



18.11.2022

VN/17/2022
VN/17/2022-TEM-158

Eduskunta
Maa- ja metsätalousvaliokunta

TEM-asiantuntijamuistio huoltovarmuusselonteosta (VNS 8/2022 vp)

Huoltovarmuudesta ei ole aiemmin annettu valtioneuvoston selontekoa eduskunnalle. Koronapandemia muutti merkittävästi huoltovarmuuden toimintaympäristöä, ja helmikuussa 2022 alkanut Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan on tehnyt toimintaympäristöstä entistä haastavamman. Myös kansainvälinen huoltovarmuussympäristö 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 puolustuselonteko, 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 kehittämiseksi 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. hallinnon, 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.

Huoltovarmuussäätely

Huoltovarmuussäätelyn 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 säätelyä EU-säätelyn puitteissa siten, että huoltovarmuustarpeet tulevat paremmin huomioiduiksi.

Sektorikohtaisen varautumisen ja yhteistyön kehittäminen

Selonteossa linjataan, että jokainen ministeriö edelleen vastaa varautumisesta omalla hallinnon-alallaan, mutta eri sektoreiden varautumistoimenpiteiden yhteensovittamista tiivistetään. Uudistetaan valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitepäättös ja kehitetään sen seuranta 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.

Sektorikohtaisia huomioita

Selonteossa käsitellään esimerkinomaisesti eri sektoreiden keskeisiä huoltovarmuuskysymyksiä ja kehittämistarpeita. Maa- ja metsätalous- sekä elintarvikesektorin osalta selonteossa todetaan mm. seuraavaa:

Elintarvikehuollon tehtävänä on turvata väestön riittävän ravinnon saatavuus, laatu ja turvallisuus kaikissa tilanteissa. Elintarvikehuollon turvaamisen tavoitteena on varmistaa elintarvikealan jatkuvuudenhallinta seuraamalla alan rakennemuutosta, kapasiteetin kehitystä, tuotteiden ja tuotantopanosten maailmanmarkkinoiden kehitystä sekä analysoimalla näiden tekijöiden vaikutusta huoltovarmuuteen. Lisäksi tavoitteena on turvata riittävä alkutuotanto (maa- ja puutarhatalous, kalatalous ja luonnontuotteet) ja kotimaisten tuotantopanosten tuotanto, elintarviketeollisuuden

jalostuskapasiteetti, toimiva teollisuuden ja kaupan jakelujärjestelmä kuluttajille sekä vähittäiskauppaverkoston ja ruokapalveluiden toiminta. Kannattava alkutuotanto on elintarvikehuollon turvaamisen perusedellytys¹.

Kotimaisen elintarviketeollisuuden toiminta perustuu pääosin kotimaisten raaka-aineiden käytölle. Kuluttajat arvostavat kotimaisia elintarvikkeita, joiden osuus kulutuksesta on noin 80 prosenttia. Kansallisen huoltovarmuuden säilyttäminen edellyttää tuotantopanosten häiriötöntä saantia. Lisäksi on huolehdittava logistiikan ja välttämättömän infrastruktuurin toimivuudesta.

Häiriötilanteisiin ja poikkeusolosuhteisiin varaudutaan osittain myös varmuusvarastoinnilla. Hallinnon varautuminen perustuu lainsäädäntöön, kun elinkeinoelämä turvaa liiketoimintansa jatkuvuutta vapaaehtoisesti. Keskeisten ulkomaisten tuotantopanosten tai raaka-aineiden huoltovarmuuden kannalta riittävä saatavuus varmistetaan yhteistyössä huoltovarmuusorganisaation kanssa.

Vesihuollon tehtävänä on turvata puhtaan veden saatavuus ja jätevesien asianmukainen käsittely. Vesihuolto on välttämätöntä ihmisten elinolojen, sosiaali- ja terveydenhuollon ja elintarvikehuollon toimivuuden sekä teollisuuden toimintaedellytysten kannalta. Poikkeustilanteisiin varautuminen ja häiriöttömän toiminnan varmistaminen ovat osa vesihuoltolaitosten normaalia toimintaa.

Ikääntynyt vesihuoltoinfrastruktuuri on haavoittuvainen häiriöille ja ilmastomuutokselle. Vedenhankinta poikkeusoloissa varaudutaan turvaamaan valmiuslain nojalla.

Jätehuollon tehtävänä on turvata asumisessa sekä yksityisessä ja julkisessa tuotannossa syntyvien jätteiden käsittely, siten ettei niistä aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Jätehuollon toiminnan turvaaminen on tärkeää sekä normaalioloissa että erilaisissa häiriötilanteissa.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan on entisestään korostanut varautumisen ja huoltovarmuuden merkitystä. Vaikutukset kohdistuvat niin tuotantopanosten ja maataloustuotteiden saatavuuteen kuin niiden hintaankin. Tuotavista tuotantopanoksista keskeisimmät ovat polttoaineet, lannoitteet ja niiden raaka-aineet, kasvinsuojeluaineet sekä rehukomponentit, kuten täydennysvalkuainen. Näiden tuotantopanosten kotimaisuusastetta olisi mahdollisuuksien mukaan lisättävä, koska Venäjälle asetetut pakotteet ovat kohdistuneet mm. näihin huoltovarmuuden kannalta keskeisiin tuotteisiin.

Pakotteet vaikuttavat huoltovarmuuden kannalta olennaisten tuotteiden tuontiin ja niihin liittyviin kuljetuksiin joko estäen tai hankaloittaen tuontia. Pakotteiden vuoksi Suomi joutuu etsimään tuotteille vaihtoehtoisia toimittajia ja kuljetusjärjestelyitä.

Elintarvikehuollossa on varmistettava muun muassa kausityövoiman, polttonesteiden, maakaasun, kylväsiementen, taimien kasvinsuojeluaineiden, rehujen raaka-aineiden, kasvualustojen ja kuivikkeiden, elintarvikeketjun pakkausmateriaalien ja maatalouskoneiden ja -laitteiden varaosien, eläinlääkkeiden, diagnostisten tarvikkeiden ja suojarusteiden saatavuus, kuljetusten jatkuvuuden turvaaminen, ajoneuvojen ja työkoneneiden varausten yhteensovitus sekä kyberturvallisuuden varmistaminen. Lannoitevalmisteiden kotimaisen tuotannon kehittäminen ja lisääminen ovat tärkeitä kehittämiskohteita, sillä vain osaa mineraalilannoitteiden raaka-aineista on saatavilla Suomesta.

Elintarvikehuollossa koko arvoketjun on toimittava. Tämän vuoksi erityistä huomiota on kiinnitettävä myös elintarviketeollisuuden ja päivittäistavarakaupan toimintavarmuuden kehittämiseen.

¹ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, s. 79.

Toimenpiteitä vesihuollon turvaamiseksi ovat vesihuoltolaitoskentän rakennemuutos, sähkön, kemikaalien sekä komponenttien saannin varmistaminen sekä kyberturvallisuuden parantaminen ja häiriötilanteisiin varautumisen tehostaminen.

Toimenpiteitä jätehuollon turvaamiseksi ovat jätelaitosten kapasiteetin, materiaalivirtojen sekä jätehuollon kriittisten toimijoiden tunnistaminen. Lisäksi on tarve ennakoida poikkeustilojen jätevirtoja, laatia sijoitus- ja käsittelysuunnitelmia, varmistaa komponenttien saanti sekä tehostaa toiminnan jatkuvuuteen liittyvää suunnittelua.

Fossiilisten polttoaineiden ja turpeen käytön väheneminen lisää erityisesti puupolttoaineiden kysyntää, vaikka kaukolämmöntuotannossa investoidaan polttoon perustumattomiin lämmöntuotantomuotoihin, kuten lämpöpumppuihin. Suomessa puupolttoaineet pohjautuvat pitkälti puunjalostuksen ja hakkuiden sivuvirtoihin ja tähteisiin.

Metsähakkeen osalta Venäjän tuonnin osuus on ollut viime vuosina merkittävä, noin neljännes lämpö- ja voimalaitosten käyttämästä metsähakkeesta. Puupolttoaineille ei ole lakiin perustuvaa velvoite- ja varmuusvarastointia. Energiantuotannon toimitus- ja huoltovarmuudesta huolehtiminen kuuluu yleensäkin energiayhtiöille. Valtion toimet ovat täydentäviä.

Venäläisen metsähakkeen tuonnin tyrehtymiseen vastataan kannustamalla kotimaisen metsähakkeen korjuuseen. Tavoitteena on lisätä erityisesti pienpuuhakkeen saatavuutta nuoren metsän hoitokohteilta. Pitkällä aikavälillä huolehditaan metsätalouden ja –teollisuuden toimintaedellytyksistä, vahvistetaan biomassaterminaalien verkostoa sekä varmistetaan niihin liittyvien väylien kunto.

Turpe on nähty kotimaisuuden vuoksi perinteisesti huoltovarmuuspolttoaineena. Turpeen markkinaehtoisen käytön väheneminen on vähentänyt turpeen roolia varautumisessa. Turvetuottajien kiinnostus tuottaa turvetta turvavarastoihin on vähentynyt. Venäjän hakekaupan katkettua turpeen huoltovarmuusmerkitys on tilapäisesti kohonnut. Huoltovarmuuskeskus päätti huhtikuussa 2022 perustaa turpeelle 2,2 TWh varmuusvaraston. Lisäksi aktivoidaan lämmöntuottajia solmi-
maan kiinteitä turpeen hankintasopimuksia turvetuottajien kanssa.

Neuvotteleva virkamies Pertti Hämäläinen, 029 506 3516

Liitteet

Jakelu Maa- ja metsätalousvaliokunta

Tiedoksi