

Nyhetsbrev



Areal Fastighetsbyrå RFM innehar ambitionen att kontinuerligt belysa aktuella ämnen med anknytning till byråns verksamhetsområden. Nyhetsbrevet utgör forum för detta syfte. Internationella relationer och dess inverkan på EU:s gemensamma jordbrukspolitik utgör ett i sammanhanget prioriterat område. I detta uppföljande nyhetsbrev behandlas jordbruksförhandlingarna ur ett beredskapsperspektiv.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Första kapitlet:

CAP

Jordbrukspolitikens syfte, målsättningar och allmänna principer

Andra kapitlet:

Ramverk för försörjningsberedskapen

Tredje kapitlet:

Jordbrukspolitiska grundsatsar för planering av försörjningsberedskap
Nationell strategisk jordbrukspolitisk plan

Fjärde kapitlet:

Säkerhetspolitiska grundsatsar för planering av försörjningsberedskap

Femte kapitlet:

Avslutande kommentar

Referenslitteratur

ANNOTATION: Karl-Gustav Falkenbergh har varit verksam vid Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för Jordbruk och landsbygdsutveckling, Bryssel.

Tema: Europeisk jordbrukspolitik

JORDBRUKSPOLITIK UR BEREDSKAPSSYNVINKEL - *Inter Arma Silent Leges*

CAP

Romfördraget av år 1957 stiftade det primordiala postulatet för den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP, Common Agricultural Policy), vilken grundades vid Stresakonferensen år 1958. Den gemensamma jordbrukspolitiken bygger på EG-fördraget, artiklarna 32-38. Rekonstruktionen av Europa efter det andra världskriget krävde en djupgående översyn av de politiska mekanismer, vilka styrde den europeiska jordbruksproduktionen. CAP kom att reflektera behovet av att upprätthålla och öka livsmedelsproduktionen. Den gemensamma jordbrukspolitiken implementerades gradvis under 1960-talet och en genuin gemensam marknad hade etablerats vid utgången av nämnda decennium. Under tidigt 1970-tal blev CAP till fullo operativt. CAP tillskrevs från begynnelsen en federativ approach. Noterbart är att EU tillmäts mera makt inom jordbrukssektorn än inom någon annan politiskt styrd sektor. Över 50 % av *acquis communautaire* kan hänföras till lagstiftning inom jordbruksområdet. Den gemensamma jordbrukspolitiken är fortfarande den viktigaste sektorpolitiken inom EU, detta med beaktande av det institutionella, lagstiftande och framför allt det beskattningsrelaterade perspektivet. Implementeringen av CAP har av tradition absorberat lejonparten av samtliga resurser inom ramen för gemenskapens årliga budget. Under tidigt 1970-tal upptog CAP 80 % av gemenskapens budget. Budgetbelastningen har därefter minskat gradvis. CAP har tid efter annan kritiserats för att utgöra en

belastning för EU:s budget. För år 2024 torde ca. 35 % av unionens budget reserveras för finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken. Handel med jordbruksprodukter präglas traditionellt av ett digert regelverk, vars främsta syfte torde vara att begränsa de fria marknadskrafternas inverkan. Noteras bör dock att det är inom den agrikulturella sfären som flertalet fundamentala institutionella, finansiella och legala beslut har fattats, vilka sedermera visat sig vara progressiva för unionen. Upptagandet och utvecklandet av CAP förblir den mest solida grundstenen för europeisk integration. Detta förklarar varför väsentliga milstolpar inom integrationsprocessen, antingen direkt eller indirekt, har varit sammanlänkade med inkorporationen av CAP. Jordbrukspolitikens operativa koncept förutsätter att nationella regeringar överför beslutandemakt till gemenskapens institutioner. Nämnas kan den sk. Luxemburgöverenskommelsen av år 1966, vilken uppstod som ett resultat av en konflikt mellan Frankrike och Europeiska gemenskapen angående det eventuella introducerandet av kvalificerad majoritetsröstning i ministerrådet relaterat till jordbrukslagstiftning. Efter att under sju månaders tid ha bojkottat samtliga rådsmöten, lyckades den franske presidenten de Gaulle framförhandla en kompromiss, vilken innebar att ett medlemsland kunde inlägga veto mot ett förslag som hotade vederbörande lands vitala nationella intressen. Varje medlemsland definierade själv innebörden av vitalt nationellt intresse.

Jordbrukspolitiken syfte, målsättningar och allmänna principer

De primära målsättningarna med den gemensamma jordbrukspolitiken härleds från EG-fördragets artikel 33 och presenteras i artikel 39, Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Huvudmålsättningar:

1. Förhöja jordbrukets produktivitet genom utnyttjandet av tekniska framsteg och en rationell utveckling av jordbruksproduktionen, jämte ett optimalt nyttjande av produktionsfaktorer
2. Tillförsäkra jordbrukarna inom unionen en skälig levnadsstandard
3. Stabilisera marknaderna
4. Säkerställa en kontinuerlig tillgång till jordbruksråvaror
5. Upprätthålla rimliga konsumentpriser

Dessa målsättningar gäller alltfjämt. Enligt senare tillägg till artikel 33 (art. 39:2 EUF) förutsättes CAP ävensom beakta strukturella och fysiska differenser mellan olika regioner, behovet av en gradvis anpassning till reformer samt det faktum att jordbrukssektorn är mycket nära sammanlänkad med den europeiska ekonomin sett ur ett helhetsperspektiv.

De centrala målsättningarna med CAP framställs inom ramen för den senaste jordbrukspolitiska revideringen (budgetåren 2023-2027) enligt följande:

1. Garantera lantbrukarna en skälig inkomst
2. Förhöj konkurrenskraften
3. Förbättra böndernas ställning i livsmedelskedjan
4. Motverka klimatförändringen och klimatanpassa jordbruket
5. Vårda miljön
6. Bevara landskap och biologisk mångfald
7. Stödja generationsskiften
8. Bidra till en levande landsbygd
9. Skydda folkhälsan och matens kvalitet
10. Främja kunskapsöverföring och innovation.

Ovanstående målsättningar härleder förutsättningarna för EU-ländernas strategiska planer för jordbrukspolitiken.

Artikel 40 EUF etablerar en gemensam marknad för jordbrukssektorn, varvid omnämns tre olika alternativ för den gemensamma organisationen:

1. Gemensamt regelverk för konkurrensfrågor
2. Obligatorisk koordinering av nationella marknadsorganisationer
3. En europeisk marknadsorganisation

Fördraget om de Europeiska gemenskaperna stadgar uttryckligen att en eller flera utvecklings- och garantifonder för jordbrukssektorn kan upprättas, detta i syfte att möjliggöra för marknadsorganisationen att uppfylla sin målsättning. Den Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk etablerades av rådets förordning nr. 25 av den 25 april 1962. Förordning nr. 25 stadgar att fonden skall utgöra del av gemenskapens budget och att, i takt med etablerandet av marknadsorganisationen, intäkterna från importavgifter skall tillfalla gemenskapens budget, samt att fonden skall finansiera exportrestitutioner och interventionsköp. År 1964 uppdelades fonden i en garantisektion och en utvecklingssektion. Garantisektionen (EAGF; CAPs första pelare) inkluderade utgiftshantering relaterad till intervention och restitution. Utvecklingssektionen (EAFRD; CAPs andra pelare) inkluderade utgiftshantering relaterat till sådana åtgärder, som vidtogs för att uppnå målsättningarna med den gemensamma jordbrukspolitiken, däribland strukturpolitiska ärenden. Garantisektionen är otvetydigt den viktigaste av de båda sektionerna och är därför klassificerad såsom obligatorisk utgift inom gemenskapens budget. Utvecklingssektionen utgör en av strukturfonderna, vars målsättning är att befrämja regional utveckling på landsbygden.

EAGF och EAFRD genomförs genom en uppsättning rättsliga förordningar som definierar den gemensamma jordbrukspolitiken regler.

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken

2. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (strategiska CAP-planer) och som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket (EAGF) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EAFRD)

3. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2117 om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna som omfattar kvalitetssystem för jordbruksprodukter och geografiska beteckningar samt åtgärder inom jordbruket till förmån för unionens yttersta randområden

Ramverk för försörjningsberedskapen

All planering med avseende på försörjningsberedskap och livsmedelsberedskap sker inom de ramar vilka statsmakten uppställer genom dess lagstiftande funktion. Beredskapsorganisationen grundar sig sedan på denna lagstiftning. Därjämte konstrueras beredskapsorganisationen enligt vad som föreskrivs i Statsrådets strategi för trygghet av samhällets vitala funktioner. En generell målsättning är att trygga en självständig försörjningsberedskap vilken skall basera sig på nationella åtgärder och resurser.

Europeiska unionen innehar inte någon explicit lagstiftningsrätt inom området försörjningsberedskap. De nationella försörjningsberedskapen kompletteras försörjningsberedskapsarrangemang, vari ingår bilaterala och multilaterala försörjningsberedskapsavtal samt kollektivt samarbete inom EU, NATO och WTO.

Försörjningsberedskap, tidigare kallat ekonomiskt försvar, innebär i Finland upprätthållandet av sådana samhällseliga basfunktioner som i störningssituationer och undantagsförhållanden är nödvändiga för befolkningens levnadsförutsättningar, samhällets funktionsduglighet och säkerhet samt de materiella förutsättningarna för landets försvar.

De beredskapsåtgärder som tillämpas kan indelas i två kategorier, dels aktiva åtgärder som vidtas under fredstid, dels planläggning av åtgärder under fredstid i syfte att kunna utnyttjas under perioder av kris eller krig. Till den första kategorin räknas beredskapslagring och beredskapsavtal. Till den andra kategorin kan räknas bl. a. framtagandet av system för ransonering av vissa varor. Jordbrukspolitiskt relaterade beredskapsåtgärder hänför sig främst till den förstnämnda kategorin.

En kontinuerlig verksamhet inom den inhemska primärproduktionen och livsmedelsindustrin utgör grunden för försörjningsberedskapen. Före EU-medlemskapet prioriterades beredskapsmålet inom ramen för den nationella

finländska jordbrukspolitiken. Det eftersträvas att påverka Europeiska unionens jordbrukspolitik på så vis att den inhemska livsmedelsindustrin har en tillräcklig inhemska råvarubas. Verksamhetsförutsättningarna inom livsmedelsindustrin skall tryggas, därtill anses ett främjande av internationaliseringen inom nämnda bransch härleda möjligheter till bevarad konkurrenskraft.

Säkerhetsupplagring av den mängd brödsäd som motsvarar förbrukningen under nio månader bidrar till att trygga tillgången på jordbruksprodukter givet en svag inhemska skördesäsong. Fodersäd upplagras numera inte. Utsäde eller spannmål som till sina kvalitetsegenskaper lämpar sig som utsäde hålls i upplag, så även gödselmedel och övriga insatsvaror. Självförsörjningsgraden inom livsmedelssektorn uppgår till ~ 80 %.

Lagstiftning

Finlands grundlag (731/1999) härleder förutsättningarna för beredskapslagstiftningen. Grundlagen utreder ansvarsfördelning beträffande skyddet av de grundläggande mänskliga rättigheterna. Konstitutionen beaktar Finlands åtaganden enligt gällande internationella avtal angående mänskliga rättigheter. Vid en krissituation eller ett väpnat angrepp, samt vid situationer som kan jämföras med ett väpnat angrepp, fastställer konstitutionen riksdagens handlingsutrymme med iakttagande av internationella avtal.

Beredskapslagen (1552/2011) syftar till att under undantagsförhållanden skydda befolkningen, trygga befolkningens försörjning och landets näringsliv, upprätthålla rättsordningen, de mänskliga rättigheterna och medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter samt trygga rikets territoriella integritet och självständighet. Undantagsförhållanden kan enligt denna lag exempelvis inträda vid väpnat angrepp eller hot om ett sådant, samt vid pandemi.

Lag om försvarstillstånd (1083/1991) träder i bruk vid vissa undantagsförhållanden vilka avses i 16 § regeringsformen. Tryggandet av självständigheten och upprätthållandet av rättsordningen skall härigenom åstadkommas. Försvarstillstånd införs och förlängs genom förordning.

Lag om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/1992) åsyftar enligt dess första paragraf att vid 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. En tillräcklig beredskap att producera förnödenheter samt beredskap för produktionsstyrning, distribution, konsumtion och utrikeshandel skal upprätthållas. Allt detta inom de målsättningsramar vilka statsrådet uppställer.

Arbets- och näringsministeriet svarar för utvecklandet av försörjningsberedskapen och samordningen av beredskapsförberedelserna. Det ankommer på varje enskilt ministerium att utveckla försörjningsberedskapen inom sitt eget ansvarsområde. Ekonomins och infrastrukturens funktionsförmåga berör flera ministerier. Tryggnad av vattenförsörjning och livsmedelsproduktion härleds till jord- och skogsbruksministeriet.

För utvecklandet och upprätthållandet av försörjningsberedskapen finns Försörjningsberedskapscentralen (FBC).

Försörjningsberedskapscentralen tilldelas följande uppgifter:

1. Utveckla samarbetet mellan offentlig förvaltning och näringsliv i frågor som gäller försörjningsberedskap.
2. Säkerställa funktionen för tekniska system av essentiell betydelse för försörjningsberedskapen.
3. Trygga kritisk varu- och tjänsteproduktion samt sådan produktion som stöder det militära försvaret.
4. Ombesörja för den obligatoriska upplagringen och skyddsupplagringen.
5. Tillse att i säkerhetsupplag hålla sådant material som krävs för att uppnå målen med lagen och därtill fullgörandet av för Finland bindande internationella avtalsförpliktelser.

Försörjningsberedskapsrådet (FBR), som verkar i anslutning till FBC, har till uppgift att upprätthålla och utveckla kontakterna bland de primära aktörerna ingående i nätverket inom försörjningsberedskapsbranchen. Finländsk försörjningsberedskap betonar vikten av offentlig-privat samverkan. Försvarsekonomiska planeringskommissionen (FEP) utgör föregångare till FBR. Samarbetsforumet FEP har sedan 1950-talet byggt upp ekonomisk sakkunskap och kunnande i beredningsarbetet på försörjningsberedskapsområdet, vilket numera förvaltas av Försörjningsberedskapsrådet. Offentlig förvaltning, privat näringsliv och branschföreningarna är organiserade i ett omfattande samarbetsnätverk, vars syfte är att genom styrning, koordinering och bevakning säkerställa försörjningsberedskapen. Försörjningsberedskapscentralen skall förvalta försörjningsberedskapsfonden. Försörjningsberedskapen finansieras till viss del av denna fond, vilken står utanför statsbudgeten.

Förvaltningsuppgifter och andra förberedande uppgifter gällande försörjningsberedskap ombesörjs på Åland gemensamt av landskapets och rikets myndigheter (ÅFS (80/2000; FFS 900/2000). En samrådsdelegation för beredskapsärenden under ledning av landshövding och lantråd är inrättad för att i samråd med Försörjningsberedskapscentralen behandla ärenden som berör försörjningsberedskap, samt säkerhets- och skyddsupplagring.

Jordbrukspolitiska grundsatser för planering av försörjningsberedskap

Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik tillhör kommissionens exklusiva behörighet. Ett enskilt medlemsland tillskrivs möjligheten att i enlighet med gällande gemenskapsbestämmelser bedriva nationell jordbrukspolitik. Europeiska gemenskapen innehar exklusiv behörighet beträffande vidtagande av åtgärder i syfte att uppnå målsättningarna med CAP. Europeiska gemenskapens lagstiftning fastställer dock endast minimikrav, varför nationella lagar och förordningar kompletterar gemenskapsbestämmelserna.

De differentierade stödformerna inom den gemensamma jordbrukspolitiken utgör grundval för jordbrukssektorns stödsystem. Detta består av EU:s direkta inkomststöd, dvs. grundläggande inkomststöd, miljösystemstöd, omfördelningsstöd för befrämjande av mindre gårdar och produktionskopplade stöd, samt de av EU delfinansierade kompensationsbidraget (LFA-stöd) och miljöstödet. Sistnämnda stöd används också allmänt inom EU, dock är det finländska miljöstödet förhållandevis omfattande vid jämförelse med de flesta övriga länder inom EU.

Genom de avkastnings- och kostnadsberäkningar som gjordes i samband med förhandlingarna om Finlands EU-medlemskap kunde man påvisa att EU:s gemensamma jordbrukspolitik inte som sådan i tillräcklig grad tar hänsyn till särdragen i Finlands jordbruksproduktion. Ett nationellt stödpaket kompletterar således ännu så länge de nämnda stöden. I fråga om strukturen och stödformerna för detta paket har det ansetts väsentligt att beakta de finländska särdragen samt, i mån av möjlighet, också sörja för att stödformerna skall sporra till företagsamhet. Inom ramen för det nationella stödpaketet återfinns främst inkomststöd till unga jordbrukare, ett nordligt stöd samt nationellt stöd för odling av sockerbeta.

Möjligheterna att utveckla stödsystemen så att de i högre grad än tidigare stimulerar företagsamhet är en fråga som måste dryftas mot bakgrunden av jordbrukspolitikens utveckling i ett globalt perspektiv. I anknytning till den allmänna liberaliseringen av världsekonomin finns också inom jordbruket en strävan att reducera producentpriserna till en nivå närmare världsmarknadspriserna, varvid inkomstbortfallet kompenseras med direkta stöd som är oberoende av produktion och produktionsvolym.

Mot bakgrund av EU:s egna bestämmelser är det eftersträvansvärt att stödformerna skall hålla också företagarmotivationen vid liv och inte ha som följd att det traditionella produktionsmönstret förändras. Jordbrukssektorn har försökt att anpassa sig till förändringarna i omvärlden bl. a. genom produktionsintensiteten. Lantbrukets produktionsstruktur har påverkats av pris-, stöd- och kostnadseffekter. EU-medlemskapet har inneburit kraftigt reviderade verksamhetsbetingelser för den finländska jordbrukssektorn.

Såväl EAGF som EAFRD förvaltas av EU-länderna inom ramen för respektive nationell strategisk plan för den gemensamma jordbrukspolitiken. Varje lands strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken är unik och har utformats för att samordna olika insatser relaterade till den gemensamma jordbrukspolitiken i syfte att tillgodose specifika behov och leverera resultat i förhållande till den uppsättning av tio specifika mål som fastslagits för EU:s gemensamma gemensamma jordbrukspolitik.

Nationell strategisk jordbrukspolitisk plan

Finlands strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken (nedan CAP-plan) syftar till att svara på klimat- och miljöutmaningarna, den europeiska gröna given samt strategin ”Från jord till bord” och strategin för biologisk mångfald. Planen omfattar de landsspecifika rekommendationerna för Finland samt den långsiktiga visionen för EU:s landsbygdsområden fram till 2040. Finland har i sin strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken dessutom tagit med paketet för försörjningsberedskapen inom jordbruket, som regeringen antog med anledning av Rysslands invasion av Ukraina i syfte att göra gårdarna mer självförsörjande och mindre beroende av fossila produkter och fossil energi.

CAP-planens huvudområden sammanfattas i följande tre teman: ett aktivt jordbruk och en aktiv livsmedelsproduktion, ett klimat- och miljösmart jordbruk och en mångsidig landsbygd med förmåga att förnya sig. CAP-planen kompletteras av en robust nationell politik för regioner, landsbygd, jordbruk, skog och miljö. Samtliga insatser inom ramen för den strategiska planen beaktar tillbörliga krav som uppställts med ledning WTOs regelverk.

Livsmedelsproduktion, en lönsam primärproduktion och jordbrukets kontinuitet framhålls som centrala målsättningar. I Finland kräver permanenta naturbetingade svårigheter insatser för att upprätthålla och utveckla produktionen. Direktstöden och kompensationsersättningarna tillskrivs betydelse för att kunna öka lönsamheten och säkerställa kontinuiteten inom primärproduktionen.

Strukturomställningarna och produktivitetöknningen kräver investeringar i energieffektivitet, produktionsbyggnader och modern teknik. Jordbrukets blygsamma lönsamhet härleder behovet av ett stödsystem som möjliggör sådana investeringar som befämjar målen med jordbrukspolitiken, samt genererar förutsättningar för tillvaratagandet av konkurrensfördelar som bygger på rena råvaror.

Finlands CAP-plan har en mycket hög ambitionsnivå vad avser miljö och klimat. Den största potentialen till minskning av växthusgasutsläppen finns på torvmarker. Omvandlingen av torvmark till åkermark skall reduceras. Klimatanpassning främjas genom insatser för införande av ny teknik och nya odlingsmetoder, växtförädling och mångsidigare

jordbruksproduktion, vilka också stärker vattenvården och den biologiska mångfalden. Effektivt utnyttjande av näringsämnen gäller framför allt användningen av kväve- och fosforgödselmedel. Ångar och jordbruksmiljöer hör till de mest hotade naturtyperna som förlorat biologisk mångfald. Insatser för att öka ekologisk produktion förstärker den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet.

I syfte att säkerställa landsbygdens livskraft och jordbruksproduktionen skapas förutsättningar för företagande. Landsbygdens utveckling kräver omställning och innovationer för en mångsidigare näringsstruktur. Bioekonomi och cirkulär ekonomi är källor till tillväxt och sysselsättning på landsbygden. Stödordningar och samarbete underlättar nyetablering och utveckling av gårdsbruk och företag. Konsumenternas behov, preferenser och beteendemönster beaktas. Livsmedelskedjan bör vara transparent. Hög livsmedelssäkerhet ger hälsofördelar samt utgör en konkurrensfördel för livsmedelsexporten. Produktionsdjurens välbefinnande är betydelsefullt och lyfts fram som en potentiell exportbefämjande faktor.

Infrastrukturen på landsbygden, till exempel bredbandsförbindelserna, måste förbättras. En fungerande infrastruktur behövs också för distansarbete och multilokalitet samt för tillhandahållande av e-tjänster.

CAP har under senare tid gradvis reformerats mot multifunktionalitet, där miljömedvetenhet och landsbygdsutveckling tilldelats allt större utrymme. Denna multifunktionalitet tenderar dock att rendera ett än mera byråkratiskt och komplicerat regelverk, vilket innebär att lantbrukaren behöver avsätta ansevärd tid för att tillse att de administrativa kraven uppfylls. I tider som dessa, där pandemi och krig i Ukraina har förorsakat kraftig inflation med efterföljande förhöjning av jordbruksnäringens insatsmedel, kan det jordbrukspolitiska regelverket vara en källa till missnöjesyttringar bland lantbrukare, som sedan länge verkat i en bransch med ansträngd lönsamhet. De under senare tid genomförda bondeprotesterna i Frankrike och Tyskland bottenar i ett missnöje över delar av den nyligen reformerade jordbrukspolitiken. Härtill härleds protesterna från ett mycket begripligt argument i det att europeiska bönder ej sällan konkurrerar med import från sådana länder som ej tvingas efterleva ett sådant strikt regelverk relaterat till miljövänlig växtodling och djurens välbefinnande som det regelverk som tillämpas inom EU.

Säkerhetspolitiska grundsatser för planering av försörjningsberedskap

Definitionen av begreppet säkerhetspolitik kan koncist framställas som samtliga de åtgärder en stat vidtar för att bevara befintliga möjligheter vars existens utgör nödvändiga villkor för uppnåendet av de explicita målsättningar som vederbörande stat egenhändigt upprättat.

Säkerhetspolitiken har av tradition eftersträvat att möta militära eller politiska hot mot statens säkerhet. Säkerhetsbegreppet inbegriper i detta sammanhang allmänna existensvillkor, vilka är oberoende av om föremålet för den aktuella hotbilden utgörs av statens suveränitet och beslutandemakt, den enskilde individens liv eller en utvald befolkningsgrupps kulturella särdrag. Statscentrerad säkerhet sammanhör normalt med suveräniteten. Härtill förekommer samhällelig samt individuell säkerhet. Global världsordning präglad av interdependens härleder säkerhetshotens gränsöverskridande karaktär. Bemötandet av dessa hot kräver vidtagandet av sådana åtgärder, som går utöver militärt försvar och sådana säkerhetspolitiska instrument vilka anses etablerade. Ett säkerhetspolitiskt hot är ofta svårförutsägbart och kräver näst intill omedelbar respons. Förebyggande säkerhetsarrangemang är därmed väsentligt. Globaliseringen innebär att det multilaterala systemets funktionssätt tillmäts betydelse. Internationella påverkningsmöjligheter samt en förmåga till skyndsamt reaktion tenderar att erhålla ökad uppmärksamhet vad avser beredskapsplanering.

De viktigaste uppgifterna inom Finlands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik är att trygga landets självständighet, territoriella integritet och grundläggande värden, att främja befolkningens säkerhet och välfärd och att upprätthålla ett fungerande samhälle.

Europeiska Unionen

Det finländska medlemskapet i Europeiska unionen betecknas som ett kardinalt säkerhetspolitiskt val. EU:s medlemsstater bildar en politisk allians, som bygger på gemensam värdegrund. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken bedrivs på flera nivåer. Finland har förbundit sig till målen med CFSP och anser att realiserandet av de nationella säkerhetspolitiska målen befrämjas av ett trovärdigt agerande på EU-nivå. Det ligger i Finlands intresse att förbättra effektiviteten och enhetligheten vad avser EU:s internationella aktioner. Unionen bör erhålla utökat världspolitiskt

inflytande. Finland avser att aktivt delta i unionens civila och militära krishanteringsoperationer. EU-ländernas ömsesidiga skyldighet att bistå varandra i krissituation befäster solidaritet och förpliktar samtliga medlemsländer i jämförbar grad.

Merparten EU-länder har organiserat sitt försvar inom ramen för NATO. EU har inga gemensamma kommando- eller truppstrukturer, och inte heller någon militär planering för försvaret av medlemsländerna. EU förhåller sig till NATO på ett ambitiöst och pragmatiskt vis. Relationen mellan EU och NATO behandlas i ett brett perspektiv. Huvudsakliga samarbetsområden är resiliens, hybridhot, rymden, säkerheten till havs, ny teknik samt militär rörlighet. I enlighet med den strategiska kompass som antogs i mars 2022 så förstärks EU:s säkerhets- och försvarspolitik. Den strategiska kompassen är en heltäckande och konkret strategi för utveckling av försvarssamarbetet. Den innehåller mål för samarbetet för att utveckla den militära kapaciteten, stärka resiliensen, effektivisera EU:s snabbinsatser och krishantering, öka den militära rörligheten samt förbättra den europeiska gemensamma strategiska kulturen och samverkansförmågan

NATO

Finländsk säkerhets- och försvarspolitik är inriktad på att befrämja den nordiska stabiliteten. Östersjöregionen är av ansevärd betydelse och samarbetet med de nordiska länderna samt Baltikum tilldelas därför prioritet. Finland avser också att såväl bilateralt som multilateralt bedriva sina intressen i det arktiska området. NATO (North Atlantic Treaty Organization) utgör en politisk-militär allians som grundar sig på Nordatlantiska fördraget av år 1949. Atlantpakten besitter en mycket stor erfarenhet vad gäller krishantering. Dess styrkor kan spåras i organisationens konsultativa mekanismer, militära strukturuppbyggnad och den breda erfarenheten beträffande politisk kontroll över militära operationer. Graden av militär kapacitet och den geografiska spännvidden medlemsländerna emellan förstärker organisationens kombination av försvarsalliansens artikel 5.

Atlantpaktens generella målsättning för befrämjandet av internationell säkerhetspolitisk stabilitet anses överensstämma väl med Finlands och Europeiska unionens motsvarande målsättning.

Det finländska medlemskapet i försvarsalliansen NATO innebär att Finland blivit en del av NATOs gemensamma försvar och omfattas av säkerhetsgarantierna enligt artikel 5 i Nordatlantiska fördraget. Det finska försvarets avskräckande effekt blir då betydligt större. I det fall att militära angrepp riktas mot Finland som Natomedlem, kan Finland försvara sig med alliansens stöd enligt på förhand planerade och inövade arrangemang. Ett Natomedlemskap ger Finland möjlighet att vara med och fatta beslut om säkerhetspolitiska frågor som är centrala för Finland. Kombinationen av en stark nationell försvarsförmåga och Natomedlemskap är en trovärdig säkerhetslösning. Finlands försvarsförmåga och resiliens skulle också stärka Natos gemensamma försvar inom hela organisationens område.

Rysslands försök att i strid mot internationell rätt invadera Ukraina har långtgående följder för den säkerhetspolitiska miljön i Europa och Finlands närområden. Ryssland har visat att landet inte respekterar andra staters suveränitet och territoriella integritet, landet har kränkt FN-stadgan och brutit mot den europeiska avtalsbaserade säkerhetsordningen.

Säkerhetsläget i Europa och de ökade spänningarna i Östersjöregionen genererar oförutsägbarhet vad avser säkerhetspolitiska bedömningar. Den geopolitiska förändringsprocessen torde bli långvarig. Genom att ansluta sig till försvarsalliansen NATO stärker Finland sin egen säkerhet i den förändrade omvärlden. Finlands Natomedlemskap genererar stabiliteten till Östersjöregionen och Nordeuropa. Tröskeln att använda militära maktmedel i Östersjöregionen och i Finlands närområden har sålunda blivit högre.

NATO medlemskapet härleds utifrån den rådande geopolitiska situationen i Nordeuropa och i närområdet. Finland tog före medlemskapet aktivt del av NATO:s PFP-program, vilket förstärker Atlantpaktens transatlantiska länk, samt deltog även inom krishanteringsoperationer under NATO-befäl. Finland har länge deltagit också i Resilience Committee (RC), vilken är NATOs högsta organ för civila beredskapsfrågor. Resilience Committee ersatte våren 2022 den föregående kommittén, Senior Civil Emergency Planning Committee (SCEPC). Resilience Committees roll är policyinriktande och rådgivande till North Atlantic Council (NAC), och är sammanhållande inom NATO för bland annat civil beredskapsplanering, skydd av samhällsviktiga funktioner, civilt stöd vid omfattande olyckor och kriser samt

NATOs hantering av hybrid- och terrorhot. Livsmedelsberedskapen dryftas inom underkommittén Food and Agriculture Planning Committee (FAPC).

Ekonomisk-politisk trygghet utgör en del av Finlands säkerhetspolitik. Enligt målsättningen med försörjningsberedskapen skall Finland i princip själv svara för landets försörjningsberedskap. Ekonomisk-politisk verksamhetsmiljö kännetecknas av dynamik. Förutsättningarna för ett internationellt samarbete är för närvarande förhållandevis goda. Finlands avlägsna läge, beroendet av importerad energi, långa och sårbara transportavstånd inom utrikeshandeln, en transport- och energiintensiv samhällsekonomisk struktur och nordliga klimatförhållanden härleder premisserna för den ekonomisk-politiska beredskapen. Ur en internationell synvinkel tillmäts Finland en god försörjningsberedskap.

Strategin för trygghet av samhällets vitala funktioner (TSVF/2017) och programmet för den inre säkerheten behandlar hanteringen av omfattande säkerhetshot, motåtgärder och återhämtningsfasen relaterad till krissituationer. Finlands grundlag samt övrig lagstiftning härleder den strategiska modellen. Strategin sammanbinder yttre och inre säkerhet. Statsrådet innehar ansvaret för verksamhetsmodellens oklanderliga funktion. De enskilda ministerierna upprätthåller i enlighet med förpliktelsen i 40 § beredskapslagen förberedelserna för och förverkligandet av totalförsvaret på det egna verksamhetsområdet.

Totalförsvarsmodellen är historiskt väl förankrad i Finland. Verksamhetsmodellen utgör grund för koordination och samarbetsformer mellan offentlig och privat sektor. Härigenom skapas en helhet, vilken inkluderar ett välorganiserat nätverk inom området krisberedskap. Begreppet totalförsvaret definieras här som samtliga de militära och civila funktioner genom vilka Finlands statliga självständighet samt medborgarnas levnadsmöjligheter och säkerhet tryggas mot ett yttre hot, ett hot som förorsakas av främmande makt eller något annat hot. Samordning av totalförsvaret är liktydigt med synkronisering av statsrådets, de statliga myndigheternas, kommunernas, den privata sektorns och medborgarnas åtgärder vidtagna i syfte att trygga samhällets vitala funktioner oavsett karaktären av krissituation.

AVSLUTANDE KOMMENTAR

Internationella konflikter har genom historien varit benägna att nyttja handel med livsmedelsprodukter såsom ett politiskt vapen. Kriser medför inte sällan att prisökningar tar vid, detta då det ekonomiskt betingade priset stiger med ytterligare ett politiskt betingat pris. Länder med liten jordbruksproduktion och importbehov tenderar att i sådana situationer bli lidande. För att reducera risken inför en dylik situation har nordisk jordbrukspolitik tidigare inriktat sig på uppfyllandet av en beredskapsmålsättning. Inom den Europeiska unionen har på senare tid diskuterats möjligheterna till upprättandet av beredskapslager för vissa politiskt känsliga jordbruksprodukter. Inom NATO har försörjningsfunktionen alltid tilldelats viss uppmärksamhet. Syftet är att undvika svårartad varubrist, exempelvis pga exportstopp från särskilda exportländer. Det faktum att försörjningsberedskapen åter lyfts fram såväl på den säkerhetspolitiska som på den jordbrukspolitiska arenan, föranleder att övriga protektionistiskt relaterade argument finner en bättre jordmån i den handelspolitiska debatten.

WTO:s rådande regelverk förblir fortsättningsvis i kraft. Förhandlingar fortgår kontinuerligt på flera plan i syfte att uppnå ett balanserat avslut på Doharundan. Multilaterala handelsavtal är i nuläget mycket svåra att överenskomma. Orsakerna härtill är flera. Geopolitiska spänningar och väpnade konflikter med påföljande flyktingproblematik härleder reducerat förhandlingsutrymme. Makroekonomisk turbulens föranleder skilda prioriteringar.

Jordbrukssektorns andel av den globala ekonomin tenderar att minska. Detta till trots tillskrivs jordbruksförhandlingarna en central position i Doharundan. Anledningen härtill står främst att finna i jordbruksnäringens betydelse för den enskilda statens livsmedelsförsörjning. Förutom den traditionella försörjningsberedskapsrelaterade infallsvinkeln anses också garantier för fullgod livsmedels säkerhet såsom ett väsentligt argument för bibehållandet av en nationell produktionskapacitet. Därtill inverkar jordbrukets omedelbara effekter på landsbygdens och lantbrukarnas livsvillkor samt för livsmedelsindustrins lokalisering. Exportkapacitet förmår ofta generera ett utrikespolitiskt inflytande.

Den senaste jordbrukspolitiska reformen inom EU (CAP 2027) lanserade *den nationella strategiska jordbrukspolitiska planen* som ett prioriterat styrdokument. CAP har under senare tid gradvis reformerats mot multifunktionalitet, där miljömedvetenhet och landsbygdsutveckling tilldelats allt större utrymme.

Flertalet jordbrukspolitiska insatser inom ramen för det multifunktionella CAP genomförs effektivt på nationell nivå. Härav följer att införandet av de nationella strategiska jordbrukspolitiska planerna innebär ett paradigmskifte i den bemärkelsen att jordbrukspolitiken inom EU gradvis kommer att renationaliseras i förhållandevis betydande omfattning. Jordbrukspolitiken är ett av mycket få politikområden som ombesörjs gemensamt inom EU. Detta föranleder att CAP upptar en ansenlig del av unionens budget. Det reformerade CAP är liksom tidigare uppbyggt på två pelare, varav den första pelaren inkluderar direktstöd och finansieras av unionsmedel. Den andra pelaren inkluderar landsbygdsutveckling och är delfinansierad av EU:s medlemsstater. CAP-reformen härleder en förbättrad integration mellan de båda pelarna vad avser sådana insatser som avser förstärka långsiktigt hållbara miljö- och klimatmål och skapa synergieffekter. Vidare eftersträvas en effektiviserad och mera flexibel användning av de budgetmedel som tillfaller CAP. Häri ingår incitament för ett ökat engagemang från medlemsstaterna vad avser nationell finansiering av åtgärder inom ramen för bägge CAP-pelare. Ett visst mått av renationalisering av jordbrukspolitiken motiveras således med angelägna budgetargument jämte miljörelaterade resonemang. CAP förblir fortsättningsvis en solid grundsten för europeisk integration.

Förutsättningarna för bedrivandet av jordbruk skiljer sig väsentligt mellan EU:s medlemsstater. CAP har genom åren haft svårt att hantera denna divergens relaterad till produktionsförmåga och jordbrukets andel av den nationella ekonomin. En tydligt balanserad renationalisering kan generera förbättrade förutsättningar vad avser detta. Väsentligt i sammanhanget är dock att den gradvisa renationaliseringen av jordbrukspolitiken iakttar de grundläggande CAP-principerna angående en gemensam marknad och finansiell solidaritet.

Vidare bör givetvis jordbrukspolitiken utformas i konformitet med unionens fundament i form av fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. Konkurrenslagstiftningen, inklusive regelverket för statligt stöd, skall efterlevas. I annat fall föreligger uppenbar risk för att den inre marknaden störs på grund av att vissa medlemsländer förmår stödja jordbruket i väsentligt högre omfattning än övriga medlemsländer. Nivån på de nationella jordbrukspolitiska subventionerna bör således vara strikt kontrollerad och adekvat.

För det fall att Ukraina skall integreras med EU kommer CAP att behöva reformeras i grunden.

Kriget i Ukraina har allvarligt inverkat på global livsmedelsförsörjning, detta då Ukraina är en av de största spannmålsproducenterna (i synnerhet vete) och den ledande producenten av solrosolja. På grund av den ryska blockaden av Ukrainska hamnar invid Svarta Havet, reducerades exporten av dessa jordbruksråvaror kraftigt. Ryssland är en av de större veteproducenterna, samt också en av de viktigaste producenterna av konstgödsel. Ryssland torde inom något decennium påtagligt kunna utöka dess odlingsarealer, detta då tidigare icke odlingsbara områden pga varmare klimat kommer att bli möjliga att uppodla. Ryssland eftersträvar att uppnå en så stark position som möjligt på världsmarknaderna för de flesta råvaror. Betydelsen av produktionskapacitet relaterad till strategiska råvaror, däribland vete, kommer framledes att öka med beaktande av befolkningstillväxt och klimatförändringar. För det fall att Ryssland skulle förmå kontrollera den ukrainska spannmålsproduktionen, torde Rysslands betydelse för framtida global livsmedelsförsörjning kunna gestalta sig på ett sådant vis som i det närmaste kan jämföras med den ryska maktpositionen relaterad till europeisk energiförsörjning under senare tid. Detta med beaktande av det ryska inflytandet över flera viktiga jordbruksproducenter i regionen, däribland Kazakstan.

Kriget i Ukraina kan föranleda allvarlig geopolitisk eskalering, vilket för lång tid skulle kunna påverka de makroekonomiska och säkerhetspolitiska premisserna i Europa och övriga världen.

EU och Finland fäster stor vikt vid förhållandet till Förenta Staterna. Västvärlden har alltsedan det andra världskrigets avslut gagnats av en robust och pålitlig transatlantisk länk. Försvarsalliansen NATO har lyckats upprätthålla kontinental stabilitet tack vare ett kontinuerligt amerikanskt engagemang, varvid styrkeförhållandet gentemot Ryssland reglerats. På grund av Kinas utökade betydelse för världsekonomin kommer det amerikanska engagemanget framledes att i allt högre grad rikta sig mot Kina. Detta oavsett vem som har den politiska makten i USA. För europeisk del är det av vikt att USA:s president, i samförstånd med kongressen, agerar i en sådan riktning som förmår ge trovärdighet åt en fortsatt stabil transatlantisk länk. Det torde, i vanlig ordning, även

fortsättningsvis råda påtagliga skillnader i åsikter mellan EU och USA vad avser exempelvis tolkning av WTO:s regelverk. Dylika distinktioner, vilka inkluderar svårigheter att uppnå handelsavtal, är dock hanterliga och finner ej sällan lösningar betraktat ur ett längre tidsperspektiv.

USA:s internationella relationer bestäms enligt en komplicerad och fragmenterad process. USA:s president tillskrivs oomtvistad betydelse för ett stabilt nationellt konsensus. I synnerhet amerikansk utrikespolitik är beroende av detta konsensus för dess långsiktighet och effektivitet. Presidentens ledarskap karaktäriseras av en taktisk förmåga att ingå politiska avtal med syftet att erhålla stöd från såväl kongress som allmän opinion. De politiska överenskommelserna verkställs sedan i den federala byråkratin. För det fall att presidentadministrationen önskar genomdriva ett förhandlingsavslut vad avser exempelvis ett handelsavtal, måste dess förhandlingsbud anpassas för att övertyga allmän opinion. Därtill måste presidentadministrationen interagera med kongressen för att uppnå politisk stabilitet och konsensus.

För det fall att USA i november i år väljer en president som avser föra en i mångt och mycket okonventionell och oförutsägbar politik, ökar risken radikalt såväl geopolitiskt som handelspolitiskt.

Europa är multipolärt. EU och NATO:s europeiska del skall väga upp Ryssland. Härav följer att det ur europeisk synvinkel sett är väsentligt att korrekt kunna förutsäga amerikanska säkerhetspolitiska intentioner. Dessa bedömningar underlättas givet att den amerikanska politiska makten baserar sig på traditionella republikanska, eller demokratiska, värderingar. I det förevarande sammanhanget vore det således till fördel för EU att med strategisk framsynthet designa stabila strukturer för ett gediget, kontinuerligt och autonomt europeiskt säkerhets- och utrikespolitiskt samarbete. Eventuella friktioner inom Atlantpakten bör kunna bemötas. Europeiska unionen kvarstår härigenom som global handelspolitisk stormakt.

Karl-Gustav Falkenberg

REFERENSLITTERATUR:

Usher J. A. EC Agricultural Law.

Oxford University Press, Oxford 2002.

Europeiska kommissionen

”CAP-plan 2023-2027 for Finland”, Bryssel 2023

Europaparlamentet

”Financing of the CAP”, Bryssel 2024

European Union External Action

”A Strategic Compass for Security and Defence”,
Bryssel 2022

A Kengyel

”Would Renationalisation and Co-financing of the
Common Agricultural Policy Be Justified?”
Intereconomics, Volume 57, 2022 , Nr 2

J.Niemi & J Kola

”Gradual renationalisation of the Common Agricultural
Policy – a way forward?” , MTT Helsingfors, 2005

Agricultural and Rural Convention

”Reforming the CAP in Wartime”, Paris 2023

Riksdagens jord- och skogsbruksutskott

”Redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska
miljön” JsUU 11/2022 rd

Statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen
2022/60, Helsingfors

Redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska
miljön, Statsrådet SSR 1/2022 rd

Redogörelse om Finlands anslutning till Nordatlantiska
fördragsorganisationen, Statsrådet SSR 3/2022

Neue Zürcher Zeitung, A Ernst artikel 13.02.2024

”NATO ohne USA? Trumps Gepolter und sein
drohendes Rückkehr machen die *Strategische Autonomie*
salonfähig”

Neue Zürcher Zeitung, A Umland artikel 13.02.2024

”Staaten machen Kriege, und Kriege machen Staaten
-findet Europa über Putins Ukraine-Aggression zu neuer
Einigkeit?”