

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?

Ensinnäkin Energiavirasto kiinnittää huomiota esitysluonnoksen viranomaisvaikutuksiin. Esityksen mukaan käyttökustannuksia on suunniteltu rahoitettavan Liikenne- ja viestintäviraston, Energiaviraston ja Väyläviraston yhteisrahoituksella jokaisen rahoittaessa noin 400 000 euroa vuodessa. Virasto käsittelee kustannuksia tarkemmin lausunnon kohdassa 4.

Lisäksi Energiavirasto kiinnittää huomiota, että on erittäin todennäköistä, että ehdotetun mukainen esitysluonnos nostaisi sähkö- ja maakaasuverkonhaltijoiden kustannuksia, mikä vääjäämättä näkyisi verkonkäyttäjiltä, kuten kuluttajilta, perittävien verkkopalvelumaksujen hintojen korotuksena. Erityisesti verkkotietojärjestelmälle esitetyt vaatimukset, kuten määräajoin uudistettavat tietoturvallisuustodistukset lisäävät verkonhaltijan nykyisiä kustannuksia.

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

Energiavirasto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksen 7 §:ssä ehdotetaan, että verkkotoimijalla ei olisi velvollisuutta ilmoittaa sähköiseen tietopisteeseen verkkotietoja, jotka koskevat kriittistä infrastruktuuria tai talousvesiverkkoa. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tiettyä rajallista käyttäjäjoukkoa sekä pääsääntöisesti kotitalouksia ja kuluttajia palveleva tietoliikenneinfrastruktuuri tai energiahuollon infrastruktuuri eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti olisi määritelmässä tarkoitettua kriittistä infrastruktuuria. Myöskään sähköyhtiöille yleisesti asetetun jakeluvelvoitteen perusteella ei voitaisi suoraan tehdä tulkintaa siitä, että koko sähköverkko olisi kriittistä infrastruktuuria, koska se tekisi käytännössä lähes tyhjäksi lain soveltamisen sähköverkkoihin. Myöskään yksittäinen osakokonaisuus verkosta ei lähtökohtaisesti olisi kriittistä

infrastruktuuria, ellei se sisällä tai paljasta esimerkiksi verkon ohjaamisen kannalta kriittisiä tietoja, joiden avulla verkkoa voidaan helposti haavoittaa tai lamaannuttaa sen toiminta.

Energiavirasto katsoo, että esityksessä ehdotettu kriittisen infrastruktuurin määritelmän käyttäminen sähköverkkojen kontekstissa on tulkinnanvarainen. Kriittisen infrastruktuurin määritelmä on määritelty myös jo muualla kansallisessa lainsäädännössä yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetussa laissa (310/2025, CER-laki). Energiavirasto katsoo, että lainsäädännössä saman termin käyttäminen eri yhteyksissä ja eri sisällöllä ei ole tarkoituksenmukaista ja johtaa tulkintaepäselvyyksiin.

Terminologian lisäksi Energiavirasto katsoo, ettei sähköverkosta voi erottaa merkittävästi osia, jotka eivät olisi kriittisiä sähköön jakelulle taikka siirrolle. Toisaalta joidenkin osioiden ilmoittamatta jättäminen käänteisesti ilmaisee sähköjärjestelmän keskeisimmät kohteet. Jotkin osat sähköverkosta voivat siten olla kriittisempiä kuin toiset, mutta sähköverkko muodostaa kokonaisuuden, joka on välttämätön palvelun tuottamisen kannalta. Energiavirasto katsoo näin ollen, että esitysluonnoksen terminologiaa ja perusteluja tulisi täsmentää tältä osin. Energiavirasto katsoo, että ilmoitusvelvollisuutta ei tulisi sitoa ”kriittisen infrastruktuurin” määritelmään. Lisäksi ehdotettu ilmoitusvelvollisuuden rajaus ei ole riittävän yksiselitteinen kuvaamaan tällä hetkellä verkonhaltijoiden ilmoitusvelvollisuuden laajuutta.

Energiavirasto pyytää lainvalmistelijoita vielä myös arvioimaan, mitä riskejä liittyy koko Suomen sähkö- ja maakaasujärjestelmän verkostotietojen keräämiseen yhteen keskitettyyn paikkaan nykyisen hajautetun järjestelmän sijaan sekä millä tahoilla olisi pääsyoikeus tätä koskevaan kattavaan tietoon.

Energiavirasto myös tuo esiin, että esitysluonnos jättää epäselväksi, onko kaikilla ehdotetun lain 5 §:ssä säädettyillä työn suorittajilla oikeutta saada tieto verkkoinfrastruktuurin sijainnista tietopisteestä. Ehdotetun lain 3 luvussa tiedon käyttäjät ovat varsin rajoitettu joukko taikka kyseessä tulisi olla kiinteistön omistaja. Ehdotettu sääntely jättää tulkinnanvaraa erityisesti niiden osalta, joilla on sijaintitiedolle vain satunnainen tarve eivätkä täytä määritelmiä esimerkiksi kiinteistön omistajasta taikka toimi maanrakennusallalla. Tällainen taho voisi olla esimerkiksi vuokratontilla sijaitseva asunto-osakeyhtiö.

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

Esitysluonnoksen 2 §:n 9 kohdan nojalla verkkotietojärjestelmän määritelmään kuuluu laajasti verkkotietojen dokumentointiin, hallinnoimiseen sekä luovuttamiseen käytettäviä tietojärjestelmiä. Luokkaan A kuuluvat verkkotietojärjestelmät ovat muun muassa niin sanotun CER-lain mukaisten kriittisten toimijoiden verkkotietojärjestelmät sekä ylipäänsä järjestelmät, joissa käsitellään, säilytetään tai hallinnoidaan merkittäviä määriä verkkotietoja. Luokittelu ei ole riippuvainen siitä,

onko verkkotietojärjestelmä sähköisen rajapinnan kautta muodostanut yhteyden sähköiseen tietopisteeseen.

Energiavirasto pyytää lainvalmistelijoita selventämään, kuuluvatko kaikkien sähkö- ja maakaasuverkonhaltijoiden verkkotietojärjestelmät kyseiseen luokkaan A. CER-lain kriittisiä toimijoita ei ole vielä lausunnon kirjoittamisen aikaan määritetty. Luokkaan A kuulumisen aiheuttaa verkonhaltijoille merkittävän velvoitteen osoittaa vaatimustenmukaisuus ehdotetun 30 §:n mukaisella tietoturvallisuuden arviointilaitoksen antamalla tietoturvallisuuden arviointia koskevalla todistuksella. Todistus on voimassa enintään kolme vuotta. Lisäksi ehdotuksessa ehdotetaan liikenne- ja viestintävirastolle valvontatehtäviä ja valvontatoimivaltuuksia verkonhaltijoiden järjestelmien tietoturvallisuudesta.

Energiavirasto kiinnittää huomiota, että esityksessä ei ole miltään osin arvioitu velvoitteiden ja valvonnan päällekkäisyyttä kyberturvallisuuslain (124/2025), niin sanotun CER-lain (310/2025) ja unionin kyberturvallisuusverkkosäännön (NCCS, (EU) 2024/1366) kanssa. Kaikkien edellä mainittujen säädösten valvonnasta vastaa sähkö- ja maakaasuverkonhaltijoiden osalta Energiavirasto. Energiavirastolle ei ole myöskään säädetty tiedonsaantioikeuksista ehdotetun lain mukaisesta Liikenne- ja viestintäviraston suorittamasta valvonnasta, havainnoista taikka tietoturvallisuuden häiriöistä. Virasto myös kiinnittää huomiota, että ehdotetut velvoitteet ovat vääjäämättä osin päällekkäisiä jo voimassa olevan sääntelyn kanssa.

Energiavirasto korostaa, että lain jatkovalmistelussa olemassa oleva sääntely tulee ottaa huomioon päällekkäisten velvoitteiden ja valvontavastuiden välttämiseksi. Valvovien viranomaisten välinen yhteistyö ja tiedonsaantioikeudet tulee olla myös huomioitu.

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

Esitysluonnoksen mukaan käyttökustannuksia on suunniteltu rahoitettavan Liikenne- ja viestintäviraston, Energiaviraston ja Väyläviraston yhteisrahoituksella jokaisen rahoittaessa noin 400 000 euroa vuodessa. Energiavirasto toteaa, että omaa toimintaa tehostamalla ja säästöillä virasto on jo rahoittamassa monen uuden lakisääteisen tehtävän toimeenpanoa, joten sopeuttamalla tai tehostamalla kustannuksia ei ole mahdollista kattaa viraston rahoitusosuutta nykyisillä ja lähivuosina jopa laskevilla määrärahoilla. Virasto ei siten kykene rahoittamaan osuuttaan ilman virastolle osoitettuja lisämäärärahoja.

Energiavirasto ehdottaa esityksen mukaisen lisärahoituksen kattamiseksi sähkö- ja maakaasuverkkomaksuista annetun lain (950/2012) muutosta, jolla sähkö- ja maakaasuverkkomaksuja korotettaisiin vastaamaan Energiaviraston maksuosuutta. Tällöin syntyy myös vastaavasti tarve korottaa talousarvion kautta maksettavaa Energiaviraston toimintamenorahaa. Vastaavalla tavalla on rahoitettu lain verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja -käytöstä (276/2016) keskitetyn tietopisteen käyttökustannukset.

Lisäksi Energiavirasto tuo esiin perittävistä maksuista esitysluonnoksen 21 §:ssä ehdotettu sääntely näyttötoiminnan kustannuksista. Energiavirasto korostaa, että ehdotetun säännöksen 2 momentin ulkopuolelle tulisi rajata lakisääteistä monopolitoimintaa harjoittavat ja Energiaviraston itsenäisenä ja riippumattomana sääntelyviranomaisena valvomat sähkö- ja maakaasuverkonhaltijat. Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013) 6 §:n nojalla Euroopan unionin sähkö- ja maakaasualaa koskevassa lainsäädännössä tarkoitettuna kansallisena sääntelyviranomaisena toimiessaan Energiaviraston tehtävänä on erityisesti vahvistaa tässä laissa säädetyn menettelyn mukaisesti sähkö- ja maakaasuverkkojen haltijoille siirron ja jakelun hinnoittelua koskevat menetelmät.

Ehdotetun 21 §:n 2 momentin kustannukset ovat osa verkkotoiminnan kustannuksia, joita verkonhaltija voisi periä hinnoittelua koskevan sähkö- ja maakaasu-markkinasääntelyn mukaisesti asiakkailta. Nyt ehdotettu momentti kuitenkin tarkoittaisi, että lain tasolla säänneltäisiin ainoastaan riippumattoman ja itsenäisen sääntelyviranomaisen toimivaltaan kuuluvasta asiasta.

Energiavirasto lisäksi korostaa, että sähkö- ja maakaasumarkkinoiden sääntelyviranomaisen tehtäviä, kuten kohtuullisten kustannusten arviointia, ei voida siirtää Energiavirastolta esimerkiksi Liikenne- ja viestintävirasto Traficomille.

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

Energiavirasto kiinnittää huomiota, että 20-40 vuorokautta ennen tarvetta tehtävä pyyntö toimii teorian tasolla, mutta onko lainvalmistelun yhteydessä selvitetty, kuinka paljon tiedusteluja nykyhetkellä tehdään alle 20 vuorokautta ennen tarvetta? Lisäksi Energiavirasto kiinnittää huomiota, että tiedustelusta ja näyttöpalvelusta ehdotetut säännökset jättävät epäselväksi, miten käsitellään maanrakennusurakoitsijan pyytämien nopeampien alle 20 vuorokauden tarpeesta tehtyjä tiedusteluja, joissa ei ole kyseessä painavasta syystä tehtävästä työstä. Suunnittelun kannalta ehdotettu 20–40 vuorokauden aikaväli on oletettavasti toimiva, mutta tilanteissa, joissa kyseessä on pelkkä kaivuutarve, maanalaisten rakenteiden tiedustelu esitetään todennäköisesti alle ehdotetun 20 vuorokauden.

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

Energiavirasto korostaa, että lain jatkovalmistelussa olemassa oleva sääntely tulee ottaa huomioon päällekkäisten velvoitteiden ja valvontavastuiden välttämiseksi. Energiavirasto pyytää lainvalmistelijoita myös selvittämään, kuuluvatko kaikkien sähkö- ja maakaasuverkonhaltijoiden verkkotietojärjestelmät ehdotettuun luokkaan A. Valvovien viranomaisten välinen yhteistyö ja tiedonsaantioikeudet tulee olla myös huomioitu.

Energiavirasto myös kiinnittää huomiota, että joidenkin verkonosioiden ilmoittamatta jättäminen käänteisesti ilmaisee esimerkiksi sähköjärjestelmän keskeisimmät kohteet.

7. Muita huomioita tai kommentteja hallituksen esityksestä?

Energiavirasto kiinnittää valmistelijoiden huomiota, että esitysluonnosta ei ole lähetetty virastolle lausuttavaksi vaan virasto sai tietää siitä viiveellä muuta kautta. Näin siitä huolimatta, että esitysluonnos koskee keskeisesti Energiaviraston sähkö- ja maakaasumarkkinasääntelyn sekä muun muassa kyberturvallisuuslain nojalla valvomia toimijoita sekä näiden lakisääteisiä velvoitteita, esityksellä muutetaan sähkömarkkinalakia ja esitetään kustannuksia Energiaviraston maksettaviksi. Lisäksi lakiesityksessä esitetyt velvoitteet aiheuttavat kustannuksia sähkö- ja maakaasuverkonhaltijoille, joiden hinnoittelua koskevat menetelmät Energiavirasto vahvistaa unionin sähkö- ja maakaasumarkkinasääntelyn mukaisena kansallisena sääntelyviranomaisena.

Energiavirasto esittää, että Energiavirasto sekä unionin energiamarkkinasääntelyn implementoinnista vastaava työ- ja elinkeinoministeriö huomioidaan paremmin lain jatkovalmistelussa.

Nurmi Simo
Energiavirasto

Siukola Tarvo
Energiavirasto