

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till
ändring av lagen om tryggande av försörjningsberedskapen**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om tryggande av försörjningsberedskapen från 1992 skall ändras.

Enligt förslaget skall den mest betydande ändringen gälla begreppet försörjningsberedskap. Begreppet föreslås bli utvidgat så att det utöver undantagsförhållanden även omfattar sådana allvarliga störningstillstånd där marknadsmekanismen inte skapar tillräcklig försörjningsberedskap. Andra ändringar som

föreslås gäller precisering av dels befogenheterna att använda försörjningsberedskapsfondens medel och dels Försörjningsberedskapscentralens uppgifter, användning av fondens överskott samt vissa ändringar av teknisk natur som gäller Försörjningsberedskapscentralens verksamhet och tillsynen över den.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Tryggheten av befolkningens levnadsmöjligheter är bland de viktigaste uppgifter som faller in under statens ansvar. Finlands försörjningsberedskap bygger på öppna och väl fungerande marknader, en omfattande utrikeshandel och en konkurrenskraftig inhemsk produktion. En fungerande förvaltning och offentlig serviceproduktion, ett stabilt finansiellt läge inom den offentliga sektorn, en stabil finansiell sektor och en tillräcklig köpkraft hos medborgarna är ytterligare element som är viktiga med tanke på försörjningsberedskapen. Till stöd för den naturliga anpassningsförmågan hos ekonomin behövs vissa beredskapsåtgärder genom vilka statsmakten säkerställer de ekonomiska funktioner som kan trygga befolkningens utkomst, ett nödvändigt näringsliv samt sådan produktion som stöder försvaret i situationer med allvarliga störningar av olika slag och under undantagsförhållanden.

Den praktiska realiseringen av försörjningsberedskapen i Finland baseras på samarbetet mellan den offentliga makten och näringslivet. För att försörjningsberedskapen skall kunna tryggas, säkerställs funktionsförmågan hos olika befintliga organisationer inför allvarliga störningar av olika slag och undantagsförhållanden. Målet är att ansvarsförhållanden inom förvaltningen och produktionen skall ändras så litet som möjligt i en krissituation. I situationer med sådana allvarliga störningar där marknadsmekanismen inte skapar tillräcklig försörjningsberedskap vidtar den offentliga makten särskilda åtgärder genom att i mån av möjlighet utnyttja marknadsmekanismen.

2. Nuläget

2.1. Lagstiftning och praxis

Lagen om tryggheten av försörjningsberedskapen (1390/1992) har trätt i kraft den 1 ja-

nuari 1993. Genom reformen sammanslogs försvarsekonomiska planeringscentralen, som verkade i anslutning till försvarsekonomiska planeringskommissionen, med säkerhetsupplagsfonden, som sköttes av handels- och industriministeriet, och Försörjningsberedskapscentralen inrättades. Samtidigt koncentrerades vissa åtgärder inom försörjningsberedskapssektorn som bekostades med budgetmedel till Försörjningsberedskapscentralen för att finansieras ur försörjningsberedskapsfonden som står utanför statsbudgeten.

Syftet med lagen om tryggheten av försörjningsberedskapen är att med tanke på undantagsförhållanden trygga befolkningens utkomst, landets näringsliv och de ekonomiska funktioner som är nödvändiga för landets försvar. Detta innehåller samtidigt en definition på begreppet försörjningsberedskap. Tyngdpunkten i lagen om tryggheten av försörjningsberedskapen ligger på föregripande åtgärder. Lagen ålägger endast myndigheterna vissa skyldigheter men erbjuder en ram för samarbetet mellan myndigheterna och näringslivet. I fråga om myndigheternas befogenheter under undantagsförhållanden innehåller lagen en hänvisning till beredskapslagen (1080/1991) och lagen om försvarstillstånd (1083/1991).

Handels- och industriministeriet svarar för utvecklandet av försörjningsberedskapen och har den högsta ledningen av förberedelserna. Varje förvaltningssektor skall utveckla försörjningsberedskapen inom sitt eget verksamhetsområde på det sätt som stadgas i beredskapslagen. För utvecklandet och upprätthållandet av försörjningsberedskapen finns en Försörjningsberedskapscentral som lyder under handels- och industriministeriet.

Lagen innehåller bestämmelser om användningen av säkerhetsupplag. I statens säkerhetsupplag lagras råvaror och produkter som är nödvändiga för befolkningens utkomst, näringslivets verksamhet och sådan produktion som stöder försvaret samt berör Finlands internationella avtalsförpliktelser

om försörjningsberedskap. Statsrådet beslutar om ibruktagande av upplagen.

Försörjningsberedskapscentralen skall utveckla samarbetet mellan den offentliga förvaltningen och näringslivet i fråga om ekonomiska förberedelser, samordna den offentliga förvaltningens ekonomiska förberedelser samt sköta statens säkerhetsupplagring och övriga uppgifter enligt vad som särskilt bestämts. Enligt lagen skall de utgifter som förordas av Försörjningsberedskapscentralens verksamhet enligt ovan täckas av försörjningsberedskapsfonden. Dessutom finns det i annan lagstiftning bestämmelser om de kostnader som kan täckas med medel ur fonden. Lagen har vidare bestämmelser om Försörjningsberedskapscentralens bokföring, bokslut och revision. Närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen har utfärdats genom förordningen om Försörjningsberedskapscentralen (1391/1992).

Enligt lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen uppställer statsrådet de allmänna målen för försörjningsberedskapen, i vilka beredskapsnivån fastställs med beaktande av minimibehoven för befolkningen och ett nödvändigt näringsliv samt för försvaret. I fråga om målen för försörjningsberedskapen har statsrådet utfärdat ett beslut våren 2002 (350/2002). I enlighet med statsrådets beslut omfattar målen samhällets tekniska infrastrukturer, transport-, upplagrings- och distributionssystemen, livsmedelsförsörjningen, energiförsörjningen, social- och hälsovården samt produktionen och upprätthållandet av system som stöder det militära försvaret. Dessa områden är beroende av informationstekniska lösningar och tillgången på energi. Beredskapen har ökat till följd av den ökande internationaliseringen, nätverksbildningen och teknifieringen med tanke på de hot och risker som riktar sig mot samhällets kritiska tekniska grundstrukturer. Många gånger uppstår det redan under s.k. normalförhållanden situationer där dessa system är hotade.

Statsrådet fattade den 27 november 2003 ett principbeslut om tryggnad av samhällets livsviktiga funktioner. I principbeslutet och den därtill hörande strategin definieras de funktioner som är livsviktiga för samhället och fastställs måltillståndet för dessa funk-

tioner samt riktlinjer för utvecklingen. Till samhällets livsviktiga funktioner hör ledandet av staten, den externa handlingsförmågan, rikets militära försvar, den interna säkerheten, ekonomins och samhällets funktionsduglighet, befolkningens utkomstskydd och handlingsförmåga samt den mentala kriställigheten. Dessa styr de olika förvaltningsområdena när det gäller för dem att i alla situationer sköta sina strategiska uppgifter. Samtidigt utses de ansvarsministerier som har till uppgift att samordna dessa funktioner. Principbeslutet kompletterar beslutet om målen med försörjningsberedskapen och definierar för sin del nya hotmodeller i den ändrade omgivningen som utgör utgångspunkten för beredskapen. Också i statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse 2004 behandlas frågan om tryggnaden av de mest centrala samhällsfunktionerna.

2.2. Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

Finlands ekonomiska beroende gentemot världen utanför har ökat till följd av de ändringar som skett på områdena informationsteknik, ekonomi, produktion och distribution. I och med att omgivningen blivit alltmer internationell och att nätverksbildningen har ökat har det internationella samarbetet i försörjningsberedskapsfrågor kommit att spela en allt viktigare roll i beredskapen. Det internationella samarbetet i försörjningsberedskapsfrågor har hittills på många sektorer bestått närmast i utbyte av information och diskussioner om samarbetsbehov bl.a. inom ramen för Nato- samarbetet för partnerskap för fred. Det internationella samarbetet är redan ganska välutvecklat på energiområdet. Avtalet om ett internationellt energiprogram (IEP-avtalet) förutsätter att man håller ett obligatoriskt upplag av oljeprodukter på en nivå som motsvarar nettoimporten under 90 dagar och har en solidarisk oljeutdelningsorganisation.

Medlemskap i Europeiska unionen och den snabba utvecklingen av den inre marknaden har medfört att Europeiska unionens centrala betydelse för utvecklandet av Finlands internationella samarbete på området försörjningsberedskap har ökat ytterligare. Av den-

na anledning har Finland under de senaste åren aktivt försökt främja det ömsesidiga samarbetet mellan EU-länderna i försörjningsberedskapsfrågor. En utredning om försörjningsberedskap som kommissionen låtit göra på finländskt initiativ (SEC(2002)243) blev färdig i februari 2002. Av utredningen framgår att Europeiska unionen saknar gemensamt tänkande i försörjningsberedskapsfrågor och därtill hörande ledarskap och att frågor som rör försörjningsberedskapen har behandlats främst på ad hoc -basis. Konkret lagstiftning existerar tills vidare endast i en begränsad utsträckning. Det finns bl.a. ett direktiv om obligatorisk upplagring av olja som förutsätter att medlemsstaterna håller ett minimiupplag av oljeprodukter på en nivå som motsvarar förbrukningen under 90 dagar. De reviderade direktiven om elmarknaden och naturgasmarknaden innehåller också ett försörjningsberedskapselement.

Det enda mer omfattande avtal på området försörjningsberedskap som Finland har ingått är avtalet med Sverige. För ögonblicket tillämpas avtalet tills vidare inte på grund av den omorganisation som genomförts i Sverige. Ett motsvarande bilateralt avtal har förhandlats fram med Norge men det har ännu inte ratificerats. Den precisering av begreppet försörjningsberedskap som ingår i lagförslaget ligger i linje med t.ex. de färskta riktlinjer för försörjningsberedskapen som har dragits upp i samband med den svenska beredskapsplaneringen och i lagstiftningen.

2.3. Bedömning av nuläget

Den traditionella målsättningen för tryggheten av försörjningsberedskapen har utgått från tanken att man skall trygga beredskapen med tanke på de mest allvarliga kriserna. Samtidigt har också en beredskap för mindre allvarliga situationer av olika slag ansetts ha uppstått. På grund av nya hotbilder och ändrade behov i fråga om försörjningsberedskap har denna grundläggande utgångspunkt ändrats så att verksamhetens mål nu är att säkerställa funktionen av samhällets kritiska system och av marknaden vid allvarliga störningar under normalförhållanden och under undantagsförhållanden. Med allvarliga störningar avses här allvarliga funktionsstörning-

ar i kritiska system såsom kraftförsörjningen och informationssystemen. Med undantagsförhållanden avses traditionella säkerhetspolitiska hot till vilka den internationella terrorismen har bidragit med en ny typ av hot.

Kravet på en effektiv användning av resurserna, det rådande säkerhetspolitiska läget och medborgarnas förväntningar har gjort att kraven på att tyngdpunkten i beredskapen skall flyttas mot den förstnämnda typen av störningar har ökat. Även om åtgärderna för att trygga försörjningsberedskapen inriktas på de mest allvarliga störningstillstånden, medverkar åtgärderna till att öka tillförlitligheten hos samhällssystemen också under normala förhållanden. I ett modernt samhälle med långtgående nätverksbildning erbjuder detta den bästa formen av beredskap också med tanke på allvarliga krissituationer. En rad beredskapsåtgärder, såsom produktion och upprätthållande av system som stöder landets militära försvar, skall dock också fortsättningsvis inriktas direkt på de mest allvarliga kriserna.

Den finska lagstiftningen om försörjningsberedskap har till sina huvuddelar reviderats på 1990-talet. Under det gångna dryga årtiondet har utmaningarna för försörjningsberedskapen ändrats kraftigt. Centrala faktorer som påverkar försörjningsberedskapen är ändringar i hotbilderna och omgivningen, det intensifierade internationella samarbetet samt den ökade nätverksbildningen i och teknifieringen av samhället till följd av den snabba utvecklingen av informations- och kommunikationstekniken. Dessa förändringsfaktorer har påverkat målsättningarna för försörjningsberedskapen och därigenom behovet att revidera lagen om tryggheten av försörjningsberedskapen. I statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen har de olika förvaltningsområdena ålagts att utveckla lagstiftningen som stöder försörjningsberedskapen med tanke på situationer där marknaden inte skapar tillräcklig försörjningsberedskap och där det inte finns något behov att ta i bruk de specialbefogenheter som avses i beredskapslagen.

Eftersom beredskapsbehovet varierar alltefter som det uppstår nya hot och sker ändringar i omgivningen skall målen för försörjningsberedskapen anpassas efter dessa. Be-

redskap uppnås genom att man ser till att de konkreta mål för försörjningsberedskapen som uppställts i lagen nås. I en ändrad situation skall också lagstiftningen grunda sig på tanken att en viss prioriteringsordning följs i fråga om beredskap, dvs. kritiska system och marknadens funktion stöds under normalförhållanden för händelse av allvarliga störningar, vilket ger också beredskap för allvarliga kriser.

Utvidgningen av begreppet försörjningsberedskap kan principiellt anses vara en betydande ändring. Begreppet och lagens tillämpningsområde föreslås alltså omfatta förutom undantagsförhållanden också allvarliga störningar under normalförhållanden. I definitionen skall dessutom framhåvas funktionen av tekniska system i enlighet med de nya målen.

Enligt lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen skall de utgifter som föräns av Försörjningsberedskapscentralens verksamhet samt sådana utgifter som bestäms någon annanstans i lagstiftningen täckas av försörjningsberedskapsfonden. Efter att Försörjningsberedskapscentralen har inrättats har vissa utgifter som tidigare täcktes av statsbudgeten koncentrerats till försörjningsberedskapsfonden som står utanför statsbudgeten. Med medel ur försörjningsberedskapsfonden täcks alltså kostnaderna för ett allt större antal beredskapsåtgärder.

Den viktigaste bland de inhemska förändringstrenderna är den ökande nätverksbildningen i samhället och ett ökat beroende av tekniska system, särskilt informationstekniken. Denna förändring kommer att pågå ännu under flera år. Flera av de nämnda beredskapsåtgärderna är omfattande om man tänker på kostnadseffekterna. Medel som har frigjorts tack vare att säkerhetsupplag kunnat avsättas har kunnat inriktas i enlighet med de nya målen för försörjningsberedskapen. Inga nya medel skall kanaliseras till försörjningsberedskapsfonden utan genom omfördelning av medel skall resurser kunna styras allt efter det att nya hotbilder uppstår.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Tryggnaden av försörjningsberedskapen har

hört till Finlands säkerhetspolitiska mål under självständighetstiden. När det gäller försörjningsberedskap har behovet av beredskap och tyngdpunkterna i beredskapen ändrats i takt med utvecklingen samtidigt som uryalet av metoder har blivit mer mångsidigt. Även om lagstiftningen om försörjningsberedskap inte är speciellt gammal finns det ett behov att göra en mindre revision av den på grund av de ovan nämnda förändringsfaktorerna.

Tryggnaden av befolkningens utkomst förutsätter att de centrala sektorerna av näringslivet fungerar hela tiden. På grund av de faktorer som medfört ändringar i behovet av försörjningsberedskap föreslås att begreppet försörjningsberedskap skall preciseras. Enligt förslaget skall begreppet utvidgas så att det förutom undantagsförhållanden också omfattar de allvarliga störningstillstånd där marknadsmekanismen inte skapar tillräcklig försörjningsberedskap. Avsikten med denna ändring är inte att överföra den risk som affärsverksamheten är förenad med på myndigheterna men å andra sidan inte heller att skapa någon reglering som skulle begränsa näringsverksamheten.

Försörjningsberedskapscentralen har till uppgift att sköta statens säkerhetsupplagring. På grund av ändringarna i omgivningen har det varit möjligt att avsätta en del av upplagen och rikta de medel som på detta sätt frigjorts till beredskap inför nya hot. Samtidigt har behovet av försörjningsberedskapsåtgärder ökat i fråga om nya tekniska basstrukturer av olika slag. Därför föreslås att sådana funktioner som särskilt bör uppmärksammas med tanke på försörjningsberedskapen inkluderas i Försörjningsberedskapscentralens uppgifter.

Andra föreslagna ändringar rör användningen av försörjningsberedskapsfondens överskott och vissa ändringar av teknisk karaktär som gäller Försörjningsberedskapscentralens verksamhet och tillsynen över den. Enligt förslaget skall statsrådet i samband med fastställandet av Försörjningsberedskapscentralens bokslut på framställning av direktionen kunna besluta att sådana medel som influerats till fonden som inte är nödvändiga för att man skall kunna nå de mål som satts för försörjningsberedskapen kan flyttas över till statsbudgeten.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Propositionen har inga omedelbara ekonomiska verkningar men den skulle innebära en möjlighet att under vissa förutsättningar överföra överskottsmedel från försörjningsberedskapsfonden till statsbudgeten.

Inga nya ekonomiska resurser föreslås bli allokerade till tryggande av försörjningsberedskapen.

4.2. Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

I lagen bestäms om föregripande åtgärder med tanke på krissituationer. I lagen åläggs endast myndigheterna vissa skyldigheter men lagen erbjuder också en ram för samarbetet mellan myndigheterna och den privata sektorn. Vid den praktiska realiseringen av försörjningsberedskapen både myndigheterna emellan och i samarbetet mellan myndigheterna och näringslivet har de nya målen för den ekonomiska beredskapen börjat beaktas. Som exempel kan nämnas att försvarsekonomiska planeringskommissionen har beslutat modernisera sin organisation och ändra sina verksamhetsmetoder i enlighet med det nya tänkandet. Tyngdpunkten i kommissionens arbete kommer under perioden 2004–2008 att förläggas allt tydligare på situationer där samhället befinner sig huvudsakligen i normaltillstånd men marknaden inte skapar tillräcklig försörjningsberedskap.

Målen för försörjningsberedskapen, synen på problemen och åtgärderna skall anpassas så att de svarar på de verkliga utmaningarna och består av åtgärder som är genomförbara och effektiva i en modern ekonomisk miljö. Den föreslagna utvidgningen av begreppet försörjningsberedskap och lagens tillämpningsområde samt preciseringen av Försörjningsberedskapscentralens verksamhetsområde motsvarar således den utvecklingslinje för beredskapen som man börjat omsätta i praktiken.

4.3. Samhälleliga konsekvenser

Till följd av den teknisk-ekonomiska ut-

vecklingen har samhällets funktion och befolkningens utkomst blivit alltmer beroende av hur väl de tekniska systemen av olika slag fungerar. När det gäller att klara sig vid allvarliga störningar eller undantagsförhållanden kan beredskapen inte längre utgå från teknologisk tillbakagång. Äkta krisberedskap förutsätter att funktionen av de system som normalt är i bruk tryggas så att centrala funktioner kan bibehållas eller snabbt återupptas efter störningar eller avsiktlig skadegörelse. Målet för den aktuella lagändringen är att trygga särskilt funktionen av sådana system som är nödvändiga med tanke på de finansiella verksamheterna.

5. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid handels- och industriministeriet i samarbete med Försörjningsberedskapscentralen. Handels- och industriministeriet har begärt utlåtanden över utkastet av utrikesministeriet, finansministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, försvarsministeriet, Näringslivets centralförbund rf, Finlands Försvarsindustriförening rf, Olje- och Gasbranschens Centralförbund rf samt av Läkemedelsindustrin rf.

Bland remissinstanserna ansåg ministerierna allmänt att utvidgningen av lagens tillämpningsområde från undantagsförhållanden till att även omfatta andra allvarliga störningar som kan jämföras med dessa är ett steg i rätt riktning och ligger i linje med den senaste utvecklingen av beredskapen i samhället. Målet för propositionen, nämligen att genom lagändring medverka till att försörjningsberedskapsfondens medel skall kunna användas också till tryggande av samhällets tekniska infrastruktur även under normala förhållanden, betraktades som ändamålsenligt. Flera utlåtanden innehöll till denna del en hänvisning till statsrådets principbeslut av den 27 november 2003 om tryggande av samhällets livsviktiga funktioner. Remissinstanserna fäste uppmärksamhet vid den begreppsterminologi som användes och önskade att den skulle preciseras.

I motsats till ministerierna förhöll sig de organisationer som avgav utlåtande mer för-

behållsamma till förslaget att utvidga lagens tillämpningsområde. I några utlåtanden konstaterades att näringslivet ställde sig kritiskt mot att beredskapen skulle utsträckas att omfatta också störningar under normalförhållanden. I en marknadsekonomi skall de ekonomiska operatörerna bära sitt ansvar för att marknaden fungerar och att produkter finns tillgängliga i en tillräcklig mängd. I och med att den offentliga makten ingriper finns det risk att konkurrensen snedvrids, att företagens ekonomiska ansvar minskar och att den ekonomiska och samhällsliga utvecklingen

tar skada på lång sikt. När tillämpningsområdet utvidgas bör man beakta de faktorer som är skadliga ur näringslivets synvinkel och se till att tröskeln för ibruktage av beredskapssystemet är tillräckligt hög. I några utlåtanden ansågs förslaget om överföring av försörjningsberedskapsfondens medel till statsbudgeten vara problematiskt.

Efter utlåtandena har propositionsutkastet ändrats bl.a. så att antalet nya begrepp som används har reducerats och begreppen har preciserats.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslaget

Lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen

Lagens syfte och mål

1 §. I 1 § i lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/1992) definieras lagens syfte och begreppet försörjningsberedskap. I den gällande lagen har begreppet kopplats till undantagsförhållanden. Med undantagsförhållanden avses traditionella säkerhetspolitiska hot, såsom krig eller krigshot, mycket spant internationellt läge, embargoåtgärder, politiska eller militära påtryckningar och motsvarande händelser. Den internationella terrorismen har fört med sig en ny typ av hot som kan resultera i undantagsförhållanden i ett land.

Statsrådet bestämmer de konkreta målen för försörjningsberedskapen med stöd av 2 §. De nuvarande målen har fastställts den 8 maj 2002 (genom statsrådets beslut 350/2002). Utgående från dessa har den grundläggande utgångspunkten för försörjningsberedskapsåtgärderna flyttats från att tidigare ha omfattat beredskap inför undantagsförhållanden till att trygga funktionen av samhällets kritiska system samt de nödvändiga ekonomiska funktionerna inte bara under undantagsförhållanden utan också i händelse av allvarliga störningar som beror på olika orsaker och där befolkningens utkomst och samhällets funk-

tionsförmåga är hotade. Beredskapen inför allvarliga störningar under normalförhållanden och beredskapen inför undantagsförhållanden kan inte längre klart åtskiljas. Det viktigaste är inte orsaken till hotet utan det hur allvarligt hotet är, dvs. i hur stor utsträckning de nödvändiga ekonomiska funktionerna är hotade. Av dessa skäl är det motiverat att vidga definitionen av begreppet försörjningsberedskap.

Teknifieringen av och den ökade nätverksbildningen i samhället har gjort samhället mer sårbart och ökat behovet att skydda den centrala infrastrukturen mot hot och risker av olika slag. Marknadens lilla volym, det ringa antalet aktörer, snäv optimering och komplicering av logistiken har lett till att marknaden inte på alla områden skapar tillräcklig försörjningsberedskap. I ett informations-samhälle som utvecklas ständigt har frågor som handlar om dataskydd och skyddsteknik kommit att spela en allt viktigare roll med tanke på att samhället skall kunna fungera störningsfritt. Samhällets tekniska grundstrukturer måste vara kontinuerligt funktionsdugliga.

De allvarliga störningar som kan jämföras med undantagsförhållanden riktar sig allt som oftast mot funktionen av kritiska system såsom kraftförsörjningen och informationssystemen. Det som skiljer dessa situationer från egentliga undantagsförhållanden är att myndigheterna inte behöver ha några specialbefogenheter och att beredskapslagen och

lagen om försvarstillstånd, som har stiftats med tanke på undantagsförhållanden, inte heller i övrigt skall tillämpas. För att samhällets basfunktioner skall kunna tryggas bör man förbereda sig på ekonomiska kriser av olika slag eller marknadsstörningar, som kan få sin början i störningar i tillgången på kritiska råvaror eller produktionsfaktorer, logistiska störningar i produktionskedjan, naturkatastrofer, omfattande missväxt eller andra störningar i produktionen eller systematiska fel i fråga om ekonomin. De nya hoten hänför sig till situationer där samhället befinner sig huvudsakligen i normaltillstånd men marknaden skapar inte tillräcklig försörjningsberedskap.

Staten har tidigare haft ansvaret för många tekniska system som upprätthölls antingen av offentliga verk eller av statsbolag. Både myndigheter och privata företag har numera lagt många av sina kritiska stödfunktioner ut på entreprenad. Många centrala verksamheter har under de senaste åren bolagiserats och privatiserats men statsmakten har fortfarande sitt ansvar gentemot medborgarna för att samhällets kritiska infrastruktur skall fungera. De medel som står till förfogande vid hanteringen av nya hot är hotanalyser, bearbetning av attityder genom utbildning, uppbyggnad av samarbetsnätverk och auditering av försörjningskedjor.

Enskilda näringsidkare samt offentliga tjänsteproducenter förbereder sig i sin affärsverksamhet på störningstillstånd av olika slag vilka utgör en del av den normala affärsrisken. När verksamheten är på tillfredsställande lönsamhetsnivå är dylika affärsrisker en normal del av företagets och institutionernas riskhantering. Konkurrenssituationen på marknaden eller någon annan orsak kan leda till att man inom vissa sektorer gör nedskärningar i investeringarna och i den tillräckliga driftskapaciteten, vilket försvagar tillförlitligheten i systemen. I dylika situationer ankommer det på statsmakten att genom allmänna åtgärder säkerställa marknadens funktion eller kvaliteten på den offentliga serviceproduktionen. Dylika situationer omfattas således inte av lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen. Detsamma gäller för strejker i hemlandet. En höjning av priset på en nytting är inte heller en sådan allvarlig

störning som avses i denna lag om inte det innebär avbrott i tillgången på nyttingen i fråga. Ekonomiska svårigheter som skall avhjälpas genom finans- och penningpolitiska åtgärder skall inte heller omfattas av lagen, om de inte utgör ett hot mot de nödvändiga funktioner som avses i 1 §.

Utanför det område som täcks av hanteringen av kommersiella risker finns det en zon som inte täcks av näringsidkarens affärsrisk och som föranleder statsmakten att trygga befolkningens utkomst och de ekonomiska funktioner som är nödvändiga för landets näringsliv även när det inte är fråga om undantagsförhållanden enligt beredskapslagen. En risk som är större än en normal affärsrisk kan härleda sig t.ex. till omfattande oförutsebara tekniska fel som har förekommit i systemen för produktion och distribution av el i olika länder. Vårt land saknar ett utbud på kommersiella tjänster som skulle ge tillräckligt hög skyddsnivå för att de mest kritiska informationssystemen skulle kunna skyddas. På marknaden finns det inte heller något fjärrsökningssystem eller skyddat mobiltelefonnät för myndighetsbruk. Allmänna informationsnätverk, betalningsrörelse och andra motsvarande system i ett tekniskt modernt samhälle måste skyddas mot omfattande avbrott som beror på förutsebara orsaker. Då det kommersiella utbudet på tjänster inte skapar en tillräcklig försörjningsberedskap med tanke på säkerheten skall staten sörja för nödvändig beredskap.

Lagens tillämpningsområde begränsar sig till ekonomiska funktioner. Denna gränsdragning avser att klargöra lagens tillämpningsområde i förhållande till annan lagstiftning som gäller den yttre och inre säkerheten. Lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen innebär inte några specialbefogenheter för myndigheterna utan den gäller endast förhandsberedskap inför ekonomiska hot av olika slag.

2 §. I det nuvarande 3 mom. finns en hänvisning till beredskapslagstiftningen. När lagens tillämpningsområde enligt denna proposition skall utvidgas till att omfatta också situationer där specialbefogenheter enligt beredskapslagen inte behöver tillgripas, bör hänvisningen till beredskapslagen och till lagen om försvarstillstånd av tydlighetsskäl

strykas. Om hänvisningarna bibehölls skulle det kunna uppstå oklarheter om huruvida lagen omfattar också andra hot mot säkerheten än de situationer som avses i beredskapslagstiftningen.

Riksdagens grundlagsutskott har i sin kläm förutsatt att justitieministeriet skall bereda en revision av beredskapslagstiftningen som avser att anpassa den till det nuvarande regelsystemet för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Myndigheter som svarar för försörjningsberedskapen

6 §. I paragrafen definieras Försörjningsberedskapscentralens verksamhetsområde. I fråga om tryggnad av försörjningsberedskapen har de traditionella metoderna bestått i planering av styrningen av produktion och konsumtion samt säkerhetsupplagring. I och med medlemskapet i EU och ändringarna i den internationella säkerhetsmiljön har en del säkerhetsupplag kunnat avsättas. Tyngdpunkten i beredskapen har flyttats från tryggnad av tillgången på material till säkerställande av den oavbrutna funktionen av samhällets tekniska system.

Till sådana tekniska grundstrukturer som är nödvändiga hör energinät, datakommunikationsnät, centrala informationssystem, elektronisk och tryckt masskommunikation, finansieringsverksamhet, betalningsrörelse, penningförsörjning, tjänster för underhåll och upprätthållande av informationstekniska system, vattenförsörjning och andra viktiga kommunaltekniska tjänster. Också transport-, lagrings- och distributionssystemen liksom även produktionen av tjänster och varor som är nödvändiga med tanke på befolkningens utkomst grundar sig till sina centrala delar på tekniska system vars kärna utgörs ofta av något nödvändigt informationssystem.

Specialåtgärder kräver bl.a. säkring av kritiska datasystem, informationsnät och rutterna för informationsnät samt skyddet mot elektromagnetisk puls (EMP) och mikrovågsvapen (HPM, High-Power Microwave). Sådan produktionskapacitet som är kritisk med tanke på försvarsmaktens underhåll under krigstid skall också tryggas. Detta gäller främst tillverkningen av tung ammunition.

Eftersom dylika åtgärder ägnas särskild uppmärksamhet i samband med försörjningsberedskapen bör de också nämnas klart och tydligt när man talar om Försörjningsberedskapscentralens verksamhetsområde. I enskilda fall avgränsar Försörjningsberedskapscentralens direktionsberedskapsprojekt som skall genomföras med försörjningsberedskapsfondens medel. Ministerierna av central betydelse för de ekonomiska funktioner som är nödvändiga för samhället liksom också näringslivet är representerade i direktionen.

9 §. I paragrafen finns bestämmelser om Försörjningsberedskapscentralens bokföring, bokslut och revision. Centralen följer i sina affärstransaktioner som berör säkerhetsupplagringen och i sina övriga ekonomiska förbindelser delvis företagsekonomiska principer. Centralen kan inte verka som ett affärsverk eftersom affärsverksamheten i sin helhet inte enbart kan bestå i upplagringen av material. Resultaten av omfattande affärstransaktioner kan ju också bäst beskrivas genom redovisning enligt bokföringslagen. Ca hälften av de inkomster som inflyter till Försörjningsberedskapscentralen härstammar från försäljning och hälften av den försörjningsberedskapsavgift som tas ut för energinyttigheterna. Det schema för resultaträkning som ingår i bokföringsförordningen känner inte till sådan avkastning av skattenatur som försörjningsberedskapsavgiften utgör. Dessutom måste i värderingen av omsättningstillgångarna avvikelser göras från principen om det lägsta värdet enligt bokföringslagen på grund av varulagrets mycket låga omsättningshastighet. Eftersom Försörjningsberedskapscentralens verksamhet har dylika drag som inte är förenliga med bokföringslagen och – förordningen, är det av laglighets skull påkallat att ändra paragrafens ordalydelse så att bokföringslagen skall iakttas i tillämpliga delar. På motsvarande sätt föreslås att vid revisionen skall revisionslagen iakttas i tillämpliga delar.

Det föreslås att bestämmelser om räkenskapsperiod, antalet revisorer och revisorerens behörighet, fastställande av bokslut och om den övriga tillsynen över centralens verksamhet skall utfärdas genom en förordning av statsrådet.

Finansiering av försörjningsberedskapen

11 §. När försörjningsberedskapscentralen inrättades år 1993 bestod dess ekonomiska prestationer av försäljning av upplagrade varor och hyrning av lagerutrymmen som ju fortfarande utgör kärnan i centralens handelstransaktioner. Huvudparten av handelstransaktionerna gäller oljeprodukter vilkas prisnivå följer internationella prisnoteringar. Till denna del prissätts Försörjningsberedskapscentralens prestationer enligt företagsekonomiska grunder och ett ur företagsekonomisk synvinkel bra resultat eftersträvas genom att förlägga försäljningar och inköp till gynnsamma tidpunkter.

De nya hot som gäller försörjningsberedskapen förutsätter att det finns produktion av säkringstjänster av olika typ som det inte finns något kommersiellt tjänsteutbud på. Dessa tjänster bjuds ut till ämbetsverk och institutioner samt i vissa fall till företag, som svarar för produktionen av varor eller tjänster av kritisk betydelse, mot ersättning. Dylika tjänster har inget marknadspris och i samband med dem kan man inte tala om företagsekonomiska principer när det gäller prissättningsprincipen. Av laglighets skull är en ändring av lagen påkallad så att man vid prissättningen av Försörjningsberedskapscentralens prestationer skall utgå från företagsekonomiska grunder som huvudprincip från vilken avvikelse görs i situationer där det inte existerar någon marknad för prestationen i fråga.

12 a §. Statsrådet fastställer Försörjningsberedskapscentralens bokslut som består av resultaträkning, balansräkning och verksamhetsberättelse. Försörjningsberedskapscentralens resultatmål omfattar förutom trygghandlet av försörjningsberedskapen också mål som förutsätter ekonomisk effektivitet. Centralens mål är att göra ett gott ekonomiskt resultat med hjälp av lyckade handelstransaktioner genom att bl.a. förlägga transaktionerna till så gynnsamma tidpunkter som möjligt med tanke på utvecklingen av materialpriserna. Om priset förhållandena fortsätter att vara gynnsamma under en längre tid är det möjligt att fonden uppvisar överskott.

Den nuvarande lagen innehåller inget omnämnande om att överskottet i försörjnings-

beredskapsfonden skall redovisas till statsbudgeten. Vid fastställandet av Försörjningsberedskapscentralens bokslut skall statsrådet på framställning av Försörjningsberedskapscentralens direktion kunna besluta att sådana medel som inlöst till försörjningsberedskapsfonden vilka inte är nödvändiga för förverkligandet av de mål för försörjningsberedskapen som uppställts av statsrådet med stöd av 2 § får överföras till statsbudgeten.

13 §. Det markbelopp för fullmakten att uppta lån som definieras i paragrafen skall omvandlas till ett eurobelopp, varvid två belopp på 600 miljoner mark motsvarar ett belopp på 200 miljoner euro. Då ansvaret för säkerhetsupplagen av spannmål överfördes från Statens spannmålsförråd, som drogs in, på Försörjningsberedskapscentralen var det nödvändigt att uppta lån för finansiering av överföringen. Något sådant särbehov föreligger inte längre varför det är ändamålsenligt att endast ett belopp anges för fullmakten att uppta lån.

15 §. Med medel ur försörjningsberedskapsfonden täcks de utgifter som föranleds av Försörjningsberedskapsfondens verksamhet enligt 6 § och av försvarsekonomiska planeringskommissionens verksamhet. Dessutom finns i annan lagstiftning bestämmelser om kostnader som kan täckas av försörjningsberedskapsfonden. En dylik fullmakt ingår i följande lagrum: 6 a § i kreditinstitutslagen (1607/1993), 4 a § i lagen om placeringsfonder (48/1999), 13 a § i lagen om värdeandelssystemet (826/1991), 13 a § i lagen om utländska kreditinstituts och finansiella instituts verksamhet i Finland (1608/1993), 7 § i lagen om försäkringsbolag (1062/1979), 8 § i lagen om försäkringsföreningar (1250/1987), 63 a § i lagen om utländska försäkringsbolag (398/1995), 4 a § i lagen om pensionsstiftelser (1774/1995), 7 a § i lagen om försäkringskassor (1164/1992), 64 e § i lagen om sjömanspensioner (72/1956), 17 h § i lagen om pension för lantbruksföretagare (467/1969), 11 k § i lagen om pension för arbetstagare i kortvariga arbetsförhållanden (134/1962), 9 k § i lagen om pension för konstnärer och särskilda grupper av arbetstagare (662/1985), 14 c § i lagen om pension för arbetstagare (395/1961), 5 § i lagen om skyddsupplag

(970/1982), 7 a § i lagen om obligatorisk upplagring av läkemedel (402/1984), 6 a § i lagen om främjande av växtförädlingsverksamheten (896/1977), 94 § i kommunikationsmarknadslagen (396/1997) och 15 a § i lagen om televisions- och radioverksamhet (744/1998).

Eftersom täckande av utgifter med medel ur försörjningsberedskapsfonden innebär en avvikelse från riksdagens budgetmakt skall bestämmelser om nya väsentliga användningsändamål för medlen utfärdas genom lag. Detta är nödvändigt också därför att försörjningsberedskapsfondens tillgångar och intäkter är begränsade och täckandet av nya utgifter av försörjningsberedskapsfonden skall underkastas en tillräckligt grundlig beredning och helhetsprövning.

VI kap. i 1919 års regeringsform, sådant det lyder i lag 1077/1991, kände inte till några fonder som står utanför statsbudgeten, varför bestämmelser om fonder måste utfärdas i lagstiftningsordningen för grundlag. Enligt 15 § i lagen om tryggande av försörjningsberedskapen kunde genom en vanlig lag utfärdas bestämmelser om att med medel ur försörjningsberedskapsfonden kunde betalas räntestöd, bidrag, räntestöd, bevilja lån eller betala andra utgifter som föranleds av försörjningsberedskap. I 87 § i den nya grundla-

gen finns bestämmelser om grundande av fonder. Således är 15 § 2 mom. i den nuvarande lagen om tryggande av försörjningsberedskapen onödigt.

Särskilda bestämmelser

16 §. Närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag skall utfärdas genom en förordning av statsrådet.

2. Närmare bestämmelser

Det föreslås att närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag skall utfärdas genom en förordning av statsrådet. I anslutning till 6 § och 12 a § i lagförslaget föreslås att 1 § 6 a-punkten och 16 § 1 mom. i lagen om tryggande av försörjningsberedskapen (1391/1992) skall upphävas.

3. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lagen om tryggande av försörjningsberedskapen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen av den 18 december 1992 om tryggande av försörjningsberedskapen
 (1390/1992) 2 § 3 mom.,
ändras 1 §, 6 § 1 mom., 9 §, 11 § 3 mom., 13 § 1 mom., 15 § och 16 §, av dessa lagrum 13 § 1
 mom. sådant det lyder i lag 1527/1994, samt
fogas till lagen en ny 12 a § som följer:

1 §

Syftet med denna lag är att med tanke på undantagsförhållanden och allvarliga störningar som kan jämföras med undantagsförhållanden trygga de ekonomiska funktioner och därtill hörande tekniska system som är nödvändiga för befolkningens utkomst, landets näringsliv och landets försvar (*försörjningsberedskap*).

6 §

Försörjningsberedskapscentralen skall utveckla samarbetet mellan den offentliga förvaltningen och näringslivet i fråga om ekonomiska förberedelser, samordna den offentliga förvaltningens ekonomiska förberedelser, säkerställa funktionen hos de tekniska system som är nödvändiga med tanke på försörjningsberedskapen, trygga kritisk varu- och tjänsteproduktionen samt sköta statens säkerhetsupplagring och övriga uppgifter enligt vad som särskilt bestämts.

9 §

Försörjningsberedskapscentralens bokföring skall i tillämpliga delar skötas enligt bokföringslagen (1336/1997). Revisionen skall i tillämpliga delar skötas enligt revisionslagen (936/1994).

Närmare bestämmelser om revision och

fastställande av bokslut meddelas genom en förordning av statsrådet.

11 §

Försörjningsberedskapscentralen skall prissätta sina prestationer enligt företagsekonomiska grunder, om inte tryggandet av försörjningsberedskapen förutsätter något annat.

12 a §

Statsrådet fastställer Försörjningsberedskapscentralens bokslut som består av resultaträkning, balansräkning och verksamhetsberättelse. Vid fastställandet av bokslutet kan statsrådet på framställning av Försörjningsberedskapscentralens direktion besluta att sådana medel som inlutit till försörjningsberedskapsfonden vilka inte är nödvändiga för förverkligandet av de mål för försörjningsberedskapen som uppställts av statsrådet med stöd av 2 § eller för täckande av utgifter enligt 15 § får överföras till statsbudgeten.

13 §

Till försörjningsberedskapsfonden kan, med statsrådets tillstånd och på de villkor som statsrådet bestämmer, upptas lån till ett belopp av högst 200 miljoner euro. Låneräntorna betalas och återbetalningen sker med medel ur försörjningsberedskapsfonden.

15 §

Med medel ur försörjningsberedskapsfonden täcks de utgifter som föränleds av Försörjningsberedskapscentralens och försvarsökonomiska planeringskommissionens verksamhet samt de utgifter som enligt någon annan lag skall täckas av försörjningsberedskapsfonden.

16 §

Närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 21 april 2005

Republikens President

TARJA HALONEN

Handels- och industriminister *Mauri Pekkarinen*

Lag**om ändring av lagen om tryggande av försörjningsberedskapen**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen av den 18 december 1992 om tryggande av försörjningsberedskapen
(1390/1992) 2 § 3 mom.,
ändras 1 §, 6 § 1 mom., 9 §, 11 § 3 mom., 13 § 1 mom., 15 § och 16 §, av dessa lagrum 13 § 1
mom. sådant det lyder i lag 1527/1994, samt
fogas till lagen en ny 12 a § som följer:

Gällande lydelse

1 §

Syftet med denna lag är att med tanke på undantagsförhållanden trygga befolkningens utkomst, landets näringsliv och de ekonomiska funktioner som är nödvändiga för landets försvar (*försörjningsberedskap*).

2 §

Om myndigheternas befogenheter under undantagsförhållanden stadgas i beredskapslagen (1080/1991), lagen om befolkningskydd (438/1958) och lagen om försvarstillstånd (1083/1991).

6 §

Försörjningsberedskapscentralen skall utveckla samarbetet mellan den offentliga förvaltningen och näringslivet i fråga om ekonomiska förberedelser, samordna den offentliga förvaltningens ekonomiska förberedelser samt sköta statens säkerhetsupplagring och övriga uppgifter enligt vad som stadgas genom förordning.

Föreslagen lydelse

1 §

Syftet med denna lag är att med tanke på undantagsförhållanden *och allvarliga störningar som kan jämföras med undantagsförhållanden trygga de ekonomiska funktioner och därtill hörande tekniska system som är nödvändiga för befolkningens utkomst, landets näringsliv och landets försvar (försörjningsberedskap)*.

(3 mom. upphävs)

6 §

Försörjningsberedskapscentralen skall utveckla samarbetet mellan den offentliga förvaltningen och näringslivet i fråga om ekonomiska förberedelser, samordna den offentliga förvaltningens ekonomiska förberedelser, *säkerställa funktionen hos de tekniska system som är nödvändiga med tanke på försörjningsberedskapen, trygga kritisk varu- och tjänsteproduktionen* samt sköta statens säkerhetsupplagring och övriga uppgifter enligt vad som *särskilt bestämts*.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Försörjningsberedskapscentralens bokföring skall skötas enligt bokföringslagen (655/73).

Om revision och fastställande av bokslut stadgas genom förordning.

11 §

Försörjningsberedskapscentralen skall prissätta sina prestationer enligt företags-ekonomiska grunder.

13 §

För tryggnad av försörjningsberedskapen kan till försörjningsberedskapsfonden, med statsrådets tillstånd och på de villkor som statsrådet bestämmer, upptas lån för säkerhetsupplagring av spannmål, utsäde och vallfrö till ett belopp av högst 600 miljoner mark, samt lån för annan försörjningsberedskap till ett belopp av högst 600 miljoner mark. Låneräntorna betalas och återbetalningen sker med medel ur försörjningsberedskapsfonden.

9 §

Försörjningsberedskapscentralens bokföring skall i tillämpliga delar skötas enligt bokföringslagen (1336/1997). Revisionen skall i tillämpliga delar skötas enligt revisionslagen (936/1994).

Närmare bestämmelser om revision och fastställande av bokslut meddelas genom en förordning av statsrådet.

11 §

Försörjningsberedskapscentralen skall prissätta sina prestationer enligt företags-ekonomiska grunder, om inte tryggnad av försörjningsberedskapen förutsätter något annat.

12 a §

Statsrådet fastställer Försörjningsberedskapscentralens bokslut som består av resultaträkning, balansräkning och verksamhetsberättelse. Vid fastställandet av bokslutet kan statsrådet på framställning av Försörjningsberedskapscentralens direktion besluta att sådana medel som influerat till försörjningsberedskapsfonden vilka inte är nödvändiga för förverkligandet av de mål för försörjningsberedskapen som uppställts av statsrådet med stöd av 2 § eller täckande av utgifter enligt 15 § får överföras till statsbudgeten.

13 §

Till försörjningsberedskapsfonden kan, med statsrådets tillstånd och på de villkor som statsrådet bestämmer, upptas lån till ett belopp av högst 200 miljoner euro. Låneräntorna betalas och återbetalningen sker med medel ur försörjningsberedskapsfonden.

15 §

Med medel ur försörjningsberedskapsfonden täcks de utgifter som med stöd av denna lag föränleds av Försörjningsberedskapscentralens verksamhet, statens säkerhetsupplagring och annat tryggande av försörjningsberedskapen.

Genom lag kan stadgas att av försörjningsberedskapsfondens medel kan betalas räntestöd och understöd, samt beviljas lån eller betalas andra utgifter som föränleds av tryggandet av försörjningsberedskapen. Om Försörjningsberedskapscentralens rätt att bevilja garantier stadgas särskilt.

16 §

Närmare stadganden om verkställigheten av denna lag utfärdas genom förordning.

15 §

Med medel ur försörjningsberedskapsfonden täcks de utgifter som *föränleds av Försörjningsberedskapscentralens och försvarsekonomiska planeringskommissionens verksamhet samt de utgifter som enligt någon annan lag skall täckas av försörjningsberedskapsfonden.*

(upphävs)

16 §

Närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den 20 .
