

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteko

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteko (VNS 8/2022 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Henri Backman, työ- ja elinkeinoministeriö
- teollisuusneuvos Eeva Vahtera, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Kimmo Kiiski, liikenne- ja viestintäministeriö
- yksikönpäällikkö Heidi Kivekäs, Liikenne- ja viestintävirasto
- turvallisuusjohtaja Heidi Niemimuukko, Väylävirasto
- varautumispäällikkö Outi Nietola, Huoltovarmuuskeskus
- toimialajohtaja Juhana Hyrkkänen, Ilmatieteen laitos
- johtaja Janne Yli-Äyhö, Yleisradio
- erityisasiantuntija Ari Korhonen, Suomen Kuntaliitto
- johtava asiantuntija Markku Rajamäki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava liikenne- ja elinkeinopoliittinen asiantuntija Päivi Wood, Keskuskauppakamari
- toimitusjohtaja Annaleena Mäkilä, Suomen Satamaliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus
- VR-Yhtymä Oy
- DNA Oy
- Elisa Oyj
- Neste Oyj
- North European Oil Trade Oy
- St1 Nordic Oy
- Telia Finland Oyj
- Energiateollisuus ry
- Linja-autoliitto
- Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry

Valiokunnan lausunto LiVL 35/2022 vp

- Suomen Varustamot ry
- Teknologiateollisuus ry
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry
- Älykkään liikenteen verkosto - ITS Finland ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Finnair Oyj

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Valiokunta pitää erittäin hyvänä, että huoltovarmuudesta on päätetty antaa valtioneuvoston selonteko ensimmäistä kertaa. Selonteossa nostetaan esiin huoltovarmuuden ajankohtaisia uhkia, kuten Venäjän sota Ukrainassa, ilmastonmuutos, kyberuhat ja hybridi-vaikuttaminen. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston selonteossa esittämään arvioon, jonka mukaan Venäjän sota Ukrainassa on muuttanut perustavanlaatuisella tavalla turvallisuus- ja toimintaympäristöä. Vaikutukset ovat laaja-alaisia ja todennäköisesti pitkäkestoisia, ja ne vaativat siten välttämättä tarkastelua myös huoltovarmuuden näkökulmasta. Huoltovarmuuden arvioiminen kokonaisuutena muuttuneessa ympäristössä on erityisen tärkeää, jotta jatkossa osataan keskittyä strategisesti oikeisiin kehittämiskohteisiin.

(2) Valiokunnan käsityksen mukaan selonteko muodostaa kattavan kuvauksen huoltovarmuuden organisoinnista, sääntelystä ja rahoituksesta sekä antaa ajantasaisen kuvan huoltovarmuuden tilanteesta ja toimintaympäristön muutosten vaikutuksista ja tuo esille myös kehittämistarpeita Suomessa.

(3) 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. Liikennejärjestelmä ja viestintäverkot perusrakenteineen ovat kiistatta osa yhteiskunnan kannalta kriittistä infrastruktuuria, ja ne ovat huoltovarmuuden kannalta välttämättömiä järjestelmiä. Olennaista on lisäksi kriittisten palvelujen, kuten viestintäpalvelujen ja logistiikan toimitusketjujen, toimivuus. Tämä korostuu Suomen kaltaisessa maassa, jonka erityispiirteinä ovat syrjäinen sijainti, riippuvuus toimivista ulkomaankaupan yhteyksistä, pitkät kuljetusetäisyydet sekä haastavat ilmasto- ja sääolosuhteet. Saadun selvityksen mukaan huoltovarmuuden kannalta kriittisiä ovat etenkin energia-, kemikaali-, elintarvike- ja terveydenhuollon sekä kriittisen teollisuuden logistiikka.

Merikuljetusten keskeinen merkitys

(4) Valiokunta korostaa, että Suomen huoltovarmuus ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuus ovat riippuvaisia merikuljetuksista. Lähes 90 % Suomen viennistä ja tuonnista kulkee meriteitse, ja tätä osuutta kuljetuksista ei voida maantieteellisistä syistä korvata tehokkaasti muilla kuljetusmuodoilla. Lisäksi pohjoiset olosuhteet tuovat lisähaasteita merilogistiikan toimivuuteen.

Valiokunnan lausunto LiVL 35/2022 vp

teen. Merenkulkuala on myös suuressa energiamurroksessa kohti hiilineutraalia meriliikennettä, ja jännitteet Itämerellä ovat selkeästi lisääntyneet.

(5) Valiokunta korostaa, että merikuljetusten jatkuvuus kaikissa oloissa on kriittisen tärkeää varmistaa. Tämä koskee muun muassa merikuljetusten polttoaineen saatavuutta, satamien huoltovarmuutta ja satamiin johtavien kuljetusreittien toimivuutta kansainvälisen saavutettavuuden ja läntisten yhteyksien toimivuuden varmistamiseksi.

(6) Yhtenä huolenaiheena on ollut, että kotimaiset alukset saattavat siirtyä toimimaan muiden maiden lippujen alle. Valiokunta toteaa, että riittävän jäävahvisteisen suomalaisen tonniston saatavuus on keskeistä huoltovarmuuden turvaamiseksi.

(7) Haasteita muuttuneessa ympäristössä aiheuttavat Itämeren kasvaneet jännitteet, jotka edellyttävät välttämättä vaihtoehtoisten kuljetusreittien ja viestintäyhteyksien selvittämistä ja niiden toimivuuden varmistamista.

Logistiikka ja korvaavat kuljetusreitit

(8) Logistiikalla ja tavarankuljetuksilla on huoltovarmuuden ja yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden kannalta keskeinen merkitys. Selonteossa todetaan, että Suomi on pitkien etäisyyksien maa, jossa kuljetusten on toimittava kilpailukykyisesti. Asiantuntijakuulemisessa on painotettu, että logistiikasta huolehtivat kuljetusyrietykset, joiden toimintaedellytysten ja kilpailukyvyn turvaaminen on siten keskeistä myös huoltovarmuuden kannalta.

(9) Selonteon logistiikkasektoria koskevista kehittämissuunnitelmista todetaan, että kriisitilanteiden varalta tulee varautua myös korvaaviin kuljetusmuotoihin ja -reitteihin maissa ja ilmateitse. Valiokunta yhtyy tähän näkemykseen. Kuljetusreittien tulee toimia koko maassa, ja erityisesti pohjoisen tie- ja rautatiekuljetusreittien toimivuuteen huoltovarmuuden turvaamiseksi kaikissa olosuhteissa on välttämätöntä panostaa jatkossa liikenneinfrastruktuuria kehitettäessä.

(10) Raideliikenteen osalta asiantuntijakuulemisessa on painotettu, että energiakriisiin liittyvät mahdolliset sähköjakeluhäiriöt ja häiriöt kevyen polttoöljyn saatavuudessa haittaisivat merkittäväällä tavalla Suomen rautatiejärjestelmän toimintaa. Valiokunta painottaa energia- ja polttoainehuollon varautumisen tärkeyttä logistiikan toimivuuden turvaamiseksi kaikissa olosuhteissa.

Väylärahoituksen riittävyys

(11) Valiokunta pitää tärkeänä myös väylärahoituksen ja väylien kunnossapidon riittävän tason varmistamista. Vilkkaasti liikennöityjen väylien kunto ja käytettävyys on keskeistä myös vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, ja on tärkeää huolehtia myös alemmanasteisen tieverkon kunnosta koko maassa. Lisäksi siltojen kunnolla on erityinen merkitys huoltovarmuudelle.

(12) Valiokunta painottaa, että huoltovarmuusnäkökulma tulee ottaa huomioon keskeisenä näkökohtana myös väyläverkon kunnossapito- ja kehittämiskohteiden arvioinnissa ja priorisoinnissa.

Valiokunnan lausunto LiVL 35/2022 vp

Kyberturvallisuus

(13) Digitaalisen turvallisuuden osalta huoltovarmuusselonteossa todetaan, että toimintaympäristö on muuttunut pysyvästi ja digitaalinen toimintaympäristö on osa yhteiskunnan perusrakennetta. Käytännössä kaikki merkittävät yhteiskunnan toiminnot ovat tänä päivänä riippuvaisia viestintä- ja tietoliikenneverkkojen toiminnasta. Kriisitilanteissa viranomaisverkkojen ja kriittisten yritysten verkkojen toimintavarmuus nousee keskeiseen asemaan. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä riittävän korkean tietoturvallisuuden ja tietoturvaosaamisen tason ylläpitämistä kaikissa huoltovarmuuskriittisissä toiminnoissa.

(14) Asiantuntijakuulemisessa on painotettu, että käytännössä yritykset ylläpitävät keskeisiltä osin Suomen kyberturvallisuutta, joten kyberturvallisuus on monessa suhteessa riippuvainen kotimaisten yritysten liiketoiminnan jatkumisesta kaikissa tilanteissa ja niiden omasta kyberturvallisuudesta. Olennaista on parantaa kaikkien keskeisten toimijoiden kykyä tunnistaa ja torjua kyberuhkia sekä kehittää näiden toimijoiden kykyä havaita kyberhyökkäysten aiheuttamat häiriötilanteet ja toipua niistä.

(15) Suomen turvallisuusympäristön muutos korostaa kyberturvallisuuden merkitystä yhteiskunnassa. Valiokunta korostaa tämän vuoksi, että on välttämätöntä pitää huolta kyberturvallisuudesta vastaavien viranomaisten määrärahojen riittävydestä.

(16) Valiokunta pitää myös hyvin tärkeänä, että myös kansainvälisten viestintäyhteyksien osalta arvioidaan kattavasti vaihtoehtoisten reittien toimivuus siltä varalta, että merikaapeliyhteydet eivät ole käytettävissä.

Kriisitiedottaminen ja laajakaistaverkkojen merkitys

(17) Kansalaisten henkisen kriisinkestävytyden kannalta oikeanlaisella tiedottamisella ja viranomaistiedotteiden toimivuudella on huomattava merkitys. Selonteon mukaan viestinnällä luodaan varmuutta ja luottamusta viranomaisten toimintaan ja varautumiseen ja medialla on tässä keskeinen rooli. Viestintää suunniteltaessa on huomioitava kaikkien ikä- ja väestöryhmien saatavuus sekä riittävän ajantasainen ja luotettava monikielinen viestintä.

(18) Valiokunta painottaa, että sen lisäksi, että on tarpeen kehittää valtion ja mediayritysten kykyä tarjota kriisitilanteissa väestölle ajankohtaista, oikeasisältöistä ja sisällöltään tarkkaan punnittua tietoa, olennaista on turvata myös tiedon perille meneminen. Tämä edellyttää sähköisten viestintäverkkojen toiminnan turvaamista kaikissa olosuhteissa.

(19) Sähköisen viestinnän saatavuus poikkeusoloissa ja muissa kriisitilanteissa ja viranomaistiedottamisen toimivuus on perinteisesti nojautunut televisioverkkojen sekä erityisesti ULA-radioverkkojen toimintavarmuuteen. Nämä perinteiset verkot eivät kuitenkaan enää riitä koko väestön tavoittamiseen poikkeusoloissa, koska erityisesti nuoremmalla osalla väestöä ei välttämättä ole enää käytössään tv- ja radiovastaanottimia. Valiokunta korostaa, että viranomaisten kansalaisille suuntaaman viestinnän ja mediapalvelujen huoltovarmuus edellyttää siten välttämättä, että muun muassa teleyritysten varautumistoimilla turvataan laajakaistaverkkojen mahdollisimman häiriötön toiminta kaikissa olosuhteissa nopean tiedonkulun varmistamiseksi.

Valiokunnan lausunto LiVL 35/2022 vp

(20) Valiokunta painottaa myös radiomastojen ja muun fyysisen viestintäinfrastruktuurin haavoittuvuuden huomioimisen tarvetta huoltovarmuuden kehittämisessä.

Tehtävänjako ja yhteistyö kriisitilanteissa

(21) Selonteon mukaan valtioneuvosto asettaa huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet ja ministeriöt vastaavat oman toimialansa huoltovarmuudesta ja sen kehittämisestä. Huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimenpiteiden yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Valiokunta korostaa yhteiseen ajantasaiseen tilannekuvaan perustuvan poikkihallinnollisen yhteistyön kehittämisen merkitystä huoltovarmuuden toteuttamisessa.

(22) Asiantuntijakuulemisessa on painotettu, että kriisin luonteesta johtuvan hallinnonalan ja tietyn ministeriön vetoroolin lisäksi päätöksentekoon tulee jatkossa löytää sellainen tasapaino ja yhteistyömallit, jotka mahdollistavat toimien kokonaisvaikutusten nykyistä paremman arvioinnin eri sektoreilla.

Toimijoiden ja toimintojen määrittely

(23) Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että sekä EU- että kotimaisessa lainsäädännössä käytetään osin toisistaan poikkeavia määritelmiä siitä, mitä ovat kriittiset toimijat ja kriittinen toiminta.

(24) Valiokunta yhtyy selonteossa esille tuotuun näkemykseen, jonka mukaan kattava kriittisen infrastruktuurin määrittämis- ja tunnistamistyö tulee tehdä mahdollisimman ripeästi, koska se on käytännössä välttämätön edellytys kriittisen infrastruktuurin ja toimintojen kattavalle suojaamiselle.

Lainsäädännön kokonaistarkastelu

(25) Huoltovarmuustyöllä on Suomessa pitkät perinteet, ja saadun selvityksen mukaan suomalainen tapa toteuttaa huoltovarmuutta kestää hyvin myös kansainvälisen vertailun. Tämän työn pohjana on saadun selvityksen mukaan vahvaan luottamukseen ja sitoutumiseen perustuva huoltovarmuusyhteistyö, jossa myös kaupalliset yritykset ovat mukana.

(26) Valiokunta pitää selonteossa esille tuotua huoltovarmuuteen liittyvän lainsäädännön muutostarpeiden arviointia erittäin tärkeänä, mutta toteaa samalla, että yhteistyön edellyttämää luottamusta ja sitoutumista ei tule haitata liiallisella sääntelyllä, jos vastaaviin tavoitteisiin on mahdollista päästä myös muilla keinoilla. Selonteossa julkisen ja yksityisen sektorin tiivis yhteistyö on kuvattu yhtenä huoltovarmuuden keskeisenä elementtinä, ja asiantuntijakuulemisessa on korostettu tämän toimintamallin säilyttämisen ja edelleen vahvistamisen tärkeyttä.

Huoltovarmuusrahasto

(27) Asiantuntijakuulemisessa on pidetty pääosin hyvänä, että huoltovarmuusrahastoa esitetään säilytettäväksi jatkossakin budjetin ulkopuolisena rahastona. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan huoltovarmuusrahasto on toiminut hyvin esimerkiksi nopeiden kyberturvallisuuden tai

Valiokunnan lausunto LiVL 35/2022 vp

logistiikkaan liittyvien kehitystarpeiden rahoittamisessa, ja huoltovarmuusrahastolla on ollut keskeinen rooli Suomen kyberturvallisuuden lyhyen ja keskipitkän aikavälin kyvykkyyksien rakentamisessa ja rahoittamisessa.

(28) Asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin tuotu esille huolenaiheena, että energiamurroksen myötä fossiilipolttoaineista kerättävä huoltovarmuusmaksu ei kykene enää jatkossa ylläpitämään riittäviä tuottoja huoltovarmuustoiminnan rahoittamiseksi. Valiokunta katsoo, että tähän tulee jatkossa löytää uusia ratkaisuja rahaston kantokyvyn turvaamiseksi.

Kunnat ja hyvinvointialueet

(29) Kunnilla ja hyvinvointialueilla on oma tärkeä roolinsa huoltovarmuuden toteuttamisessa.

(30) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kansalaisten evakuoitua koskevissa suunnitelmissa on selkeästi kehittämisen varaa. Esimerkiksi kunnilla ei saadun selvityksen mukaan välttämättä ole riittävästi tietoa siitä, minne kansalaisia tulisi sijoittaa, miten toimenpiteitä ohjataan ja miten tarvittavat kuljetukset järjestetään. Valiokunta painottaa, että suunnitelmien tulee olla ajan tasalla myös kuntatasolla, mikä saattaa edellyttää myös ministeriötason ohjausta ja määrittelyä.

(31) Asiantuntijakuulemisessa on myös tuotu esille, että tällä hetkellä ei ole ohjetta tai linjausta siitä, kuinka pitkäksi aikaa kuntien ja hyvinvointialueiden tulisi varastoida ruokaa, polttoaineita tai muita välttämättömyystarvikkeita ennen kuin valtion varmuusvarastoista saataisiin apua. Valiokunta pitää tärkeänä, että nämä seikat määritellään jatkossa riittävän yksiselitteisesti.

(32) Lisäksi tulee varmistaa, että myös hyvinvointialueiden kehittämisessä sekä vastuiden ja valvonnan määrittelyssä otetaan keskeisinä seikkoina huomioon huoltovarmuus ja varautuminen erilaisiin poikkeuksellisiin tilanteisiin.

Kansalaisten varautuminen

(33) Kansalaisten varautumisen osalta selonteossa nostetaan esiin niin sanottu 72 tunnin malli. Asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin painotettu, että omavaraisuusmallin kesto ja perusteet tulisi jatkossa arvioida osana huoltovarmuuden kehittämistä ja ottaen huomioon myös se, että monissa muissa maissa kansalaisille suositellaan niin sanottua kotivaraa pidemmälle ajalle kuin Suomessa.

(34) Kansalaistaitoihin tulee jatkossa kuulua myös perustasoiset kyberturvallisuustaidot ja medialukutaidot muun muassa erilaisten hybridivaikuttamistilanteiden vaikutusten ehkäisemiseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Liikenne- ja viestintävaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto LiVL 35/2022 vp

Helsingissä 9.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Suna Kymäläinen sd
varapuheenjohtaja Ari Torniainen kesk
jäsen Pekka Aittakumpu kesk
jäsen Heikki Autto kok
jäsen Sandra Bergqvist r
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Petri Huru ps
jäsen Juho Kautto vas
jäsen Jouni Kotiaho ps
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Joonas Könttä kesk
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Paula Werning sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula