HUOLTOVARMUUSKESKUS
FÖRSÖRJNINGSBEREDSKAPSCENTRALEN
NATIONAL EMERGENCY SUPPLY AGENCY

Eduskunta
Liikenne- ja viestintävaliokunta

29.9.2022
Dno HVK/2022/00020

LAUSUNTO: **VNS 8/2022 vp Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteko**

Viite: *Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan lausuntopyyntö 21.9.2022*

Huoltovarmuuskeskus (HVK) on tutustunut Valtioneuvoston huoltovarmuusselontekoon.

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 1 §:n mukaan huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömien taloudellisten toimintojen ja niihin liittyvien teknisten järjestelmien turvaamista poikkeusoloissa ja niihin verrattavissa vakavissa häiriötilanteissa. Logistiikan varautumisen tavoite on turvata yhteiskunnan elintärkeät liikenne- ja kuljetuspalvelut em. tilanteissa. Digitaalisen turvallisuuden varautumisen tavoite on turvata yhteiskunnan digitaalisten yhteyksien ja palvelujen toimivuus vastaavissa tilanteissa.

Viitaten valtioneuvoston päätökseen huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018) HVK toteaa, että liikennejärjestelmä ja digitaaliset järjestelmät perusrakenteineen ovat osa yhteiskunnan kannalta kriittistä infrastruktuuria ja huoltovarmuuden kannalta välttämätön tekninen järjestelmä. Oleellista on lisäksi kriittisten palvelujen, eli logistiikan toimitusketjujen toimivuus. Tämä korostuu Suomen kaltaisessa maassa, jonka erityispiirteitä ovat syrjäinen sijainti, riippuvuus toimivista ulkomaankaupan yhteyksistä, pitkät kuljetusetäisyydet sekä haastavat ilmasto- ja sääolosuhteet. Huoltovarmuuden kannalta kriittisiä ovat etenkin energia-, kemikaali-, elintarvike- ja terveydenhuollon sekä kriittisen teollisuuden logistiikka.

Yhteistyö huoltovarmuustyössä

Selonteossa kuvataan kattavasti julkisen ja yksityisen sektorin välistä huoltovarmuusyhteistyötä. Logistisen ja digitaalisen infrastruktuurin varautuminen edellyttää toimivaa infrastruktuuria, markkinaehtoisia palveluja sekä elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteistyötä.

Huoltovarmuusorganisaation sektoreiden ja poolien rooli huoltovarmuuden ja jatkuvuudenhallinnan ylläpitämisessä ja kehittämisessä toimialansa yritysten verkostossa nousee hyvin esiin, samoin kuin sektoreiden rooli elinkeinoelämän ja viranomaisten välisen yhteistyön edistämisessä ja varautumiseen liittyvien lakisääteisten velvoitteiden yhteensovittamisessa omaehtoiseen ja sopimusperusteiseen varautumiseen. Lisäksi on todettu yritysten rooli kriittisen infrastruktuurin omistajana ja operoijana, sekä alan yritysten lakisääteisten varautumisvelvoitteiden,

varautumista tukevien kansainvälisten säädösten ja laatu- ja turvallisuusjärjestelmien olemassaolo.

HVK toteaa, että Covid19-pandemian ja Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan aikana poolien ja sektoreiden rooli huoltovarmuuden tilannekuvaa koskevan tiedon tuottamisessa on ollut avainasemassa. Myös selonteossa käsitelty Suomen huoltovarmuuden toimintaympäristön muutosten ennakointi skenaariotyöllä edellyttää huoltovarmuusorganisaation sektoreiden ja poolien tiivistä mukanaoloa.

Selonteossa on nostettu esiin kansainvälinen yhteistyö huoltovarmuusasioissa, ml. HVK:n ja Ruotsin MSB:n välinen yhteistyö. HVK toteaa, että liikenne- ja viestintäsektorilla ao. Traficom-vetoinen yhteistyö on aktiivista.

Logistiikan huoltovarmuus

Liikennealan varautumiseen liittyvä huoltovarmuustyö kattaa kaikki liikennemuodot, ja esillä on erilaisia teemoja ml. merenkulun toimivuuden turvaaminen, liikenneverkon rahoitus, kuljetuskaluston saatavuus/riittävyys, logistiikan digitalisaatio/kyberturvallisuus, logistiikkakeskukset, maaliikenneterminaalit ja raideliikenteen solmukohdat, sekä liikenteen käyttövoimat ja logistiikkaketjujen sähkönsaanti. Merkittävä osa toimenpiteitä toteutetaan HVK:n Logistiikka2030-kehittämisohjelman puitteissa.

Logistiikkasektorissa ja sen pooleissa toteutettavat käytännön toimet ovat moninaiset, ja vaihtelevat erilaisista selvityksistä liikennealan varautumiseen liittyviin harjoituksiin. Yritysten ja viranomaisten yhteistoiminnan edistämisen ja alan toimintaedellytysten turvaamisen ohella työhön kuuluu myös riskienhallintaa, vaihtoehtoisten reittien ja/tai kuljetusmuotojen kartoittamista, materiaalista varautumista (raskaan kaluston varaosien puskurivarastointiyhteistyö) ja mahdollisia huoltovarmuudelle kriittisiä investointeja, joita ei ole kaupallisesti järkevää toteuttaa (esimerkiksi tuotetankkereiden strateginen omistus).

Oma kokonaisuutensa ovat henkilöstön osaaminen ja osaavan työvoiman saatavuus, johon liittyviä toimenpide-ehdotuksia on mukana myös selonteossa. HVK toteaa, että teema on ollut vahvasti esillä liikennealan varautumiseen liittyvässä yhteistyössä, ja haasteet koskevat kaikkia kuljetusmuotoja.

Logistiikkasektoriin liittyvien kehittämistarpeiden osalta selonteossa todetaan tarve varautua merikuljetusten ja maan sisäisten kuljetusten jatkuvuuden turvaamiseen. HVK toteaa, että toimiva merenkulku, ml. talvimerenkulku, on edellytys ulkomaankaupan merikuljetusten jatkuvuudelle myös vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa. Tärkeää on myös vaihtoehtoisten yhteyksien saatavuus ja käytettävyys, erityisesti Itämeren meriliikenteen häiriötilanteessa. Huoltovarmuusnäkökulmasta tärkeäksi vaihtoehtoiseksi yhteydeksi on nähty Laurila-Tornio-Haaparanta -ratayhteys ja sen käytettävyyden parantaminen, jota HVK osaltaan rahoittaa.

HVK on pitänyt yleisesti (esim. Liikenne 12-työn yhteydessä) tärkeänä väylärahoituksen riittävän tason varmistamista, painopisteenä etenkin vilkkaasti liikennöityjen väylien kunto ja käytettävyys myös vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Väylien ohella HVK on korostanut siltojen kunnon merkitystä huoltovarmuudelle. Jos kriittiset sillat ovat poikki, liikenne häiriintyy pahoin eikä kiertotietä etenkään raskaalle liikenteelle helposti löydy. Huoltovarmuuden näkökulmasta näkökulma on koko liikennejärjestelmän, eli väylien ohella solmupisteiden, ml. satamat, lentokentät, logistiikkakeskukset, terminaalit ja ratapihat, toimivuus.

HVK toteaa, että selonteossa keskeisenä toimintaympäristötekijänä esiin nostettu ilmastonmuutos on logistiikan huoltovarmuustyössä esillä etenkin väylien rapautumiseen ja talvimerenkulkuun haasteisiin liittyvänä osatekijänä.

HVK:n näkemyksen mukaan huoltovarmuusnäkökulma ottaa huomioon myös väyläverkon kunnossapito- ja kehittämiskohteiden arvioinnissa ja priorisoinnissa. Huoltovarmuutta ei voida arvottaa samoilla tekijöillä, joilla hankkeita on perinteisesti priorisoitu (liikennemäärät, taloudellinen kustannus ja tuotto jne). Hanke, jonka hyötykustannussuhde on em. arvion perusteella todettu heikoksi, voi olla huoltovarmuuden näkökulmasta tarpeellinen. Vastaavia esimerkkejä voisivat olla turvallisuutta/puolustusjärjestelmää tukevat hankkeet. HVK pitääkin tärkeänä, että liikennejärjestelmän kehittämisessä voitaisiin ottaa joustavasti huomioon myös liikennejärjestelmään kohdistuvat uudet turvallisuustyyppiset tarpeet, kuten EU:n sotilaallisen liikkuvuuden hanke, HNS sekä CER (tarkempi kuvaus alempana).

Yleisesti HVK pitää tärkeänä koronapandemiasta ja Venäjän Ukrainaan kohdistamasta hyökkäyssodasta saatavien kokemusten huomioon ottamista liikennejärjestelmän kehittämisessä.

Selonteossa tuodaan esiin tarve uudistaa huoltovarmuussääntelyä. Logistiikan varautumiseen liittyen HVK:lla on ollut raskaan kaluston valmistajien ja maahantuojien kanssa jo vuosia käytössä sopimusjärjestely koskien raskaan ajoneuvokaluston varaosien puskurivarastointia. Järjestelyllä on haluttu turvata kriittisten varaosien saatavuus ja kotimaisen raskaan (alle 5 v) kuljetuskaluston käytettävyys kaikissa tilanteissa, keskeisimpinä osa-alueina energia-, kemikaali- ja elintarvikekuljetukset. Kriittiset varaosat ovat varaosia, jotka vikaantuessaan pysäyttävät ajoneuvon. Huoltovarmuusnäkökulmasta järjestely on turvannut kriittisten varaosien saatavuuden sekä normaalitilanteissa että poikkeusoloissa, ja tarvittavan sääntelyn luominen ao. toimintamallin soveltamiseksi laajemminkin materiaaliseen varautumiseen olisi erittäin toivottavaa.

Digitaalinen huoltovarmuus

Digitaalisen huoltovarmuuden varautuminen kattaa digitaalisen infrastruktuurin ja sen palveluiden toiminnan turvaamisen ja toimialojen kyberturvallisuuden kehittämisen yhteiskunnan jatkuvuuden hallinnan näkökulmasta. Esillä on kansainvälisten yhteyksien varmistaminen, turvallinen datan tallentaminen, kriittisen infrastruktuurin käyttämien järjestelmien kyberturvallisuus sekä teknologisten ratkaisujen

kyberturvallisuus ja jatkuvuudenhallinta, sekä kyberharjoittelun lisääminen yhteiskunnassa.

Digitaalisen turvallisuuden osalta huoltovarmuusselonteossa tiivistetysti todetaan, että toimintaympäristö on muuttunut pysyvästi ja digitaalinen toimintaympäristö on osa yhteiskunnan perusrakennetta. Toimivat viestintäpalvelut ja -verkot ovat edellytys monien elinkeinoelämän ja yhteiskunnan palvelujen käytölle kattaen yhteydet ulkomaisiin palvelukeskuksiin. Tästä yhtenä esimerkkinä on maksuliikenne. Eri sähköisten järjestelmien ja palveluiden keskinäisriippuvuuksien vuoksi vikojen ketjuuntuminen ja kertautuminen on merkittävä uhka. Turvallisuuspoliittisen ympäristön muutoksen vuoksi myös kyberhyökkäykset ovat lisääntyneet, mikä on huomioitava mitoituksessa.

HVK:n Digitaalinen turvallisuus 2030 -ohjelma täydentää osaltaan valtioneuvoston periaatepäätöstä Kyberturvallisuuden kehittämisohjelmasta. Ohjelman tavoitteena on parantaa digitalisoituvan yhteiskunnan digitaalisen infrastruktuurin toimintavarmuutta ja keskeisten toimijoiden kykyä tunnistaa ja torjua kyberuhkia, sekä kehittää em. toimijoiden kykyä havaita kyberhyökkäysten aiheuttamat häiriötilanteet ja toipua niistä. Ohjelma on vaikuttavuudeltaan merkittävä kokonaisuus kansallisen kyberturvallisuuden kehittämisessä, jonka avulla on luotu keskeisiä kyvykkyyksiä mm. kansalliseen havainnointikykyyn ja kyberturvallisuuden harjoitustoimintaan, sekä vahvistettu esimerkiksi digitaalisen infrastruktuurin häiriösietoisuutta ja uusien teknologioiden huomioimista varautumisessa.

Vaikka huoltovarmuusselonteossa kyberuhat tunnistetaan suomalaiseen yhteiskuntaan laaja-alaisesti vaikuttaviksi ilmiöiksi, teemaan liittyviä kehittämistoimia ei ole nimetty kokonaisuutena, vaan ne ovat sisällytetty varsin ohuelti sektorikohtaisten kehittämistarpeiden alle. Ottaen huomioon yhteiskunnan kiihtyvän digitalisaation, huoltovarmuusselonteon aikajänteen ja kyberuhkien voimakkaan kasvun, jopa kyberturvallisuuden ylläpitäminen nykyisellä tasolla vaatii runsaasti edistämistä ja investointeja. Digitaalisen turvallisuuden merkittävyys yhteiskunnan huoltovarmuuden kannalta on niin merkittävässä asemassa nyt ja ennen kaikkea tulevaisuudessa, että sille olisi hyvä antaa ylätason tavoitteet tai suuntaviivat myös huoltovarmuudessa.

Huoltovarmuusrahasto

Turvallisuusympäristön muutos, varautumisen vahvistamistarve, huoltovarmuusmaksun aleneva trendi, mutta myös nykyisen hv-toiminnan (mm. ohjelmatoiminta) aiheuttamat kustannuspaineet edellyttävät jo keskipitkällä aikavälillä huoltovarmuusrahaston vahvistamista ja tulokertymän uudistamista. Varautumisen ja huoltovarmuuden rahoituspohjasta on tarkoituksenmukaista muodostaa mm. nyt eduskunnalle annetun huoltovarmuusselonteon pohjalta kansallinen kokonaisnäkemys, jonka pohjalta varautumista voidaan uudessa turvallisuusympäristössä kehittää pitkäjänteisesti (2030-luvulle).

Huoltovarmuusrahaston kantokyvyn turvaaminen edellyttää määrätietoisia ja nopeita toimenpiteitä. Huoltovarmuusmaksun kertymän trendinomainen aleneminen tarkoittaa huoltovarmuusmaksunkertymän tason jatkuvaa laskua, mikä poistaa huoltovarmuusrahaston edellytyksiä edes toiminnan nykyisen tason säilyttämiselle. Samaan aikaan huoltovarmuusrahaston toiminnalle on asetettu merkittäviä tästä selonteostakin ilmeneviä uusia tehtäviä, kuten huoltovarmuuden ohjelmatoiminta[1]. Lisäksi Venäjän hyökkäyssodan myötä käytännön odotukset huoltovarmuustoimintaa kohtaan ovat erityisen korkealla. Kansallisen varautumisen tasoa onkin syytä jatkossa vahvistaa ja sovittaa se uuteen muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen.

Huoltovarmuuteen kohdistuvan sääntelyn, huoltovarmuuden kehittämiseksi käynnistettyjen toimenpiteiden ja huoltovarmuuteen kohdistuvien odotusten perusteella on välttämätöntä, että huoltovarmuusrahaston kantokyky turvataan huoltovarmuusrahaston, esim. sen pääomaa vahvistamalla. Lisäksi tulee toteuttaa nopeat ja pysyvät toimenpiteet huoltovarmuusmaksun vuosittaisen kertymän kasvattamiseksi ja maksun trendinomaisen alenemisen mekanismin purkamiseksi.

CER-direktiivi

Huoltovarmuusselonteossa käsitellään EU:n uutta CER direktiiviä ja HVK:n näkökulmasta tämä on myös erittäin tärkeä aihe. Direktiivissä EU ottaa odotetun roolin Unionin kriittisten toimintojen määrittelemiseksi ja turvaamiseksi.

Huoltovarmuustoiminta täydentää Suomessa lainsäädännöllä asetettuja varautumisvelvoitteita, jotka ovat pääsääntöisesti sektorikohtaisia. CER-direktiivi muuttaa erityisesti sektorikohtaista velvoittavaa varautumista valvovien viranomaisten rooleja ja tehtäviä, mutta merkittävästi myös sellaisten yritysten, joiden tuottamat palvelut ovat yhteiskunnan toimintavarmuuden kannalta kriittisiä direktiivin sovellusalalla.

Direktiivillä varmistetaan, että sisämarkkinoilla toimivilta kriittisiltä toimijoilta edellytetään jatkossa yhdenmukaista varautumisen tasoa riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa ne toimivat. CER-direktiivi muuttaa sekä viranomaisten että yksityisten toimijoiden rooleja ja tehtäviä. Direktiivin toimintamalli muodostaa kansallisen kehyksen lakisääteiselle varautumiselle, joka on merkittäviltä osin sektorikohtaista ja täten myös riittämätöntä vastaamaan laaja-alaiseen uhkamaisemaan, jossa häiriöt leviävät sekä maarajojen, että sektorirajojen yli.

CER-direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on laadittava häiriönsietokyvyn vahvistamista koskeva kansallinen strategia. Strategian pohjan muodostavat kansallinen CER-riskiarvio ja kriittisten toimijoiden tunnistamisen kriteeristö. Niiden perusteella tulee määrittää ohjausmalli strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi, kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä tukeva ja valvova toimivaltainen viranomainen tai viranomaiset, sekä kansallinen CER-yhteyspiste.

[1] HVK:n ohjelmat ovat Alue 2030, Digitaalinen turvallisuus 2030, Energia 2030 ja Logistiikka 2030.

CER-direktiivi edellyttää paitsi direktiivin kansallista toimeenpanoa, huomioiden olemassa olevan sektorilainsäädäntöjen muutostarpeet, myös huoltovarmuuslainsäädännön päivittämistä. Direktiiviä täytäntöön pantaessa tulee arvioida CER-strategian suhde Valtioneuvoston päätökseen huoltovarmuuden tavoitteista ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan, sekä EU:n pelastuspalvelumekanismiin perustuvan kansallisen riskiarvion suhde kansalliseen CER-riskiarvioon. Myös yhtymäkohdat Naton tulevaan Resilienssikomiteaan tulisi tarkasti selvittää. Näiden lisäksi on myös täsmennettävä, mitkä Huoltovarmuuskeskuksen ja Huoltovarmuusorganisaation roolit tulevat olemaan direktiivin velvoitteiden täytäntöönpanossa.

Direktiivin toimeenpanolle on varmistettava riittävät resurssit. Lisäksi direktiiviä on hyödynnettävä suomalaisen huoltovarmuusmallin kehittämisessä turvaten julkisen ja yksityisen sektorin toimiva yhteistyö sekä nykyiset huoltovarmuustoiminnan rakenteet.

Huoltovarmuuskeskus on asemaltaan valtion keskushallintoon kuuluva valtion laitos, jota voidaan pitää myös valtion viranomaisena. Yhtenä tärkeänä tehtävänään Huoltovarmuuskeskus ohjaa ja rahoittaa Huoltovarmuusorganisaatiota ja siten huolehtii kriisinsietokyvyn ja resilienssin kehittämisestä ja parantamisesta Suomessa toimivissa kriittisissä yrityksissä ja muissa huoltovarmuuden kannalta keskeisissä toimijoissa. Nämä kuvatut seikat tekevät siitä luontevan tahon toimimaan ainakin CER direktiivissä kuvattuna kansallisena yhteyspisteenä ja tarvittaessa toimeenpanevana viranomaisena. HVK katsookin, että tämä seikka tulisi tuoda huoltovarmuusselonteossa voimakkaammin esiin.

Huoltovarmuuskeskus

Janne Känkänen	Outi Nietola
Toimitusjohtaja	Varautumispäällikkö