

Valtioneuvoston asetus yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittävistä lentoasemista ja satamista

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään ilmailulain (864/2014) 128 a §:n sekä eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain (485/2004) 7 e §:n nojalla, sellaisina kuin niistä ovat ilmailulain 128 a § laissa (xxx/xxxx) sekä eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain 7 e § laissa (xxx/xxxx) :

1 §. Yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittäviä ovat lentoasemat, joiden kautta kulkevien matkustajien määrä edellisenä kalenterivuotena on ollut suurempi kuin 5 miljoonaa.

2 §. Yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittäviä ovat satamat, joiden

- 1) kautta kulkevien ulkomaan matkustajien määrä edellisenä kalenterivuotena on ollut suurempi kuin 4 miljoonaa tai
- 2) kautta kulkevan ulkomaan tavaraliikenteen yhteenlaskettu määrä on ollut suurempi kuin 10 miljoonaa tonnia.

3 §. Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä toukokuuta 2018.

VALTIONEUVOSTON ASETUS YHTEISKUNNAN TOIMINNAN KANNALTA MERKITTÄVISTÄ LENTOASEMISTA JA SATAMISTA

PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

PERUSTELUT

1 Nykytila

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen laeiksi Euroopan unionin verkko- ja tietoturvadirektiivin täytäntöönpanoon liittyvien lakien muuttamisesta 19.12.2017 (192/2017). Esityksellä saatettaisiin osaksi kansallista lainsäädäntöä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiseksi koko unionissa ((EU) 2016/1148), *jäljempänä verkko- ja tietoturvadirektiivi*.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tietojärjestelmien tietoturvallisuuteen ja tietoturvaloukkauksista ilmoittamiseen liittyviä velvollisuuksia erälle yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisten palvelujen tarjoajille sekä digitaalisten palveluiden tarjoajille. Lisäksi säädettäisiin näiden velvoitteiden valvonnasta sekä viranomaisten välisestä yhteistyöstä.

Velvollisuudet koskevat yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisiä palveluntarjoajia liikenteen ohjauksen, liikenneinfrastruktuurin ylläpitämisen, energian jakelun ja vesihuollon alueella sekä pilvipalveluita, verkossa toimivia markkinapaikkoja ja hakukoneita.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia tietoyhteiskuntakaareen (917/2014), ilmailulakiin (864/2014), rautatielakiin (304/2011), alusliikennepalvelulakiin (623/2005), eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annettuun lakiin (485/2004) (*jäljempänä satamien turvatoimilaki*), liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017), sähkömarkkinalakiin (588/2013), maakaasumarkkinalakiin (587/2017), vesihuoltolakiin (119/2001), sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettuun lakiin (590/2013) sekä Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008).

Ilmailulakiin ja satamien turvatoimilakiin ehdotetuilla muutoksilla yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittävän lentoaseman pitäjä sekä yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittävän sataman pitäjä velvoitettaisiin huolehtimaan verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuudesta ja ilmoittamaan merkittävistä tietoturvallisuuden liittyvistä häiriöistä Liikenteen turvallisuusvirastolle. Valtioneuvostolle on annettu asetuksenantovaltuus sen osalta milloin lentoasemaa tai satamaa olisi pidettävä yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittävänä.

Hallituksen esityksen ilmailulakia ja satamien turvatoimilakia koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan asetuksenantovaltuutuksen tarkoituksena olisi, että asetuksella voitaisiin tarkoituksenmukaisin raja-arvoin määritellä ne satamat, joidenka pitäjiin riskienhallintavelvoitetta sovellettaisiin, sillä kaikkia satamanpitäjiä ei olisi tarkoituksenmukaista pitää verkko- ja tietoturvadirektiivin mukaisin keskeisten

palveluiden tarjoajina. Arvioidessa sitä, onko toimija yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittävä, olisi huomioitava verkko- ja tietoturvadirektiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaiset kriteerit.

2 Ehdotetut muutokset

2.1 Yleistä

Verkko- ja tietoturvadirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on veloitettava yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisten palveluiden tarjoajat huolehtimaan verkko- ja tietojärjestelmien tietoturvallisuuteen liittyvästä riskien hallinnasta sekä ilmoittamaan merkittävistä tietoturvapoikkeamista viranomaiselle. Verkko- ja tietoturvadirektiivi veloittaa jäsenvaltiot määrittämään direktiivin soveltamisalan mukaisilla toimialoilla ja niiden osa-alueilla keskeisten palvelujen tarjoajat, jotka ovat sijoittautuneet niiden alueelle.

Direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa on määritelty kriteerit keskeisten palvelujen tarjoajien määrittämiseksi. Direktiivin mukaan keskeisen palvelun tarjoajan on tarjottava palvelua, joka on keskeinen yhteiskunnan tai talouden kriittisten toimintojen ylläpitämiseksi. Tämän palvelun on oltava riippuvainen verkko- ja tietojärjestelmistä. Lisäksi palveluun kohdistuvalla poikkeamalla tulisi olla direktiivin 6 artiklassa tarkoitettu merkittäviä haitallisia vaikutuksia kyseisen palvelun tarjoamiseen.

Direktiivin 6 artiklan mukaan merkittävän haitallisen vaikutuksen arvioinnissa on otettava huomioon

- asianomaisen toimijan tarjoamasta palvelusta riippuvaisten käyttäjien lukumäärä;
- muiden direktiivin liitteessä II tarkoitettujen toimialojen riippuvaisuus kyseisen toimijan tarjoamasta palvelusta;
- vaikutus, joka poikkeamilla voisi olla vakavuutensa ja kestoensa perusteella talouden ja yhteiskunnan toimintoihin tai yleiseen turvallisuuteen;
- kyseisen toimijan markkinaosuus;
- maantieteellinen levinneisyys alueella, johon poikkeama saattaa vaikuttaa sekä
- toimijan merkitys palvelun riittävän tason ylläpitämisessä ottaen huomioon kyseisen palvelun tarjoamista koskevien vaihtoehtoisten keinojen saatavuus.

Lentoasemat

Lentoasemat ovat Suomessa merkittävässä asemassa matkustajaliikenteessä ja lentomatkustajien määrä kasvaa. Suomen lentomatkustajien määrä ylitti vuonna 2017 20 miljoonan matkustajan rajan.

Helsinki-Vantaan lentokentällä vuonna 2017 kotimaan ja ulkomaan matkustajia oli yhteensä 18 892 386. Helsinki-Vantaan lentokenttä on matkustajamäärän osalta ylivoimaisesti suurin. Toiseksi suurin lentoasema matkustajamäärältään oli Oulu (923 246) ja kolmanneksi suurin Rovaniemi (579 470).

Helsinki-Vantaan lentoaseman matkustajaliikenteestä yli 16 miljoonaa matkustajaa oli kansainvälisillä lennoilla. Kotimaan matkustajia kulki Helsinki-Vantaan kautta lähes 3 miljoonaa. Oulun ja Rovaniemen lentokenttien matkustajaliikenteestä suurin osa oli kotimaan liikennettä (Oulu 851 542 matkustajaa, Rovaniemi 455 589 matkustajaa).

Kotimaan liikenteessä on usein lentoliikenteelle vaihtoehtoisia kulkumuotoja tarjolla, kuten junia tai linja-autoja. Sen sijaan ulkomaan liikenteessä ei lentoliikenteelle vertailukykyistä vaihtoehtoista ratkaisua ole useinkaan saatavilla. Tämän vuoksi etenkin ulkomaan matkustajaliikenteen määrä on merkityksellinen arvioidessa lentoaseman merkitystä yhteiskunnan toiminnalle. Myös mahdollisilla tietoturvallisuuteen

liittyvillä häiriöillä, jotka kohdistuisivat lentoasemiin, joiden kautta kulkee paljon ulkomaan lentoliikennettä, voisi todennäköisemmin vaikuttaa myös toisiin Euroopan unionin jäsenvaltioihin. Kuitenkin myös kotimaan matkustajien määrällä voisi olla yhteiskunnan kannalta merkittävä vaikutus, mikäli se kasvaisi hyvin suureksi.

Tavaraliikennettä Finavian lentokenttien kautta kulki vuonna 2016 yhteensä 183 442 tonnia. Lentorahdin osuus ulkomaankaupan arvosta on noin 10 %. Tavaraliikenteen osalta lentoasemien kautta kulkevan tavaraliikenteen määrä on huomattavasti pienempi kuin satamien. Tämän vuoksi lentoasemien merkittävyyttä arvioidessa matkustajaliikenteen määrää voitaisiinkin pitää keskeisenä kriteerinä.

Satamat

Ulkomaan kaupan kuljetuksista merikuljetuksia oli vuonna 2014 96 miljoonaa tonnia ja maakuljetuksia noin 11 miljoonaa tonnia. Suomen ulkomaankaupassa liikkuvasta tavarasta tonnikilometreissä 96 prosenttia kulkee merirahtina. Siten elinkeinoelämä ja koko muu yhteiskunta ovat riippuvaisia satamien toiminnasta.

Suomessa on 72 kansainvälisen liikenteen satamaa, mutta satamien koko ja toiminta vaihtelee. Kymmenen suurinta satamaa käsittelee noin 80 % merikuljetusten kokonaisvolyymista. Suomen suurimmat satamat tavaramäärällä mitattuna ovat Kilpilahti, HaminaKotka ja Helsinki. Suurimmat vientisatamat ovat HaminaKotka ja Kilpilahti. Tuonnissa merkittävimmät ovat Kilpilahti ja Helsinki. Satamien ulkomaan tavaraliikennettä vuonna 2016 kuvataan tarkemmin taulukossa 1.

Matkustajaliikennettä koskien ulkomaan matkustajaliikenteessä Helsingin satama on ylivoimaisesti suurin. Helsingin satama oli vuonna 2017 Euroopan vilkkain matkustajasatama. Helsingin sataman osuus manner-Suomen ja ulkomaiden välisestä matkustajaliikenteestä on 80 prosenttia kaikista satamista. Turun yliopiston Brahea-keskuksen toteuttaman Helsingin Sataman vaikuttavuustutkimuksen (2016) mukaan Helsingin sataman vaikutukset pääkaupunkiseudun matkailupalveluissa, hotelli- ja ravintola-alalla, liikenteessä ja vähittäiskaupassa ovat merkittäviä. Helsingin jälkeen eniten ulkomaan matkustajaliikennettä on Turun ja Maarianhaminan satamista. Satamien ulkomaan matkustajaliikenteen jakautuminen satamittain kuvataan tarkemmin taulukossa 2.

Taulukko 1. Satamien ulkomaan tavaraliikenne, 2016 (Liikenneviraston ulkomaan meriliikenteen tilastot)

Satama - Hamn	2016		Yhteensä
	Tuonti	Vienti	
	Import	Export	Summa
	tonnia - ton		
Kilpilahti - Sköldvik	12 635 434	8 903 201	21 538 635
HaminaKotka	3 294 804	9 024 676	12 319 480
Helsinki - Helsingfors	5 835 903	5 557 114	11 393 017
Kokkola - Karleby	1 373 739	4 818 525	6 192 264
Rauma - Raumo	1 728 522	3 856 228	5 584 750
Naantali - Nådendal	3 691 128	1 686 984	5 378 112
Raahe - Brahestad	4 112 725	732 642	4 845 367

Hanko - Hangö	2 058 661	2 734 332	4 792 993
Tornio - Torneå	1 721 808	1 314 158	3 035 966
Oulu - Uleåborg	1 425 125	1 535 105	2 960 230

Taulukko 2. Ulkomaan matkustajaliikenteen jakautuminen satamittain, 2016 (Liikenneviraston ulkomaan meriliikenteen tilastot)

**Matkustajia yhteensä -
Passagerare inalles**

HaminaKotka	Helsinki	Turku	Naantali	Maarianhamina	Långnäs	Eckerö	Vaasa	Lappeenranta	Muut	Yhteensä
	Helsingfors	Åbo	Nådendal	Mariehamn			Vasa	Villmanstrand	Övriga	Summa
-	12 321 484	2 722 148	153 063	2 484 582	8 917	970 791	184 191	16 213	403	18 862 559

Satamien merkitystä yhteiskunnan toiminnalle arvioitaessa keskeisinä kriteereinä voitaisiin edellä esitetyn perusteella pitää ulkomaan tavaraliikenteen yhteenlaskettua määrää sekä ulkomaan matkustajaliikenteen määrää.

Kotimaan tavaraliikenteessä vesiliikenteen merkitys on huomattavasti tieliikennettä ja rautatieliikennettä vähäisempi. Suomessa tapahtuvassa tavaraliikenteessä kuorma-autojen kuljettama tavaramäärä oli yhteensä 274 miljoonaa tonnia. Rautateiden tavarakuljetusten määrä oli vuonna 2014 37 milj. tonnia. Kotimaan vesiliikenteen tavaramäärä oli vuonna 2014 kaikkiaan 5,5 miljoonaa tonnia.

Kuten lentoliikenteenkin osalta kotimaan matkustajaliikenteessä on usein meriliikenteelle vaihtoehtoisia kulkumuotoja tarjolla, kuten junia tai linja-autoja. Sen sijaan meriliikenteen merkitys on suuri erityisesti läheisiin kaupunkeihin, kuten Helsingin ja Tallinnan välisessä matkustajaliikenteessä. Tämän vuoksi etenkin ulkomaan matkustajaliikenteen määrä on merkityksellinen arvioidessa sataman merkitystä yhteiskunnan toiminnalle.

Vaihtoehtoisesti yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisinä voitaisiin pitää myös esimerkiksi EU:n nk. TEN-T ydinliikenneverkkoon kuuluvia lentoasemia ja satamia. TEN-T liikenneverkkoon kuuluvat lentoasemat ja satamat on määriteltävä asetuksen (EU) N:o 1315/2013 unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi liitteessä II. Lentoasemista ydinverkkoon kuuluvat Helsinki-Vantaa sekä Turku. Satamista TEN-T ydinverkkoon kuuluvat HaminaKotkan, Helsingin, Turun ja Naantalın satamat. Mikäli yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisinä pidettäisiin TEN-T ydinverkon satamia soveltamisalaan ei kuuluisi Kilpilahden satama, joka on kuitenkin ylivoimaisesti suurin ulkomaan tavaraliikenteen määrällä mitattuna. Tämän vuoksi ulkomaan matkustajaliikenteen ja tavaraliikenteen määriin perustuvia raja-arvoja voitaisiin pitää tarkoituksenmukaisempina velvoitteiden rajaamiseksi yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisille toimijoille.

2.2 Yksityiskohtaiset muutokset

1 §

Pykälässä säädettäisiin yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittävistä lentoasemista. Pykälän mukaan yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittäviä ovat lentoasemat, joiden kautta kulkevien matkustajien määrä edellisenä kalenterivuotena on ollut suurempi kuin 5 miljoonaa. Lentomatikustajien määrä Suomessa oli vuonna 2017 noin 22 miljoonaa. Näin yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittävänä pidettäisiin lentoasemaa, jonka kautta olisi kulkenut lähes viidennes kaikkien lentomatikustajien määrästä. Matkustajamäärässä otettaisiin huomioon sekä ulkomaan että kotimaan matkustajien määrä.

2 §

Pykälässä säädettäisiin yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittävistä satamista. Pykälän mukaan yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittäviä ovat satamat, joiden kautta kulkevien ulkomaan matkustajien määrä edellisenä kalenterivuotena on ollut suurempi kuin 4 miljoonaa tai kautta kulkevan ulkomaan tavaraliikenteen yhteenlaskettu määrä on ollut suurempi kuin 10 miljoonaa tonnia. Ulkomaan matkustajaliikenne satamissa oli 2016 yhteensä lähes 19 miljoonaa matkustajaa. Näin yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittävänä pidettäisiin satamaa, jonka kautta olisi kulkenut lähes viidennes kaikkien satamien kautta kulkeneiden ulkomaanmatkustajien määrästä.

Tavaraliikenteen osalta yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittävänä pidettäisiin satamaa, jonka kautta kulkevan ulkomaan tavaraliikenteen yhteenlaskettu määrä on ollut suurempi kuin 10 miljoonaa tonnia. Satamien kautta kulkevan tavaraliikenteen yhteenlaskettu määrä oli vuonna 2016 noin 95 miljoonaa tonnia. Näin yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittävänä pidettäisiin satamaan, jonka kautta olisi kulkenut noin 10 prosenttia kaikista satamien kautta kulkevasta ulkomaan tavaraliikenteestä.

3 Esityksen vaikutukset

Asetuksella ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia siinä tarkoitetuille yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittävien satamien taikka lentoasemien pitäjille. Asetuksella säädetään ilmailulakiin ja satamien turvatoimilakiin ehdotettujen velvoitteiden soveltamisalasta. Velvoitteet koskisivat ehdotetun lainsäädännön mukaisesti sataman pitäjää sekä lentoaseman pitäjää, eivät muita toimintoja satamassa tai lentoasemalla. Velvoitteiden sisältö määräytyy lainsäädännön perusteella ja velvoitteiden vaikutuksia on arvioitu hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksen mukaan uusista velvoitteista ei synny merkittäviä kustannuksia palveluntarjoajille. Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy jo ennestään ehdotetun kaltaisia riskienhallintavelvoitteita. Lisäksi palvelun tarjoajalle on jätetty harkintavalta sen suhteen, millaisiin konkreettisiin toimenpitein se huolehtii riskien hallinnan toteuttamisesta. Tämä mahdollistaa uusien velvoitteiden mukaisten toimenpiteiden huomioimisen osana palvelun tarjoajan kokonaisvaltaista liiketoiminnan riskien hallintaa. Tietoturvallisuuden liittyvien häiriöiden raportoinnista voi aiheuta palvelun tarjoajalle esimerkiksi tietojärjestelmiin liittyviä kustannuksia. Ottaen huomioon kuitenkin jo voimassa olevan lainsäädännön ilmoitusvelvollisuudet, ei ehdotettavista uusista raportointivelvoitteista voida katsoa syntyvän merkittäviä taloudellisia vaikutuksia palvelun tarjoajille. Asetuksesta ei tule uusia velvoitteita toiminnanharjoittajille tai viranomaisille.

Asetuksen mukaisilla raja-arvoilla eikä sillä kuuluuko satama tai lentoasema näin asetuksen soveltamisalaan ole vaikutuksia satamien tai lentoasemien saamaan taloudelliseen tukeen, kuten esimerkiksi EU:n TEN-T verkoston rahoitukseen.

Asetuksella rajataan ilmailulakiin ja satamien turvatoimilakiin ehdotettujen muutosten soveltamisalaa niin, että ilmailulain ja satamien turvatoimilain tietoturvasuutta koskevia velvoitteita sovellettaisiin vain verkko- ja tietoturvadirektiivin 5 artiklassa tarkoitettuihin keskeisten palveluiden tarjoajiin. Näin direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa vältettäisiin kansallisen lisäsääntelyn syntymistä. Koska lentokenttien ja satamien koko vaihtelee merkittävästi, soveltamisalan rajauksella voitaisiin varmistaa se, ettei velvoitteita sovellettaisi epätarkoituksenmukaisesti pienimuotoiseen toimintaan. Näin voidaan välttää tarpeettoman hallinnollisen taakan syntyä.

4 Asian valmistelu

Luonnos valtioneuvoston asetuksesta on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Liikenne- ja viestintäministeriö on lähettänyt luonnoksen lausunnoille helmikuussa 2018.

5 Voimaantulo

Asetus ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2018.