

Asia: VN/11019/2025

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maanalaisen verkkoinfrastruktuurin sijaintitiedoista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Millaisia taloudellisia, toiminnallisia, yhteiskunnallisia tai muita vaikutuksia tunnistatte? Miten arvioitte uuden toiminta- ja toteutusmallin tai muut edustamallenne taholle aiheutuvat seuraukset?

Caruna Oy ja Caruna Espoo Oy (jäljempänä ”Caruna”) kiittävät mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteavat lausuntonaan seuraavaa.

Nykyisessä muodossaan Caruna katsoo esityksellä olevan merkittäviä taloudellisia, toiminnallisia, yhteiskunnallisia sekä sähköturvallisuuteen ja kokonaisturvallisuuteen liittyviä vaikutuksia. Alla olevat huomiot kohdistuvat niihin pykäliin, joilla Caruna arvioi olevan olennaisimmat käytännön vaikutukset. Lisäksi on todettava, että esityksen muutkin pykälät muodostavat kokonaisuutena huomattavan uuden velvoite- ja kustannuskehikon verkkotoimijoille.

4 § VELVOLLISUUS TALTIOIDA VERKKOTIETOJA (TALOUELLINEN JA TOIMINNALLINEN VAIKUTUS)

Huolto- ja korjaustöiden yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista taltioida verkon sijaintitietoja, vaan sijaintitietojen kattava dokumentointi tulee kohdistaa UUDEN VERKON RAKENTAMISEEN JA SANEERAUKSIIN, joissa koko yhteys kartoitetaan järjestelmällisesti.

Huolto- ja korjaustöiden kautta saatava sijaintitieto on tyypillisesti PISTEMÄISTÄ JA OSITTAISTA, eikä se paranna taltioitavan tai edelleen raportoitavan sijaintitiedon laatua. Sen sijaan velvoite kasvattaa merkittävästi toiminnan kustannuksia ja hallinnollista taakkaa ilman vastaavaa hyötyä sijaintitietojen luotettavuudelle.

5 § VERKKOINFRASTRUKTUURIA VAARANTAVA TYÖ JA VERKKOINFRASTRUKTUURIN SIJAINNIN SELVITTÄMINEN (YHTEISKUNNALLINEN, TOIMINNALLINEN JA TURVALLISUUTEEN LIITTYVÄ VAIKUTUS)

Kuten 5 §:n 1 momentissa veloitetaan, työn suorittajan on selvitettävä ennen työhön ryhtymistä maanalaisen verkkoinfrastruktuurin olemassaolo. Sähkö- ja työturvallisuus vaarantuvat, jos laki mahdollistaa verkkoinfrastruktuurin olemassaolon selvittämättä jättämisen (muutoin kuin ilmiselvissä tapauksissa). Kiinteistön omistajan lukuun toimiminen ja enintään 50 senttimetrin syvyys ei ole ilmeinen syy jättää selvittämistä tekemättä. Edes kaupunkialueella, saati suurilla maaseutu- ja haja-asutusalueen kiinteistöillä kiinteistön omistajalla ei todennäköisesti ole tietoa kiinteistöllään sijaitsevasta maanalaisesta infrastruktuurin tarkasta sijainnista. Kyseisestä 2 momentissa ehdotettua vapautusta ei voida pitää turvallisuussyistä hyväksyttävänä.

Lisäksi 2 momentin perusteluissa on esimerkkinä alueesta, jolla ei ole verkkoinfrastruktuuria, mainittu muun muassa aktiivisesti käytössä oleva louhos. Tällaisten alueiden osalta tulee ottaa huomioon, että varsinkin louhoksen räjäytystöistä voi aiheutua haitallisia vaikutuksia (tärinä) kauempana sijaitsevalle maanalaiselle verkkoinfrastruktuurille, jonka sijainnista toiminnanharjoittajan tulee olla selvillä.

Eri jännitetasoisille sähkömaakaapeleille on määritetty turvalliset työskentelyetäisyydet standardissa SFS 6002, ja mahdollistamalla kaivutyö 50 senttimetrin syvyyteen ilman maanalaisen verkkoinfrastruktuurin sijainnin selvittämistä, on ilmeistä, että standardissa määritetyt turvallisen työskentelyn rajat alittuvat. Tässä laissa ehdotettujen varoetäisyyksien ei tule poiketa olemassa olevasta sääntelystä, kuten standardista SFS 6002, muista sähköturvallisuuslain nojalla annetuista turvallisuusvaatimuksista sekä verkkotoimijan ohjeista.

7 § VERKKOTIETOJEN ILMOITTAMINEN (YHTEISKUNNALLINEN, TOIMINNALLINEN JA TURVALLISUUTEEN LIITTYVÄ VAIKUTUS)

Verkkotoimijan tulisi toimittaa sähköiseen tietopisteeseen vain verkon sijaintitiedot. Muita tietoja ei tämän lain tarkoituksen (rakennustöiden suunnittelun ja rakentamisen helpottaminen ja verkkoinfrastruktuuriin kohdistuvien vahinkojen ehkäiseminen) nojalla ole perusteita.

Esityksen 2 §:ssä määritelty termi ”verkkotieto” on lain otsikkoon ja tarkoitukseen nähden liian laaja. Terminologia on lisäksi osin epäyhtenäistä (mm. verkkotiedot, sijaintitiedot, sijaintiselvitysvastaus, verkkoalue), mikä heikentää sääntelyn selkeyttä ja ennakoitavuutta.

Ympäristöministeriö on juuri julkaissut lausuntopyynnön luonnoksesta hallituksen esitykseksi yhdyskuntarakentamislaki (VN/36213/2025). Kyseisen luonnoksen 45 §:n mukaan kunta voi ylläpitää kunnan alueelle sijoitetuista teknisistä verkoista tietoaaineistoa ja teknisen verkon omistajan tai haltijan on tämä kunnalle maksutta toimitettava. Koska tällä maanalaisen verkkoinfrastruktuurin sijaintitietoja koskevalla lakiesityksellä on tarkoitus koota yhteen pisteeseen tarvittava maanalainen sijaintitieto, tulisi yhdyskuntarakentamislain vain viitata maanalaisen verkkoinfrastruktuurin sijaintitietoja koskevaan lakiin. Vähintäänkin lakien on tunnistettava toistensa olemassaolo ja ne on kirjoitettava ja perusteltava siten, että niiden terminologiat, velvollisuudet ja tietoturva-vaatimukset ovat yhteneväiset.

24§ HENKILÖTURVALLISUUSSELVITYKSET (TALOUDELLINEN, TOIMINNALLINEN, YHTEISKUNNALLINEN JA TURVALLISUUTEEN LIITTYVÄ VAIKUTUS)

Nykyinen sanamuoto mahdollistaa tulkinnan, jonka mukaan henkilöturvallisuusselvitykset koskisivat hyvin laajaa joukkoa henkilöitä. Kaikkien verkkotiedon parissa työskentelevien turvaselvittäminen ei ole tarkoituksenmukaista.

Turvallisuusselvitysten tulisi perustua RISKIPERUSTEISEEN HARKINTAAN, jättäen verkkotoimijalle mahdollisuus arvioida tarve oman verkon sijaintitietojen osalta. Nykyinen velvoite aiheuttaa päällekkäisiä selvityksiä samoista henkilöistä eri toimijoiden toimesta, kuormittaa Suojelupoliisia kohtuuttomasti ja synnyttää merkittäviä kustannuksia yritysille.

Esimerkiksi Carunan ja sen yhteistyökumppaneiden osalta velvoite tarkoittaisi noin 1 000 henkilön selvittämistä, mikä vastaa noin 19 000 euron kustannusta viiden vuoden välein.

26 § VERKKOTIETOJÄRJESTELMIEN LUOKITTELU JA VERKKOTIETOJÄRJESTELMIIN KOHDISTUVAT VAATIMUKSET 27§- 30 § (TALOUDELLINEN, TOIMINNALLINEN JA YHTEISKUNNALLINEN VAIKUTUS)

Esityksessä valtaosa uusista vaatimuksista kohdistuu verkkotietojärjestelmiin, erityisesti luokan A järjestelmiin, vaikka SÄHKÖISEN TIETOPISTEEN TURVALLISUUDELLE EI OLE ASETETTU VASTAAVIA VAATIMUKSIA. Tämä epäsuhta on ongelmallinen.

Luokan A järjestelmiin kohdistuvat uudet arviointi- ja auditointivelvoitteet aiheuttavat verkkotietojärjestelmien haltijoille merkittäviä lisäkustannuksia – jopa kymmeniä tuhansia euroja – ilman, että ne tuottavat tosiasiallista lisäarvoa suhteessa jo nykyisin toteutettuihin tietoturva-toimenpiteisiin. Asiaa on käsitelty tarkemmin vastauksessa kysymykseen 3.

Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on huomioitava, että kaikki jakeluverkkoyhtiöille syntyvät uudet kustannukset siirtyvät verkkopalvelumaksujen kautta asiakkaille. Tällä on suora yhteiskunnallinen vaikutus sähkönkäyttäjiin, minkä vuoksi velvoitteiden tarpeellisuus, kohdentuminen ja kustannusvaikutukset tulee arvioida erityisen huolellisesti.

2. Miten näette uusien toimijoille asetettujen velvoitteiden, kuten esimerkiksi rekisteröintivelvoitteiden, tiedonantovelvoitteiden, turvallisuusvelvoitteiden ja näyttötoimintavelvoitteiden, toimivuuden edustamanne tahon näkökulmasta?

Tietojen toimittamista ja rekisteröintivelvoitteita koskien Caruna katsoo, että sääntelyssä tulisi hyödyntää jo olemassa olevia viranomais- ja toimialatietoja täysimääräisesti.

Jakeluverkonhaltijoiden maantieteelliset vastuualueet ovat tarkasti määriteltyjä ja ne ovat jo nykyisin viranomaisten saatavilla. Vastuualueet ovat hyödynnettävissä muun muassa Verkkotietopiste.fi palvelun WFS rajapinnan kautta, eikä erillinen tai päällekkäinen tiedonantovelvoite tältä osin tuo lisäarvoa sijaintiselvitysprosessiin.

Caruna katsoo, että rekisteröinti- ja tiedonantovelvoitteiden tulisi perustua ensisijaisesti olemassa olevien tietolähteiden hyödyntämiseen. Tämä vähentäisi hallinnollista taakkaa, parantaisi sääntelyn kustannustehokkuutta ja tukisi velvoitteiden toimivuutta ilman, että tietojen saatavuus tai turvallisuus heikkenisi.

Lisätietona viittaamme Energiaviraston ylläpitämään aineistoon jakeluverkonhaltijoiden vastuualueista:

<https://energiavirasto.fi/verkonhaltijat-kartalla>

Turvallisuusvelvoitteiden osalta Caruna korostaa, että sääntelyn tulee olla YHDENMUKAISTA MUUN ENERGIA-ALAA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN KANSSA, erityisesti kyberturvallisuuslain sekä kriittisen infrastruktuurin suojaamista koskevan sääntelyn kanssa. Päällekkäiset raportointi- ja auditointivaatimukset lisäävät hallinnollista taakkaa ilman vastaavaa turvallisuushyötyä.

Näyttötoiminnan osalta Caruna pitää huolestuttavana, että esitys jättää näyttövelvoitteiden laajuuden ja kustannusvastuun epäselväksi. Näyttötoiminta on jo nykyisin merkittävä kustannuserä jakeluverkonhaltijoille, ja sääntely voi lisätä näyttöjen määrää ilman selkeää tarveharkintaa.

3. Miten 26 §:n verkkotietojärjestelmän luokat toimivat näkökulmastanne ja ovatko esitetyt verkkotietojärjestelmien tietoturva vaatimukset riittävän kattavat?

Carunan näkemyksen mukaan esitetyt verkkotietojärjestelmiin kohdistuvat vaatimukset ovat osin ylimitoitettuja suhteessa lain ensisijaiseen tarkoitukseen. Energia-alan verkkotoimijat noudattavat jo nykyisin laajaa tietoturvaa ja varautumista koskevaa sääntelyä, kuten ISO/IEC 27001 standardia, NIS2 direktiiviä sekä huoltovarmuus ja valmiuslainsäädäntöä.

Lakiesityksessä jää epäselväksi, koskevatko 26 §:n luokittelua ja siihen liittyviä vaatimuksia vain 3 §:ssä tarkoitettua sähköistä tietopistettä ja siihen verrattavia keskitettyjä palveluita, vai kaikkia verkkotoimijoiden verkkotietojärjestelmiä ja niiden käyttötapauksia. Tämä epäselvyys on merkittävä, sillä ilman selkeää rajausta vaatimukset voivat ulottua myös muihin verkkotietojärjestelmien toimintoihin kuin sijaintitiedon luovuttamiseen.

Carunan tavoitteena on toimia lakiesityksen mahdollistamassa hybridimallissa siten, että sijaintitietojen jakaminen tapahtuu rajatusti keskitetyn tietopisteen kautta API-rajapinnalla. Mikäli lakiesityksellä kuitenkin luodaan laajempi uusi kansallinen velvoite verkkotietojärjestelmien tietoturvan ja saatavuuden vahvistamiseksi, tulee tämä ilmaista selkeästi ja siihen tulee liittää kattava vaikutusarviointi.

Lisäksi Caruna katsoo, ettei turvallisuusselvitysvelvoite ole tarkoituksenmukainen ratkaisu tilanteissa, joissa ulkoisten kumppaneiden pääsy verkkotietoihin on rajattua, välttämätöntä ja ajallisesti sidottua esimerkiksi viankorjaukseen tai rakentamishankkeisiin. Veloitteen laajamittainen soveltaminen ei ole realistista myöskään turvallisuusviranomaisten resurssien näkökulmasta.

4. Miten näette sähköisen tietopisteen rahoituksen ja toimialoilta perittävät maksut nyt ja tulevaisuudessa?

Caruna katsoo, että sähköisen tietopisteen rahoitusta ja toimialoilta perittäviä maksuja on tässä vaiheessa vaikea arvioida, koska esityksessä EI OLE RIITTÄVÄN TARKASTI KUVATTU TIETOPISTEEN SISÄLTÖÄ, TOIMINNALLISUUKSIA EIKÄ SEN TUOTTAMAA LISÄARVOA ERI TOIMIJOILLE. Ilman tätä tietoa kustannusten kohtuullisuutta ja oikeasuhteisuutta ei ole mahdollista arvioida luotettavasti.

Caruna pitää tärkeänä, että sähköisen tietopisteen kustannusrakenne on LÄPINÄKYVÄ ja että rahoitus sekä perittävät maksut KOHDENTUVAT OIKEASUHTEISESTI NIILLE TOIMIJOILLE, JOTKA TOSIASIALLISTI HYÖTYVÄT TIETOPISTEEN TARJOAMISTA PALVELUISTA. Tietopisteen toiminnallisuudet, rahoitusmalli ja maksut tulee suhteuttaa lakiesityksen varsinaiseen tarkoitukseen. Verkkotoimijat vastaavat muusta verkkotieto-omaisuudestaan osana omaa liiketoimintaansa ja raportoivat näistä tiedoista jo nykyisin useille viranomaisille eri sääntelykokonaisuuksissa.

Mikäli sähköisen tietopisteen toiminnallinen rajausta jää epäselväksi, on olemassa riski, että tietopiste laajenee kustannuksineen PÄÄLLEKKÄISEKSI VERKKOTOIMIJOIDEN JO OLEMASSA OLEVIEN VASTUIDEN JA JÄRJESTELMIEN KANSSA. Tämä heikentäisi sääntelyn kustannustehokkuutta ilman vastaavaa lisähyötyä turvallisuuden tai toiminnan sujuvuuden näkökulmasta.

5. Miten arvioitte verkkotietokyselyn määräajat sekä verkkotoimijalle asetetun määräajan ilmoittaa verkkotietokyselyssä pyydytetyt tiedot Liikenne- ja viestintäviraston tietopisteeseen?

Caruna katsoo, että 5 § 3 momentissa säädetty verkkotietokyselyjen määräajat eivät kaikilta osin tue lain tavoitetta varmistaa, että verkkoinfrastruktuurin sijainti selvitetään aidosti ennen kaivutöihin ryhtymistä ja että rakentaminen on sujuvaa. Esityksessä säädetty 20 päivän vähimmäisaika ei ole linjassa käytännön rakentamis- ja investointiaikataulujen kanssa, erityisesti tilanteissa, joissa rakentamishankkeet etenevät nopeasti.

Carunalla on nykyisin käytössä viiden arkipäivän toimitusaika verkon sijaintitiedoille, ja jo tätä aikataulua pidetään joissain hankkeissa liian pitkänä. Lain tavoitteena on sujuvoittaa rakentamista ja investointeja, mikä on ristiriidassa pitkän vähimmäismääräajan kanssa. Vaikka vähimmäisaikaa on perusteltu sillä, että verkkotoimijat ja Liikenne- ja viestintävirasto ehtivät käsitellä kyselyt ja puuttua mahdollisiin viivästyksiin, tämä perustelu ei ole johdonmukainen hajautetun toimintamallin kanssa.

Mikäli verkkotoimija käyttää 8 §:n mukaista hajautettua toimintamallia, verkkotoimijan on toimitettava pyydytetyt verkkotiedot viimeistään kolmen päivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Tässä tilanteessa pitkä vähimmäismääräaika ei ole tarpeellinen, ja on huolehdittava siitä, ettei viranomaisprosessista muodostu pullonkaula sujuvalle tiedonjakamiselle.

Lisäksi Caruna korostaa, että esityksessä on selkeästi määriteltävä, puhutaanko määräajoissa kalenteripäivistä vai arkipäivistä. Esimerkiksi kolmen päivän velvoite pitkien pyhäjaksojen aikana olisi verkkotoimijoille kohtuuton ja heikentäisi määräaikojen käytännön toteuttamiskelpoisuutta.

6. Miten arvioitte verkkoinfrastruktuurin sijaintitietojen käsittelyn kokonaisturvallisuutta ja uusien turvallisuusvaatimusten riittävyttä ja kattavuutta?

Caruna katsoo, että esityksen kokonaisturvallisuutta on vaikea arvioida, koska SÄHKÖISEN TIETOPISTEEN TOTEUTUSTAPAA, TEKNISTÄ ARKKITEHTUURIA JA SUOJAUSRATKAISUJA EI OLE KUVATTU. Ilman tätä tietoa ei ole mahdollista muodostaa kokonaisarviota siitä, miten sijaintitietojen käsittelyn turvallisuus tosiasiallisesti varmistetaan.

Esityksessä turvallisuusvaatimukset kohdistuvat pääosin verkkotoimijoihin ja niiden järjestelmiin. Tämä ei yksinään takaa kokonaisturvallisuutta, jos KESKITETYN TIETOPISTEEN OMA TIETOTURVA, KÄYTTÖOIKEUKSIEN HALLINTA JA TIEDONVÄLITYKSEN SUOJAUS JÄÄVÄT MÄÄRITTELEMÄTTÄ. Kokonaisturvallisuuden näkökulmasta keskeistä on varmistaa, että nimenomaan keskitetty piste, jossa tietoa yhdistetään, käsitellään ja välitetään, täyttää korkeimmat tietoturva- ja suojausvaatimukset.

Caruna katsoo, että turvallisuussäätelyn painopisteen tulisi olla KESKITETYN TIETOPISTEEN TURVALLISUUDEN VARMISTAMISESSA, ja verkkotoimijoihin kohdistuvien velvoitteiden tulisi olla selkeästi rajattuja, riskiperusteisia ja suhteessa niiden todelliseen rooliin tiedon käsittelyketjussa.

7. Muita huomioita tai kommentteja hallituksen esityksestä?

Lain valmistelussa on tärkeää huomioida jo olemassa oleva, osin päällekkäinen lainsäädäntö, joka asettaa toiminnanharjoittajille vaatimuksia tietoturvasta, turvallisuudesta sekä toiminnan kustannuksia koskevista reunaehdoista ja valvontamalleista. Uuden sääntelyn tulee olla yhteensopivaa tämän kokonaisuuden kanssa, jotta vältetään päällekkäinen hallinnollinen taakka ja ristiriitaiset velvoitteet.

Sähkömarkkinalain mukaan jakeluverkonhaltija ei voi omistaa eikä vastata asiakkaan liittymisjohdosta, vaan liittymisjohto on liittymisen omistuksessa ja vastuulla. Caruna katsoo, että lain 2 §:n kohdissa 1) ja 8) tulisi selkeästi todeta, että LIITYMISJOHDOT OVAT VERKKOINFRASTRUKTUURIA, ja että niiden omistajat ja haltijat ovat verkkotoimijoita silloin, kun verkkoinfrastruktuuri sijaitsee muualla kuin heidän omistuksessaan tai hallinnassaan olevan kiinteistön alueella. Tämä on olennaista, sillä jakeluverkonhaltijoiden vastuualueilla sijaitsee huomattava määrä asiakkaiden omistamia maakaapeleita muualla kuin kiinteistön rajojen sisällä. Lisäksi vastuualueilla kulkee myös esimerkiksi kantaverkkoon liittyneiden toimijoiden suurjännitteisiä maakaapeleita, joiden huomioiminen on turvallisuuden kannalta välttämätöntä.

Verkkotietokyselyä koskevan 12 §:n 1 momentissa säädetään verkkotietokyselyn vähimmäissisällöstä. Esityksen mukaan rajattu maantieteellinen alue voidaan ilmoittaa koordinaatein, piirtämällä alue sähköisen tietopisteen kartalle tai muulla tarkoituksenmukaisella tavalla. Caruna korostaa, että käytännön toteutuksessa tulee huomioida kaivutyön luonne: alueen rajausta tulisi mahdollistaa RIITTÄVÄLLÄ TARKKUUDELLA ESIMERKIKSI VIIVAMAISENA REITTINÄ TAI DWG-AINEISTONA, jossa kaivualueen leveys on määritelty työn edellyttämällä tavalla. Liian epätarkasti määritelty alue johtaa tarpeettomiin maastonäyttöihin varmuuden vuoksi, mikä kasvattaa kustannuksia ja kuormittaa verkkotoimijoita ilman turvallisuushyötyä.

Lopuksi Caruna toteaa, että kattava ja toimiva tietopiste maanalaisesta infrastruktuurista on pitkään odotettu ja lähtökohtaisesti kannatettava ratkaisu työ- ja sähköturvallisuuden parantamiseksi. Lakiesitystä tulee kuitenkin vielä jatkokehittää, jotta kokonaisuudesta muodostuu toimiva, selkeä ja tarkoituksenmukainen. Caruna osallistuu suurena alan toimijana mielellään lain jatkovalmisteluun ja sen yksityiskohtien kehittämiseen.

Liuhala Kalle
Caruna Oy

Wickström Emil
Caruna Networks Oy - Kalle Liuhala, Verkkojohtaja

