

Asia: VN/25055/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. 1 § Lain soveltamisala ja tavoitteet

-

2. 2 § Huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset

-

3. 3 § Huoltovarmuuskeskuksen asema ja toimiala

-

4. 4 § Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät

Esityksen perusteluissa tuodaan esiin yksityisten toimijoiden vastuu kriittisen infrastruktuurin suojaamisessa. Gasgrid ymmärtää hyvin, että päävastuu Suomen kaasuinfrastruktuurin toimintaedellytysten turvaamisesta on yhtiöllä itsellään. Tämän ohella Gasgrid korostaa laajemman yhteistyön tärkeyttä myös kriittisen kokonaisinfrastruktuurin resilienssin strategisessa suunnittelussa ja toimeenpanossa. Laadukkaalla ja riittävällä yhteistyöllä voidaan synnyttää kansallisesti arvioiden teknisesti yhteensopivia ja kustannustehokkaita kokonaisratkaisuita, sen sijaan, että kukin toimija pyrkii vastaamaan merkittävästi muuttuneeseen toimintaympäristön uhkakuvaan tehottomammin vain omista lähtökohdistaan.

Huoltovarmuuden turvaamista ja Huoltovarmuuskeskusta koskevan lain 4 pykälän 4 momentissa säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen tehtävästä edistää kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamista. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä ja vastuuna ei olisi suoraan turvata kriittisen infrastruktuurin toimivuutta, vaan lainkohdan sanamuodon mukaan edistää sen toimivuuden turvaamista. Kyseessä ei siten olisi pelkästään Huoltovarmuuskeskuksen vastuulla oleva tehtävä, vaan Huoltovarmuuskeskus toteuttaisi tehtävää yhteistyössä muiden viranomaisten ja elinkeinoelämän kanssa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tämä tarkoittaisi, että Huoltovarmuuskeskus yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa

pyrkisi varmistamaan, että infrastruktuurin omistajat eli elinkeinoelämän yritykset suojaavat kriittistä infrastruktuuria mahdollisimman kattavasti ja tarkoituksenmukaisesti. Lisäksi kriittisen infrastruktuurin omistavien tahojen jatkuvuudenhallintaa ja infrastruktuurin varajärjestelyjä voitaisiin edistää viranomaistoimenpitein. Tällaisia viranomaistoimenpiteitä voisivat olla esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin tunnistaminen ja tällaisen infrastruktuurin omistajien tietoisuuden lisääminen niihin kohdistuvista uhkista sekä suojaamisen tarpeista ja keinoista. Edelleen hallituksen esityksen perustelujen mukaan kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvien uhkien tunnistaminen ja kriittisen infrastruktuurin toimintakyvyn palauttaminen voisivat olla sellaisia toimia, joilla Huoltovarmuuskeskus yhdessä muiden viranomaisten kanssa voisi varmistaa kriittisen infrastruktuurin toimivuutta.

Pidämme Huoltovarmuuskeskuksen, muiden viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistyötä ensiarvoisen tärkeänä kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamisessa. Julkisen sektorin osaaminen ja resurssit ovat tärkeässä roolissa esimerkiksi erilaisten valtiollisten uhkien ennaltaehkäisemisessä ja torjumisessa. Lainkohdan ja hallituksen esityksen perustelujen nojalla jää kuitenkin epäselväksi, miten Huoltovarmuuskeskus käytännössä toteuttaisi tehtävänsä ja miten Huoltovarmuuskeskuksen toimivalta ja vastuu kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamisessa määräytyisi. Pidämmekin tärkeänä, että Huoltovarmuuskeskus, muut viranomaiset ja energiainfrastruktuurin haltijat käyvät aktiivista keskustelua energiainfrastruktuurin toimivuuden turvaamisesta, jotta huoltovarmuutta koskevat toimenpiteet olisivat tehokkaita ja ennakoivia ja eri osapuolten vastuut ja tehtävät selkeitä. Nähdäksemme Huoltovarmuuskeskuksella voisi olla jopa nykyistä suurempi toimijoita tukeva rooli kriittisen infrastruktuurin resilienssin kehittämisessä sen varmistamiseksi, että sekä julkisen että yksityisen sektorin osaamista ja resursseja hyödynnettäisiin mahdollisimman tehokkaasti.

5. 5 § Pääjohtaja ja johtoryhmä

-

6. 6 § Työjärjestys

-

7. 7 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus

-

8. 8 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä

-

9. 9 § Huoltovarmuuden yhteistyöryhmä

-

10. 10 § Huoltovarmuusneuvosto

-

11. 11 § Sektorit, poolit ja toimikunnat

Suomen energia- ja raaka-ainejärjestelmä on historiallisen suuressa muutostilassa ja samalla toimialasektoreiden väliset keskinäisriippuvuudet ovat merkittävästi kasvaneet. Muutos on myös mahdollisuus synnyttää huoltovarmuuden näkökulmasta tehokkaita ja kestäviä kokonaisratkaisuja, joilla Suomen asema huoltovarmuuden edelläkävijänä säilytetään. Käynnissä olevan toimintaympäristön muutoksen tulisi näkyä Huoltovarmuuskeskuksen organisoitumisessa ja toiminnassa. Esitetyssä Huoltovarmuuskeskuksen organisoitumismallissa on otettu huomioon eri ministeriöiden edellytykset vaikuttaa vastuutoimialojensa huoltovarmuuden kehittämiseen. Sen sijaan julkisen ja yksityisen sektorin välinen sekä erityisesti yksityisen sektorin eri toimialojen (poolien) keskinäinen huoltovarmuutta strategisesti kehittävä toimintamalli jää esityksessä epäselväksi.

Nyt toiminnassa oleva sektori- ja poolitoiminta vastaa edellä kuvattuun tarpeeseen vain rajallisesti. Nähdäksemme nykyinen toiminta keskittyy pääosin lähiajan taktisiin ja operatiivisiin asioihin, eikä siten tue riittäväällä tavalla strategista pitkän tähtäimen huoltovarmuuden kehitystä. Toimintaympäristön keskinäisriippuvuuksien kasvaessa toimintaa tulisi tarkastella yhä kokonaisvaltaisemmin eri toimialojen eriytymistä välttäen. Kokemuksemme mukaan Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan osallistuu laaja-alaisesti toimialojen kriittisiä toimijoita, jotka tuovat arvokasta osaamista Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan ja päätöksenteon tueksi. Toimialasektoreiden välistä ja sektoreiden sisäistä strategista kehitystä tulisi nähdäksemme edelleen kasvattaa esimerkiksi lisäämällä poolien välistä yhteistyötä ja vuoropuhelua.

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 suorituskykyvarausten hankinta

-

16. 16 § Huoltovarmuusrahasto ja huoltovarmuusmaksu

Esityksessä kuvataan huoltovarmuusmaksujen säilyttäminen kattamaan kunkin toimialan edellyttämän materiaalsen varautumisen tarpeet. Kaasutoimialalla maksu on ollut 0,084 €/MWh, mikä on tarkoittanut vuositasolla noin 1–2 miljoonan euron rahoitusta kaasumarkkinoilta Huoltovarmuuskeskukselle. Toistaiseksi kaasualan toimijan on ollut vaikeaa tai lähes mahdotonta arvioida kerätyn maksun tarkoituksenmukaisuutta ja tehokasta käyttöä suhteessa siihen hyötyyn, joka huoltovarmuusmaksun keräämisellä on saavutettu.

Hallituksen esityksessä esitetään huoltovarmuusmaksun korottamista siten, että maksut kattaisivat jatkossa Huoltovarmuusrahaston kulut. Esimerkiksi vuonna 2023 huoltovarmuusmaksun suuruus oli 37,7 miljoonaa euroa, kun rahaston kulut olivat 91,9 miljoonaa euroa. On selvää, että huoltovarmuusrahaston kulut on rahoitettava ja nykyinen rahoitusvaje tulee ratkaista. Hallituksen esityksen perusteella ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida sitä, onko Huoltovarmuusrahaston toiminta ollut sillä tavoin tehokasta ja tarkoituksenmukaista, että Huoltovarmuusmaksun tuotto-odotuksen korottaminen lähes 2,5-kertaiseksi olisi perusteltua.

Huoltovarmuusmaksu ei arviomme mukaan ole nykyisellään merkitsevän suuri ja se voisi kaasumarkkinoiden viimevuosien mittavan muutoksen seurauksena olla jopa suurempikin, mikäli kerättyjen varojen tehokas, läpinäkyvä ja tarkoituksenmukainen käyttö varmistettaisiin. Nykyisellään Huoltovarmuuskeskus toteuttaa itsenäisesti varautumisen toimia, jotka eivät välttämättä synnytä muuttunut markkina ja infrastruktuuri huomioiden kustannustehokkainta ja vaikutuksiltaan tarvetta vastaavaa vastetta. On lisäksi huomionarvoista, että kaasujärjestelmän huoltovarmuus tuottaa merkittävässä määrin huoltovarmuutta myös sähkömarkkinan ja lämmityksen tueksi, jolloin kaasumarkkinan huoltovarmuusratkaisuiden rahoituksessa tulisi arvioida uudenlaisia sektorit ylittäviä mekanismeja.

Nyt tarkasteltavana olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei nähdäksemme esitetä toimenpiteitä, jotka lisäisivät toimijoiden mahdollisuutta arvioida varojen käytön tehokkuutta, läpinäkyvyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta. Huoltovarmuusmaksun suuruuden sitominen rahaston menneisiin kuluihin ei nähdäksemme ole riittävä peruste, vaan rahoituksen kokonaistasoa pitäisi voida arvioida rahaston suunnitellun käytön ja aiemmin toteutuneen käytön tehokkuuden perusteella. Epäselväksi jää myös, miten riittävä avoimuus ja läpinäkyvyys Huoltovarmuusrahaston pääoman ja sen muutosten osalta varmistetaan. Siten huoltovarmuusmaksun korottamista tulisi arvioida vielä uudelleen siten, että maksun määrä ja tuotto-odotus olisivat selkeästi ja avoimesti perusteltavissa.

Huoltovarmuusmaksun kohdentamisen ja käytön osalta olisi hyödyllistä tarkastella myös uusiutuvien kaasujen ja LNG-terminaalien asemaa. Nykyisellään maksu peritään fossiilisen tuontipolttoaineen lisäksi kotimaisen huoltovarmuuttamme edistävän uusiutuvan kaasun käytöstä. Gasgridin näkemyksen mukaan maksun kohdentaminen tulisi tapahtua ensisijaisesti tuontipolttoaineeseen, johon liittyvät huoltovarmuudelliset riskit ovat suuremmat. Kotimaisen kaasun tuotannon toimintaedellytysten tukeminen voisi sen sijaan edistää Suomen energiahuoltovarmuutta ajan saatossa yhä parempaan suuntaan.

Kotimaisen uusiutuvan kaasun lisäksi näemme myös Suomen metaaniverkkoon liittyneiden LNG-terminaalien roolin merkittävänä huoltovarmuuden turvaajana. LNG-terminaalien käytettävyyden turvaaminen korostuu erityisesti talvisin pitkien tuulettomien ajanjaksojen aikana, jolloin energiantuotantolaitosten kyky tuottaa sähköä tulee varmistaa. Kaasun varastoiminen Latvian Inčukalnsin maakaasuvarastoon vastaa vain huonosti kaasun kysyntään kykeisinä ajanjaksoina, sillä

sähkön ja kaasun huippukysynnän aikana Balticconnectorin siirtokapasiteetti ei riitä vastaamaan markkinaosapuolten kysyntään. Huoltovarmuuden näkökulmasta kaasua olisikin hyödyllistä varastoida kotimaisiin metaaniverkkoon liitettyihin LNG-terminaaleihin esimerkiksi siten, että Huoltovarmuuskeskus hankkisi terminaaleihin erän kaasua, jota voitaisiin tarvittaessa käyttää sähkön tuotannon varmistamiseen.

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

-

25. 25 § Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen

-

26. 26 § Virka-apu

-

27. 27 § Uhkasakko

-

28. 28 § Huoltovarmuusrikkomus

-

29. 10. luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

-

30. Muu asia, jonka haluatte tuoda työryhmän tietoon

Lisätietoja tästä lausunnosta antaa:

Janne Grönlund, Johtaja Kaasuliiketoiminta, Gasgrid Finland Oy

+385 400 368 825

Pyhäranta Meri-Katriina
Gasgrid Finland Oy