivå på livsmedelssäkerheten för konsumenterna. Den höga kvaliteten på den finländska livsmedelsproduktionen, en djur- och växthälsa på påvisbar toppnivå, djurens välfärd, den cirkulära ekonomin, hållbarheten, livsmedelssäkerheten och den höga nivån på och kontinuerliga utvecklingen av hälsosamma produkter ger oss en stor konkurrensfördel på marknaden. Konkurrensfördelen måste tryggas, och den bör utnyttjas.

Utskottet anser att det är viktigt att det vid Livsmedelsverket inrättas en samarbetsgrupp för jordbruksproduktionen på det sätt som framgår av utredningen om utveckling av övervakningen av jordbruksproduktionen (Jord- och skogsbruksministeriets arbetsgruppspromemoria 2/2017). Man bör hålla fast vid nuvarande informationspraxis att informera på finska och svenska samtidigt.

Utskottet konstaterar att verket måste kunna stå till tjänst med existerande sakkunskap på hög nivå, riskbedömningar och vetenskaplig forskning som kunderna kan ha konkret nytta av. Också framförhållningen bör stärkas med tanke på framtida kritiska kompetensområden och kompetensbehoven inom dem.

Utskottet anser att Livsmedelsverket bör effektivisera verksamheten inom sitt område genom att kombinera funktioner och genom gemensam användning av resurser. Effektiviseringsmöjligheterna avser främst uppgifter inom informationsförvaltning och förvaltning. Samtidigt är det också viktigt att se till att tjänstemännens kompetens kan bibehållas på en hög nivå i förändringsprocessen.

Utbetalande organ

Enligt utskottet är det viktigt att skapa en myndighetsstruktur som säkerställer att uppgifterna som utbetalande organ kan skötas i enlighet med kraven, högklassigt och ostört. Det är meningen att det utbetalande organets uppgifter enligt EU-lagstiftningen i den nya organisationen ska ordnas som en separat verksamhet på ett ändamålsenligt sätt och i överensstämmelse med EU-lagstiftningen. Utskottet betonar att utgångspunkten i fråga om verkets organisationsstruktur också i det här fallet särskilt ska vara att beakta kundernas intresse.

Betänkande JsUB 6/2018 rd

Utskottet anser att man genom enhetlig styrning ska skapa förutsättningar för ett smidigt samarbete mellan centralförvaltningen och den kommande landskapsförvaltningen. Uppgifterna som utbetalande organ har ett väsentligt samband med EU:s bestämmelser i frågan och därmed med säkerställandet av att de stöd betalas till fullt belopp som helt finansieras av Europeiska unionen, delfinansieras av Europeiska unionen och finansieras med nationella medel. Utskottet betonar att verket måste sköta sin uppgift som utbetalande organ smidigt också under förändringsfasen när verken sammanslås. Servicen får inte försämras.

Exportfrämjande insatser

Utskottet anser att det är viktigt att Livsmedelsverkets uppgifter enligt lagförslaget utökas med främjande och styrning av export. Tillräckliga ekonomiska resurser måste säkerställas för detta. Genom att uppgifterna skrivs in i lag beaktas den stora betydelse som exporten har inom livsmedelsbranschen i vårt land i dag. Det förtydligar uppgiftens betydelse inom Livsmedelsverket och förhindrar osäkerhet i fråga om tillgången på en myndighetstjänst som är viktig för livsmedelskedjan. När bestämmelserna finns i lag blir det också tydligt för utländska myndigheter att Livsmedelsverket är behörig myndighet. För många exportländer är myndighetstillsyn den mest tillförlitliga formen av tillsyn, och dess roll är betydande.

Utskottet konstaterar att det grundläggande arbete som Evira utför för att säkerställa växters sundhet och produktiviteten inom växtproduktionen, bekämpa djursjukdomar, zoonoser och antimikrobiell resistens och främja livsmedelssäkerheten och djurens välfärd skapar en säker grund för företagens exportsträvanden. Utöver detta har Evira redan nu exportfrämjande uppgifter. Det handlar bland annat om projekt för att få inträde på marknaden och åtgärder för att säkerställa möjligheterna att stanna kvar där. *Utskottet fäster emellertid uppmärksamhet vid att finansieringen för exportfrämjande uppgifter i dag är temporär (regeringens spetsprojekt och tilläggsbudgeten) och upphör vid utgången av 2018. Det är nödvändigt att sörja för kontinuiteten i verksamheten, menar utskottet.* Myndigheterna måste för sina exportuppgifter ha de sakkunnigresurser och ekonomiska resurser som krävs för att säkerställa exportmöjligheterna för företagen inom livsmedelsbranschen. De avgifter som tas ut för myndigheternas prestationer får inte vara för höga och därmed i praktiken utgöra ett hinder för export.

Informationssystemen

Utskottet betonar att informationssystemen kommer att ha en mycket viktig roll i Livsmedelsverkets verksamhet. Ansökningarna om jordbruksstöd samt tillsynen över och systemet för utbetalning av stöden (stödapplikationen) kommer att utgöra en mycket viktig del av Livsmedelsverkets verksamhet. Det är nödvändigt att genomföra principen om samservice inom informationsförvaltningen.

Utskottet konstaterar att när det gäller utvecklingen av datasystem kommer fokus under de närmaste åren att ligga på en satsning på e-tjänster och utveckling av verktyg för mobilövervakning, på en utvidgning av datasystemet för veterinärvård (Elvi) så att det täcker flera typer av övervakning, på ersättande av det nuvarande nötkreatursregistret med ett nytt system, på överföring av djurstöden och tvärvillkoren till den nya applikationen för behandling av jordbrukarstöd och på vidtagande av de ändringar som landskapsreformen kräver i applikationen och i den e-tjänst som

Betänkande JsUB 6/2018 rd

gäller bland annat stöd för landsbygden (Hyrrä). Dessutom måste man som det sägs ovan förbereda sig på nästa programperiod inom den gemensamma jordbrukspolitiken med målet att få grundstrukturen för den nuvarande applikationshelheten på en sådan nivå att stödtyperna för den nya programperioden kan fogas till applikationen så smidigt som möjligt. Också ibruktageandet av statens gemensamma tjänster kommer både nu och i framtiden att medföra arbete med att utveckla datasystemen.

Utskottet betonar att digitaliseringen är ett av de tydligaste medlen för att utföra Livsmedelsverkets uppgifter på ett sätt som är ändamålsenligt med tanke på kunderna och kundnyttan och samtidigt kostnadseffektivt. Så är också den viktigaste organisatoriska samverkans-effekten av sammanslagningen av verken att experter inom it-förvaltningen överförs till Livsmedelsverket och deras arbete blir en del av verkets kärnfunktioner. En gräns mellan organisationerna försvinner, och samtidigt säkerställs det att den datatekniska kompetensen finns kvar inom Livsmedelsverkets organisation. Detta möjliggör också ett aktivt utvecklingsarbete som betjänar företagsfältet. Eviras och Landsbygdsverkets datasystem har redan nu en gemensam grund och de använder gemensamma databaser. Inrättandet av Livsmedelsverket underlättar denna samverkan, det vill säga en fördjupning av det gemensamma utvecklingsarbetet.

Utskottet anser att det är viktigt att Livsmedelsverket framstår som en attraktiv och modern arbetsplats för datasystemexperterna och en plats där de kan utveckla och utvecklas. Man bör utnyttja dels den kompetensbas inom informationsförvaltning som enligt planerna ska överföras till Livsmedelsverket, dels kompetensupphandling inom den privata sektorn. Nyckelkompetensen i fråga om datasystemen stannar då inom verket, och andra kompetensbehov tillgodoses efter behov genom köp inom den privata sektorn. Det är viktigt att Livsmedelsverkets egna anställda har möjlighet att kontinuerligt ta del av ny kunskap inom den privata sektorn.

Utskottet betonar att det viktigaste målet med att utveckla datasystemen bör vara att underlätta det dagliga arbetet för lantbruksföretagarna och förenkla nuvarande praxis med mångdubbel registrering och rapportering. En klar och tydlig modell med engångsregistrering bör införas. En annan sak som är viktig enligt jordbrukarna är principen om en enda inmatning. Den innebär att uppgifterna i till exempel djurregistret och rådgivningsregistren kan uppdateras på en och samma gång. Uppgifterna i djurregistret är lagstadgade, och de uppgifter som samlas in i rådgivningsdatabaserna använder gårdarna för att utveckla sin produktivitet.

Tillsyn

Utskottet konstaterar att även ordnandet av tillsynen talar för en sammanslagning av verken. För att minska besöken på gårdsbruksenheter bör man kombinera sampel för stödtillsyn och annan tillsyn. För närvarande övervakas iakttagandet av olika villkor som gäller till exempel identifiering av djur och djurens välfärd och som hör till Livsmedelssäkerhetsverkets ansvarsområde som villkor för jordbrukarstöd. För styrningen av tillsynen över tvärvillkoren svarar Landsbygdsverket, Livsmedelssäkerhetsverket och Säkerhets- och kemikalieverket, medan Landsbygdsverket samordnar styrningen och genomförandet av tillsynen. Vid Livsmedelssäkerhetsverket sköter flera olika personer verkets uppgifter som utbetalande organ, alla vid sidan av andra arbetsuppgifter. Detta förutsätter en kontinuerlig samordning såväl inom som mellan verken. År 2017 färdigställdes en utredning om utveckling av övervakningen av jordbruksproduktionen (Jord- och

Betänkande JsUB 6/2018 rd

skogsbruksministeriets arbetsgruppspromemoria 2017:2). Den innehöll förslag som anknöt till sammanslagning av de olika tillsynsuppgifterna och en proportionerlig, fungerande och rättidig tillsyn och till att göra tillsynsprocesserna smidigare och avlägsna överlappande styrning. Sammanslagningen av verken bör göra det lättare att genomföra förslagen.

Utskottet noterar att landskapsreformen kommer att ha stora konsekvenser för de tjänster som företagarna i branschen får ute på fältet. Det är nödvändigt att det nya Livsmedelsverket och landskapen tillsammans kommer överens om hur man kan ge lantbruksföretagarna och aktörerna inom livsmedelsbranschen en så bra och jämlik service som möjligt. Avgifterna för tillsynen bör bestämmas på ett så enhetligt sätt som möjligt och vara på samma nivå i de olika landskapen.

Särskilda frågor

Utskottet noterar att verksamhetsområdet för det nya verkets laboratorier innefattar diagnostik av djur- och växtsjukdomar samt laboratorieundersökningar som gäller säkerheten och kvaliteten hos livsmedel, foder, gödselmedel och utsäde. Utskottet anser att tillgången på laboratorietjänster måste garanteras. Laboratoriernas betydelse ökar med avseende på både de förändrade kraven i lagstiftningen och produktutvecklingen. Det är ytterst viktigt med tanke på egenkontrollen, kvalitetskontrollen och produktutvecklingen inom livsmedelsproduktionen att det finns tillräckliga möjligheter att få sakkunniga laboratorieanalyser. Livsmedelsverket måste garanteras tillräckliga resurser för att upprätthålla och utveckla analyser av livsmedlens sammansättning och av förekomsten av främmande ämnen i livsmedel.

För att avlägsna överlappningar i tillsynen anser utskottet att det är motiverat att den behandling och tillsyn som sker i samband med användningen av växtskyddsmedel överförs till Livsmedelsverket. Samtidigt måste man ändå se till att den nya organisationen har kunskap och kännedom om växtskyddslagstiftningen och växtskyddsområdet i övrigt. Detta är särskilt viktigt i samband med de inspektioner som sker på gårdarna, för att inspektörerna ska ha tillräckliga förutsättningar att tolka de praktiska situationerna och för att få en enhetlig praxis. Eftersom den nya organisationen inte genast har expertis inom växtskyddslagstiftningen måste man försäkra sig om att resurserna är tillräckliga.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1–6 i proposition RP 8/2018 rd utan ändringar.

Betänkande JsUB 6/2018 rd

Helsingfors 12.4.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anne Kalmari cent
medlem Markku Eestilä saml
medlem Pertti Hakanen cent
medlem Hanna Halmeenpää gröna
medlem Lasse Hautala cent
medlem Reijo Hongisto blå
medlem Jukka Kopra saml
medlem Jari Myllykoski vänst
medlem Mats Nylund sv
medlem Tytti Tuppurainen sd
medlem Peter Östman kd
ersättare Katja Taimela sd.

Sekreterare var

utskottsråd Carl Selenius.