Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Muistio

7.3.2022

VN/17/2022
VN/17/2022-TEM-20

Eduskunta
Tarkastusvaliokunta

Viite: Tarkastusvaliokunta 8.3.2022

Asiantuntijalausunto koskien huoltovarmuutta (TrVM 8/2020 vp)

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään hallituksen vuosikertomuksesta vuodelta 2020 (TrVM 8/2020 vp) käsitellyt riskienhallintaa ja johtamista normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä huoltovarmuutta.

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriön tilannekatsausta huoltovarmuudesta huomioiden edellä mainitussa mietinnössään esille nostetut keskeiset asiakysymykset, jotka liittyivät erityisesti huoltovarmuustoiminnan organisointiin, huoltovarmuustoiminnan rahoitukseen, oppeihin covid-19-pandemiasta sekä CER-direktiiviin.

Ministeriö toteaa asiasta lausuntonaan seuraavaa:

Huoltovarmuus tarkoittaa varautumista mahdollisiin kriiseihin ja häiriötilanteisiin sekä jatkuvuudenhallintaa turvaamalla elintärkeät toiminnot, jotta yhteiskunta ja elinkeinoelämä toimivat ja ihmiset voivat elää arkeaan mahdollisimman normaalisti myös kriisin aikana. Huoltovarmuus on laaja kokonaisuus, jonka toteuttamiseen ja ylläpitoon osallistuu usea toimija niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla ml. kolmannen sektorin toimijat. Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 4 §:n mukaan kukin ministeriö kehittää huoltovarmuutta omalla toimialallaan. Huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteon valmistelu

Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti syksyllä 2021 ensimmäisen valtioneuvoston selonteon valmistelun huoltovarmuudesta. Selonteko mahdollistaa ajankohtaisesta huoltovarmuusteemasta käytävän keskustelun myös eduskunnan kanssa. Covid-19-pandemia sekä huoltovarmuudesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta laaditut selvitykset ovat synnyttäneet tarpeen yli hallituskausien tapahtuvasta huoltovarmuuden kehittämisestä, jota selontekotyö tukee.

Suomen huoltovarmuusjärjestelmä on perustaltaan toimiva. Hyviä lähtökohtia tähän ovat julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön perustuva verkostomalli sekä huoltovarmuusorganisaation edellytykset toimia ketterästi myös kriisitilanteessa. Selonteon tavoitteena on turvata entistä parempi kokonaisvaltainen varautuminen uusiin uhkiin sekä määrittää huoltovarmuuden kehittämisen päälinjat pidemmällä aikavälillä myös parlamentaarisen valmistelun ja keskustelun kautta. Selonteossa määritellään, mitkä ovat tavoitteeseen pääsemisen kannalta keskeiset toimet, ml. sääntelyn uudistaminen. Tavoitteena on kehittää huoltovarmuutta vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön haasteisiin huomioiden yhteydet myös ilmastonmuutokseen, energia- ja ilmastostrategiaan sekä kansainväliseen yhteistyöhön.

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Työ- ja elinkeinoministeriö				
PL 32 00023 Valtioneuvosto	Aleksanterinkatu 4 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 2160 +358 9 1606 2160	kirjaamo.tem@gov.fi www.tem.fi

Huoltovarmuusselonteon aikajänne on 2020-luku. Selonteossa ei ole tarkoitus mennä operatiivisiin toimenpide-ehdotuksiin, vaan siinä määritellään keskeiset tahtotilat vaalikausien yli pidemmällä aikavälillä. Selonteon keskeisiä asiakokonaisuuksia ovat huoltovarmuussääntelyn kokonaiskehittäminen huomioiden toimintaympäristön muuttumisen kuten kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevan CER-direktiiviehdotuksen (COM(2020) 829 final), taloudelliset ja osaamisen resurssit sekä jatkuvan yhteiskunnallisen vuoropuhelun tarve.

Huoltovarmuusselonteon valmistelun seurantaa varten on asetettu parlamentaarinen seurantaryhmä, jonka puheenjohtajana toimii työministeri Tuula Haatainen. Selonteon valmistelua ohjaa suppea poikkihallinnollinen johtoryhmä puheenjohtajanaan työ- ja elinkeinoministeriö kansliapäällikkö Raimo Luoma. Johtoryhmässä ovat edustettuina puolustusministeriö, sisäministeriö, ulkoministeriö sekä valtiovarainministeriö. Lisäksi poikkihallinnollinen kaikkien ministeriöiden edustajista koostuva huoltovarmuuden yhteistyöryhmä käsittelee kokouksissaan säännöllisesti selonteon valmistelua.

Selonteon valmistelun tukemiseksi on järjestetty neljä työpajaa, joihin on kutsuttu edustajia 1) huoltovarmuusorganisaatiosta, 2) Huoltovarmuusneuvostosta ja huoltovarmuuden yhteistyöryhmästä, 3) parlamentaarisesta seurantaryhmästä sekä 4) huoltovarmuustoimintaan osallistuvista yrityksistä ja keskeisistä sidosryhmistä.

Selontekoluonnoksesta järjestetään virallinen lausuntokierros loppukeväästä. Tavoitteena on, että valtioneuvosto antaa selonteon eduskunnalle syyskuussa 2022.

Tarkastusvaliokunnan mietinnössään (TrVM 8/2020 vp) esille nostamat keskeiset asiat

Tarkastusvaliokunta kiinnitti mietinnössään huomiota ensinnäkin huoltovarmuustoiminnan organisointiin. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 1.10.2021 alkaen uuden poikkihallinnollisen huoltovarmuuden yhteistyöryhmän, jossa ovat edustettuina kaikki ministeriöt sekä Huoltovarmuuskeskus, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Kyberturvallisuuskeskus sekä Turvallisuuskomitean sihteeristö. Yhteistyöryhmä kokoontuu säännöllisesti käsittelemään huoltovarmuuden ajankohtaisia kysymyksiä. Yhteistyöryhmän toiminta tehostaa ministeriöiden välistä huoltovarmuusyhteistyötä, huoltovarmuuden kehittämistä sekä varautumistoimien yhteensovittamista ministeriöiden välillä.

Huoltovarmuusselonteossa tullaan käsittelemään eduskunnan ja parlamentaarisen keskustelun roolin täsmentämistä huoltovarmuudesta käytävässä yhteiskunnallisessa vuoropuhelussa.

Huoltovarmuustoiminnan rahoitus on yksi keskeinen selonteon asiakokonaisuus. Jatkossa on kiinnitettävä huomiota rahaston kantokykyyn huoltovarmuusmaksun määrän alentuessa siirryttäessä fossiilisista energialähteistä muihin energialähteisiin. Huoltovarmuusrahaston rahoituksen yleisiä kriteerejä on myös syytä arvioida.

Huoltovarmuusselonteon valmistelussa hyödynnetään eri huoltovarmuusselvitysten lisäksi myös covid-19-pandemiasta saadut opit. Selonteossa kuvataan huoltovarmuuden toimintaympäristöä Suomessa ja kansainvälisessä kontekstissa sekä arvioidaan huoltovarmuuden kehittämistarpeita nopeasti muuttuvassa maailmassa ja toimintaympäristössä. Keskeistä on myös tilannekuva- ja ennakointityö sekä näistä saadun tiedon jakaminen monensuuntaisesti hallinnossa ja huoltovarmuusorganisaatiossa, jossa keskeiset sidosryhmät ja elinkeinoelämä ovat edustettuina. Lisäksi on määriteltävä, mitkä ovat huoltovarmuuden kannalta kriittiset osaamisen tarpeet ja miten tarpeisiin pystytään vastaamaan.

Huoltovarmuusselonteossa arvioidaan myös huoltovarmuuslainsäädännön uudistamistarvetta. Lähtökohtana tulee olla selkeä ja ajantasainen sääntely, joka on huoltovarmuuden toimintamallin toimivuuden perusedellytys. CER-direktiiviehdotusta käsitellään parhaillaan Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan parlamentin välisissä trilogi-neuvotteluissa. Kun CER-direktiivi on

hyväksytty, sen kansallisella implementointihankkeella on oltava kiinteä yhteys huoltovarmuustoiminnan lainsäädännön kehittämiseen.

Energiahuoltovarmuuden tila ja valtiotaloudellisia näkökohtia

On mahdollista, että Venäjä päättää asettaa vientikiellon energiatoimituksille osana sen todennäköisesti myöhemmin ilmoittamia vastapakotteita. Todennäköisimmin vientikielto kohdistuisi maakaasuun, puutoimituksiin ja sähköön, sillä näiden viennin osuus Venäjän BKT:stä on verraten pieni toisin kuin öljyn. Kokonaiskuva energiahuoltovarmuuden tilasta Suomessa on varsin hyvä, sillä kaikille Venäjältä tuotaville energialähteille on olemassa ainakin osittain vaihtoehtoisia markkinoita ja öljylle sekä maakaasulle velvoite- ja varmuusvarastoinjärjestelyt. Sähkön osalta Olkiluoto 3 paikkaisi Venäjän tuontikapasiteetin menetyksen täysimääräisesti, sillä voimalaitoksen arvioidaan olevan käytössä seuraavan sähkön huippukulutuskauden aikana ensi talvena.

Ilmastotoimet edellyttävät fossiilisten polttoaineiden käytön vähentämistä merkittävästi. Ukrainan kriisi on kiihdyttänyt keskustelua Euroopassa ja myös Suomessa siirtymiseen muihin energialähteisiin. Keskustelua on kiihdyttänyt myös energian hinnan voimakas nousu. Venäjän osuus raakaöljyn tuonnista on ollut n. 80 prosenttia. Maakaasusta keskimäärin 2/3 tuodaan Imatran vastaanottopisteestä Venäjältä ja 1/3 Virosta Balticconnector maakaasuputken kautta. Kivihiilen tuonti on 2029 voimaan astuvan kivihiilen käytön kiellon myötä päättymässä käytännössä kokonaan. Öljytuotteiden tuonti Venäjältä on marginaalista. Puuenergian tuonti Venäjältä vastaa laskentatavasta riippuen n. 5-10 prosenttia puun energiakäytöstä.

Siirtymällä fossiilisista polttoaineista muihin energialähteisiin olisi merkittäviä valtiontaloudellisia vaikutuksia, koska energiaverot ja huoltovarmuusmaksu kannetaan tällä hetkellä lähinnä fossiilisista polttoaineista. Energiaverojen kokonaiskertymä vuonna 2020 oli 4 459 miljoonaa euroa. Valtaosa tästä kannettiin moottoribensiinistä ja dieselöljystä. Huoltovarmuusmaksua kannetaan fossiilisista polttoaineista, sähköstä ja pieniä määriä eräistä uusiutuvista polttoaineista. Huoltovarmuusmaksun kertymä vuonna 2020 oli 40,3 miljoonaa euroa. Kysymys huoltovarmuustoiminnan rahoituspohjan kestävyydestä tulevaisuudessa on esillä huoltovarmuusselonteon valmistelussa.

Fennovoima

<u>Fennovoiman lupakäsittely</u>

Fennovoima Oy jätti tammikuussa 2009 valtioneuvostolle periaatepäätöshakemuksensa (PAP-hakemus) ydinvoimalaitoksen rakentamisesta. Valtioneuvosto teki hakemuksesta periaatepäätöksen toukokuussa 2010. Maaliskuussa 2014 Fennovoima Oy jätti hakemuksen vuoden 2010 periaatepäätöksen täydentämisestä Venäläisen ROSATOMin AES-2006 laitostyypillä. Valtioneuvosto teki hakemuksesta periaatepäätöksen syyskuussa 2014.

Fennovoima Oy jätti kesäkuussa 2015 valtioneuvostolle Hanhikivi 1 -ydinvoimalaitoksen rakentamislupahakemuksen ja elokuussa 2015 siitä päivitetyn version. Rakentamislupapäätös käsitellään myöhemmin valtioneuvostossa. Huhtikuussa 2021 Fennovoima Oy toimitti työ- ja elinkeinoministeriölle päivityksen rakentamislupahakemukseen, jossa päivitettiin rakentamislupahakemuksen jättämisen jälkeen tapahtuneita kehityksiä.

Rakentamislupahakemuksen ollessa lain mukaisesti vireillä, työ- ja elinkeinoministeriö ei voi oma-aloitteisesti lopettaa sen käsittelyä. Hakemuksen käsittely voi johtaa valtioneuvoston päätöksenteossa luvan myöntämiseen tai sen epäämiseen. Päätös Fennovoiman rakentamisluvasta tulee kaikissa tapauksissa valmistella lain mukaisesti, jotta päätös saisi lainvoiman. Ydinenergialaissa ydinvoimahankkeisiin kohdistuu vaatimuksia eritellysti turvallisuuteen, talouteen, omistajiin, kansainvälisiin sitoumuksiin nähden sekä yleisesti yhteiskunnan kokonaisetuun liittyen. Vaatimuksia kohdistuu myös viranomaismenettelyihin, joilla hankkeeseen liittyvät hakemukset käsitellään. Fennovoiman rakentamislupahakemuksen

käsittelyssä kaikki vaatimukset tarkastellaan ja niiden täyttyminen arvioidaan sekä päätös valmistellaan noudattaen laissa määriteltyjä menettelyjä.

Puolustusvoimien esittämä riskiarvio

Ydinenergian käyttöön liittyvät lupahakemukset, kuten ydinvoimalaitoksen rakentamislupahakemus, käsitellään ydinenergialain (990/1987) mukaisesti. Puolustusministeriö esitti Fennovoiman rakentamislupahakemuksen tietojen päivityksen yhteydessä annetussa lausunnossaan riskianalyysia, jolla arvioidaan hankkeen geopoliittisia ja geoekonomisia riskejä. Kaikki saadut lausunnot otetaan huomioon lupahakemuksen käsittelyssä. Ydinenergialain 23a § mukaisesti myös hakijalle on varattava tilaisuus selityksen antamiseen hakemuksen johdosta annetuista mielipiteistä sekä tämän lain mukaan pyydetyistä lausunnoista. Hallintolain (434/2003) 33 § mukaisesti viranomaisen on asetettava selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten asian laatuun nähden riittävä määräaika. Fennovoima valmistelee tällä hetkellä omaa selvitystään lausunnoista ja mielipiteistä toimitettavaksi työ- ja elinkeinoministeriöön.

Puolustusministeriön lausunnossa ehdotetusta riskiarviosta on keskusteltu muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön ja puolustusministeriön kesken. Laaja asianomaisten viranomaistahojen välinen keskustelu ja asian arviointi on tunnistettu tarpeelliseksi. Riskiarvion toteuttamistapa täsmennetään asianomaisten viranomaisten kesken.

Riskianalyysi on osa ydinenergialain mukaista yhteiskunnan kokonaisedun harkintaa ja se tarvitaan ajantasaisena siinä vaiheessa, kun muutkin rakentamisluvan käsittelyyn tarpeelliset aineistot ovat käytettävissä valtioneuvoston päätöksentekoa varten. On olennaista huomata, että johtuen jo Säteilyturvakeskuksen ydinturvallisuusarvion valmistelusta, päätöksenteko asiassa voi tapahtua käytännössä aikaisintaan vuoden 2023 aikana.

Fennovoiman projektin korvaaminen toisella

Suomessa ydinenergiahankkeet käynnistyvät hankkeesta vastaavan yrityksen tai muun toimijan aloitteesta, eivät valtion toimesta. Näin on myös Fennovoiman Hanhikivi 1 hankkeen kohdalla. Valtio ei voi ydinenergialain puitteissa puuttua omistajiin tai hankkeen toteutuksen yksityiskohtiin muutoin kuin hankkeen luvituksen yhteydessä tai turvallisuudesta vastaavan sääntelyviranomaisen (STUK) roolissa lainsäädännön mahdollistamassa laajuudessa. Ydinenergialain mukainen periaatepäätös tai lupa on hankekohtainen eikä esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointiprosessia tai periaatepäätöstä voida siirtää toiseen hankkeeseen ilman, että prosessit ja päätökset tehdään uudestaan koskemaan muuttunutta tilannetta. Esimerkiksi laitetoimittajan vaihtaminen edellyttäisi uutta periaatepäätösmenettelyä.

Neuvotteleva virkamies Henri Backman, p. 029 506 3581
Erityisasiantuntija Jaakko Louvanto, p. 029 5 048 274
Ylitarkastaja Jyrki Pohjolainen, p. 029 5047 098