Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Asiantuntijamuistio

24.10.2022

VN/17/2022
VN/17/2022-TEM-123

Eduskunta
Tarkastusvaliokunta

Tarkastusvaliokunta 25.10.2022; Asiantuntijamuistio valtioneuvoston huoltovarmuusselonteosta (VNS 8/2022 vp)

Huoltovarmuudesta ei ole aiemmin annettu valtioneuvoston selontekoa eduskunnalle. Selonteon valmistelu aloitettiin työ- ja elinkeinoministeriössä huoltovarmuudesta vastaavan työministerin aloitteesta alkusyksyllä 2021. Koronapandemia oli merkittävästi muuttanut huoltovarmuuden toimintaympäristöä, ja helmikuussa 2022 alkanut Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan on tehnyt toimintaympäristöstä entistä haastavamman. Myös kansainvälinen huoltovarmuusympäristö on muuttunut. Pohjoismainen huoltovarmuusyhteistyö on entisestään laajentunut, ja Euroopan unionissa on meneillään useita hankkeita, jotka vaikuttavat myös huoltovarmuuden kansalliseen järjestämiseen ja sitä koskevaan lainsäädäntöön. Lisäksi Suomi haki Pohjois-Atlantin puolustusliitto Naton jäseneksi toukokuussa 2022.

On tärkeää, että juuri tässä tilanteessa eduskunta saa tilaisuuden keskustella huoltovarmuuden turvaamisesta, jotta tulevien vuosien keskeiset kehittämiskohteet tulevat linjatuiksi parlamentaarisen keskustelun kautta.

Huoltovarmuuteen liittyvistä asiakokonaisuuksista on viime vuosina annettu useita selontekoja. Tällaisia ovat puolustusselonteko, ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, sisäisen turvallisuuden selonteko, valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä sekä valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta. Lisäksi kuluvan vuoden huhtikuussa valtioneuvosto antoi eduskunnalle selonteon turvallisuusympäristön muutoksesta. Huoltovarmuusselonteko täydentää yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta annettuja selontekoja.

Huoltovarmuudesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta on tehty vuosina 2020-2021 useampia arviointeja ja selvityksiä. Nämäkin ovat toimineet pohjana selonteon valmistelulle.

Suomen huoltovarmuusmalli on toimiva ja huoltovarmuuden tilanne on hyvä, mutta muuttuneen toimintaympäristön vuoksi mallia on edelleen kehitettävä ja turvattava riittävät taloudelliset ja muut tarvittavat resurssit.

Selonteossa määritellään keskeiset tavoitteet huoltovarmuuden kehittämiselle vuoteen 2030 mennessä. Selonteolla ja sen toimeenpanolla voidaan varmistaa huoltovarmuuden riittävä taso osana yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta. Selonteko määrittää huoltovarmuuden kehittämisen keskeiset strategiset kulmakivet. Operatiivisempia tavoitteita määritellään huoltovarmuuden tavoitteista annetun valtioneuvoston päätöksen uudistamisen yhteydessä.

Postiosoite **Postadress** **Postal Address** Työ- ja elinkeinoministeriö	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
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

Selonteon linjaukset

Selonteon keskeiset linjaukset ovat:

Taloudelliset resurssit

Huoltovarmuusrahasto esitetään säilytettäväksi edelleen budjetin ulkopuolisena rahastona siten, että sen kantokyky mitoitetaan vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin ja huoltovarmuuden tehtäväkenttään. Rahaston toimintaa kehitetään mm. hallinnoinnin, ohjauksen, pääoman tuoton ja sijoitusten osalta. Selonteossa linjataan myös, että rahastosta ei pääsääntöisesti tulisi rahoittaa sektoriministeriöiden vastuulle kuuluvia normaaliajan pitkäkestoisia huoltovarmuustoimintoja, vaan nämä rahoitetaan vastuuministeriön budjetista.

Huoltovarmuussääntely

Huoltovarmuussääntelyn muutostarpeiden arviointi käynnistetään, ja kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskeva CER-direktiivi pannaan täytäntöön huomioiden myös nykyjärjestelmän vahvuudeksi tunnistettu sopimusperusteinen yhteistyö yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa. Kriittisen infrastruktuurin varautumistoimien tavoitteet, vähimmäistasot sekä toimien yhteensovitus valtioneuvostotasolla määritellään vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön vaatimuksia. Selvitetään myös tarve ja mahdollisuudet uudistaa julkisten hankintojen sääntelyä EU-sääntelyn puitteissa siten, että huoltovarmuustarpeet tulevat paremmin huomioiduiksi.

Sektorikohtaisen varautumisen ja yhteistyön kehittäminen

Selonteossa linjataan, että jokainen ministeriö edelleen vastaa varautumisesta omalla hallinnonalallaan, mutta eri sektoreiden varautumistoimenpiteiden yhteensovittamista tiivistetään. Uudistetaan valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitepäätös ja kehitetään sen seurantaa ja vaikuttavuuden arviointia. Kehitetään edelleen poikkihallinnollista yhteistyötä ja lisätään harjoituksiin myös yhteistoimintaa koskevat rakenteet ja niissä tapahtuvan toiminnan ja päätöksenteon järjestäminen. Määritellään huoltovarmuuden kannalta kriittisen osaamisen tarpeet ja se, miten tarpeisiin vastataan. Lisätään kansalaisten ja pk-yritysten tietoa sekä osaamista huoltovarmuudesta.

Verkostomallin kehittäminen ja yhteiskunnallinen vuoropuhelu

Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyön verkostomallia kehitetään edelleen ja vahvistetaan vastaamaan nopeasti muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksia. Kehittämistyössä huomioidaan myös kansainvälisen yhteistyön vaatimukset. Varmistetaan säännöllinen parlamentaarinen vuoropuhelu. Huoltovarmuusselonteko päivitetään säännöllisin väliajoin.

Selonteossa ehdotetut linjaukset ovat huoltovarmuuden kehittämisen kannalta olennaisen tärkeitä. Näiden linjausten toteuttamisella suomalainen huoltovarmuus säilyy ja kehittyy hyvällä tasolla jatkossakin.

Selonteko ja tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 8/2021 vp

Huoltovarmuusselonteossa todetaan, että Suomen huoltovarmuusjärjestelmän ohjausmallin, johtamisen sekä yhteistyörakenteiden on tuettava toimintamallin nopeaa reagointia. Huoltovarmuudesta vastaavien ministeriöiden toimivaltuuksien on oltava selkeästi määriteltyjä ja poikkihallinnollisen yhteistyön toimivaa. Huoltovarmuuskeskus on ensi sijassa varautumisorganisaatio, jolla on operatiivisia tehtäviä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Edelleen selonteossa tunnistetaan, että työnjako, jossa kukin ministeriö vastaa huoltovarmuudesta ja sen kehittämisestä omalla hallinnonalallaan valtioneuvoston työnjaon mukaisesti, on lähtökohtaisesti toimiva. Hallinnonalojen välillä tarvitaan kuitenkin edelleen yhteistyön kehittämistä sekä riittävää koordinaatiota erilaisten huoltovarmuuteen liittyvien ryhmien sekä prosessien vä-

lillä. Selonteon kehittämislinjauksena on, että sektorikohtaisia varautumistoimenpiteitä tehostetaan ja eri sektoreiden varautumistoimenpiteiden yhteensovittamista tiivistetään. Lisäksi kriisivarautumiseen ja kriiseihin liittyvään harjoitteluun on sisällyttävä myös yhteistoimintaa koskevat rakenteet sekä niissä tapahtuvan toiminnan ja päätöksenteon järjestäminen.

Huoltovarmuuden turvaaminen on kokonaisuus, jossa toimenpiteitä rahoitetaan useasta lähteestä. Vastuu huoltovarmuudesta kuuluu kaikille yhteiskunnan toimintasektoreille, joiden on huolehdittava riittävistä resursseista huoltovarmuuden turvaamiseksi.

Huoltovarmuusrahasto on keskeinen huoltovarmuustoimenpiteiden rahoituksen lähde. Rahastosta on voitu rahoittaa kriisien edellyttämiä toimenpiteitä nopeasti, joustavasti ja tehokkaasti. Selonteon linjauksena on, että huoltovarmuusrahasto säilytetään budjetin ulkopuolisena nopeana ja joustavana huoltovarmuuden ylläpitämisen ja kehittämisen kannalta kriittisten hankkeiden rahoittajana.

Selonteossa linjataan myös, että huoltovarmuusrahaston rahoituksen yleisten kriteereiden on oltava avoimia. Huoltovarmuusrahastosta ei pääsääntöisesti rahoiteta sektoriministeriöiden vastuulle kuuluvia normaaliajan pitkäkestoisia huoltovarmuustoimintoja, jotka voidaan rahoittaa valtion talousarviosta vastuuministeriön pääluokasta. Lisäksi rahaston hallinnointiin ja ohjaukseen sekä pääoman tuottoon ja sijoituksiin liittyviä toimintaperiaatteita on tarkasteltava kokonaisvaltaisesti kantokyvyn turvaamiseksi.

Selonteossa tunnistetaan myös haaste, että kattavaa tietoa huoltovarmuustoimintoihin käytettävästä talousarviorahoituksesta on haastavaa saada, koska huoltovarmuuden turvaamiseen ja varautumiseen kohdistuva rahoitus on usein budjetoitu sisälle muiden toimintojen rahoitukseen.

Huoltovarmuuden yhteistyöryhmä

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti uuden huoltovarmuuden yhteistyöryhmän kolmivuotiselle toimikaudelle 1.10.2021 lukien. Yhteistyöryhmässä ovat edustettuina kaikki ministeriöt sekä Huoltovarmuuskeskus, Kyberturvallisuuskeskus, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom sekä Turvallisuuskomitean sihteeristö. Yhteistyöryhmä on ehtinyt kokoontumaan ensimmäisen toimintavuoden aikana kahdeksan kertaa.

Jo nyt voidaan todeta, että yhteistyöryhmälle asetettu tavoite tehostaa huoltovarmuuden kehittämistä ja yhteistyötä on toteutunut. Yhteistyöryhmä on tarjonnut valtioneuvostotason foorumin, jossa ajankohtaisista asioista voidaan keskustella ja välittää tietoa ministeriöiden kesken. Yhteistyöryhmä muodostaa myös tärkeän verkoston, jota voidaan hyödyntää kokousten ulkopuolellakin. Esimerkkinä voidaan todeta, että yhteistyöryhmällä oli keskeinen rooli huoltovarmuusselonteon valmistelussa ja ryhmällä tulee olemaan myös merkittävä rooli valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitepäätöksen uudistamisprosessissa.

Yhteistyöryhmän toiminta on vuoden aikana kehittynyt entistä keskustelevampaan suuntaan. Jatkossa tulee tarkastella ryhmän toimintaa myös suhteessa selonteon kehittämislinjauksiin erityisesti sektorikohtaisen varautumisen ja yhteistyön kehittämisen osalta.

Päivitys tarkastusvaliokunnan kuulemisessa 8.3.2022 esillä olleisiin energiakysymyksiin

Tilanne energiasektorilla on muuttunut huomattavasti alkukevään 2022 jälkeen. Venäläisen tuontienergian käyttö on käytännössä loppunut täysin. Niin ikään Fennovoiman Hankikivi-projekti päätettiin lopettaa. Ydinvoiman osalta valtioneuvoston kanta on, että uusia ydinvoimalaitosprojekteja voidaan lähtökohtaisesti toteuttaa voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti, mutta rahoituksen pitää edelleen tulla muualta kuin valtiolta.

Toimitusvarmuuden osalta tilanne on Suomessa perinteisesti ollut hyvä. Myös tällä hetkellä on nähtävissä, että useat energiayhtiöt ovat kyenneet vaihtamaan käyttämiään polttoaineita joko kokonaan tai osittain saatavuuden mukaan. Myös huoltovarmuuden osalta tilanne on melko hyvä jo aiemmin voimassa olleiden velvoite- ja varmuusvarastointijärjestelyjen ansiosta, mutta joitain lisätoimia on myös tehty. Olemassa oleviin varastoihin ei ole tehty muutoksia, sillä nykyistä noin viiden kuukauden tasoa pidetään riittävänä varautumisena lämmityskauden pituutta ajatellen. Varmuusvarastojen kokonaismäärää kuitenkin laajennettiin aloittamalla vastaava järjestely energiaturpeelle, mikä myös laajentaa polttoainevalikoimaa. Sateisen kesän vuoksi varaston tavoitellusta tasosta jäätiin hieman jälkeen, mutta nykyinen taso vastaa yli 10 % arvioidusta lämmityskauden energiaturpeen käytöstä. Tämän lisäksi monet yhtiöt ovat itsekin kasvattaneet omia turvevarastojaan.

Maakaasun riittävyyden osalta ratkaisevassa asemassa on Inkooseen sijoitettavan kelluvan LNG-terminaalin käyttöönoton aikataulu, jonka tavoite on tämän vuoden puolella. Ilman terminaalia maakaasusta saattaa tulla merkittävää niukkuutta. Terminaalin kanssa tilanne näyttää hyvältä, sillä etenkin energiasektori on tänä vuonna osoittanut, että se pystyy vähentämään maakaasun käyttöä merkittävästi. Samoin Neste on korvannut vedyn valmistukseen tarvittavan maakaasun lähes kokonaan propaanilla.

Sähkön osalta huolta aiheuttaa Olkiluoto 3:n säännöllisen sähköntuotannon alkamisen ajankohta. Toisaalta mitä tulee sähkön riittävyyteen, taustalla on muitakin tekijöitä, kuten sääolosuhteet (lämmitystarve ja tuulivoiman määrä), kansalaisten omat säästötoimet sekä sähkömarkkinan tilanne myös muualla kuin Suomessa. Tämänhetkisten tietojen mukaan Euroopassa kaasuvarastojen taso on keskimäärin aiempaa oletettua paremmalla tasolla. Samoin vesivoimatilanne (altaiden täyttöaste) Pohjoismaissa on parantunut selvästi viime aikoina. Kansalaisten energiankäyttöön ja etenkin huippukulutustilanteisiin pyritään vaikuttamaan kansallisella energiansäästökampanjalla. Alustavien kyselyiden mukaan suurin osa kuluttajista sekä osa teollisista käyttäjistä ovat valmiita säästötoimiin, ja esimerkiksi syyskuun sähkön kulutus (ulkolämpötila huomioiden) laski vuodentakaiseen verrattuna. Mikäli kuitenkin useampi em. tekijöistä on selvästi epäsuotuisa, joudutaan pahimmillaan turvautumaan hallittuihin kiertäviin sähkökatkoihin. Näidenkin toteuttamiseen verkkoyhtiöillä on hyvät valmiudet.

Neuvotteleva virkamies Pertti Hämäläinen
Erityisasiantuntija Petri Hirvonen (energia)