Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Asiantuntijalausunto

21.4.2022

VN/17/2022
VN/17/2022-TEM-38

Talousvaliokunta 22.4.2022

VNS 1/2022 vp Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta

Talousvaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston ajankohtaisselonteosta turvallisuusympäristön muutoksesta. Selonteossa käsitellään monipuolisesti turvallisuusympäristön muutoksia eri näkökulmista. TEM toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Huoltovarmuuden toimintamalli sekä kansainvälinen yhteistyö

Suomella on kansainvälisesti ainutlaatuinen, hyvin toimiva huoltovarmuusjärjestelmä. Tavoitteena on, että vakavimmat poikkeusolot voidaan hoitaa kansallisin toimenpitein. Vaikka Suomen huoltovarmuuden toimintamalli on luotu vastaamaan nimenomaan vakaviin yhteiskunnan häiriötilanteisiin, muuttuneessa toimintaympäristössä on myös arvioitava Suomen varautumisen kokonaistason riittävyyttä.

Huoltovarmuustyön tavoitteissa ja keinojen valinnassa on huomioitava Suomen erityispiirteet, joita ovat kylmä ilmasto, syrjäinen sijainti, riippuvuus merikuljetuksista, energiaintensiivinen talouden rakenne, pitkät kuljetusetäisyydet ja riippuvuus ulkomaisista hyödykkeistä.

Huoltovarmuuden kansainvälinen toimintaympäristö on muuttunut Covid-19-pandemian ja erityisesti Ukrainan sodan myötä. Pohjoismainen huoltovarmuusyhteistyö on tiivistynyt, ja Euroopan unionissa on meneillään useita hankkeita, joiden tavoitteena on vahvistaa unionin kriisinkestävyyttä.

Suomi on osallistunut Naton siviilivalmius- ja resilienssitoimintaan kumppanimaan roolissa kumppanuusyhteistyömme alusta lähtien. Yhteistyö on tukenut Suomea omien varautumisjärjestelyjen sekä tarvittavien kehittämistoimien arvioimisessa. Naton siviilivalmiustoiminnan tarkoitus on vahvistaa liittokunnan kriisinsietokykyä ja siviilitoimijoiden tukea puolustukselle. Toiminta perustuu kokonaisvaltaiseen turvallisuuskäsitykseen kuten Suomenkin kokonaisturvallisuus- ja huoltovarmuusmallit. Vuoden 2014 jälkeen siviilivalmiuden merkitys Naton puolustussuunnittelussa on vahvistunut, ja nykyisin siviilivalmius- ja resilienssitoiminta on osa Naton puolustussuunnitteluprosessia.

Naton perussopimuksen kolmas artikla velvoittaa Naton jäsenmaita ylläpitämään omatoimisesti jatkuvaa kansallista vastustuskykyä hyökkäyksille. Tämä velvoite käsittää myös hybridiuhat ja vaikuttamisen kansallisiin elintärkeisiin toimintoihin. Velvoitteen keskiössä ovat kansalliset siviilivalmius- ja huoltovarmuusjärjestelyt ja -kyvykkyydet. Se, miten em. varautuminen käytännössä toteutetaan, on Nato jäsenmaiden omassa harkinnassa. Artiklan 3 velvoitteet ovat keskeinen osa Naton ylläpitämän pelotteen uskottavuutta.

Naton perussopimuksen kahdeksas artikla on huoltovarmuuden näkökulmasta myös merkittävä, sillä se estää Naton jäsenmaita tekemästä sellaisia sopimuksia kolmansien osapuolten kanssa, jotka menevät jäsenyyden asettamien velvoitteiden edelle. Tätä voidaan tulkita käytännössä siten, että jos Natoon kuulumaton maa tekee esimerkiksi kriisiajan huoltovarmuusyhteistyöhön liittyvän sopimuksen Naton jäsenmaan kanssa, sopimuksen soveltaminen on aina toissijaista Naton jäsenmaiden samanaikaisiin tarpeisiin nähden.

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

Suomi on vastannut ja vastaa edelleen viime kädessä itse omasta huoltovarmuudestaan. Suomessa huoltovarmuustoimintaa ohjataan lainsäädännöllä, mutta sen keskeinen elementti on yritysten vapaaehtoinen osallistuminen toimintaan. Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) tarkoituksena on poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät (huoltovarmuus). Lain 2 §:n mukaan huoltovarmuuden turvaamiseksi kaikissa oloissa on luotava ja ylläpidettävä riittävä valmius hyödykkeiden tuottamiseksi sekä tuotannon, jakelun, kulutuksen ja ulkomaankaupan ohjaamiseksi.

Jokainen ministeriö vastaa huoltovarmuuteen liittyvistä asioista omalla hallinnonalallaan. Huoltovarmuustoiminnan kehittäminen ja yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle. Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden yleisistä tavoitteista (1048/2018) asettaa yleiset tavoitteet huoltovarmuustyölle.

Huoltovarmuuden tavoitepäätöksessä asetetaan huoltovarmuustyön kansallisia painopisteitä. Voimassa olevassa päätöksessä korostetaan kriittisen infrastruktuurin toimintakyvyn varmistamiseen tähtääviä toimenpiteitä materiaalisen varautumisen lisäksi.

Ajankohtaisselonteossa on käsitelty kriittisen infrastruktuurin ja kyberturvallisuuden lisäksi myös hybridiuhkia, jotka ovat yksi osa tämän päivän huoltovarmuustyötä.

Kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuuksiin liittyvät riskit ja uhat ovat kasvaneet turvallisuusympäristössä tapahtuneiden muutosten myötä. Kriittisen infrastruktuurin varautumista kehitetään sen keskeisiin osa-alueisiin keskittyvillä ohjelmilla. Huoltovarmuustoiminnan varoja ja resursseja kohdennetaan lisääntyvästi näiden ohjelmien toteuttamiseen. Erityisiä painopisteitä kriittisen infrastruktuurin toimintakyvyn turvaamisessa ovat energiansaannin varmistaminen, vesihuolto, kyberturvallisuusuhkiin varautumisen ja niistä toipumisen tukeminen, digitaalisen yhteiskunnan tietojärjestelmien sekä viestintäpalveluiden ja -verkkojen varmistaminen, rahoitusmarkkinoiden kriittisten palveluiden turvaaminen kaikissa oloissa, turvatut paikannus- ja paikkatietojärjestelmät sekä toimivat logistiset palvelut ja verkostot. Toimiva infrastruktuuri on myös edellytys ruokaturvan toteutumiselle.

Energiaturvallisuudesta

Energiaturvallisuus on keskeinen osa yleistä turvallisuutta. Energiatoimitusten katkeaminen tai häiriintyminen vaikuttaisi sekä siviiliyhteiskuntaan että sotilaalliseen toimintakykyyn. Naton rooli energiaturvallisuudessa määriteltiin ensimmäisen kerran Bukarestin huippukokouksessa 2008.

Energian toimitus- ja huoltovarmuuteen liittyvät kysymykset ovat joka tapauksessa lähtökohtaisesti kansallisella vastuulla. Nato-maat konsultoivat kuitenkin toisiaan näissä kysymyksissä.

Nato myös kehittää strategisia näkemyksiään energiaturvallisuuteen liittyen mm. kriittisen infrastruktuurin suojaamisen osalta. Siirtyminen puhtaaseen energiajärjestelmään, energiatehokkuus ja uudet teknologiat ovat energiaturvallisuuteen vaikuttavia asioita, samoin kyber- ja hybridiuhat. Naton puitteissa järjestetään harjoituksia ja koulutusta.

Siviilivalmiussuunnittelukomitean alaisen energiasektorityön lisäksi Naton polttoainekomitea (Petroleum Committee) käsittelee pääasiassa poltto- ja voiteluaineisiin liittyvää standardointia.

Naton Vilnassa sijaitseva Energiaturvallisuuskeskus (NATO Energy Security Centre of Excellence) perustettiin 2012. Se on kansainväliseksi sotilasorganisaatioksi määritelty toimija, jonka tavoitteena on antaa asiantuntija-apua operatiiviseen energiaturvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Suomi on liittynyt keskukseen (Contributing Partner) 2018. Muut jäsenet ovat Yhdysvallat, Iso-Britannia, Saksa, Ranska, Italia, Baltian maat, Turkki, Georgia ja Ukraina.

Energiaturvallisuus voidaan jakaa normaaliaikojen toimitusvarmuuteen ja poikkeuksellisten olosuhteiden huoltovarmuuteen.

Toimitusvarmuudesta huolehditaan kansallisen energiapolitiikan puitteissa. Siinä olennaista on mm. riittävän vahva oma energiantuotanto, kotimaisten energialähteiden käyttö sekä vahvat ja luotettavat ulkomaanyhteydet. Puhtaan ja uusiutuvan energian joustava käyttö ja energiatehokkuus lisäävät tyypillisesti energiaturvallisuutta.

Suomessa sähköntuotannon laskennallinen omavaraisuus nousee tänä vuonna ennätyksellisesti Olkiluoto 3 -ydinvoimalaitosyksikön ja tuulivoiman käyttöönoton myötä. Myös lämmöntuotannossa ja liikenteessä vähennetään ripeästi fossiilisen energian käyttöä tämän vuosikymmenen kuluessa.

Energiahuoltovarmuudesta huolehditaan perinteisesti fossiilisten polttoaineiden velvoite- ja varmuusvarastoilla, jotka ovat Suomessa poikkeuksellisen suuret. Energiajärjestelmän muuttuessa huoltovarmuudessa painottuvat muun muassa sähköjärjestelmän toimivuus, energian käytön järjestelmäintegraatio ja uudet ratkaisut, kuten vety ja sen avulla tuotetut polttoaineet.

Ukrainaan tehdyn hyökkäyksen seurauksena pyrkimykseksi on muodostunut nimenomaan venäläisestä fossiilisesta energiasta luopuminen. Kivihiilen ja öljytuotteiden osalta ostot on jo käytännössä suunnattu muihin maantieteellisiin lähteisiin. Samoin venäläisen puupohjaisen energian tuonti korvataan muilla polttoaineilla. Maakaasun osalta käytössä on vuodesta 2020 ollut Venäjän-tuonnille vaihtoehtoinen putkikaasun reitti, Balticconnector. Ensi talvea silmällä pitäen vahvistetaan nesteytetyn maakaasun (LNG) tuontikapasiteettia. Teollisen mittaluokan tarpeisiin pyritään saamaan käyttöön suuren mittaluokan kelluva LNG-terminaali Suomenlahdelle.

Valmisteilla (lausuntokierroksella) olevassa kansallisessa ilmasto- ja energiastrategiassa täsmennetään muun muassa toimitus- ja huoltovarmuuslinjauksia. Selontekona eduskunnalle annettava strategia on kokoava toimenpideohjelma, jolla tähdätään hiilineutraaliuteen 2035.

Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteon valmistelu

TEM käynnisti syksyllä 2021 ensimmäisen valtioneuvoston selonteon valmistelun huoltovarmuudesta. Nopeasti muuttuva toimintaympäristö, Covid-19-pandemia, Ukrainan sota sekä huoltovarmuudesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta laaditut selvitykset ovat synnyttäneet tarpeen yli hallituskausien tapahtuvasta huoltovarmuuden kehittämisestä, jota selontekotyö tukee.

Selonteon tavoitteena on turvata entistä parempi kokonaisvaltainen varautuminen uusiin uhkiin sekä määrittää huoltovarmuuden kehittämisen päälinjat pidemmällä aikavälillä parlamentaarisen valmistelun ja keskustelun kautta. Tärkeitä linjattavia kokonaisuuksia ovat muun muassa varautumisen tavoitetaso sekä huoltovarmuuden kehittäminen julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä lujittaen. Huoltovarmuusselonteossa käsitellään tarkemmin myös sektorikohtaisen varautumisen haasteita. Valtioneuvosto antaa selonteon eduskunnalle syyskuussa 2022.

Ylijohtaja Riku Huttunen p. 050 431 6518
Teollisuusneuvos Eeva Vahtera, p. 050 559 9130