Huoltovarmuuskeskus
Försörjningsberedskapscentralen
National Emergency Supply Agency

LAUSUNTO

28.5.2024 HVK/2024/00550-2

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta, E 32/2024 vp

Huoltovarmuuskeskuksen asiantuntijalausunto Valtioneuvoston selvitykseen EU:n kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistamisesta

Puolustusvaliokunta on pyytänyt Huoltovarmuuskeskukselta (HVK) asiantuntijalausuntoa Valtioneuvoston selvitykseen, joka koskee EU:n kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistamista sekä Suomen näkemyksiä varautumisunionistrategian valmisteluun.

Kiitämme mahdollisuudesta lausua aiheesta. Olemme perehtyneet Valtioneuvoston E-kirjelmään sekä osallistuneet aiheeseen liittyvään keskusteluun ja valmisteluun valtionhallinnossa. Haluamme esittää aiheeseen liittyen seuraavat, huoltovarmuuden kannalta merkitykselliset huomiot.

Yleisiä huomioita

Valtioneuvoston E-kirjelmästä käy hyvin ilmi Euroopan unionissa ja sen jäsenmaissa tapahtunut varautumisajattelun kehitys, jota viime vuosina koetut kriisit ovat sekä kirittäneet että täsmentäneet. Unionin ja sen jäsenmaiden yhteinen kyky tunnistaa oikea-aikaisesti yhteiskuntien toimintavarmuutta laaja-alaisesti koettelevia häiriötapahtumia, niiden juurisyitä ja vaikutuksia kerrannaisvaikutuksineen vaatii ajankohtaista ja jaettua ymmärrystä uhkaympäristöstä sekä entistä enemmän yhteistyötä ja yhteisiä toimintamalleja yli sektori- ja valtiorajojen.

Muuttunut uhkaympäristö, viime vuosien kriisit ja EU:n strategiset riippuvuudet vaativat myös entistä konkreettisempia varautumistoimia, jotta sisämarkkinoiden toiminnan mahdollisimman häiriötön jatkuvuus voidaan varmistaa. Sisämarkkinoiden varautumisen vahvistamiseen liittyvää EU-sääntelyä ollaan lisäämässä (esim. CER, NIS2, DORA, IMERA, Kriittisten raaka-aineiden asetus) ja kehitys on viime vuosien kriisien oppien valossa perusteltua. Eurooppalaisten yritysten toimintamahdollisuuksia ja liikkumatilaa globaaleilla markkinoilla ei tule kuitenkaan tarpeettomasti kaventaa, jotta ne säilyvät kilpailukykyisinä tuottajina Euroopan yhteiskuntien kriittisille toiminnoille myös jatkossa.

Kuten E-kirjelmässä todetaan, on Suomi tukenut jo pitkään EU:n yhteistä varautumisajattelun kehittymistä ja viemistä kohti konkretiaa. Suomella on tarjota varautumisen kehittämisen ja konkretisoinnin tueksi myös runsaasti hyviä käytänteitä kokonaisturvallisuusmallin mukaiseen yhteistyöhön liittyen, joka viranomaisten lisäksi kattaa myös yksityisen sektorin, järjestöt ja kansalaisyhteiskunnan. Huoltovarmuusmalli osana kokonaisturvallisuutta huolehtii erityisesti elinkeinoelämän, eli kriittisen infrastruktuurin omistavien ja kriittisiä palveluita tuottavien yritysten näkökulmien huomioimisesta kansallisissa varautumisjärjestelyissä. Huoltovarmuusorganisaation työskentelyssä pyritään varmistamaan lakisääteisistä varautumisvelvoitteista,

sopimusperusteisista varautumisen järjestelyistä ja yritysten omista jatkuvuudenhallinnan toimista muodostuvan kokonaisvarautumisen tasapainoisuus suhteessa uhkaympäristöön.

Huomioita huoltovarmuudesta ja materiaalisesta varautumisesta

Suomen kokonaisturvallisuusmallin periaatteita noudattava, laaja-alainen varautumistyö havainnollistaa hyvin sen, miten tärkeää on jokaisen jäsenmaan vastuu omasta varautumisestaan, kunkin omista lähtökohdista. EU-tason varautumisen tulisi täydentää ja luoda lisäarvoa jäsenmaiden varautumisjärjestelyille. EU:n varautumisjärjestelyt kietoutuvat tiiviisti sisämarkkinoiden ja talouden ympärille, joten kansallisten ja EU-tason varautumisrakenteiden tasapainon ylläpitäminen vaatii tiivistä vuoropuhelua, joka huomioi yhteiset riippuvuudet, kansalliset erityispiirteet ja sisämarkkinoilla toimivien yritysten kilpailukyvyn.

Suomalaisen huoltovarmuuden lähtökohtia ovat toimivat kansainväliset markkinat, monipuolinen teollinen ja muu tuotannollinen pohja, vakaa julkinen talous ja kilpailukykyinen kansantalous.

Koronapandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ovat entisestään korostaneet Suomen riippuvuutta kansainvälisistä markkinoista ja verkostoista, sekä toimivan logistiikan merkitystä huoltovarmuuden turvaamisessa. Kriisit ovat muuttaneet Suomen sisäisiä ja ulkomaankaupan kuljetusvirtoja, ja merikuljetusten osuus vienti- ja tuontikuljetuksista on noussut jo yli 95 prosenttiin. Itämeren kautta kulkevista tavaravirroista lähes täysin riippuvaisen, Euroopan pohjoislaidalla ja Venäjän naapurissa sijaitsevan Suomen huoltovarmuusjärjestelyt ovat siis perustellusti erilaiset kuin mannereurooppalaisten jäsenmaiden. EU:n sisämarkkina on silti elintärkeä molemmille.

Talouden rakenteet ja teollisen pohjan huomioiva huoltovarmuus on toimintamalli, joka sisältää useita eri instrumentteja, joita sovelletaan joustavasti sen mukaan, toimiiko yhteiskunta markkinatalouden vai sotatalouden ehdoin – tai jossain näiden välimaastossa. Materiaalinen varautuminen, sopimukselliset varautumisen erityisjärjestelyt, taloudelliset voimavarat ja tiiviit yhteydet elinkeinoelämän kriittisten sektoreiden toimijoihin ovat suomalaisen huoltovarmuuden kulmakiviä. Näiden ohella eurooppalaisten näkökulmasta suomalaisen huoltovarmuuden erityispiirteeksi nousee myös elimellinen kytkös maanpuolustukseen ja sen kannalta välttämättömän kriittisen tuotannon, palvelujen ja infrastruktuurin turvaaminen. Taloudellisen turvallisuuden ja sotilaallisen maanpuolustuksen yhteys EU-tasolla vahvistuisi parhaiten tiivistämällä yhteistyötä EU:n ja Naton välillä ja E-kirjeessä todetaankin Suomen pitävän tätä tärkeänä.

Viime vuosien kriisit ja häiriötilanteet ovat osoittaneet, että parhaan pohjan onnistuneelle varautumistyölle ja häiriönhallinnalle antavat yhteinen, laaja-alainen tilannekuva sekä -ymmärrys läpi yhteiskunnan. Suomen E-kirjeessä korostama tarve rakentaa varautumisunionistrategia niin, että se kattaa koko turvallisuuden syklin ennakoinnista, varautumisen ja vasteen kautta toipumiseen, on keskeistä. Syklin alkupään toimenpiteissä onnistuminen kantaa usein hedelmää syklin loppupäässä. Ajankohtaisen turvallisuustilanteen edellyttämä varautuminen vaatii kuitenkin myös lisäresursointia, niin Suomessa kuin EU:ssakin.

Logistiikan huoltovarmuus

Logistiikan huoltovarmuuden perusta ovat olemassa olevat kansainvälisesti kilpailukykyiset ja toimintavarmat logistiset verkostot ja palvelut sekä niiden ohjausjärjestelmät. Logistiikan varautumisen tavoite on verkostojen ja palvelujen toiminnan jatkuvuuden turvaaminen myös vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa. Huoltovarmuustyössä painopiste on elintarvikehuollon, energian, kriittisten kemikaalien, terveydenhuollon sekä kriittisen teollisuuden logistiikassa.

Huoltovarmuudelle välttämättömät logistiset toiminnot ja palvelut edellyttävät toimivaa liikennejärjestelmää. Tärkeää on varmistaa riittävä väylärahoituksen taso ja kohdentaminen huoltovarmuuden kannalta kriittisiin kohteisiin (esim. yhteydet huoltovarmuusvarastoille). Valmiuden ja varautumisen näkökulmasta oleellista on olemassa olevien, erityisesti vilkkaasti liikennöityjen väylien kunto ja välityskyky myös vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tärkeitä ovat keskeisten satamien takamaayhteydet, sekä liikenteen keskeisten solmukohtien (satamien lisäksi esimerkiksi terminaalit ja ratapihat) toimivuus.

Suomen muuttunut geopoliittinen asema heijastuu kriittisen liikennejärjestelmän kehittämiseen. Tarve yhteensovittaa siviiliyhteiskunnan ja sotilaallisen maanpuolustuksen logistiset tarpeet siten, että molemmille varmistetaan riittävät toiminnan edellytykset Puolustusvoimien valmiutta kohotettaessa ja poikkeusoloissa, on yksi huoltovarmuuden peruspilari. Liikennejärjestelmän kehittämisessä tulee ottaa huomioon uudet turvallisuustyyppiset tarpeet, kuten EU:n Military Mobility ja HNS.

Ympärivuotisten merikuljetusten toimivuus on edellytys kuljetusten jatkuvuudelle myös vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa. Valtameriliikenteen vakavat häiriötilanteet tyypillisesti ruuhkauttavat Euroopan suuret satamat, mikä vaikeuttaa Suomen ja Euroopan satamien välistä syöttöliikennettä. Häiriöt voivat heijastua myös Suomen sisäiseen tie- ja raideliikenteeseen. Vakava jäätalvi voi vaikeuttaa jäänmurtokaluston riittävyyttä. Suomen jäänmurtokalusto on pääosin elinkaarensa päässä. Ympäristöonnettomuudet voivat estää yksittäisten satamien toiminnan. Esillä on ollut myös mahdollisuus meriliikenteen osittaiseen estämiseen sotaharjoitusten yhteydessä.

Erityisesti Itämeren meriliikenteen häiriötilanteissa kriittistä on vaihtoehtoisten yhteyksien saatavuus ja käytettävyys. Tärkeänä vaihtoehtoisena yhteytenä on huoltovarmuusnäkökulmasta nähty Laurila-Tornio-Haaparanta -ratayhteys ja sen käytettävyyden parantaminen, jonka rahoitukseen HVK on osallistunut. Ratayhteyden kehittäminen mahdollistaa kuljetukset Ruotsin läpi etelään ja joihinkin Norjan satamiin.

Itämeren liikenteen estyessä vaihtoehtoisten reittien kautta voitaisiin nykytilanteessa hoitaa vain osa huoltovarmuuden kannalta kriittisistä kuljetuksista. Pullonkauloiksi muodostuvat mm. tie- ja raideliikenneyhteyksien tai satamien ja terminaalien kapasiteetti, satamien laituripituudet tai puutteet satamien tai terminaalien lastinkäsittelykapasiteetissa. Esimerkiksi Ruotsissa ratakapasiteetti on pitkälti käytössä ja osin yksiraiteista, mikä vaikeuttaa Suomen kuljetusten mahtumista Ruotsin rataverkolle. Suomessa ja Ruotsissa on eri raideleveys, mutta haaste voidaan ratkaista konttijunilla ja konttien siirroilla junasta toiseen. Pohjois-Norjan satamien, kuten Narvik, hyödyntäminen on yksi mahdollisuus. Tämä vaatisi panostuksia satamainfrastruktuuriin Norjassa sekä tiestöön ja ratakapasiteettiin Norjassa ja Ruotsissa.

Suomenlahdella tapahtuvassa häiriötilanteessa yksi vaihtoehto voisi olla tavaravirtojen keskittäminen läntisiin satamiin. Venäjän toimien todennäköisyys on Suomenlahdella muita Suomen merialueita suurempi. Todennäköisesti Itämeren liikenteeseen vaikuttavat häiriöt ovat paikallisia ja lyhytkestoisia.