

Asia: VN/25055/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. 1 § Lain soveltamisala ja tavoitteet

Fingrid:

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Lausunto lakiesitysluonnoksesta työ- ja elinkeinoministeriölle

Fingrid Oyj kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa yhteenvedona seuraavaa.

Lakitasoinen Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisaseman vahvistaminen on tarpeellinen muutos aiempaan. Selkeyden vuoksi viraston nimenä voisi olla Huoltovarmuusvirasto.

Lain kohdentaminen viranomaistahojen varautumisen ohjaamiseen on tarkoituksenmukaista, mutta samalla tulisi riittävällä tasolla varmistaa talouselämän kokonaisjohtamisen ja -ohjauksen toimivuus vakavissa, pitkäkestoisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Erityisesti huoltovarmuuteen liittyvän viranomaiskentän ja huoltovarmuuskeskuksen ohjaamien sektorien ja poolien sekä yksittäisten kriittisten toimijoiden keskinäisen tilannejohtamisen ja siinä tarvittavan, yleistä tilannekuvaa yksityiskohtaisemman operatiivisen tilannekuvan hallinta on varmistettava. Poikkeusoloihin soveltuva yhteistoimintamalli ja johtamisjärjestelmä viranomaisten ja kriittisten toimijoiden välille olisi kehitettävä jo normaalioloissa.

Lausuttavana olevan lakiesitysluonnoksen suhde valmisteilla olevaan valmiuslakiin olisi syytä selventää ja tarkentaa itse lakitekstissä.

Erityisesti sähköverkkotoiminnan lakiperusteista sääntelyä tulisi muuttaa, jotta varautumisesta aiheutuvat kustannukset voidaan kattaa verkkotoiminnan tuloutuksessa. Nykyisellään verkkotoiminnan sääntelymalli rajoittaa merkittävien varautumistoimien toteuttamista.

Uuden viraston, muiden viranomaisten ja yksityisten toimijoitten vastuunjako toiminnallisessa ja materiaalisessa varautumisessa EU-säädännön määrittämät vastuut mukaan lukien edellyttää tarkentamista.

Viraston tehtävien ja aseman vuoksi olisi perusteltua harkita sähkömarkkinalain varautumista koskevien kohtien tarkistamista uutta tilannetta vastaaviksi.

Huoltovarmuustoimintaa sektoreittain ja pooleittain olisi kehitettävä entisestään sekä tavoitteellisuuden, keskinäisen yhtenäisyyden että aktiivisuuden osalta. Poolien ja toimikuntien sekä työhön nimettyjen henkilöjäsenten oikeudelliset vastuut lain tarkoittamassa yhteistyössä tulisi määritellä sekä tarkentaa poolisopimusten ja niiden osapuolten oikeudellinen asema.

Nopeasti muuttuvassa toiminta- ja uhkaympäristössä viraston ohjausryhmän työssä kriittisten toimijoiden sekä muun yksityisen että kuntasektorin tosiasiallinen osallistuminen on varmistettava.

Järjestelmävastuuta julkisena hallintotehtävänä ja virkavastuulla hoitavan kantaverkkoyhtiö Fingridin aseman vahvistaminen viranomaisyhteistyössä tulisi ottaa huomioon ja säätää lainsäädännössä tarkemmin. Yhtiön pysyväisedustus Huoltovarmuusneuvostossa olisi perusteltua.

Tietojenantovelvollisuutta, tietojen keskittämistä uudelle virastolle sekä salassapitosäännöksiä on harkittava kokonaisuutena uudelleen riittävän toimintamallin ja tietosuojavaatimukset täyttävän tiedonvaihdon luomiseksi.

Turvavarastolain osalta todetaan, että materiaalsen varastoinnin laajuuden on vastattava nykyhetken tilannetta ja otettava huomioon entisestään kasvavat ja uudenlaiset uhat.

=====

Fingrid: Perustelutekstissä todetaan, ”ettei viranomaisilla kuitenkaan ole tosiasiallisia mahdollisuuksia ohjata Suomen talouselämää häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Lisäksi on huomioitava, että viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusoloissa säädetään valmiuslaissa. Tämän vuoksi viittaus maan talouselämän ohjaamiseen katsotaan epätarkoituksenmukaiseksi ja

ehdotetaan, että maan talouselämän ohjaamisen sijasta tehtävä kohdistuisi yleisesti viranomaisten varautumiseen ja valmiuteen toimia normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.” Kohdentaminen viranomaistahojen varautumisen ohjaamiseen on tarkoituksenmukainen raja, mutta samalla tulisi riittävällä tasolla varmistaa talouselämän kokonaisjohtamisen ja -ohjauksen toimivuus vakavissa, pitkäkestoisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Lakiesitys ei tekstitasolla ota kantaa tilannejohtamisen operatiivisten edellytysten varmistamiseen. Tämä koskee koko huoltovarmuuteen liittyvän viranomaiskentän ja huoltovarmuuskeskuksen ohjaamien sektorien ja poolien sekä yksittäisten kriittisten toimijoiden välistä ja keskinäistä johtamista. Operatiivinen johtamismalli ei voi nojautua täysin keskitettyyn ratkaisuun ja sen rakenteen suunnittelu ja määrittely tulisi tehdä ennakoon normaaliolojen vallitessa.

Esityksen perusteluteksteissä viitataan poikkeusoloihin. Lain suhde valmisteilla olevaan valmiuslakiin olisi syytä todeta itse lakiteksteissä. Perustelutekstit eivät avaa rajausta selkeästi.

2. 2 § Huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset

Fingrid: Sähkön saannin varmistaminen on yhteiskunnan toiminnan ja varautumisen perusta. Sähköjärjestelmän toiminta on korostuneen tärkeässä asemassa poikkeusoloissa ja ääritilanteissa, joissa kantaverkossa voi olla suuria tuhoja, sähköä joudutaan säännöstelemään merkittävästi ja normaaliajan sähkömarkkinat eivät enää ole toiminnassa. Sähkön saannin pitkäaikainen keskeytyminen lamaannuttaa myös muut yhteiskunnan toiminnot ja käytännössä osin myös niiden varautumistoimet. Kriittisimpiä toimintoja ovat vesihuolto, lämmönjakelu, satamat, raideliikenne, puhelin-, tieto- ja maksuliikenne, finanssimarkkinat, kauppaliikkeet sekä näiden turvallisuusjärjestelmät.

Valtakunnallisen sähkönsaannin ja tätä kautta yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden kannalta Fingrid Oyj on keskeinen toimija. Fingrid vastaa sähköjärjestelmän toimivuudesta perustuslain 124 §:n mukaisena julkisena hallintotehtävänä virkavastuulla. Fingrid on Energiaviraston päätöksellä määrätty järjestelmävastaavaksi kantaverkonhaltijaksi. Vastuun sisällöstä säädetään Sähkömarkkinalain 45 §:ssä ja yksityiskohtaisemmin työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa kantaverkonhaltijan järjestelmävastuusta (635/2013).

Julkista hallintotehtävää virkavastuulla hoitavan kantaverkkoyhtiö Fingridin aseman vahvistaminen viranomaisyhteistyössä tulisi ottaa huomioon ja säätää lainsäädännössä tarkemmin. Tämä olisi tarpeen sekä ennakoidun varautumisen että poikkeusolojen hallinnan suhteen. Yhtiöllä on oltava mahdollisuus osallistua sähköjärjestelmän käyttöön vaikuttavaan ennakoiduun ja tilanteenmukaiseen viranomaispäätöksentekoon ja sillä olisi oltava käytettävissä em. tarvittava ajantasainen viranomaistieto sekä saatava virka-apua tai poikkeusoloissa vastaavaa apua verkon kytkentä- ja korjaustöissä.

3. 3 § Huoltovarmuuskeskuksen asema ja toimiala

Fingrid: Lakitasoinen viranomaisaseman vahvistaminen on tarpeellinen muutos aiempaan. Selkeyden vuoksi viraston nimenä voisi olla Huoltovarmuusvirasto.

4. 4 § Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät

Fingrid: Tilannekuvan hyödynnettävyyden varmistaminen kriittisten toimijoiden kuten järjestelmävastaavan kantaverkkoyhtiön toimintaedellytysten kannalta on kriittisen tärkeää. Viitaten edellä 1 § todettuun olisi lisäksi tehtävä selvä ero lakiesityksessä tarkoitetun huoltovarmuuden kokonaisuutta kuvaavan tilannekuvan ja toisaalta tilannejohtamisen edellyttämän operatiivisen, eri tahojen käytännön toimintaa tukevan tilannekuvakokonaisuuden välillä.

Edellä 2 §:ssä on kirjattu viranomaisvastuut huoltovarmuuden toteuttamisessa. Tässä 4 §:ssä korostuu kuitenkin yksityisen elinkeinoelämän asema ja yhteiskunnan toiminnan kasvanut riippuvuus elinkeinotoiminnan piirissä olevasta sähkön tuotannosta ja siirrosta, tietoteknisistä järjestelmistä, tiedonsiirrosta sekä näihin tukeutuvista pitkistä ja hajautuneista toimitus- ja logistiikkaketjuista. Riskiä lisää yksittäisten toimijoiden riippuvuus ydinliiketoiminnoista ulkoistetuista palveluista ja niiden usein ketjutetuista palvelutoimittajista sekä kriittisten palvelujen keskittyminen. Tämän riskin hallintaa ei esityksessä ole arvioitu.

Lain perusteluteksteissä on todettu merkittävä riippuvuus yksityisten toimijoiden varautumisesta, koska virastolla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta kattaa laajasti yhteiskunnan kriittisten toimintojen edellyttämiä materiaalisia laite- ja järjestelmä- tai muita resurssivaroja. Jo pelkästään kantaverkon merkittävät varautumistoimet kuten mahdollisen hajautetun tuotantokapasiteetin, läntisten rajayhteyksien huoltovarmuusperusteisen vahvistamisen, sähköasemien fyysisen suojauksen sekä henkilöstön joustavan väistötoiminnan mahdollistavat järjestelyt merkitsisivät usean sadan miljoonan euron investointeja ja kasvavia vuosikustannuksia.

Edellä todetun osalta olisi tärkeää, että sähköverkkotoiminnan lakiperusteinen sääntely mahdollistaisi varautumisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen tarvittavan tuloutuksen. Nykyisellään verkkotoiminnan sääntelymalli rajoittaa merkittävien varautumistoimien toteuttamista. Kantaverkkotoiminnan sähkömarkkinalakiin sekä lakiin sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta perustuva ja Energiaviraston päätöksillään toteuttama taloudellinen sääntely ei sisällä eikä mahdollista merkittävien varautumistoimien toteutusta. Nykyinen, vuodet 2024 - 2031 kattava valvontamalli käytännössä rajoittaa mahdollisuutta varautua muun muassa varavoiman lisäinvestointien, varaosien ja varastoitujen polttoaineiden osalta sekä kustannusten tehokkuuskannustimen kautta. Lakiesitykseen tulisi kirjata tarvittavat muutokset em. lakeihin, jotta verkkoliiketoimintaa voitaisiin ohjata ja luoda osaltaan edellytyksiä varautumistoimien toteuttamiseksi.

Tämän pykälän momentin 1 kohdan 10 tehtävien sekä muiden EU-säädännön määrittämien tehtävien hoidossa on varmistettava uuden viraston, muiden viranomaisten ja yksityisten toimijoiden vastuunjakoon toiminnallisessa ja materiaalisessa varautumisessa.

Momentin 1 kohdan 11 tehtäväsäännös on uusi ja siinä mielessä muotoilultaan hyvin avoin muun muassa teonsanaltaan ”toteuttaa”. Perustelutekstissä viitataan ainoastaan rescEU-toimintaan. Muiden tehtävien osalta määritellään ”erikseen sovittaessa”; huoltovarmuuslain vaikutuspiirissä olevien yksityisten toimijoiden kannalta kohta olisi kirjattava tarkemmin eli ainakin ketkä sopivat ja mistä.

Sähkömarkkinalain 28 § (25.8.2017/590) on säädetty verkonhaltijan varautumissuunnittelusta ja 29 § verkonhaltijan yhteistoimintavelvollisuudesta häiriötilanteissa. Uuden viraston tehtävien ja aseman vuoksi olisi perusteltua harkita sähkömarkkinalain näiden kohtien tarkistamista uutta tilannetta vastaaviksi.

5. 5 § Pääjohtaja ja johtoryhmä

-

6. 6 § Työjärjestys

-

7. 7 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus

Fingrid: Uuden viraston ohjauksen toimivuus on tärkeää, mutta samalla on olennaista kehittää poikkeusoloihin soveltuva yhteistoimintamalli ja johtamisjärjestelmä viranomaisten ja kriittisten toimijoiden välille jo normaalioloissa. Tiivis yhteistyö ja kriittisen tiedon välittäminen viranomaisten ja kriittisten toimijoiden kesken on välttämätöntä. Tilannekuvan seuranta ja päätöksenteko edellyttävät 24/7 toimivaa yhteistyöelintä viranomaisten ja yksityisen sektorin kesken. Jotta edellä todettu tavoite saavutetaan myös poikkeusoloissa, käsillä olevaan lakiesitykseen tulisi sisältyä ohjaavaa säännöstöä, joka koskisi poikkeusoloissa tarvittavan yhteistoimintamallin ja johtamisjärjestelmän suunnittelua ennakoon viranomaisten ja kriittisten toimijoiden välillä. Yhteisen tilannekuvan hallinta, yhteistyössä tehtävä toimeenpano ja erityisesti kriittisen tiedon välittäminen viranomaisten ja kriittisten toimijoiden kesken on tilannejohtamisen perusedellytys.

8. 8 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä

Fingrid: Ohjausryhmän koostuessa pelkästään viranomaistahoista riskinä on, että kriittisten toimijoiden sekä muun yksityisen että kuntasektorin näkemykset eivät saa suunnittelussa riittävää painoarvoa. Tämä on erityisen tärkeää nopeasti muuttuvassa toiminta- ja uhkaympäristössä, mikä edellyttää muodoltaan säännönmukaista ja aktiivista suunnitteluyhteistyötä eri viranomaisten, huoltovarmuussektorien ja -poolien välillä.

9. 9 § Huoltovarmuuden yhteistyöryhmä

-

10. 10 § Huoltovarmuusneuvosto

Fingrid: Pykälään 2 § lausumaamme viitaten näkisimme kantaverkkoyhtiö Fingrid Oyj:n pysyväisedustuksen Huoltovarmuusneuvostossa perusteltuna.

11. 11 § Sektorit, poolit ja toimikunnat

Fingrid: Huoltovarmuusyhteistyön edistäminen on uuden viraston toiminnan tuloksellisuuden kannalta tärkein tehtävä. Nykyistä toimintaa sektoreittain ja pooleittain olisi kehitettävä entisestään sekä tavoitteellisuuden, keskinäisen yhtenäisyyden että aktiivisuuden osalta. Tietoisuutta muuttuneen toimintaympäristön vaikutuksista ja lisääntyneisiin uhkiin varautumisesta on määrätietoisesti lisättävä ja seuranta toimenpiteiden riittävydestä tehostettava.

Poolien ja toimikuntien henkilöjäsenten vastuut tulisi määritellä lain tarkoittamassa yhteistyössä ja toisaalta myös tarkentaa poolisopimusten ja niiden osapuolten oikeudellinen asema.

12. 12 § Valtion varmuusvarastointi

-

13. 13 § Valtion varmuusvarastoja koskeva päätöksenteko

-

14. 14 § Varmuusvarastoituja lääkkeitä, lääkinnällisiä laitteita, henkilösuojaimia ja muita terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita koskeva päätöksenteko

-

15. 15 § Tuotantovarausten ja suorituskyykyvarausten hankinta

Fingrid: Sopimusperusteisessa toimintamallissa riittävä läpinäkyvyyden varmistaminen ja toisaalta salassa pidettävän tiedon hallinta on keskeistä, ettei riski normaaliaikojen edunvalvonnallisten tavoitteiden ajamisesta huoltovarmuuden nimissä kasva.

16. 16 § Huoltovarmuusrahasto ja huoltovarmuusmaksu

-

17. 17 § Huoltovarmuusrahaston hallinto

-

18. 18 § Kirjanpito, tilintarkastus ja tilinpäätös

-

19. 19 § Lainanottovaltuus

-

20. 20 § Tuen myöntämisen yleiset edellytykset

-

21. 21 § Muissa laeissa säädettyt tuet ja korvaukset

-

22. 22 § Omaisuuden siirtyminen

-

23. 23 § Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus

-

24. 24 § Tietojenantovelvollisuus

Fingrid: Tämä momentti on yksipuolinen ja hyvin avoin. Samaan pykälään olisi syytä kirjata vaatimukset tai ainakin viittaus HVK:n vastuusta tiedonhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä.

25. 25 § Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen

Fingrid: Järjestelmävastaava kantaverkkoyhtiö toimii koko maan alueella ja tarvitsee toiminnassaan häiriötilanteissa ja erityisesti poikkeusoloissa viraston ylläpitämäksi määriteltä tilannekuvaa huomattavasti tarkempaa viranomaistietoa sähkön siirron varmistamiseksi ja käyttötoiminnan kohdentamiseksi sekä esimerkiksi muuntajakuljetusten suunnittelussa tarvittavista tie- ja rataverkon kantavuuksista.

Rajausehtoineen viranomaistiedon keskittäminen pelkästään HVK:lle tilannekuvan hallinnan tarpeisiin haittaa tai jopa estää ennakoivan, tarkempaan luottamukselliseen tietoon perustuvan varautumissuunnittelun useimmilla toimialoilla. Tätä on harkittava kokonaisuutena uudelleen riittävän toimintamallin ja tietosuojavaatimukset täyttävien tiedonvaihtorajapintojen luomiseksi.

26. 26 § Virka-apu

-

27. 27 § Uhkasakko

-

28. 28 § Huoltovarmuusrikkomus

-

29. 10. luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

-

30. Muu asia, jonka haluatte tuoda työryhmän tietoon

Turvavarastolain osalta:

Fingrid: Turvavarastoitavat materiaalit olisi kokonaisuutena arvioitava nykyhetken tilannetta vastaavasti sekä ottaa huomioon kasvaneet ja uudenlaiset uhat. Ukrainan sota on osoittanut, että sähköjärjestelmään hyökätään ensimmäisenä, jolloin siviili-infra muuttuu heti sotilaalliseksi kohteeksi. Sähköasemalaitteiden kuten tehomuuntajien saatavuus olisi turvattava.

Tähtinen Matti
Fingrid Oyj