

Komission ja ulkosuhdehallinnon yhteistiedonanto EU:n kaapeliturvallisuuden toimintasuunnitelmasta

Kokous

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio ja EU:n korkea edustaja antoivat 21.2.2025 yhteistiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle merikaapeleita koskevasta EU:n kaapeliturvallisuuden toimintasuunnitelmasta (EU Action Plan on Cable Security, JOIN(2025) 9 final).

Komissio esitteli tiedonannon oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 6.-7.3.2025. Tiedonantoa tullaan käsittelemään pääasiallisesti neuvoston pelastuspalvelutyöryhmässä, mutta sen horisontaalisuuden vuoksi sitä tullaan käsittelemään myös muissa työryhmissä.

Suomen kanta

Suomi tukee lähtökohtaisesti tiedonannon tavoitteita ja suurinta osaa toimenpiteistä, jotka vahvistavat merikaapeleiden turvallisuutta ja resilienssiä sekä toimia kansainvälisen oikeuden vahvistamiseksi tältä osin. Suomi on peräänkuuluttanut (E-kirje E 32/2024) strategisia ja pitkäjänteisiä lisätoimenpiteitä monimutkaisiin ja rajat ylittäviin kriiseihin, jotka edellyttävät EU-tason varautumista, kuten merenalaisen kaapeli-infrastruktuurin ja siitä riippuvaisten palvelujen häiriönsietokyvyn kasvattaminen. Suomi pitää tärkeänä, että toimintasuunnitelmassa ja sen toimenpiteiden priorisoinnissa tunnustetaan Itämeren alueen erityinen tilanne ja kohonneet riskit.

Suomi pitää hyvänä, että tiedonanto tarkastelee merenalaisen infrastruktuurin turvallisuutta laajasta kokonaisturvallisuusajatteluun perustuvasta näkökulmasta. Suomi pitää tärkeänä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksenteon ja keinovalikoiman vahvistamista erilaisiin riskeihin ja uhkien varautumiseksi ja niihin vastaamiseksi.

On tärkeää, että kaapeliturvallisuutta edistävässä työssä hyödynnetään täysimääräisesti asianmukaisten EU-säännösten liikkumavara ja huomioidaan olemassa olevat EU-tason järjestelmät ja -suositukset. Suomi pitää kannatettavana, että viranomaisten ja kaapelinomistajien välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa kehitettäisiin koko EU:n alueella. Suomi

tukee yhteisen harjoittelun lisäämistä ja yhtenäisten toimintatapojen kehittämistä yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden kanssa, mutta mahdollisessa EU:n merenalaisen kaapeli-infrastruktuurin kartoituksessa ja riskiarvioinneissa on oltava varovainen, ettei tiedon keskittäminen aiheuta tarpeettomia riskejä.

Suomi pitää hyvänä, että tiedonannossa tarkastellaan erilaisia merenalaisen kaapeli-infrastruktuurin valvontamahdollisuuksia. On huomioitava, että toimivalta niin vahinko- kuin pahantahtoisen toiminnan tapauksissa on kansallisilla viranomaisilla. Suomi tukee hankkeita, jotka parantavat näiden viranomaisten kyvykkyyttä vastata uhkiin. Suomi pitää tärkeänä, että toimivaltaiset viranomaiset, kykenevät itsenäisesti luomaan merialueen uhkista riskianalyysit ja saavat tätä varten tarvittavan tiedon.

Suomi kannattaa EU:n yhteisten suorituskkyjen tehokasta käyttöä merialueella tapahtuviin uhkiin vastaamiseksi. Suomi pitää tärkeänä, että merikaapeleihin liittyviä teknologisia kyvykkyyksiä kehitetään ja otetaan käyttöön yhteistyössä teollisuuden kanssa. Teknologisten kyvykkyyksien osalta on tärkeää tunnistaa eurooppalaisten teknologioiden hyödyntäminen ja tietoisesti pyrkiä välttämään riippuvuutta kolmansista maista.

Suomi pitää hyvänä, että EU-tasolla selvitetään edellytyksiä pilotoida Itämeren alueella merialuekohtaista valvontamekanismia Digitaalinen Eurooppa -ohjelman rahoituksella. Tässä työssä on tärkeää huomioida yksityisten yritysten rooli sekä jäsenvaltioiden eri viranomaisten tehtävien, toimivaltuuksien ja kyvykkyyksien yhteensovittaminen. Tilannekuvan muodostamisen ja yhteistyön parantamisen osalta on tärkeää tarkastella olemassa olevia järjestelyitä ja niiden kehittämistä kustannustehokkuuden näkökulmasta. Yhteistyö Naton kanssa valvonnan kehittämisessä tulee huomioida ja hyödyntää täysimääräisesti sekä täydentävästi EU-tason yhteistyön kanssa.

Merelliseen tilannekuvaan liittyvän tiedonvaihdon kehittämiseksi tarvitaan sitä tukevat kansainväliset tietojärjestelmärakenteet, jotka mahdollistavat turvallisuusluokitellun tiedon asianmukaisen käsittelyn. Merellistä tilannekuvaa ja tiedonvaihtoa kehittäessä tulisi huomioida kansallisen turvallisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien edellyttämät reunaehdot. Suomi tukee ja edistää aktiivisesti yhteisen tietojenvaihtoympäristön nopeaa käyttöönottoa.

Suomi pitää tärkeänä, että merikaapeleiden korjauskapasiteettia kehitetään ja tukee toimenpiteitä esimerkiksi modulaarisen korjauskapasiteetin kehittämiseksi. Tässä työssä on olennaista selvittää olemassa olevien säädösten ja mekanismien tarjoamat mahdollisuudet ja arvioida tarvetta kehittää niitä edelleen esimerkiksi osana varautumisunionistrategian toimeenpanoa. Suomi pitää tärkeänä, että korjauskapasiteettia priorisoidaan Itämerelle ja on tyytyväinen siihen, että tiedonannossa on tunnistettu, että mahdollisesti hankittavilla korjausaluksilla tulee olla kyky toimia jääolosuhteissa ja kyvykkyys vastata monenlaisiin uhkiin, kuten ympäristövahinkoihin.

Suomi pitää hyvänä, että nykyisen rahoituskehyskauden puitteissa EU-rahoitusta osoitettaisiin niin korjauskapasiteetin kuin merikaapeleiden turvallisuuden kasvattamiseksi siihen soveltuvista olemassa olevista rahoitusohjelmista. Suomi suhtautuu avoimesti nykyisten rahoitusohjelmien käyttöön rikkoutuneiden kriittisten merenalaisten infrastruktuurien korjaamiseen.

Suomi pitää hyvänä, että tiedonanto kattaa sekä tietoliikenne- että energiainfrastruktuurin. Suomi katsoo, että energiasektorin resilienssiä tulisi EU:ssa edelleen kehittää laajemmin.

Suomi pitää keskeisenä, että tiedonanto tunnistaa Venäjän käyttämään varjolaivastoon liittyvät riskit ja tarpeen vahvistaa varjolaivaston toimintaan vaikuttavia EU-tason

toimenpiteitä. Suomi kiinnittää myös huomiota siihen työhön, jota Helsingissä järjestetyn Itämeren alueen Nato-jäsenmaiden huippukokouksen 14.1.2025 osallistujamaat tekevät jo kansainvälisen merioikeuden ja merioikeusyleissopimuksen tulkinnassa sekä kriittisen merenalaisen infrastruktuurin suojaamisen yhteisymmärrysasiakirjan aikaansaamiseksi.

Suomi on sitoutunut jatkamaan yhteistyötä EU:n kaapeliturvallisuustyökalupakin kehittämiseksi. Suomi tukee laaja-alaista lähestymistapaa, joka huomioi taloudellisen turvallisuuden näkökohdat mukaan lukien merikaapeleiden toimitusketjujen turvallisuuden. Suomi pitää tärkeänä EU:n ulkoisten ja sisäisten poliittisten linjojen koherenssia merikaapeliturvallisuuden edistämiseksi ja tukee EU:n digitaalisten ulkosuhteiden ja kansainvälisen yhteistyön vahvistamista kaapeliturvallisuudessa.

Suomi määrittelee tarkemmat kannat komission tuleviin lyhyen aikavälin ehdotuksiin erillisissä selvityksissä. Komission keskipitkän ja pitkän aikavälin ehdotusten liittyessä tulevaan EU:n monivuotiseen rahoituskehukseen (2028-), muodostetaan niitä koskevat Suomen kannat osana rahoituskehukseen liittyvää kannanmuodostusta.

Pääasiallinen sisältö

Tausta

Toimintasuunnitelma kattaa sekä viestintä- että sähkökaapelit. Toimintasuunnitelma perustuu kokonaisturvallisuusajattelulle ja on osa laajempaa unionin varautumisen kokonaisuutta. Tiedonanto rakentuu neljän kokonaisuuden ympärille, jotka ovat ennaltaehkäisy, havaitseminen, vaste ja korjaus, sekä pelote.

Toimintasuunnitelmassa todetaan, että viestintäkaapelit yhdistävät jäsenmaat toisiinsa ja EU:n muuhun maailmaan. Merenalaisissa viestintäkaapeleissa kulkee 99 prosenttia mannertenvälisestä tietoliikenteestä. Merenalaiset sähkökaapelit mahdollistavat jäsenvaltioiden sähkömarkkinoiden yhdentymistä, vahvistavat niiden toimitusvarmuutta ja toimittavat merellä tuotettavaa uusiutuvaa energiaa mantereelle. Tiedonannon mukaan merenlaiseen infrastruktuuriin kohdistetut tahalliset sabotaasitoimet voivat aiheuttaa merkittävän riskin EU:lle ja sen jäsenmaille.

Merenalaisen kaapeli-infrastruktuurin turvallisuutta ja häiriönsietokykyä käsiteltiin vuonna 2024 annetussa suosituksessa merenalaisten kaapeli-infrastruktuurien turvallisuudesta ja häiriönsietokyvystä sekä valkoisessa kirjassa Euroopan digitaalisen infrastruktuurin tarpeiden hallinnasta (E-kirje 42/2024 vp). Suosituksen toteuttamiseksi komissio perusti asiantuntijaryhmän, joka koostuu jäsenvaltioiden viranomaisista ja EU:n kyberturvallisuusvirastosta (ENISA).

Toimintasuunnitelmassa todetaan, että esitetyt toimet täydentävät useita EU:n aiempia aloitteita merenalaisen infrastruktuurin turvallisuuden lisäämiseksi. Toimet täydentävät lisäksi Naton nykyisiä toimia, ja tukevat kansallisia ja alueellisia tavoitteita. Yhdessä nämä vahvistavat EU:n sitoutumista kriittisen merenalaisen infrastruktuurin suojaamiseen, mikä on olennaista yhteiskuntien toimivuudelle, viestintäyhteyksille ja energiavarmuudelle.

Ennaltaehkäisy

Toimintasuunnitelman tavoite on vähentää kaapeli-infrastruktuuriin liittyviä häiriöitä, sekä parantaa unionin valmiuksia torjua eri toimijoiden mahdollisuuksia heikentää unionin turvallisuutta. Näitä edistettäisiin relevantin EU-säätelyn tehokkaalla täytäntöönpanolla, tietoliikennekaapeleihin liittyvien riskien paremmalla hallinnalla sekä

investoinneilla uusiin kaapeliyhteyksiin häiriönsietokyvyn lisäämiseksi. Lisäksi perustettaisiin teollisuuden foorumi, joka valmistelisi teollisen tiekartan valvonta- ja suojausteknologioiden käyttöönottamiseksi merenalaisissa kaapeli-infrastruktuureissa.

Toimenpiteinä esitetään, että:

- Vuoden 2025 viimeiseen neljännekseen mennessä komissio, yhteistyössä jäsenvaltioiden, ENISAn ja kaapeli-asiantuntijaryhmän kanssa kartoittaisi olemassa olevaa ja suunnitteilla olevaa merenalaista viestintäkaapeli-infrastruktuuria, toteuttaisi kartoituista merenalaisista kaapeleista riskiarvion, loisi kaapeliturvallisuuustyökalupakin sekä priorisointilistan Euroopan intresseissä olevista kaapeliprojekteista (Cable Projects of European Interest, CPEIs).
- Vuoden 2025 loppuun mennessä komissio ehdottaisi Verkkojen Eurooppa (CEF) -asetuksen V liitettä muuttavaa delegoitua säädöstä, jotta Euroopan intresseissä olevia viestintäkaapeliprojekteja voitaisiin priorisoida CEF-rahoitushauissa.
- Komissio arvioisi energian huoltovarmuusviitekehyksen ja kiinnittäisi erityistä huomiota kriittiseen energiainfrastruktuuriin sekä fasilitoisi investointeja kriittisiin energia-kaapeleihin European Grids Packagen avulla.
- Jäsenvaltiot täytäntöönpanisivat NIS2- ja CER-lainsäädännön kiireellisesti kansallisesti. Komissio kannustaa jäsenvaltioita varmistamaan, että kaikki merenalaisen kaapeli-infrastruktuurin omistajat kuuluisivat kansallisen NIS2-lainsäädännön alle. Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi huomioida CER-direktiivin täytäntöönpanossa sellaiset yritykset, jotka tarjoavat välttämättömiä palveluja merenalaiselle energian- sekä tiedonsiirrolle.
- Jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että sähkökaapelit on suunniteltu ja asennettu turvallisuuden maksimoivalla tavalla.
- sähkökaapelit on suunniteltu ja asennettu turvallisuuden maksimoivalla tavalla.

Havaitseminen

Toimintasuunnitelmassa ehdotetaan perustettavaksi merialuekohtaisia valvontajärjestelyjä kattavan tilannekuvan muodostamiseksi ja kaapeleihin kohdistuvien uhkien havaitsemiseksi. Ehdotuksessa järjestelyt perustuvat vapaaehtoisuuteen. Toimintasuunnitelmassa ehdotetaan Itämerelle perustettavaksi alueellisen integroidun valvontajärjestelyn pilottia, johon olisi mahdollista saada EU-rahoitusta. Myös unionin puolustusrahoitusta, kuten ehdotettua puolustusteollisuusohjelmaa (European Defence Industry Programme), esitetään hyödynnettävän valvontakyvykkyyden ja -teknologian kehittämiseksi ja etenkin alueellisten valvonta- ja tietokeskusten sotilaallisen ulottuvuuden rahoittamiseksi. Myös Euroopan puolustusrahostoa (European Defence Fund) voitaisiin käyttää kansallisten havainnointikyvykkyyksien kehittämiseksi.

Toimenpiteinä esitetään, että:

- Komissio ja jäsenvaltiot tukisivat vapaaehtoisen integroidun valvontajärjestelyn kehittämistä ja käyttöönottoa merialuekohtaisesti tilannekuvan jakamiseksi.
- Komissio ja jäsenvaltiot työskentelisivät nopeasti luodakseen Itämeren alueen tietojen ja valvontakeskuksen ("hubin") integroidun valvontajärjestelyn testaamiseksi.
- Jäsenvaltiot perustaisivat tietojen ja valvontakeskusten verkoston, jonka puitteissa kehitettäisiin ja vaihdettaisiin tietoa.
- Tiedonvaihdon parantamiseksi nopeutettaisiin yhteisen tietojenvaihtoympäristön (CISE) käyttöönottoa jäsenvaltioissa.
- Komissio ja jäsenvaltiot selvittäisivät mahdollisuuksia merenalaisten sensorien verkostolle kaapelien turvaamiseksi.
- Komissio ja jäsenvaltiot yhteistyössä käynnistäisivät valvontadrooniohjelman kaapelivahinkojen havainnoimiseksi.
- Komissio ja jäsenvaltiot valmistelisivat raportin uusista havainnointitekologioista.

- Komissio ja jäsenvaltiot tukisivat viranomaisten ja yksityisten tahojen yhteistyötä edistääkseen vapaaehtoista raportointia kaapelivaurioista.

Vaste ja korjaus

Toimenpidesuunnitelma ehdottaa EU:n tason kriisihallinnan tehostamista, jotta merenalaisiin kaapeleihin kohdistuviin häiriöihin voitaisiin reagoida oikea-aikaisesti. Olemassa olevien mekanismien tueksi jäsenvaltioiden kanssa arvioitaisiin tarvetta räätälöidyille ratkaisuille kaapeleiden turvallisuuden osalta. Lisäksi toimintasuunnitelmassa ehdotetaan kasvatettavan korjauskapasiteettia osoittamalla EU-rahoitusta kaapelikorjauskyvykkyyksien hankkimiseen. Varaosien saatavuuden parantamiseksi toimintasuunnitelmassa ehdotetaan valmisteltavan yhteinen lähestymistapa jäsenmaiden kesken.

Toimenpiteiksi esitetään, että komissio yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa:

- parantaisi EU:n kriisivasteen tehokkuutta kaikilta osin.
- hyödyntäisi EU-rahoitusta EU:n kaapelinkorjauskapasiteetin kasvattamiseksi, ml. aluksiin tarvittaessa kiinnitettävä korjauskalusto.
- kokoaisi keskipitkällä aikavälillä monikäyttöisen EU:n kaapelinkorjauslaivaston, mahdollisesti EU:n pelastuspalvelumekanismien alta annettavan täytäntöönpanoasetuksen avulla. Aluksilla olisi jäänmurtokyvykkyudet pohjoisilla alueilla toimimisen mahdollistamiseksi. Ne voisivat vastata myös mahdollisesti muihin uhkisiin, kuten ympäristövahinkoihin.
- suunnittelisi yhtenäisen lähestymistavan kaapelien varaosien toimitusketjujen turvaamiseksi.

Lisäksi ehdotetaan, että komissio yhteistyössä EU:n korkean edustajan kanssa:

- kehittäisi sekä operatiivisen ja strategisen tason yhteistyötä Naton kanssa kriittisen merenalaisen infrastruktuurin suojelemiseksi.

Pelote

Toimintasuunnitelma korostaa olemassa olevien diplomaattisten työkalujen käyttöä pelotteiden muodostamisessa, kuten hybridityökalupakin ja pakotteiden käyttöä. Toimintasuunnitelmassa esitetään Venäjän käyttämän varjolaivaston toimintaan vaikuttavien toimenpiteiden tehostamista. Kansainvälisen merioikeuden osalta toimintasuunnitelman esityksen mukaan pyritään löytämään tulkintoja, joilla voisi turvata entistä paremmin kriittistä infrastruktuuria. Lisäksi kehitettäisiin vahvaa kansainvälistä yhteistyötä ja diplomatiaa kaapeliturvallisuudessa. Lisäksi aiheeseen liittyvää yhteistyötä Naton kanssa tiivistettäisiin.

Toimenpiteiksi esitetään, että komissio ja EU:n korkea edustaja yhdessä jäsenvaltioiden kanssa:

- hyödyntäisivät ennakoivaa kaapelidiplomatiaa strategisten kumppanien kanssa, myös monenkeskisillä foorumeilla, tehdäkseen yhteistyötä kaapeliturvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä.
- kehittäisivät EU:n toimintakykyä reagoida varjolaivaston toimintaan ja rajoittaa sen vaikutuksia.
- parantaisivat valmiuksia asettaa pahantahtoiset toimijat vastuuseen etenkin olemassa olevia pakotejärjestelmiä koordinoitusti hyödyntäen.
- tehostaisivat kaapeliturvallisuutta koskevaa strategista viestintää uskottavaa kiistettävyyttä (plausible deniability) hyödyntävien hybridikampanjoiden torjumiseksi.

- käynnistäisivät kansainvälisellä tasolla pohdinnan siitä, kuinka kansainvälisen merioikeuden puitteita voidaan täysimittaisesti hyödyntää kaapeliturvallisuuden edistämiseksi. Erityisesti oikeudellista kehystä, joka koskee EU:lle riskejä aiheuttavien alusten pysäyttämistä tai niille nousemista, olisi arvioitava huolellisesti noudattaen kaikilta osin Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksia (UNCLOS)
- vahvistaisivat vuoropuhelua ja yhteistyötä Naton kanssa kaapeliturvallisuudesta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Kriisivarautuminen ja hybridiuhat EU-13 jaostokäsittely 1.–4.4.
 Viestintä EU-19 jaostokäsittely 1.–4.4.
 Energia ja Euratom EU-21 jaostokäsittely 1.–4.4.
 Oikeus- ja sisäasiat EU-7 jaostokäsittely 1.–4.4.
 EU-minva-käsittely 25.4.

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Kyseessä on komission tiedonanto, johon ei tässä vaiheessa sisälly lainsäädäntöehdotuksia.

Taloudelliset vaikutukset

Komissio tulee ehdottamaan viestintäkaapeleiden valmius- ja stressitestauksen rahoittamista (30 miljoonaa euroa) Digitaalinen Eurooppa -ohjelman puitteissa. Ensimmäinen hakukierros järjestettäneen 2025. Digitaalinen Eurooppa -ohjelman avoimen haun kautta haettavaa rahoitusta (22 miljoonaa euroa) voidaan keskittää mahdollisesti Itämerelle pilotoitavaa tieto- ja valvontakeskuksen perustamista varten. Komissio yhdessä jäsenvaltioiden kanssa kokoaa keskipitkällä aikavälillä unionin rahoitusohjelmista budjetin kaapelialustusten kapasiteetin lisäämisen ja tarvittaessa kiinnitettävän korjauskaluston rahoittamiseksi. Tähän sisältyy esimerkiksi mahdollisuus jäsenvaltioille tehdä vapaaehtoisia siirtoja koheesiorahastoista verkkojen Eurooppa välineeseen.

Tiedonannolla ei sellaisenaan ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia jäsenmaille, mutta esimerkiksi Itämeren alueen tieto- ja valvontakeskuksen perustaminen vaatisi todennäköisesti myös julkisia resursseja Suomelta.

Tulevaa EU:n monivuotiseen rahoituskehystä (2028-) koskevaan rahoitukseen liittyviin kysymyksiin otetaan kantaa osana rahoituskehukseen liittyvää kannanmuodostusta.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Komission tiedonanto (EU Action Plan on Cable Security, JOIN(2025) 9 final)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Suunnittelija Jaakko Laamanen, liikenne- ja viestintäministeriö, p. 0295 342 206

Erityisasiantuntija Tuuli Tolsa, liikenne- ja viestintäministeriö, p. 0295 342 099

Erityisasiantuntija Lauri Mustonen, liikenne- ja viestintäministeriö, p. 0295 342 252

Eu-erityisasiantuntija Maija Rönkä, valtioneuvoston kanslia, p. 0295 160 022

VAHVA-tunnus

EU/450/2025

Liitteet -

Viite -