

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston direktiiviksi (Euroopan kriittinen infrastruk-
tuuri)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 12 päivänä joulukuuta 2006 tekemä ehdotus neuvoston direktiiviksi Euroopan elintärkeiden infrastruktuurien määrittämi-

sestä ja nimeämisestä sekä niiden suojaamisen parantamistarpeen arvioimisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2007

Sisäasiainministeri *Anne Holmlund*

Neuvotteleva virkamies Jukka Metso

MUISTIO

EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI EUROOPAN ELINTÄRKEIDEN INFRASTRUKTUURIEN MÄÄRITTÄMISESTÄ JA NIMEÄMISESTÄ SEKÄ NIIDEN SUOJAAMISEN PARANTAMISTARPEEN ARVIOIMISESTA

1 Ehdotuksen tavoite ja soveltamisala

Euroopan unionissa on jo usean vuoden ajan ollut valmisteilla Euroopan elintärkeiden infrastruktuurien suojaamisen kokonaistrategia.

Lokakuussa 2004 komissio antoi tiedonannon ”kriittisten infrastruktuurien suojelu terrorismin torjunnassa” (toimitettu eduskunnalle E 123/2004 vp). Neuvosto hyväksyi myöhemmin samana vuonna terroriuhkien ja -iskujen seurauksia koskevan EU:n yhteisvastuuohjelman ja pyysi komissiota tekemään ehdotuksen elintärkeiden infrastruktuurien suojaamista koskevaksi ohjelmaksi.

Marraskuussa 2005 komissio hyväksyi ”vihreän kirjan” suojaamisohjelmasta (KOM (2005) 576 lopullinen). Jäsenmailta ja yksityiseltä sektorilta saamiensa lausuntojen pohjalta komissio antoi 12.12.2006 tiedonannon elintärkeiden infrastruktuurien suojaamista koskevasta EU:n ohjelmasta (KOM (2006) 786), sekä teki ehdotuksen neuvoston direktiiviksi Euroopan elintärkeiden infrastruktuurien määrittämisestä ja nimeämisestä sekä niiden suojaamisen parantamistarpeen arvioimisesta (KOM (2006) 787 lopullinen).

Elintärkeillä (kriittisillä) infrastruktuureilla tarkoitetaan sellaisia omaisuuseriä tai niiden osia, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi. Euroopan kriittisellä infrastruktuurilla tarkoitetaan sellaisia kriittisiä infrastruktuureja, joiden vahingoittuminen tai tuhoutuminen aiheuttaisi huomattavia seurauksia kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa tai vain yhdessä jäsenvaltiossa siinä tapauksessa, että kyseinen infrastruktuuri sijaitsee toisessa jäsenvaltiossa.

Euroopan unionissa on tiettyjä elintärkeitä infrastruktuureja, joiden vahingoittuminen tai tuhoutuminen aiheuttaisi seurauksia useammassa jäsenvaltiossa. Tällaiset elintärkeät

infrastruktuurit, joilla on valtioiden rajat ylittäviä vaikutuksia, tulisi määrittää ja nimetä Euroopan elintärkeiksi infrastruktuureiksi. Niiden heikkouksien ja turvallisuusvajeiden kartoittamisesta ja selvittämisestä olisi hyötyä koko EU:lle ja se toisi turvallisuuteen lisäarvoa. Se myös vahvistaisi EU:n sisämarkkinoiden kykyä turvata yritystoiminnan kannattavuutta.

Vain yhteisen toimintakehyksen avulla voidaan varmistaa, että Euroopan elintärkeiden infrastruktuurien turvaamisen parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä toteutetaan johdonmukaisesti ja yhtenäisesti. Komission näkemyksen mukaan edellä mainittu voidaan toteuttaa vain direktiivin avulla. Näin varmistetaan, että

a) infrastruktuurit on suojattu asianmukaisesti,

b) kaikkia EU:n elintärkeiden infrastruktuurien sidosryhmiä koskevat samat oikeudet ja velvollisuudet sekä

c) sisämarkkinoiden vakaus on turvattu. Infrastruktuurien tehokas suojaaminen edellyttää sidosryhmien keskinäistä viestintää, koordinoitua ja yhteistyötä sekä kansallisella että EU:n tasolla.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotuksessa esitetään toimenpiteet, joiden avulla EU:n laajuiset infrastruktuurit voidaan nimetä ja määrittää sekä arvioida tarvetta parantaa niiden suojaamista.

Koska Euroopan kriittiset infrastruktuurit ulottuvat yli valtioiden rajojen, niiden tunnistamisessa ja nimeämisessä olisi EU:ssa hyvä olla yhdenmukainen menettely. Se myös edistäisi yhteistä turvallisuutta samoin kuin sisämarkkinoiden kykyä turvata yritystoiminnan kannattavuus. Vain yhteinen toimintakehys varmistaa sen, että toimenpiteitä toteutetaan johdonmukaisesti ja yhtenäisesti.

Infrastruktuurien tehokas suojaaminen edellyttää kaikkien sidosryhmien panostusta asiaan sekä kansallisella että EU-tasolla. EU:ssa on jo toteutettu suuri määrä alakohdista sääntelyä, jolla on vaikutuksia suojaamisohjelmaan.

Erityisen oikeusperustan puuttuessa direktiiviehdotus perustuu EY-sopimuksen 308 artiklaan ja Euratom-sopimuksen 203 artiklaan. Kumpikin artikla määrää samasta päätöksen-tekojärjestelmästä: neuvosto antaa säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan. Komissio pyytää lausunnon myös Euroopan keskuspankilta.

SEY 308 artiklaa käytetään oikeusperustana silloin, jos jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteiden saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa, eikä perussopimuksissa ole yksityiskohdaisempia määräyksiä siihen tarvittavasta oikeusperustasta. Unionin nykyisiin perustamissopimuksiin ei sisälly nimenomaista pelastuspalvelua tai ehdotuksen mukaista kriittisiä infrastruktuureja koskevaa oikeusperustaa. Pelastuspalvelu mainitaan kuitenkin perustamissopimuksen 3 artiklan 1 u) -kohdan toimenpideluettelossa, joilla toteutetaan yhteisön tavoitteita.

Direktiiviehdotuksessa on 14 artiklaa. Sen keskeisiä osia ovat 2 artiklan määritelmät, 3 artiklan infrastruktuurien määrittäminen, 4 artiklan nimeäminen, 5 artiklan turvallisuussuunnitelmat, 6 artiklan turvallisuusyhteys-henkilö, 7 artiklan kansalliset uhkakuvat ja riskiselvitykset. Lisäksi 9 artiklan yhteyspisteet ja 10 artiklan suojaamistoimenpiteet luovat keskeisen toimintaympäristön.

1 artiklassa esitetään direktiivin aihe, jonka on tarkoitus ottaa EU:ssa käyttöön yhteinen menettely määrittää ja nimetä EU:n elintärkeitä infrastruktuureita. Direktiivillä on myös tarkoitus säätää suojaamisen parantamistarpeen arvioimisesta.

2 artiklassa kerrotaan direktiivin ja suojaamisohjelman kannalta tärkeimmät termit ja niiden sisältö. Kohdassa määritellään sellaiset termit, kuten

- 1) elintärkeä infrastruktuuri,
- 2) Euroopan elintärkeä infrastruktuuri,
- 3) vakavuus,
- 4) haavoittuvuus,

5) uhka ja

6) riski.

Euroopan elintärkeällä infrastruktuurilla tarkoitetaan toimintoa, jonka vahingoittuminen tai tuhoutuminen aiheuttaisi huomattavia seurauksia kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa tai vain yhdessä jäsenvaltiossa siinä tapauksessa, että kyseinen toiminto sijaitsee toisessa jäsenvaltiossa.

3 artiklassa esitetään menettely EU:n elintärkeiden infrastruktuurien määrittämistä varten. Menettely on kolmivaikutteinen. Ensin komissio yhteistyössä jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa laatii horisontaaliset ja alakohtaiset kriteerit, jotka hyväksytään komiteamenettelyllä. Kriteerit laaditaan kohteen vaurioitumisen vakavuuden perusteella. Sen jälkeen jäsenvaltio määrittää infrastruktuurit alueellaan, jotka voivat aiheuttaa vakavia seurauksia vaurioituessaan ja täyttävät em. kriteerit.

4 artiklassa esitetään menettely Euroopan elintärkeiden infrastruktuurien nimeämistä varten. Komissio laatii alustavan luettelon infrastruktuureista jäsenvaltioiden ilmoitusten perusteella. Luettelo vahvistetaan komiteamenettelyllä.

5 artiklassa käsitellään turvallisuussuunnitelmia. Omistajien ja ylläpitäjien velvollisuus on laatia turvallisuussuunnitelma liitteen II mukaisesti. Turvallisuussuunnitelman tulisi sisältää

- a) tärkeiden omaisuuserien määrittäminen
- b) riskianalyysi uhkakuvien ja seurausten perusteella
- c) vastatoimien ja -menettelyjen esittely perustuen pysyviin ja porrastettuihin turvatoimiin

Tämänkin artiklan täytäntöönpano on pitkälti sidottu komitologiamenettelyyn.

6 artiklassa määritellään turvallisuusyhteyshenkilö, jollainen pitäisi olla kaikilla Euroopan elintärkeiksi infrastruktuureiksi nimeytyillä kohteilla. Hänen tehtävä on olla kontaktipiste viranomaisen ja omistajan/ylläpitäjän välillä.

7 artiklassa säädetään kertomusten laatimisesta. Kunkin jäsenvaltion on annettava alueellaan sijaitsevista kohteista uhka-arviot ja niihin liittyvät riskit vuoden kuluessa siitä kun ne on nimetty direktiivin alaisiksi kohteiksi. Komissio arvioi selvitysten perusteella

tarvitaanko lisää suojaamistoimenpiteitä. Artiklassa säädetään myös yhteisten menettelyjen laatimisesta Euroopan elintärkeisiin infrastruktuureihin liittyen riskien, uhkien ja heikkouksien arviointia varten käyttäen komiteamenettelyä.

8 artikla antaa komissiolle mahdollisuuden tukea kansallisia menettelyjä käyttäen parhaita ratkaisuja.

9 artikla säädetään kansallisista yhteyspisteistä.

10 artikla käsittelee suojaamista koskevaa tiedonvaihtoa ja luottamuksellisuutta. Tämä on toiminnan yksi keskeinen osa-alue, joka edellyttää erityistä varovaisuutta, sillä kriittiset infrastruktuurit ovat pääosin yksityisen sektorin omistamia ja hoitamia.

11 artiklalla säädetään komiteamenettelystä. Komitea muodostetaan 9 artiklan mukaisista yhteyspisteistä ja se toimii sekä neuvoo-antavana että säätelykomiteana. Komiteamenettelyä käytetään 3, 4, 5 ja 7 artikloissa esitettyissä päätöksenteoissa.

12 artikla käsittelee toimeenpanoa.

13 artikla koskee voimaantuloa.

14 artikla osoittaa direktiivin jäsenvaltioille.

Liitteessä I on luettelo toimialoista, joilla infrastruktuureita odotetaan ilmenevän. Luettelosta ilmenee, että sektoreita on 11: energia, ydinvoimateollisuus, tieto- ja viestintätekniikka, vesi, elintarvikkeet, terveydenhuolto, rahoituspalvelut, liikenne, kemianteollisuus, avaruus ja tutkimuslaitteistot.

Liite II määrittelee tarkemmin turvallisuussuunnitelman sisällön.

3 Käsittelyvaiheet

3.1 Kansallinen käsittely

Sisäasiainministeriö on 7.2.2007 lähettänyt Eduskunnalle E-kirjelmän ehdotuksesta kriittisten infrastruktuurien suojeleohjelman perustamiseksi (E 170/2006 vp). Kirjelmä sisälsi myös ennakkoilmoituksen ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi.

Kantaa direktiiviehdotukseen ovat ottaneet mm. LVM, KTM, STM, UM, VM, OM ja YM sekä Huoltovarmuuskampus. Asiaa on käsitelty EU-asioiden komiteassa 23.5.2007.

Jatkovalmistelussa jatketaan tarkemmin yksityisen sektorin kantojen selvittämistä.

3.2 Ehdotuksen käsittely EU:n toimielimissä

Ehdotus esiteltiin 19.12.2006 neuvoston pelastuspalvelutyöryhmässä. Varsinainen työryhmäkäsittely alkoi 29.1.2007. Käsittely on edennyt varsin hitaasti jäsenmaiden hyvin erilaisista näkemyksistä johtuen. Todennäköisesti ehdotus saadaan hyväksyttyä aikaisintaan loppuvuodesta 2007.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 19.4.2007 antoi asiasta päätelmät. Neuvosto ilmaisi tyytyväisyytensä komission ehdotukseen antaa direktiivi. Se kehottaa päätelmissään jäsenmaita ja komissiota jatkamaan keskusteluja antamiensa päätelmien pohjalta.

Ehdotuksen käsittely Euroopan parlamentin valiokunnassa (kansalaisvapaudet sekä oikeus- ja sisäasiat) on meneillään ja parlamentin kanta on odotettavissa touko- tai kesäkuussa 2007.

Euroopan keskuspankki antoi lausuntonsa 13.4.2007.

Komissio on käynnistänyt sektorikohtaisen EU:n kriittisen infrastruktuurin tarkastelun. Komissio antoi 2.2.2007 energia- ja kuljetus-sektoria koskevan tiedonannon ja valmisteilla on lentoliikennettä (lentokenttiä) koskeva tiedonanto. Tiedonannosta on valmisteilla E-kirjelmä.

Komission on tarkoitus antaa alkuvuodesta 2008 päätösehdotus kriittisten infrastruktuurien hälytys- ja tiedotusjärjestelmän (CIWIN) perustamisesta. Päätösehdotuksesta tullaan aikanaan informoimaan eduskuntaa.

4 Vaikutukset Suomen kansalliseen lainsäädäntöön, ml. Ahvenanmaan asema

Koska kyseessä on direktiivi, se saatetaan voimaan EU:n jäsenmaissa kansallisella lainsäädännöllä. Direktiivin täytäntöönpano edellyttäneen jonkin verran muutoksia sektorikohtaiseen lainsäädäntöön, lähinnä koskien yrityksille asetettavia suunnitteluvaihtoehtoja. Tarkempaa selvitystä sektorilainsäädännön täydennystarpeista ei ole kuitenkaan vielä tehty. Joillakin sektoreilla vastaavia velvoit-

teita on jo lainsäädännössä. Muun muassa teleoperaattorit ja rahoitusala ovat lakisääteisen varautumisen alaisia ja toimittavat raportit myös valvovalle viranomaiselle. Muilla sektoreilla on sopimusperusteisia suunnitteluvelvoitteita, esimerkiksi kaupan keskusliikkeet tekevät laajaa valmiustyötä ilman lakisääteistä velvoitetta.

Direktiiviehdotuksesta eri toimialojen kansallisille viranomaisille ja yksityisille yrityksille aiheutuvia velvoitteita sekä lainsäädäntövaikutuksia on vielä selvitettävä tarkemmin jatkovalmistelussa.

Valtioneuvosto arvioi jatkovalmistelussa tarkemmin myös direktiiviehdotuksen vaikutuksia perusoikeuksien toteutumisen kannalta sekä ehdotuksen vaikutusta Ahvenanmaan asemaan.

5 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksesta voi aiheutua kriittisen infrastruktuurin omistajalle /ylläpitäjälle (toiminnanharjoittajalle) sekä viranomaisille kustannuksia riippuen siitä, missä laajuudessa direktiiviehdotuksessa esitetyt asiat on jo aikaisemmin otettu kansallisissa järjestelyissä huomioon.

Komission ehdotuksessa ei ole tarkemmin arvioitu kansallisille viranomaisille tai yksityiseen sektoriin kohdistuvia kustannusvaikutuksia. Komission on tarkoitus esittää kustannusarvioita sektorikohtaisten kriteerien määrittämisen yhteydessä.

Kansallisen yhteyspisteen sekä toiminnanharjoittajien yhteyshenkilöiden tehtävät ovat uusia ja niistä seuraa mahdollisesti resurssitarvetta, jota ei ole kuitenkaan vielä pystytty arvioimaan.

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotus on lähtökohdiltaan hyvä ja kannattaa sitä, että EU:ssa käydään keskustelua kriittisen infrastruktuurin suojauksesta ja sen merkityksestä. Ehdotuksessa on kuitenkin suuria ongelmia, erityisesti komitologiamenettelyyn liittyen. Valtioneuvosto katsoo, että kriittisten infrastruktuurien määrittely, nimeäminen ja lisäsuojaustarpeen arvioiminen on säilytettävä jäsenvaltioilla toissijaisuusperiaate

huomioon ottaen. Ehdotuksen mukaan esimerkiksi eurooppalaisten infrastruktuurien määrittämisessä käytettävät kriteerit hyväksytään komiteamenettelyssä. Valtioneuvosto suhtautuu tähän hyvin kriittisesti, koska kriteereitä on pidettävä direktiivin olennaisena osana. Kriteerien määrittely voidaan nähdä teknisenä kysymyksenä, mutta kriittiseen infrastruktuuriin liittyen niiden määrittelyllä voi usein olla yhteiskunnallisia vaikutuksia. Kriteerien määrittämisellä voi olla myös lainsäädännöllisiä vaikutuksia. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komitologiamenettelyä ei tämän instrumentin osalta tule käyttää lainsäädännön alaan kuuluvien kysymysten ratkaisemiseen. Tällaisia olisivat ainakin kriittisen infrastruktuurin omistajalle tai ylläpitäjälle asetettavat velvoitteet, joista tulee Suomessa säätää lailla. Tämän instrumentin osalta komitologiamenettely voisi tulla kyseseen ainoastaan täytäntöönpanoon ja voimaan saattamiseen liittyviin kysymyksiin. On epäselvää, liittyykö kriittisen infrastruktuurin määrittelyyn, nimeämiseen ja lisäsuojaustarpeen arvioimiseen asioita, joita voidaan pitää puhtaasti täytäntöönpanona tai voimaan saattamisena.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU-tason kriittisten infrastruktuurien suojaamisohjelma on ohjeellinen, eikä siitä säädetä direktiivillä. Sitä vastoin siihen kuuluvat kohteiden määrittelykriteerit, nimeäminen ja lisäsuojaustarpeen arviointi voidaan toteuttaa jäsenmaita velvoittavalla direktiivillä.

EU-tason kriittisten infrastruktuurikohteiden tunnistamisen ja nimeämisen perusteiden vahvistaminen velvoittavalla säädöksellä takaisi jäsenmaiden kesken tasapuolisen ja yhtenäisen lähestymistavan ja käytännön. Jos vastaavat kriteerit annettaisiin vain ohjeellisesti vaihtelisivat. Infrastruktuurin perusteita, päätöksentekomenettelyä ja -rakennetta sekä täytäntöönpanoa koskevat säännökset vaativat kuitenkin vielä selkiyttämistä.

Valtioneuvosto pitää toimialakohtaista kriittisen infrastruktuurin suojauksen tarkastelua ja määrittelyä sekä lisäsuojaustarpeen tarpeiden analysointia tarpeellisena.

Valtioneuvosto kannattaa velvoitteita, jotka koskevat turvallisuussuunnitelmien laadintaa,

ylläpitoa ja suunnitelmien toimittamista jäsenvaltion viranomaiselle sekä turvallisuusyhteyshenkilöiden nimeämistä. Ehdotuksen mukaan turvallisuusyhteyshenkilöt raportoivat sen maan viranomaiselle, jossa kyseinen infrastruktuuri sijaitsee, eivätkä suoraan komissiolle. Epäselvää on miten tässä asiassa toimitaan monikansallisten yritysten osalta.

Tärkeää on, että toiminnanharjoittajille direktiivillä säädettävät velvoitteet eivät suo-

malaisten toiminnanharjoittajien osalta merkitsisi huomattavasti nykyistä raskaampia velvoitteita esimerkiksi turvallisuussuunnitelmien osalta. Lisäksi on tarpeellista huomioida luottamuksellisten tietojen turvaaminen ja se, että tietojen luovutussäännökset eivät muodostu ongelmallisiksi Suomen perustuslain näkökulmasta.

Valtioneuvosto pitää oikeusperustan (SEY 308 artikla) valintaa perusteltuna.