

Asia: VN/30737/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston päätökseksi huoltovarmuuden tavoitteista

Lausunto

Lausunnot lukuun 1. Johdanto

Suomen huoltovarmuutta ja varautumista on pidetty kansainvälisesti korkeatasoisena jo ennen viimeaikaisia kriisejä lähialueilla. Tältä pohjalta on hyvä edelleen kehittää huoltovarmuuskriiseihin varautumista, kun Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut radikaalisti.

Kriisivalmiuden ylläpito ja huoltovarmuus on aina kansallisella vastuulla, mitä kansainvälinen varautuminen voi vain täydentää. Lähtökohtina ovat monipuolinen, oma tuotannollinen pohja, vakaa julkinen talous ja kilpailukykyinen kansantalous. Huoltovarmuuden turvaaminen tukeutuu toimiviin kansainvälisiin poliittisiin, taloudellisiin ja teknisiin yhteyksiin ml. liikenneväylät sekä näiden jatkuvuuteen.

Huoltovarmuuden tason on oltava korkea, jotta välttämätön tuotanto, palvelut ja infrastruktuuri voidaan turvata myös normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Pidämme tärkeänä, että huoltovarmuuden tavoitteet pidetään ajan tasalla. Kuudessa vuodessa on tapahtunut paljon sellaista, joka vaikuttaa huoltovarmuuden yleisiin lähtökohtiin, toteutusperiaatteisiin, kansainväliseen yhteistyöhön ja huoltovarmuustyön painopisteisiin. Monia päätösluonnoksessakin mainittuja varautumistoimia voidaan pitää kiireellisinä. Siksi tavoitteiden ja toimenpiteiden toteuttamisen aikataulun puuttumista on pidettävä päätösluonnoksessa puutteena.

Lausunnot lukuun 2. Huoltovarmuuden toteuttamisen lähtökohdat

Pidämme tärkeänä kehittää edelleen Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksessa hyvin toimivaa nykyistä järjestelyä, joka muodostaa laajan huoltovarmuusorganisaation. Sen eri sektorit ja poolit kattavat laajasti huoltovarmuuden kannalta olennaiset arvo- ja toimitusketjut sekä niissä vaikuttavat keskeiset toimijat. Yksityisen sektorin toimijat omistavat ja operoivat pääosin huoltovarmuuden kannalta kriittisiä infrastruktuureja, palveluita ja tuotantoa. Hyvänä esimerkkinä tästä on bioenergia- ja turvetoimiala. Yritysten rooli huoltovarmuusorganisaatiossa on keskeisen tärkeä.

Markkinaehtoisesti tai sopimusehtoisella varautumisella ei aina saavuteta sellaista huoltovarmuuden tasoa, jota muuttuneessa turvallisuustilanteessa vaaditaan. Tällöin Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on tukea huoltovarmuuskriittisiä yrityksiä laajentamaan varautumistaan siten, että huoltovarmuus kyetään turvaamaan vakavissa häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Kaikilla toimialoilla on vastuu tunnistaa huoltovarmuuden kannalta keskeiset kehittämiskohteet sekä arvioida, onko toimialaa koskeva sääntely ajan tasalla häiriö- ja kriisitilanteiden sattuessa.

Erittäin tärkeää kansallisen huoltovarmuuden vahvistamisen lisäksi on vahvistaa huoltovarmuutta kehittämällä kansainvälistä yhteistyötä Pohjoismaiden, EU:n ja Naton kautta sekä kahdenvälisesti eri valtioiden kanssa (luku 2.1).

Päätösluonnoksessa sivulla 5 todetaan: ”Ilmastonmuutoksen ja luontokadon hillitseminen ja niihin sopeutuminen sekä puhdas energia huomioidaan huoltovarmuuden kehittämisessä ja toimenpiteissä, ellei huoltovarmuuden turvaaminen muuta edellytä.” Lausetta sujuvoitaisi ja ilmaistua tahtotilaa kuvaisi paremmin muotoilu: ”Ilmastonmuutoksen ja luontokadon hillitseminen ja niihin sopeutuminen sekä puhdas energia pyritään mahdollisuuksien mukaan huomioimaan huoltovarmuuden kehittämisessä ja toimenpiteissä.” Tällaisen tasapainon hakeminen ja harkintavallan säilyttäminen uudessa luonnoksessa huoltovarmuuden tavoitteista on tärkeää.

Lausunnot lukuun 3. Kehittämiskohteiden taustat ja tavoitteet

Sivulla 7 tuodaan esiin varautuminen poikkeuksellisiin, laaja-alaisiin ja monitahoisiin hybridivaikuttamisen uhkiin myös pidemmällä aikavälillä muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Energiatuotanto on osa kriittistä infrastruktuuria, jonka suojaamista ja jatkuvuudenhallintaa parannetaan. Tämä on tärkeää resilienssin kannalta erityisesti yhteiskunnan sähköistyessä ja digitalisaation edetessä. Bioenergia ry:n mielestä tärkeää näiden ohella on edelleen huolehtia monipuolisesta energiantuotannosta, jonka tulisi ulottua myös polttoaineiden tuotanto- ja toimitusketjujen kyvykkyyden ylläpitoon Suomessa ja lähialueilla. Tähän liittyy suoraan poikkeusoloissa yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittisen energia-alan henkilöstön osaaminen ja saatavuus, jotka sivulla 12 nostetaan eri toimialojen huoltovarmuustyön haasteeksi. Mielestämme saatavuuttakin parempi käsite olisi alueellinen, laadullinen ja määrällinen kohtaanto, koska kotimaisia polttoaineita ja metsäteollisuuden raaka-aineita tuotetaan koko maassa. Silloin on tärkeää, että kaikkialla Suomessa kriittisen työvoiman tarve ja kysyntä sekä koulutus kohtaavat.

Lausunnot lukuun 4. Toimialakohtaiset huoltovarmuustavoitteet ja kehittämiskohteet

Bioenergia ry painottaa monipuolisen kotimaisen energiatuotannon toimintaedellytysten ylläpitämistä. Kotimaisen energian kannalta huoltovarmuutta voidaan edelleen kehittää monin tavoin ja myös sääntelyn kapeikkoja poistaa, etteivät ne tarpeettomasti haittaa varautumista. Kotimaisten puun ja turpeen merkitystä huoltovarmuuspolttoaineina ei saisi sääntelyllä vaarantaa. Hyvä ilmasto- ja energiapolitiikka ottaa huomioon huoltovarmuuden ja on osa turvallisuuspolitiikkaa. Esimerkiksi puun verottaminen lämmöntuotannossa sopii huonosti huoltovarmuuden tavoitteisiin, jos se luo epävarmuutta ja saa toimijat luopumaan investoinneista ja resurssien turvaamisesta.

Huoltovarmuusratkaisuissa tulee ottaa huomioon kivihiilen tuleva kieltö, joka voimaanastuessaan aiheuttaa energiateollisuudelle huomattavia kustannuksia, kun sitoutuneen pääoman lisäksi velvoitevarastojen tulee ylläpitää polttoaineen varakäsittelyjärjestelmä. Puupohjaista varautumisjärjestelmää olisi kehitettävä voimakkaasti turpeen rinnalla. Lisäksi tulee arvioida kohdistuvatko varastointivelvoitteiden kustannukset tasapuolisesti eri energiantuotantomuotojen kesken. Pitkän tyynen pilvisen ajanjakson aikana koko Suomen huoltovarmuus on pitkälti perustuotantolaitosten ja polttoainevarastojen varassa vääristäen jo valmiiksi perustuotantolaitosten raskasta kustannusrakennetta.

Kannatamme esitettyä tavoitetta laatia ”lyhyen ja pitkän aikavälin tiekartta huoltovarmuus kriittisten tehtävien osaamisen pullonkaulojen ratkaisemiseksi” ja valmiuslain uudistamisen yhteydessä tehtävää arviota työvoiman saatavuuden turvaamiseksi poikkeusoloissa näihin tehtäviin. On myös paikallaan, että Huoltovarmuuskeskus laatii kokonaisnäkemyselinkeinoelämän kriittisten toimialojen varautumissuunnitelmista ja maininta, että ”valtion on varmistettava tarvittavien toimenpitein keskeisiin kansallisiin turvallisuusetiin liittyvän kriittisen osaamisen sekä palvelutuotannon saatavuus” ja ”huoltovarmuus kriittisen henkilöstön työnteon mahdollistamiseksi myös peruspalveluiden on toimittava kriisitilanteissa” (sivu 13).

Bioenergia ry:n mielestä luvun 4.1 energiahuollon huoltovarmuutta koskevat kirjaukset päätösluonnoksessa ovat hyvin perusteltuja. Niiden taustaksi on todettu energiahuoltovarmuuden perustuvan monipuoliseen ja hajautettuun sähkön- ja lämmöntuotannon rakenteeseen, varastoitaviin polttoaineisiin, toimiviin energiamarkkinoihin, monipuolisiin polttoaineiden hankintalähteisiin sekä sektori-integraatioon. Tähän on lisättävä varsinaisen energiantuotannon ja jakelun lisäksi myös kotimaisten kiinteiden polttoaineiden (puu ja turve) tuotantojärjestelmät.

On paikallaan todeta se nopea muutos, jonka energiajärjestelmän sähköistyminen ja tuuli- ja aurinkoenergian tuotannon lisääntyminen on tuonut sitten edellisen tavoitepäätöksen vuodelta 2018. Huoltovarmuuden kannalta tärkeiden, säästä riippumattomien ja säätökykyisten energiantuotantotapojen toimintaedellytykset sekä kysyntäjouston ja energianvarastoinnin kehittäminen on varmistettava. Monipuolinen ja hajautettu energiantuotanto perustuu edelleen polttoon, jossa on oltava riittävä mahdollisuus edelleen myös kotimaisten polttoaineiden, puun ja turpeen käyttöön.

Pidämme hyvänä sivun 14 selkeää kirjausta energiaturpeen huoltovarmuusmerkityksestä: ”Siirryttäessä uuteen energiajärjestelmään on huolehdittava siirtymäkauden lämmöntuotannon huoltovarmuudesta, kuten polttoturpeen asemasta energiajärjestelmässä.” Kun polttoon perustumattomat lämmöntuotantomuodot yleistyvät, on pidettävä kuitenkin huolta CHP-tuotannosta ja polttoainelogistiikasta. Kaikki maamme merkittävät taajamat ovat kaukolämmön piirissä, ja toimiva kaukolämpöverkko on perusedellytys lämmöntoimituksen huoltovarmuudelle. Kaukolämmitysjärjestelmän rapauttaminen poistaa kyvykkyyden kehittää ja varmistaa lämmöntarpeen toimitusvarmuutta keskitetysti. Kaikki kotimaisiin polttoaineisiin perustuvat kaukolämpöratkaisut on tunnistettava myös huoltovarmuuden kannalta tärkeiksi toiminnoiksi. Vuonna 2023 kaukolämmöstä tuotettiin pääosin kotimaisiin lähteisiin perustuvalla biomassalla ja turpeella 62 % (Energiateollisuus 2024). Lisäksi osa hukkalämmöstä (14 %) perustuu näiden savukaasuista saatavan lämmön talteenottoon.

Sivuilla 15–16 tuodaan hyvin esiin logististen järjestelmien toimivuuden turvaaminen sekä tavoitteet varmistaa kriittisille toimitusketjuille välttämättömien sähkön ja polttoaineiden saatavuus sekä tietojärjestelmien ja maksuliikenteen toimivuus. Biopolttoaineiden hyödyntäminen polttoprosesseissa mahdollistaa tulevaisuudessa myös e-polttoaineiden tuotannon biogeenisellä hiilidioksidilla, jonka jatkuva saanti on varmistettava käynnistyville tuotantolaitoksille.

Päätösluonnoksessa todetaan, että ”puuperäisten polttoaineiden saatavuutta on parannettava vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa kehittämällä puupolttoaineiden varastointia huoltovarmuuden tarpeisiin”. Puuperäisten polttoaineiden saatavuuden kannalta on olennaista kehittää terminaaliverkostoa myös toiminnallisena kokonaisuutena, jossa on jatkuvasti toimintaa myös normaaliaikoina. Näin resurssit ovat käytettävissä ja helpommin tehostettavissa myös poikkeustilanteessa. Terminaalien huoltovarmuusroolin kannalta mahdolliset ohjauskeinot ja kehittäminen kannattaa kohdistaa jatkuvasti operatiivisessa toiminnassa oleviin kohteisiin. Normaaliajan toiminnasta erillään olevat huoltovarmuustermiinit eivät ole riittävän nopeita reagoimaan polttoainepulaan, koska häiriötilanteissa niihin ei ole saatavissa yrittäjiä ja kalustoa.

Päätösluonnos esittää uusiutuvien polttoaineiden huoltovarmuusvarastoinnin arvioimista. Varmuusvarastoinnista vastaisi Huoltovarmuuskeskus tavoitteena viiden kuukauden kulutusta vastaava tarve. Velvoitevarastoinnista vastaisivat yritykset. Edelleen päätösluonnoksessa esitetään pohjoismaisten yhteistyömahdollisuuksien selvittämistä varmuusvarastoinnissa. Bioenergia ry korostaa rajat ylittävien yhteistyömahdollisuuksien selvittämistä sekä kustannustehokkaiden ja toimitusketjun kannalta joustavien ratkaisujen löytämistä velvoitevarastointiin niin, ettei uusiutuvaan energiaan perustuvien liikennepolttoaineiden jakeluvälvoitteen tavoite vaarannu. Edelleen olisi luontevaa tarkastella mahdollisuuksia varastoida uusiutuvia polttoaineita pohjoismaisena ja Nato-maiden yhteistyönä.

Kannatamme esitettyjä suunnitelmia energiasaannin, mm. puuhuollon turvaamiseksi. Kunnilla ja kaupungeilla on omistamiensa energiayhtiöiden kautta tärkeä merkitys huoltovarmuuden ylläpitäjinä. Tämän tulee näkyä käytännössä kuntaomisteisten energiayhtiöiden omistajaohjauksessa.

Luonnos valtioneuvoston päätökseksi huoltovarmuuden tavoitteista ottaa aiempia konkreettisemmin huomioon myös elintarvikehuollon. Elintarvikkeiden varmuusvarastointi ei suuren volyymin ja varastointiin liittyvien olosuhde- ja säilyvyyskysymysten takia ole realistista. Tämän vuoksi on huolehdittava elintarviketeollisuuden kapasiteetin ja tuotantokyvyn säilymisestä ja tuotannon jatkuvuudesta sekä elintarviketuotannon logististen ratkaisujen toimivuudesta myös häiriötilanteissa. Puhtaan veden saatavuuden turvaaminen poikkeusoloissa talousvedeksi ja myös tärkeimpiin tuotannollisiin tarkoituksiin helposti unohdetaan, vaikka se on hyvän varautumisen perusedellytys.

Luonnos toteaa, että kannattava alkutuotanto (maa- ja kalatalous) sekä osaaminen ja jatkuvuuden varmistaminen ovat elintarvikehuollon turvaamisen perusedellytyksiä, jossa keskeistä on alkutuotannon monipuolisuuden ja riittävän laajuuden turvaaminen sekä kriittisten tuotantopanosten saatavuuden varmistaminen (ml. logistiikan turvaaminen) ja alkutuotannon digitaalisen ympäristön turvaaminen. Tekstissä tuodaan esiin mm. tarve vähentää tuontiraaka-aineiden ja -tuotantopanoksien suhteellista osuutta paikallista energiatuotantoa lisäämällä sekä ravinteiden kierrätystä tukemalla.

Turvetoimialan ennakoituakin nopeamman supistumisen takia pidämme tärkeänä, että luonnos toteaa hallitusohjelman tavoin kasvu- ja kuiviketurpeiden merkityksen strategisesti tärkeinä raaka-aineina elintarvikehuollon näkökulmasta polttoturpeen ohella. Sivulla 17 todetaan mm., että ”Turpeen saatavuuden varmistaminen kasvualustoihin ja kuivikkeeksi on välttämätöntä kotimaisen puutarha- ja kotieläintuotannon toimintaedellytysten turvaamiseksi.

Lausunnot lukuun 5. Huoltovarmuustoiminnan rahoitus ja kehitys

Bioenergia ry:n kannattaa esitettyä huoltovarmuusrahaston kantokyvyn arviointia ja turvaamista, jotta rahasto olisi riittävä vaativan tavoitepäätöksen kannalta ja vastaisi nopeasti toimintaympäristön muuttuviin haasteisiin. Huoltovarmuusrahaston riittävyys tulee varmistaa ja asettaa tavoitteeksi mahdollisimman hyvä huoltovarmuuskriittisten sektorien kustannusvastaavuus. Tulisi harkita myös huoltovarmuusrahaston rahoituksen siirtämistä valtion talousarvioon, kun huoltovarmuuslainsäädäntöä lähiaikoina uudistetaan ja siihen liittyviä vaihtoehtoja tarkastellaan juuri nimitetyssä työryhmässä.

Lausunnot lukuun 6. Valtioneuvoston tavoitteiden seuranta

Monia päätösluonnoksessakin mainittuja varautumistoimia voidaan pitää kiireellisinä. Siksi tavoitteiden ja toimenpiteiden toteuttamisen aikataulun puuttumista on pidettävä päätösluonnoksessa puutteena.

Bioenergia ry toi monien muiden tahojen tavoin esiin tuontipuun osuuden jatkuvan kasvattamisen ongelmallisuuden jo ennen Venäjän hyökkäyssotaa Ukrainaan myös huoltovarmuuden näkökulmasta. Kun nyt riskit ovat osittain realisoituneet, niin huoltovarmuuden tavoitteiden konkretisointi kaipaa pikaisesti käytännön toimia ja seurantaa. Tähän luetellaan joukko toimenpiteitä, kuten huoltovarmuuskäyttöön suunniteltu puuterminaliverkosto, alempiasteisten teiden ja siltojen kunnosta huolehtiminen, metsän hoitoon kannustaminen, pienpuun keruun tukitoimien jatkaminen sekä osaavan työvoiman ja soveltuvan kaluston saatavuuden varmistaminen. Bioenergia ry huomauttaa, että nämä ovat monien eri toimijoiden, markkinoiden ja hallinnonalojen vastuulla, mikä vain korostaa aiemmin tekstissä mainittua koordinaation tarvetta ja ehdotettua tiekarttaa huoltovarmuuskriittisten tehtävien pullonkaulojen ratkaisemiseksi mahdollisimman nopeasti.

Muut selontekoa koskevat yleiset kommentit

Bioenergia ry korostaa kaikessa huoltovarmuustyössä ja varautumisessa vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta laajaa yhteistyötä valtionhallinnon, alueellisten ja paikallisten viranomaisten, muiden toimijoiden - mukaan lukien järjestöjen - välillä. Olemme tässä työssä mukana tarvittaessa ”kokoamme suurempina” ja valmiina osallistumaan erilaisten tiekarttojen ja suunnitelmien laadintaan sekä käytännön toimien toteuttamiseen.

Laurikka Harri
Bioenergia ry

Salo Hannu
Bioenergia ry - Hannu Salo