HUOLTOVARMUUSKESKUS
FÖRSÖRJNINGSBEREDSKAPSCENTRALEN
NATIONAL EMERGENCY SUPPLY AGENCY

Eduskunta
Talousvaliokunta

11.1.2023
HVK/2022/00250-2

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

Viite: *Eduskunnan talousvaliokunnan lausuntopyyntö 15.12.2022*

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. Tavoitteena siten on, että yhteiskunnan elintärkeät toiminnot pystytään ylläpitämään riittävällä tasolla myös erilaisissa vakavissa kriisi- ja häiriötilanteissa.

Yhteistyö huoltovarmuustyössä

Selonteossa kuvataan kattavasti julkisen ja yksityisen sektorin toteuttamaa ja näiden välistä huoltovarmuusyhteistyötä. Huoltovarmuusorganisaation sektoreiden ja poolien, ja niihin kuuluvien huoltovarmuuskriittisten yritysten ja muiden toimijoiden rooli huoltovarmuuden ja jatkuvuudenhallinnan ylläpitämisessä ja kehittämisessä nousee hyvin esiin. Samoin sektoreiden rooli elinkeinoelämän ja viranomaisten välisen yhteistyön edistämisessä sekä varautumiseen liittyvien lakisääteisten velvoitteiden yhteensovittamisessa omaehtoisen ja sopimusperusteisen varautumisen kanssa on käsitelty selonteossa hyvin. Lisäksi on todettu yritysten rooli kriittisen infrastruktuurin omistajana ja operoijana, sekä alan yritysten lakisääteisten varautumisvelvoitteiden, varautumista tukevien kansainvälisten säädösten ja laatu- ja turvallisuusjärjestelmien olemassaolo.

Huoltovarmuustyö ja turvallisuusympäristön muutos

Lähivuosien huoltovarmuustyössä korostuu poikkeuksellinen maailmantilanne, jonka Venäjän hyökkäys Ukrainaan on aiheuttanut. HVK aloitti laajan tilannekuvan tuottamisen tulevasta sodasta jo joulukuussa 2021 ja hyökkäyksen alettua helmikuusta 2022 lähtien HVK on toteuttanut toimenpiteitä, jotka ovat turvanneet Suomen huoltovarmuutta käynnissä olevan sodan aiheuttamilta pahimmilta iskuilta ja häiriöiltä. Vuonna 2023 poikkeuksellisen tilanteen arvioidaan jatkuvan ja HVK joutuu pitkäjänteisen varautumistyön ohella ottamaan laajasti huomioon turvallisuusympäristön muutoksesta aiheutuvia toimenpidetarpeita ja menojen lisäyksiä.

HVK:n toteuttama laaja skenaariotyö Venäjän hyökkäyssodan vaikutuksista tuo erityisesti esille tarpeen varautua perinteelliseen sotilaalliseen uhkaan sekä tehostaa sotilaalliseen uhkaan ja laaja-alaiseen vaikuttamiseen liittyvää huoltovarmuussuunnittelua, sekä samanaikaisesti varautua maailmantalouden arvo- ja tuotantoketjujen häiriöihin. Näiden ilmiöiden lisäksi huoltovarmuustyön toteutuksessa korostuvat mm. jo aiemmin aloitettu laaja-alainen huoltovarmuuden ohjelmatyö.

Energia

Venäjän hyökkäyssodalla on ollut merkittäviä vaikutuksia energiahuollon huoltovarmuuteen koko Euroopassa. Nämä vaikutukset jatkuvat todennäköisesti vielä useiden vuosien ajan. Huoltovarmuuskeskus jatkaa vuoden 2023 aikana tähän tilanteeseen varautumista sekä arvioi ja toteuttaa vuoden aikana tarvittavia toimenpiteitä ja varmuusvarastojen lisähankintoja. HVK osallistuu aktiivisesti energia-alan toimijoiden varautumisyhteistyöhön eri skenaarioihin varautumiseksi. Lisäksi vuoden aikana jatkokehitetään edelleen mm. maakaasun hätäsuunnitelman mukaisten toimenpiteiden toteuttamisen valmiuksia ja kokonaisuuteen liittyviä kyvykkyyksiä.

Energiajärjestelmä on pitkällä aikavälillä murroksessa myös maailmanlaajuisesti. Suomen kansallinen ilmasto- ja energiastrategia sekä Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma (KAISU) viitoittavat reunaehtoja, joiden puitteissa energiahuoltovarmuutta on kehitettävä hiilineutraaliksi muuttuvan yhteiskunnan kriisinsietokyvyn ja huoltovarmuuden varmistamiseksi.

Ruoka, elintarvikkeet

Venäjän hyökkäyssodalla on ollut laajoja vaikutuksia maailman ruokahuoltoon. Vuoden 2023 osalta uhkakuvat ovat edelleen merkittäviä ja voivat vaikuttaa elintarvikehuoltoa heikentävästi. Suomessa tilanne on näkynyt erityisesti kustannusten nousuna sekä tiettyjen materiaalien sekä tuotantopanosten saatavuuden heikentymisenä. HVK jatkaa vuoden 2023 aikana markkinatilanne huomioiden varmuusvarastojen täydentämistä mm. viljan ja alkutuotannon muiden tuotantopanosten osalta. Lisäksi HVK osallistuu varautumisyhteistyöhön sekä seuraa ja laatii säännöllisesti varautumistoiminnassa tarvittavia erityisanalyyseja. Vuoden aikana pyritään palauttamaan myös vuoden 2022 keväällä avattujen kylvösiementen varmuusvarastotasoja saatavuustilanne huomioiden.

Kriittinen tuotanto

Venäjän hyökkäyssota on vaikuttanut kriittiseen tuotantoon. Vaikutukset aiheutuvat Keski-Euroopan vaikeasta energiatilanteesta ja toimitusketjujen suorista ja välillisistä vaikutuksista. Lisäksi kaikki teollisuusyritykset ovat sähköstä riippuvaisia ja sähkön raju hinnannousu sekä mahdollinen sähköpula vaikuttavat merkittävästi kriittiseen tuotantoon ja sen tasoon. HVK arvioi ja toteuttaa vuoden aikana tarvittavia toimenpiteitä ja varmuusvarastojen lisähankintoja taloudellisten resurssiensa puitteissa.

Kriittinen infrastruktuuri

Suomen turvallisuusympäristön heikkeneminen ja modernin palveluyhteiskunnan verkottuneisuus ovat laajentaneet kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvaa uhkamaisemaa tavalla, joka tekee nykyiset rakenteelliset, toiminnalliset ja lainsäädännölliset suojaustoimet riittämättömiksi. Turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset vaativat kriittisen infrastruktuurin suojaustoimien tavoitteiden uudelleenmäärittelyä ja käytettävissä olevan keinovalikoiman vahvistamista. Vaatimuksiin tulee vastata sekä nopein toimenpitein että pidemmän aikavälin kehitystyöllä. HVK:n lyhyen ja keskipitkän aikavälin toimet kriittisen infrastruktuurin, tuotannon ja palveluiden suojaamiseen nopeutetaan ja toimintaan kohdistetaan lisäresursseja. Lisäksi HVK pyrkii aktivoimaan edelleen tärkeimpien valtion virastojen ja laitosten välistä yhteistyötä kriittisen infrastruktuurin suojaamisessa sekä parantamaan näiden toimijoiden yhtenäistä ymmärrystä merkittävimmistä huoltovarmuuskohteista.

Lisäksi vuoden aikana yhteistyössä turvallisuusviranomaisten kanssa arvioidaan sekä parannetaan mahdollisuuksien mukaan merkittävimpien varmuusvarastojen tai muiden huoltovarmuudelle erityisen merkittävien kohteiden suojaustasoa.

Sotilaallisen maanpuolustuksen tukeminen

Muuttunut turvallisuustilanne asettaa Suomen uusien turvallisuushaasteiden eteen. Suomeen kohdistuva sotilaallisen voimankäytön uhka on otettava aikaisempaa vahvemmin myös ei-sotilaallisen varautumistoiminnan yhdeksi keskeiseksi lähtökohdaksi. Tämän lisäksi on monia muita, taloudellisten toimintojen häiriöitä aiheuttavia, sekä epäsuoraa vaikuttamista sisältäviä uhkia, joihin on kyettävä yhteisesti sekä laaja-alaisesti vastaamaan. Myös Nato-jäsenyyden myötä tarve sotilaallisen ja ei-sotilaallisen varautumistoiminnan välisen koordinaation ja tiedonvaihdon lisäämiseen korostuu. Muuttuneessa turvallisuustilanteessa sotilaallisen varautumisen ja toiminnan suunnittelu sekä huoltovarmuuden turvaaminen ja sen suunnittelu on tarkoituksenmukaista kytkeä aikaisempaa lähemmin toisiinsa.

HVK:n toteuttaa yhteistyössä Puolustusvoimien kanssa vuoden 2023 aikana useita projekteja, toimenpiteitä sekä varmuusvarastohankintoja, joiden avulla turvataan osaltaan kotimaista ampumatarvike- ja räjähdetuotantoa sekä luodaan näille edellytyksiä nopeaan toimintaan mahdollisen sodan uhan tilanteessa. Lisäksi vuoden aikana Puolustusvoimien kanssa päivitetään vuoden 2017 yhteistoimintasopimus ja sekä tiivistetään suunnitteluun liittyvää yhteistyötä. Käytännössä tämä merkitsee ja edellyttää varautumisyhteistyön ja yhteisen suunnittelun tiivistämistä Puolustusvoimien ja HVK kesken.

Huoltovarmuusrahasto ja varautumisen mitoitus

Turvallisuusympäristön muutos, varautumisen vahvistamistarve, huoltovarmuusmaksun aleneva trendi, mutta myös nykyisen huoltovarmuustoiminnan

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 huoltovarmuusrahastoa vahvistamalla, esim. kasvattamalla sen pääomaa. Lisäksi huoltovarmuusmaksun vuosittaista kertymää tulee kasvattaa ja maksun trendinomaisen alenemisen mekanismi purkaa.

CER-direktiivi

Huoltovarmuusselonteossa käsitellään EU:n uutta CER-direktiiviä. Direktiivin myötä EU ottaa odotettua roolia Unionin kriittisten toimintojen määrittelemiseksi ja turvaamiseksi. EU-sääntelyn ulottaminen resilienssitoimintaan muokkaa tulevaisuudessa myös kansallisen huoltovarmuustoiminnan edellytyksiä ja vaatii yhteensovittamista.

Huoltovarmuustoiminta täydentää nykyisellään Suomessa lainsäädännöllä asetettuja varautumisvelvoitteita, jotka ovat pääsääntöisesti sektorikohtaisia. CER-direktiivi muuttaa erityisesti sektorikohtaista velvoittavaa varautumista valvovien viranomaisten rooleja ja tehtäviä, mutta luo myös uusia velvoitteita sellaisille yrityksille, joiden tuottamat palvelut ovat yhteiskunnan toimintavarmuuden kannalta kriittisiä ja ko. direktiivin sovellusalalla.

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

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

toimijoiden häiriönsietokykyä tukeva ja valvova toimivaltainen viranomainen tai viranomaiset, sekä kansallinen CER-yhteyspiste.

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

Toimitusjohtaja