

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta (HE 145/2025 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Mirjami Tanner, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Riitta Ukkonen, maa- ja metsätalousministeriö
- hallintojohtaja Raimo Pyysalo, Ruokavirasto
- yksikönjohtaja Aki Laiho, Huoltovarmuuskeskus
- valmiuspäällikkö Eero Alaluusua, Elintarviketeollisuusliitto ry
- Johtaja, strategia ja huoltovarmuus, Markus Lassheikki, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- valmiuspäällikkö Riina Liikanen, Suomen Vesilaitosyhdistys ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö
- Luonnonvarakeskus
- Metsäteollisuus ry
- Päivittäistavarakauppa ry
- Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf
- Suomen Viljava Oy

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- ViljaTavastia osuuskunta

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Suomalaisen huoltovarmuustoiminnan lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kumottavaksi vuoden 1993 alusta voimaan tullut laki huoltovarmuuden turvaamisesta, ja korvattavaksi se uudella lailla huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta. Huoltovarmuuslainsäädännön kokonaistarkastelu ja uudistaminen perustuvat pääministeri Orpon hallitusohjelmaan. Uudistamisen lähtökohtina ovat erityisesti muuttunut turvallisuus- ja toimintaympäristö ja EU-sääntelyn kehitys sekä lisäksi tarve varmistaa talousarvion ulkopuolisen huoltovarmuusrahaston kantokyky uudessa tilanteessa ja selkiyttää Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellista asemaa ja tehtäviä. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää huoltovarmuuslainsäädännön uudistamista tarpeellisena ja tärkeänä, ja tarkastelee lausunnossaan uudistusta sekä sen yleisten lähtökohtien että oman toimialansa erityispiirteiden näkökulmasta. Maa- ja metsätalousvaliokunnan toimialan näkökulmasta huoltovarmuus ja sen kehittäminen liittyvät ensi sijassa elintarvikehuollon turvaamiseen eli erityisesti ruuan alkutuotannon turvaamiseen ja elintarviketurvallisuuteen sekä vesihuollon turvaamiseen.

Suomalainen huoltovarmuusjärjestelmä on monilta osin ainutlaatuinen maailmassa. Järjestelmä on muotoutunut askel askeleelta sodan jälkeisen ajan puolustustaloudellisesta suunnittelusta nykyisen kokonaisturvallisuuden mallin mukaiseksi konseptiksi. Sen erityispiirre on huolellisesti ylläpidetty yhteistyö elinkeinoelämän ja julkishallinnon kesken varautumisessa poikkeusoloihin (Viljasta verkostoihin: Huoltovarmuuskeskuksen arviointi, TEM 2021:32). Vaikka Suomen kansallinen varautuminen ja huoltovarmuus ovat kansainvälisessä tarkastelussa korkealla tasolla, on myös Suomen kansallisia järjestelyitä tarpeen kehittää vastaamaan muuttuneisiin uhkiiin. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää tärkeänä, että huoltovarmuuslainsäädännön uudistuksen toimeenpanossa huolehditaan nykyjärjestelmän vahvuuksien säilyttämisestä ja erityisesti viranomaisten ja yksityisen sektorin toimivan yhteistyön jatkumisesta ja tiedonkulun varmistamisesta. Uudistuksen toimeenpanoa on tärkeää seurata aktiivisesti ja ryhtyä välittömästi toimiin, jos uudessa sääntelyssä tai sen käytännön soveltamisessa havaitaan puutteita.

Maa- ja metsätalousvaliokunta korostaa, että kannattava maataloustuotanto ja ruoantuotannon jatkuvuus ovat elintarvikehuollon turvaamisen perusedellytyksiä. Suomessa erityisesti hajautettu perheviljelmäpohjainen maataloustuotanto ja elinvoimaiset maaseutualueet ovat huoltovarmuuden keskeinen perusta niin normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissa. Myös suomalainen elintarviketeollisuus perustuu suurelta osin kotimaisten maataloustuotteiden käytölle. Maataloustuotannon haavoittuvuudet, riskit ja uhat ovat nykyisin pitkälti yhtäläisiä muiden tuotanto- ja palveluketjujen kanssa. Näin ollen toimet, joita tehdään esimerkiksi vesihuollon ja energian huoltovarmuuden, liikenneinfrastruktuurin sekä sähköisen ja digitaalisen toimintaympäristön toimivuuden varmistamiseksi edesauttavat myös maatalouden selviytymiskykyä. Ilman kannattavaa kotimaista maataloustuotantoa elintarvikehuollon turvaaminen ei kuitenkaan ole mahdollista.

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2025 vp

Huoltovarmuustoiminnan rahoituksen turvaaminen

Huoltovarmuuden rahoitus on keskeinen osa lainuudistusta. Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuustoimenpiteiden rahoitusmalli uudistetaan hallituksen esityksen mukaan siten, että osa rahoituksesta tulee valtion talousarviosta ja osa huoltovarmuusmaksusta, joka tuloutetaan edelleen huoltovarmuusrahastoon. Suomalainen huoltovarmuustoiminta on voinut jatkua ja toimia erilaisista suhdanteista ja poliittisista painotuksista riippumatta, kun rahoitus on turvattu huoltovarmuusrahaston kautta. Rahoitus on toiminut joustavasti myös kriiseissä, kuten koronapandemian aikana. Hallituksen esityksessä tuodaan kuitenkin esiin, että huoltovarmuusrahaston kantokyky on heikentynyt viime vuosina useista syistä, kuten Venäjän hyökkäyssodan ja lisääntyneiden hybridiuhkien vuoksi.

Huoltovarmuuden rahoitusratkaisun osalta keskeisenä tavoitteena on huoltovarmuuden rahoituksen riittävyden turvaaminen pitkällä aikavälillä sekä rahoitettavien huoltovarmuustoimien priorisoinnin ja rahoituksen avoimuuden ja läpinäkyvyyden kehittäminen. Maa- ja metsätalousvaliokunnan saamissa lausunnoissa on pääosin pidetty esitettyä yhdistelmämallia toimivana ratkaisuna. Toisaalta on myös esitetty huoli siitä, että uudistuksen myötä Huoltovarmuuskeskuksen rahoitus tulee aiempaa riippuvaisemmaksi valtion talousarviopäätöksistä ja toiminta tulee alttiimmaksi poliittisille vaikutuksille. Tämä voi vaikuttaa vuosittaiseen rahoitustasoon. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää tärkeänä, että valtion talousarvion ulkopuolisesta huoltovarmuusrahastosta ja valtion talousarviosta rahoitettavat toimet on hallituksen lakiesityksessä selkeästi kuvattu. Huoltovarmuustoiminnan edellytykset tulee varmistaa pitkäjänteisesti yli hallituskausien.

Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus ja Huoltovarmuusneuvoston rooli

Ehdotettu uusi lainsäädäntö muuttaa Huoltovarmuuskeskuksen asemaa ja toimintaa monin tavoin, mutta sen ydintehtävät säilyvät pääosin ennallaan. Lakiehdotuksen mukaan Huoltovarmuuskeskus tukee viranomaisia, elinkeinoelämää ja järjestöjä huoltovarmuuden ylläpidossa ja kehittämisessä sekä suunnittelee ja toteuttaa huoltovarmuutta turvaavia varautumistoimenpiteitä normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta ja niiden aikana. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää Huoltovarmuuskeskuksen tehtävien muotoilua lakiehdotuksessa onnistuneena ja perusteltuna. Kuten edellä on todettu, on viranomaisten ja yksityisen sektorin yhteistyö yksi suomalaisen huoltovarmuustyön vahvuuksista, ja Huoltovarmuuskeskuksen toiminnalla on suuri merkitys tämän yhteistyön sujuvuuden kannalta.

Yksi merkittävimmistä muutoksista nykytilanteeseen verrattuna on, että Huoltovarmuuskeskuksesta tulee valtion virasto. Virastomallissa Huoltovarmuuskeskuksen hallitus lakkautetaan ja nykyisen hallituksen roolin ottaa työ- ja elinkeinoministeriön johtama pääosin virkahenkilöistä koostuva ohjausryhmä. Poikkihallinnollinen ohjausryhmä voi parhaimmillaan edelleen edistää eri hallinnonalojen ja elinkeinoelämän välistä yhteistyötä. Maa- ja metsätalousvaliokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa on kuitenkin kiinnitetty huomiota siihen, että hallituksen esityksen mukaan huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmään tulee vain yksi elinkeinoelämän edustaja asiantuntijajäseneksi. Elinkeinoelämän edustuksen on nähty heikkenevän uudessa Huoltovarmuuskeskuksen ohjausmallissa, sillä yksityisen sektorin

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2025 vp

edustajat muodostavat nykyään puolet hallituksesta. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää tärkeänä, että Huoltovarmuuskeskuksen uusi ohjausmalli kokonaisuutena tarkasteltuna tukee viranomaisten ja yksityisen sektorin hyvää yhteistyötä.

Hallituksen esityksen mukaan uudistuksen yhteydessä on tarkoitus tehostaa Huoltovarmuusneuvoston roolia etenkin huoltovarmuuden sektori-, pooli- ja toimikuntatyössä. Huoltovarmuusneuvoston tehtäviin kuuluu esityksen mukaan arvioida sektori-, pooli- ja toimikuntatyön kattavuutta ja ehdottaa vuosittaisia painopistealueita. Elinkeinoelämä on edustettuna Huoltovarmuusneuvostossa, ja yritysten lisäksi neuvostossa on myös jatkossa elinkeinoelämää edustavia järjestöjä. Maa ja metsätalousvaliokunta korostaa, että alkutuotannon edustus neuvoston kokoonpanossa on tärkeää varmistaa jatkossakin. Lisäksi elinkeinoelämällä tulee jatkossakin olla mahdollisuus esittää jäseniä myös sektori-, pooli- ja toimikuntatyöhön. Yrityksillä on keskeinen rooli huoltovarmuuden turvaamisessa, ja julkisen ja yksityisen sektorin hyvä ja joustava yhteistyö tulee säilyttää. On tärkeää, että yrityksille tarjotaan riittävä tuki ja kannustimet osallistua varautumiseen.

Hallituksen esityksen mukaan Huoltovarmuuskeskus voi myöntää tukea Huoltovarmuutta edistäviin hankkeisiin. Huoltovarmuuskeskus on tähänkin mennessä myöntänyt tukea huoltovarmuusrahastosta huoltovarmuustavoitteiden toteuttamiseksi sekä huoltovarmuuden edistämiseksi, mutta laissa ei ole tällä hetkellä määritelty tuen myöntämisen erityisiä ehtoja tai periaatteita. Tukien yleisistä edellytyksistä esitetään nyt säädettäväksi siten, että sääntelyssä otetaan huomioon myös EU:n valtiontukisääntely. Lakiesityksen mukaan tuen myöntämisen edellytyksenä on jatkossa muun ohella, ettei toimenpiteen tukeminen ole lakisääteisesti jonkun toisen viranomaisen vastuulla. Maa- ja metsätalousvaliokunta nostaa tältä osin esiin Huoltovarmuuskeskuksen yhteistoiminnan Ruokaviraston kanssa. Tukien yhteensovittaminen on tärkeää elintarvikehuollon varautumiseen liittyvissä tukihankkeissa, jotta Ruokaviraston maksajavirastona maksamat tuet eivät ole päällekkäisiä Huoltovarmuuskeskuksen maksamien tukien kanssa.

Materiaalinen varautuminen

Hallituksen esityksessä todetaan, että normaalioloissa tärkeä keino huoltovarmuuden ylläpitämiseksi ja kriisiaikoihin varautumiseksi on varastointi. Suomessa tämä materiaallisen varautumisen kokonaisuus koostuu elinkeinoelämän toimijoiden kaupallisista varastoista, turva- ja velvoitevarastoista sekä valtion ylläpitämästä varastointijärjestelmästä. Lakiperusteiseen varastointijärjestelmään kuuluvat valtion varmuusvarastot, velvoitevarastot ja turvavarastot. Maa- ja metsätalousvaliokunnan toimialan kannalta nestemäisten polttoaineiden ja viljan varastointi ja saatavuuden turvaaminen ovat keskeisiä kysymyksiä. Niiden lisäksi valiokunta nostaa alkutuotannon kannalta kriittisistä raaka-aineista esiin erityisesti lannoitteiden ja rehun valmistuksessa käytettävien raaka-aineiden merkityksen. Yleisenä pyrkimyksenä tulee olla tuontiriippuvuuden vähentäminen näiden kriittisten tuotantopanosten kohdalla.

Varmuusvarastointi on yksi Huoltovarmuuskeskuksen keskeisistä tehtävistä. Huoltovarmuuskeskus on myös julkisista hankinnoista annetun lain eli hankintalain mukainen hankintayksikkö. Huoltovarmuuskeskus kilpailuttaa esimerkiksi hankkimansa selvitykset ja muut hankintalain soveltamisalaan kuuluvat hankinnat. Valtion varmuusvarastoinnissa keskeisiä

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2025 vp

ovat olleet nestemäiset polttoaineet, eräät teollisuuden kriittiset raaka-aineet sekä viljan varastointi. Maa- ja metsätalousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella Huoltovarmuuskeskuksen toimivaltaan kuuluvien hyödykkeiden kaupan osalta voimassa olevassa hankintalainsäädännössä on tunnistettu haasteita viranomaisten hankintojen tarkan sääntelyn ja hankintamenettelyjen johdosta. Hankintalakia ollaan parhaillaan uudistamassa pääministeri Orpon hallitusohjelman linjausten mukaisesti. Hankintalain uudistuksessa tavoitteena on myös huoltovarmuuden ja turvallisuusnäkökohtien toteutuminen julkisissa hankinnoissa. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää tärkeänä, että julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö mahdollistaa toimitusvarmuuden varmistamisen ja hankintojen muut turvallisuusvaatimukset kaikissa tilanteissa.

Osana varmuusvarastojen perustamista määritellään riittävä huoltovarmuuden taso, eli varmuusvarastoinnilla turvattavien taloudellisten toimintojen ja hyödykkeiden saatavuuden välttämätön minimitaso. Varastoitavan viljan määrän tulee vastata kuuden kuukauden keskimääräistä kulutusta ihmisravinnoksi. Varastoinnissa on tärkeää taata viljan riittävä kierto ja laatu. Vilja on raaka-aine, joka pystytään varastoimaan osana alan normaalia kaupallista ketjua. Normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on kuitenkin todennäköistä, että lähialueellakin on pula viljasta ja sopimuksista huolimatta varmuusvarastoja olisi hyvin vaikeaa saada fyysisesti Suomeen käyttöön. Tästä syystä on tärkeää, että viljaa varastoidaan nimenomaan Suomessa. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää pitkäjänteisen huoltovarmuustyön kannalta tärkeänä, että varmuusvarastoinnissa keskitytään nimenomaan kotimaisen viljan varastointiin. Mahdollisuuksia viljan varastointiin hajautetusti maatiloilla on myös syytä selvittää ja kehittää.

Turvavarastoilla tarkoitetaan yritysten liiketoiminnassaan tarvitsemien varastojen lisäksi ylläpitämiä tuontiraaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden varastoja, joiden perustamis- ja ylläpitokustannuksiin valtio osallistuu tukemalla yrityksiä varastoinnin rahoitusjärjestelyissä. Turvavarastoinnista säädetään turvavarastolaissa ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Velvoitevarastointimalli eroaa varmuusvarastointi- ja turvavarastointimallista siten, että se on yrityksille lain velvoittamaa pakollista toimintaa. Velvoitevarastoinnista on säädetty tuontipolttoaineiden ja lääkkeiden osalta erillislajeissa, joihin ei tässä hallituksen esityksessä esitetä muutoksia.

Maa- ja metsätalousvaliokunta korostaa, että polttoaineiden saatavuus ja jakelu ovat häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa myös alkutuotannon kannalta kriittinen kysymys. Polttoaineiden varmuus- ja velvoitevarastoinnin tasoa ja riittävyttä tulee seurata ja kehittää. Valiokunta katsoo, että jatkotyössä tulee huolehtia, että tiloilla on mahdollisuus varastoida vähintään maatilan vuoden tarvetta vastaava määrä polttoainetta. Myös polttoturpeen turvavarastoista säädetään erillislailla, johon ei hallituksen esityksessä ehdoteta muutoksia. Maa- ja metsätalousvaliokunta nostaa esiin, että polttoturpeen varastoinnilla on merkitystä myös kasvu- ja kuiviketurpeen saatavuuden kannalta. Riittävä energiaturpeen tuotannon jatkuvuus on huoltovarmuuden kannalta perusteltua.

Maa- ja metsätalousvaliokunta nostaa vielä lopuksi esiin eläinlääkkeet ja eläinten lääkitsemisen, joita ei käsitellä hallituksen esityksessä. Eläinlääkkeet sisältyvät lääkkeisiin, ja niiden saatavuuden turvaaminen kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon vastuulle vastaavasti kuin muidenkin lääkkeiden. Eläinlääkintähuolto on lääkkeiden lisäksi riippuvainen myös erilaisista

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2025 vp

suojavarusteista ja lääkinnällisistä laitteista ja tarvikkeista, joiden saatavuuden turvaaminen on varmistettava erikseen niitä koskevassa päätöksenteossa. Valiokunta pitää tärkeänä, että eläinlääkkeiden ja eläinten lääkitsemisessä käytettävien tavaroiden hankintoja, käyttöönottoa ja jakelua koskevissa päätöksissä otetaan huomioon näiden tuotteiden hankintaan, varastointiin ja jakeluun tarvittava erityisasiantuntemus.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13.11.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ritva Elomaa ps
varapuheenjohtaja Anne Kalmari kesk
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Janne Jukkola kok
jäsen Teemu Kinnari kok
jäsen Milla Lahdenperä kok
jäsen Anders Norrback r
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Eerikki Viljanen kesk
jäsen Peter Östman kd (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuire Taina

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2025 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Hallituksen esityksessä (HE 145/2025 vp) ehdotetaan kumottavaksi vuoden 1993 alusta voimaan tullut laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja korvattavaksi se uudella lailla huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta. Huoltovarmuuden rahoitusmallin uudistaminen on keskeinen osa lain uudistusta. Muutosten tavoitteena on varmistaa Huoltovarmuuskeskuksen ja Huoltovarmuusrahaston riittävä rahoituksen taso.

Yhdymme suurelta osin maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnossa esitettyihin huomioihin. Kuten lausunnossa todetaan, huoltovarmuuslainsäädännön uudistuksen toimeenpanossa on huolehdittava nykyjärjestelmän vahvuuksien säilyttämisestä sekä viranomaisten ja yksityisen sektorin toimivan yhteistyön jatkumisesta.

Emme kuitenkaan voi yhtyä valiokunnan lausuntoon siihen lisätyn energiaturpeen tuotantoa korostavan linjauksen osalta, jonka mukaan ”riittävä energiaturvetuotannon jatkuvuus on huoltovarmuuden näkökulmasta perusteltua”. Vaikka ymmärrämme tähänkin liittyvän huoltovarmuusnäkökulman, on aivan selvää, että energiaturpeelle korvaavia vaihtoehtoja tarvitaan ja niitä tulee aktiivisesti kartoittaa. Turvetuotanto myötävaikuttaa merkittävästi ilmaston kuumenemiseen ja luonnon monimuotoisuuden heikkenemiseen, eikä ole siten linjassa Suomen ilmasto- ja ympäristötavoitteiden kanssa. Huoltovarmuus ei saa olla tekosyy oikeuttaa turpeen käyttöä pitkällä aikavälillä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13.11.2025

Veronika Honkasalo vas
Tiina Elo vihr