energiavirasto
energimyndigheten

Tämä on Energiaviraston sähköisesti allekirjoittama asiakirja.		Asiakirjan päivämäärä on:	02.09.2024
Detta är ett dokument som har signerats elektroniskt av Energimyndigheten.		Dokumentet är daterat:	02.09.2024
This is a document that has been electronically signed by the Energy Authority.		The document is dated:	02.09.2024

Esittelijä / Föredragande / Referendary

Nimi / Namn / Name:	Minna Koivula
Pvm / Datum / Date:	02.09.2024

Ratkaisija / Beslutsfattare / Decision-maker

Nimi / Namn / Name:	Simo Nurmi
Pvm / Datum / Date:	02.09.2024

Tämä asiakirja koostuu seuraavista osista:

- Kansilehti (tämä sivu)
- Alkuperäinen asiakirja tai alkuperäiset asiakirjat Allekirjoitettu asiakirja alkaa seuraavalta sivulta. >

Detta dokument består av följande delar:

- Titelblad (denna sida)
- Originaldokument Det signerade dokumentet börjar på nästa sida. >

This document contains:

- Front page (this page)
- The original document(s) The signed document follows on the next page >

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

(toimitetaan sähköpostitse osoitteeseen LiV@eduskunta.fi)

Viite: Asiantuntijalausuntopyyntö hallituksen esityksestä HE 57/2024 vp.

Energiaviraston asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kyberturvallisuusdirektiivin (NIS 2 -direktiivi) täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on 31.7.2024 pyytänyt Energiavirastolta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle kyberturvallisuusdirektiivin (NIS 2 -direktiivi) täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta lausua ja esittää lausuntonaan hallituksen esityksestä seuraavaa:

1 Energiaviraston yleiset näkemykset hallituksen esityksestä

Energiavirasto kannattaa hallituksen esityksessä esitettyjä keskeisiä ehdotuksia ja pitää tehtyjä ratkaisuja perusteltuina. Energiavirasto katsoo, että NIS2-direktiivin[1] toimeenpano kaikkia toimialoja koskevalla yleislailla sektorikohtaisten säännösten sijaan on toimiva ja yhdenmukaisuutta edesauttava ratkaisu. Yleislaissa säädettäisiin kootusti NIS2-direktiivin edellyttämät kyberturvallisuuden riskienhallintaa ja poikkeamaraportointia koskevat vähimmäisvelvoitteet sen soveltamisalaan kuuluville toimijoille.

Yleislaissa säädettäisiin lisäksi direktiivin edellyttämällä tavalla viranomaistehtävistä, eli valvovasta viranomaisesta, velvoitteiden noudattamisen valvonnasta ja valvontatoimivaltuuksista sekä hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Esityksessä on ehdotettu, että valvonta järjestettäisiin hajautetusti. Energiavirasto valvoisi jatkossakin energia-alan toimijoiden kyberturvallisuusvelvoitteita. NIS2-direktiivin piiriin kuuluu kuitenkin edeltäjäänsä verrattuna energiasektorilta laajemmin eri toimijoita ja hallituksen esityksessä on ehdotettu, että Energiavirastolla on jaettu toimivalta energia-alalla Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesin kanssa. Energiavirasto kannattaa esitettyä toimivallanjakoa. Energiavirasto on yhtä mieltä esityksen perusteluista, joiden mukaan valvonnan järjestämistä sektorikohtaisesti puoltaa se, ettei kyberturvallisuus ole valvottavan toimijan muusta toiminnasta erillinen osa, vaan yhteiskunnan digitalisoituessa kyberturvallisuus hahmotetaan toiminnan

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2555, annettu 14 päivänä joulukuuta 2022, toimenpiteistä kyberturvallisuuden yhteisen korkean tason varmistamiseksi kaikkialla unionissa, asetuksen (EU) N:o 910/2014 ja direktiivin (EU) 2018/1972 muuttamisesta sekä direktiivin (EU) 2016/1148 kumoamisesta (NIS 2 -direktiivi).

kokonaisturvallisuuden osa-alueena. Valvonnan toteuttaminen täysin ilman toimialakohtaista ymmärrystä ei ole viranomaisessa mahdollista.

Energiavirasto myös katsoo, että esityksessä on ehdotettu valvoville viranomaisille riittävät toimivaltuudet valvontatehtävien suorittamiseksi. Energiavirasto pitää tärkeänä, että valvoville viranomaisille on lisäksi turvattu mahdollisuus kohdentaa valvontaa riskiperusteisesti ja asettaa tehtäviään tärkeysjärjestykseen. Valvonnan riittävyyden näkökulmasta Energiaviraston resurssit ovat kuitenkin kriittisessä roolissa. Valvonnan resursseja käsitellään tarkemmin tämän lausunnon luvussa 2.2.

Energiavirasto kiittää lainvalmistelijoita sidosryhmiä osallistavasta NIS2-direktiivin toimeenpanosta. Energiavirasto on lausunut hallituksen esityksen luonnoksesta ja lausuntokierroksen jälkeen esitykseen on tehty useita tärkeitä selvennyksiä ja täsmennyksiä. Energiavirastolle on ollut tärkeää, että NIS2-direktiivin toimeenpaneva kansallinen laki on mahdollisimman selkeä ja täsmällinen soveltamisalaltaan ja velvoitteiltaan. Energia-alaa koskeva lainsäädäntö pohjautuu laajasti EU-oikeuteen, jolloin on myös keskeistä, että tuleva kansallinen laki on yhdenmukainen ja sovellettavissa yhdessä muun EU-lainsäädännön kanssa. Erityisesti vireillä olevalla CER-direktiivin[2] toimeenpanolla sekä kesäkuussa 2024 voimaan tulleella sähköalan kyberturvallisuusverkkosäännöllä[3] on monia yhtymäkohtia NIS2-direktiivin kanssa. Energiavirasto katsoo, että hallituksen esityksessä on onnistuttu varsin hyvin ottamaan huomioon edellä mainitut seikat.

Energiavirasto korostaa, että sujuvalla viranomaisyhteistyöllä voidaan saavuttaa niin tehokkuutta velvoitteiden valvonnassa kuin myös vaikuttavuutta koko yhteiskunnan kyberturvallisuustason nostamisessa. Energiavirasto pitää tärkeänä, että ehdotetussa laissa turvataan ilmoitetun poikkeaman aikainen tiedonvaihto viranomaisten kesken, viranomaisten ja toimijoiden välillä sekä yhtenäinen kansallinen tilannekuva.

Energiavirasto pitää tärkeänä, että sääntelyä kehitetään tarvittaessa lain täytäntöönpanon myötä saatujen kokemusten perusteella.

Seuraavassa luvussa 2 Energiavirasto tuo esiin kaksi pääteemaa, jotka Energiavirasto katsoo keskeisimmiksi huomioiksi hallituksen esityksestä. Lisäksi Energiavirasto nostaa esiin luvussa 2.3 muutamia pienempiä huomioita ja täsmennyksiä esitykseen.

2 Energiaviraston huomiot esitykseen

2.1 Koosta riippumattomat toimijat

NIS2-direktiivin soveltamisala määräytyy karkeasti kahdella tapaa. Liitteessä mainittua toimintaa harjoittava yritys kuuluu lain soveltamisalaan joko kokoperusteisesti ja poikkeuksellisesti koostaan riippumatta. Lisäksi soveltamisalaan kuuluvat CER-direktiivin mukaisiksi kriittisiksi toimijoiksi tunnistetut toimijat. Hallituksen

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2557, annettu 14 päivänä joulukuuta 2022, kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta.

[3] Komission delegoitu asetus (EU) 2024/1366, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2024, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/943 täydentämisestä vahvistamalla verkkosääntö rajat ylittävien sähkönsiirtojen kyberturvanäkökohtia koskevista toimialakohtaisista säännöistä.

esityksessä ehdotetaan NIS2-direktiivin mukaisesti, että yrityksillä on velvollisuus tunnistaa itsensä lain soveltamispiiriin kuuluvaksi toimijaksi ja myös ilmoittautua niille viranomaisille, jotka valvovat kyseisen toimijan NIS2-velvoitteita.

Energiaviraston nostaa esiin, että hallituksen esityksessä on ehdotettu, että lain tasolla säädetään neljästä kriteeristä, joiden nojalla yritykset kuuluvat lain soveltamisalaan koostaan riippumatta. Kyseiset kriteerit ovat kuitenkin varsin yleisellä tasolla määritettyjä, jonka vuoksi yritysten on lähes mahdotonta tulkita itsenäisesti ja yhdenmukaisesti kriteerien täyttymistä.

Hallituksen esityksen sivulla 153-154 todetaan seuraavaa:

> *"Pykälän 4 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä 3 momentin 1–4 alakohdissa tarkoitetuista kriteereistä. Kriteerien täsmentäminen voisi olla lain soveltamisen kannalta lakiteknisesti tarpeellista. Toimijoissa, joita kriteerit koskevat on kyse erityislaatuista toimintaa harjoittavista toimijoista, jotka kuuluisivat toiminnan erityisen laadun vuoksi poikkeuksellisesti lain velvoitteiden soveltamisalaan niiden koosta riippumatta. Ottaen huomioon 3 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettujen kriteerien ja NIS2-direktiivin 2 artiklan 2 kohdan b-e alakohtien laatu, yksittäisen yrityksen käytettävissä olevien tietojen perusteella voi osoittautua epävarmaksi, täyttääkö yritys 1–4 kohdassa tarkoitettuja kriteereitä. Näin ollen kriteerien täsmentäminen valtioneuvoston asetuksella olisi tarpeen oikeustilan tarkentamiseksi siitä, milloin yksittäinen toimija täyttää 3 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetun kriteerin EU-säädöksen velvoittavan soveltamisalan täsmentämiseksi.*
>
> *Valtioneuvoston asetuksella 3 momentissa tarkoitettujen kriteerien täsmentäminen myös selkeyttäisi oikeustilaa niille yrityksille, jotka harjoittavat liitteessä I tai II tarkoitettua toimintaa tai ovat niissä tarkoitettua toimijatyyppiä, mutta alittavat keskisuuren yrityksen määritelmän. Tällaisten yritysten osalta voisi olla oikeudellisesti haastavaa arvioida yrityksen näkökulmasta sitä, onko toiminnassa kyse 3 momentin 1-4 kohdissa tarkoitetusta tilanteesta, niillä tiedoilla, joita yrityksellä on käytettävissään, kriteerien laatu huomioon ottaen. Lisäksi tulkinnallisuus koskisi hyvin laajaa joukkoa suomalaisia pien- ja mikroyrityksiä. Tulkinnallisuus aiheuttaisi tarpeetonta hallinnollista taakkaa pien- ja mikroyrityksille, mikäli 3 momentissa tarkoitettuja kriteerejä ei täsmennettäisi valtioneuvoston asetuksella."*

Laissa mainitut neljä kriteeriä luovat tulkintaepäselvyyttä erityisesti energia-alalla. Energiavirasto on edellä mainituista hallituksen esityksen perusteluista yhtä mieltä ja pitää erittäin tärkeänä, että valtioneuvoston asetus annetaan yhdessä NIS2-direktiivin kansallisen lain kanssa. Nyt ehdotetussa hallituksen esityksessä on todettu, että soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden tulisi ilmoittautua valvovalle viranomaiselle vuoden 2024 loppuun mennessä. Näin ollen kriteereitä tulisi täsmentää niin pian kuin mahdollista. Energiavirasto pitää myös soveltamisalan selkeyttä ehdottomana edellytyksenä, koska ehdotetussa laissa on lisäksi säädetty ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä koskevasta seuraamusmaksusta.

Lisäksi alan yritysten sekä Energiaviraston asiaan käytettävien vähäisten resurssien vuoksi soveltamisalan tulisi olla mahdollisimman selkeä ja yksiselitteinen. Ilman valtioneuvoston asetusta Energiavirasto katsoo ehdotetun lain soveltamisalan epäselväksi, joka myös tulee johtamaan väärinkäsityksiin ja suuren selvitystyöhön.

Edellä mainituista syistä Energiavirasto kunnioittavasti ehdottaa, että jos valtioneuvoston asetus ei ole annettavissa lähellä ehdotetun lain voimaantuloa lokakuussa 2024, valiokunta harkitsee ilmoittautumisvelvoitteelle lain 47 §:ssä ehdotetun siirtymäsäännöksen pidentämistä esimerkiksi vuoden 2025 loppuun. Siirtymäsäännöksen pidentämisen voisi myös rajata poikkeusperusteella soveltamisalaan tunnistettaviin toimijoihin, vaikka Energiavirasto pitää vuoden 2024 siirtymäaikaa kaikille toimijoille varsin lyhyenä.

2.2 Energiaviraston resurssit

Energiavirasto toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotetut säädösmuutokset ja niiden sisältämät lisätehtävät aiheuttavat Energiavirastolle lisäkustannuksia, joita ei voida kattaa viraston nykyisillä ja lähivuosina jopa laskevilla määrärahoilla. Energiavirastolle on nyt esityksessä ehdotettujen tehtävien lisäksi tullut ja on lähiaikoina tulossa muitakin uusia tehtäviä, joiden hoitamiseksi viraston määrärahoja ei ole tarpeellisilta osin tarkistettu, mikä jo nykyisellään vaikeuttaa virastolle kuuluvien lakisääteisten tehtävien tarkoituksenmukaista hoitamista. Uudet lisätehtävät ja nykyisten tehtävien laajeneminen ilman määrärahalisäyksiä vaikeuttaa tilannetta entisestään.

Energiavirasto korostaa, että kaikki sen tehtävät ovat lakisääteisiä toimeenpanotehtäviä, ja yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta ne perustuvat Suomea velvoittavaan energia- ja ilmastopolitiikan EU-sääntelyyn. Virasto ei voi jättää mitään niistä tekemättä ilman, että se laiminlyö sille viranomaisena osoitettujen tehtävien hoitamisen ja Suomi sitä koskevat EU-velvoitteet. Energiavirasto korostaa, että virasto ei mitenkään kykene järjestelemään nykyisten lakisääteisten tehtäviensä toimeenpanoa siten, että tässä lakiesityksessä sille esitettävät uudet lakisääteiset tehtävät saataisiin edes välttävästi toimeenpantua tiedossa olevalla rahoituksella. Tämä johtaa myös tilanteeseen, jossa viraston valvonta- ja edistämistehtävien hoitamiseen käytettävissä olevien resurssien vajeen takia virasto ei enää kaikilta osin voi tarjota sen asiakkaina olevien energia-alan yritysten tarvitsemia lakisääteisiä viranomaispalveluja, eikä myöskään suorittaa tarvittavaa viranomaisvalvontaa yrityksiä kohtaan.

Energiavirasto katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotettujen säännösten myötä virastolle tulevien uusien ja laajenevien tehtävien asianmukainen hoitaminen edellyttääkin niistä aiheutuvien lisäkustannusten huomiointia viraston määrärahoissa vuodesta 2025 alkaen.

Energiavirasto on mahdollisimman realistisesti arvioinut ehdotuksen sisältämien virastolle tulevien lisätehtävien kokonaisvaikutukseksi 2 henkilötyövuotta, mikä vastaa pysyvästi noin 160 000 euron vuosittaista lisäkustannusta. Resurssiarviossa on huomioitu valvottavien toimijoiden lukumäärän kasvu, valvonnan laajeneminen sekä yksityiskohtaistuminen sekä nykytila, jossa Energiavirastolle resursoitu kyberturvallisuusosaaminen ei ole riittävällä tasolla NIS2-direktiivin mukaisten tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen.

Yllä mainittujen henkilökustannusten lisäksi Energiavirasto on katsonut, että ehdotetun lain täytäntöönpanon myötä Energiaviraston on otettava käyttöön erillinen asiankäsittelyjärjestelmä, jossa voidaan käsitellä ja arkistoida sähköisesti TL III-luokiteltua materiaalia. Energiavirasto arvioinut käsittelyjärjestelmän

kertaluontoisen kustannusarvion olevan noin 0,4 M€ vuodelle 2025 sekä järjestelmän vuosittaiset ylläpitokustannukset 0,06 M€ vuodesta 2026 eteenpäin. Energiavirasto kuitenkin pitää kustannustehokkaampana vaihtoehtona, että valvoville viranomaisille rakennettaisiin viranomaisten yhteinen hallinnonalat ylittävä TL III-materiaalin käsittelyyn ja arkistointiin soveltuva sähköinen järjestelmä.

Lisäksi Energiavirasto on arvioinut, että NIS2-toimijaluettelon vaatiman järjestelmän kehittäminen edellyttää kertaluontoista 20 000 € kustannusta vuonna 2024 ja vuodesta 2025 eteenpäin järjestelmän ylläpitokustannuksia 2500 € per vuosi olettaen, ettei toimijaluettelon ylläpito vaadi koodaustöitä.

Energiavirasto on arvioinut nyt kyseessä olevan NIS2-direktiivin täytäntöönpanon lisäksi CER-direktiivistä aiheutuvia resurssitarpeita ja esittänyt erikseen arvion kyberturvallisuusverkkosäännön täytäntöönpanoon vaadittavista resursseista. NIS2- ja CER-direktiivien sekä kyberturvallisuusverkkosäännön täytäntöönpanosta Energiavirastolle tulevat tehtävät tukevat toisiaan ja nämä synergiahyödyt on jo huomioitu Energiaviraston resurssiarvioissa. Energiavirastolle ei ole tähän mennessä kuitenkaan myönnetty lainkaan edellä mainittujen säädösten täytäntöönpanon kannalta välttämättömiä lisäresursseja. Resurssien vajavaisuus koskettaa myös Energiavirastoa valvottavana toimijana, jolle osoitetaan uusia velvoitteita ehdotuksessa liittyen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) muuttamiseen.

Energiavirasto korostaa, että ilman tässä lausunnossa esitettyjä lisäresursseja uusiin tehtäviinsä se ei kykene asianmukaisesti toimeenpanemaan ehdotettuja lainsäädännön muutoksia. Tämän seurauksena on, että lainsäätäjän tahtotila jää toimeenpanematta eivätkä säädösten tavoitteet toteudu. Koska nyt kyseessä oleva sääntely perustuu Euroopan unionin sääntelyyn, jäävät myös EU:ssa asetetut Suomea jäsenvaltiona koskevat velvoitteet täyttämättä. Nykyisten resurssien vähyys lähellä säädösten voimaantuloa merkitsee myös sitä, että valmistautuminen lainsäädännön täytäntöönpanoon, mukaan lukien valvottaville toimijoille annettava tuki, jää minimaaliseksi. Tämä on valitettavaa, kun samaan aikaan kyseessä on merkittävistä useita toimialoja mullistavista sääntelykokonaisuuksista, joilla pyritään vastaamaan muun muassa digitaalisen yhteiskunnan haasteisiin.

Energiaviraston esittämät lisäresurssit ovatkin siis olennainen ja välttämätön osa tätä lainsäädäntöuudistusta ja sen toteutumista käytännössä.

Energiavirasto pyytää eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokuntaa varmistamaan, että ehdotuksen asianmukaisen toimeenpanon varmistamiseksi sen sisältämät uudet ja laajenevat viraston tehtävät huomioitaisiin Energiaviraston määrärahoissa.

2.3 Muut pienemmät huomiot

Energiavirasto kiinnittää huomiota, että Energiaviraston ja Tukesin toimivallanjaon viimeisin muotoilu on päivittämättä joidenkin perustelutekstin kohtien osalta. Maakaasun toimittajat on ehdotettu kuuluvan Energiaviraston valvottaviksi toimijoiksi varsinaisessa lakiehdotuksessa ja perusteluiden sivulla 60. Tästä poikkeavia mainintoja on sivuilla 105 ja 191.

Energiavirasto nostaa esiin myös puutteen sivulla 239, josta puuttuu perustelut sähkömarkkinalain 49 a § 5 momentin poistamiselle. Ehdotuksen sivulla 245 mainita kuitenkin on.

3 Lopuksi

Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle kyberturvallisuusdirektiivin (NIS 2 -direktiivi) täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Energiavirasto katsoo, että esityksellä parannetaan yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisten toimijoiden ja keskeisten palveluiden kyberturvallisuutta sekä kyberhäiriöiden sietokykyä ja kykyä palautua kyberhyökkäyksistä tai muista tietojärjestelmiin ja viestintäverkkoihin haitallisesti vaikuttavista häiriöistä.

Energiavirasto kiittää myös lain valmistelijoita sidosryhmiä osallistavasta säädösvalmistelusta ja katsoo, että esityksessä tehdyt ratkaisut kansallisesta toimeenpanosta ovat perusteltuja. Energiavirasto on kuitenkin kiinnittänyt lausunnossaan huomiota, että lain täytäntöönpano edellyttää soveltamisalaa koskevan valtioneuvoston asetuksen säätämistä. Jos valtioneuvoston asetus ei ole annettavissa yhdessä ehdotetun lain kanssa, ilmoittautumisvelvoitetta koskevan siirtymissäännöksen pituutta tulisi harkita uudelleen. Energiavirasto lisäksi korostaa, että valvovan viranomaisen esittämät lisäresurssit ovat olennainen ja välttämätön osa ehdotetun lain täytäntöönpanolle ja tavoitteiden toteutumiselle.