Valiokunnan lausunto SuVL 12/2025 vp– U 67/2025 vp

Suuri valiokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi avaruustoiminnan turvallisuudesta, häiriönsietokyvystä ja kestävyydestä unionissa (avaruusasetus)

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi avaruustoiminnan turvallisuudesta, häiriönsietokyvystä ja kestävyydestä unionissa (avaruusasetus) (U 67/2025 vp): Asia on saapunut eduskuntaan. Asia on lisäksi lähetetty liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat kannanotot:
- liikenne- ja viestintävaliokunta LiVP 61/2025 vp
- tulevaisuusvaliokunta TuVP 50/2025 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Laura Peuraniemi, valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto
- erityisasiantuntija Anna Pohjalainen, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Heidi Pennanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava tutkija, Future Radio Networks Heikki Kokkinen, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- ICEYE Oy
- Kuva Space Oy
- ReOrbit Oy

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto SuVL 12/2025 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksen sisältö on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä U 67/2025 vp.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tavoitteita kilpailukykyisen avaruussektorin sekä avaruusturvallisuuden ja -kestävyyden edistämisestä tärkeinä. Valtioneuvosto suhtautuu ehdotukseen kuitenkin hyvin varauksellisesti ja katsoo, että siitä olisi tarpeen saada lisäselvitystä.

Ehdotuksen jatkokäsittelyn aikana olisi tärkeää arvioida oikeusperustan asianmukaisuutta sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta. Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdottamat toimenpiteet eivät kaikilta osin näytä kohdistuvan sisämarkkinoiden toimintaan tai niiden toiminnan parantamiseen vaan siihen, kuinka jäsenvaltioiden tulisi järjestäytyä kansainvälisiä velvoitteita noudattaessaan sekä niiden mukaisia riskejä kantaessaan. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä etsimään keinoja, joilla ehdotus tosiasiallisesti koskisi ja parantaisi sisämarkkinoiden toimintaa samalla kunnioittaen valtioiden kansainvälisiä velvoitteita sekä SEUT 4(3) ja 189 artikloita, jotka rajaavat EU:n toimivaltaa avaruusalalla.

Jatkovalmisteluissa tulisi kiinnittää huomioita komissiolle ehdotetun säädösvallan ja täytäntöönpanovallan siirron tarkoituksenmukaisuuteen, laajuuteen ja oikeasuhtaisuuteen. Valtioneuvosto toteaa, että ehdotukseen sisältyvän toimivallan siirron vaikutukset eivät ole riittävästi ennakoitavissa. Valtioneuvosto katsoo, että tämä lisää epätietoisuutta ehdotuksen mukaisen asetuksen soveltamisen vaatimista käytännön toimista ja vaikutuksista kansallisesti, mikä osaltaan korostaa riittävän pitkän ja soveltuvin osin asteittaisen siirtymäajan tärkeyttä niin viranomaisten kuin yksityisen sektorin näkökulmasta.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen yhteensopivuudesta kansainvälisen oikeuden kanssa tarvittaisiin lisäselvitystä, mukaan lukien perusteet sille, että sisämarkkinoihin vedoten asetettaisiin EU:n vaatimukset ja kynnysarvot avaruustoiminnalle, josta riskit kantaa valtio. Neuvotteluissa tulisi varmistaa kansallisen toimivallan ja liikkumavaran säilyminen kansainvälisen oikeuden mukaiset valtioiden oikeudet ja velvoitteet huomioiden. Valtioilla tulee myös säilyä vapaus yhteistyöhön kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Valtioneuvosto katsoo, että on tärkeää kiinnittää huomiota myös siihen, kuinka avaruusasetus voi vaikuttaa strategisiin kumppanuuksiin sekä EU-toimijoiden vientimahdollisuuksiin. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan EU:ssa tulisi etsiä keinoja kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän ja kansainvälisen oikeuden tukemiseksi sekä kansainvälisen yhteistyön ja yhteisymmärryksen edistämiseksi, mitä myös avaruustoiminnan turvallisuus ja kestävyys edellyttävät.

Valtioneuvosto huomioi avaruusalan strategisen merkityksen ja sen kaksikäyttöisen luonteen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotuksessa huomioidaan jäsenvaltioiden yksinomainen vastuu kansallisesta turvallisuudesta ja muiden valtion perustehtävien kunnioittaminen SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Jatkovalmisteluissa olisi varmistettava, että tämä huomioidaan

asetuksessa tarkemmin ja kauttaaltaan. Asetuksesta ei tulisi seurata jäsenvaltioille tai niiden toimivallan käyttämiselle kohtuuttomia esteitä, rajoituksia tai ylimääräisiä kustannuksia. Tämä koskee muun muassa valtiollista avaruustoimintaa riippumatta siitä, mikä taho avaruustoimintaa harjoittaa valtion lukuun, sekä mahdollisuutta ulkopuolisten avaruuspalveluiden ja -datan hyödyntämiseen.

Jatkovalmistelussa tulisi varmistaa, että asetus olisi yhteentoimiva EU:n tietosuojasääntelyn kanssa sekä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn julkisuusperiaatteen rajoitusedellytysten kanssa. Lisäksi jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida ehdotuksen sisältämien oikeusturvakeinojen tarkoituksenmukaisuutta ja vaikutusta lupaprosessin kestoon ja viivytyksettömään käsittelyyn. Neuvotteluissa olisi syytä varmistaa myös ehdotettujen valvontatoimivaltuuksien, mukaan lukien komission oikeus määrätä sakkoja ja uhkasakkoja, osalta niiden välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus.

Valtioneuvosto katsoo, että sen sijaan, että EU:ssa luotaisiin korvaavia, kilpailevia tai päällekkäisiä avaruustoiminnan turvallisuutta ja kestävyyttä koskevia teknisiä sääntöjä, tulisi ehdotuksen ennemmin koskea keinoja, joiden avulla edistettäisiin relevanttien kansainvälisten standardien ja ohjeiden noudattamista sekä tarvittavilta osin yhteistyötä niiden kehittämiseksi.

Avaruustoimijoita koskevan sektorikohtaisen EU-lainsäädännön ei tulisi olla päällekkäistä tai ristiriidassa horisontaalisen kyberturvallisuutta koskevan EU-sääntelyn ja siitä tulevien velvoitteiden kanssa. Valtioneuvosto katsoo, että EU-lainsäädännön tulisi muodostaa eheä kokonaisuus siten, että eri toimijoille asetettavat vaatimukset ovat selkeitä ja oikeasuhtaisia. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan neuvottelujen aikana olisi tarpeellista saada lisäselvitystä ehdotuksen suhteesta NIS2-direktiiviin sekä tarpeesta tätä koskeville erillisille sektorikohtaisille kyberturvallisuussäännöksille.

Valtioneuvosto huomauttaa, että avaruustoiminnan ympäristöjalanjäljen mittaamista ei ole vielä olemassa vaan sitä vasta kehitetään. Valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että jäsenvaltioita, kansallisia viranomaisia ja yksityisiä toimijoita koskevat vaatimukset olisivat realistisia, ennakoitavia, toteuttamiskelpoisia ja aikaa kestäviä, jotta sääntely ei johtaisi tarpeettomaan epävarmuuteen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotusta tarkastellaan jatkovalmistelussa huolellisesti viranomaisvaikutusten ja kustannusten näkökulmasta. Asetuksesta seuraisi uusia tehtäviä ja velvoitteita unionitason ohella myös jäsenvaltioille ja kansallisille viranomaisille. Valtioneuvosto huomioi, että lisääntyvien tehtävien myötä myös rahoitustarpeet kasvaisivat. Valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluissa olisi tärkeää minimoida päällekkäisyyksiä ja hallinnollista taakkaa pyrkien kustannusneutraaliin järjestelmään. Lisäksi kansallisten viranomaisten tehtävien järjestämiseksi olisi säilytettävä riittävä kansallinen joustovara.

Valtioneuvosto katsoo, että seuraamuksia koskevan sääntelyn osalta olisi tärkeää, että jatkovalmistelussa huolehditaan riittävästä kansallisesta liikkumavarasta, jotta sääntely voitaisiin sovittaa hyvin kansalliseen oikeusjärjestelmään. Seuraamuslajia tarkentaviin määreisiin olisi syytä suhtautua pidättyväisesti. Sektorikohtaisissa EU-säädöksissä tulisi välttää yksityiskohtaista sääntelyä luonteeltaan horisontaalisista kysymyksistä, kuten hallinto- ja oikeudenkäyntimenettelyistä.

Jatkovalmisteluissa tulisi kiinnittää huomiota myös EU:n yleiseen yksinkertaistamistavoitteeseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että yrityksiin kohdistuva sääntely on selkeää, ennakoitavaa, oikeasuhtaista, kilpailu- ja teknologianeutraalia eikä yrityksiä ja kansalaisia lannisteta liiallisella säädöstulvalla lisääntyvine kustannuksineen. Valtioneuvosto korostaa, että yksityisellä sektorilla on merkittävä rooli Euroopan avaruuskyvykkyyksien kasvattamisessa. Yritysten toiminta- ja kasvuedellytysten tukeminen sekä innovaatiomyönteisen ympäristön varmistaminen ovat avainasemassa huomioiden myös tieteen ja tutkimuksen rooli avaruusalan ja sen teknologioiden ja innovaatioiden kehityksessä. Valtioneuvosto pitää hyvänä lähtökohtana sitä, että ehdotuksessa on pyritty huomioimaan, että kaikkiin toimijoihin tai avaruustoimintoihin ei ole tarkoituksenmukaisesti sovellettavissa samat vaatimukset. Neuvotteluissa olisi tärkeää huomioida, että yhtäältä start-up- sekä pienten ja keskisuurten yritysten markkinoille pääsy ja toimintaedellytykset ja toisaalta valtion riskienhallinnan tarkoituksetkaan eivät vaarantuisi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Komission ehdotuksen mukaan avaruusasetusehdotuksen yleistavoitteena on avaruussektorin sisämarkkinoiden toiminnan tukeminen ja kehittäminen sekä avaruustoiminnan turvallisuuden, häiriönsietokyvyn ja ympäristökestävyyden edistäminen. Suuri valiokunta pitää näitä tavoitteita sinällään kannatettavina. Tulevaisuusvaliokunta toteaa kannanotossaan, että yhteiskunnan avaruuteen liittyvien riippuvuuksien jatkuvasti kasvaessa ja lähiavaruuden ruuhkautuessa on tärkeää, että avaruuden käytettävyys ja unionin strategiset edut kyetään varmistamaan ja varaudutaan uhkiin, joita kasvava avaruustoiminta ja erilaiset kriisit voivat aiheuttaa. Siksi sääntelyä tarvitaan jossain muodossa. Suuri valiokunta katsoo, että EU:n tulee myös osaltaan pyrkiä vaikuttamaan riittävän kansainvälisen tason sääntelyn kehittymiseen. Suuri valiokunta suhtautuu kuitenkin valtioneuvoston tavoin ehdotukseen ehdotetussa muodossa hyvin varauksellisesti. Suuri valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota erityisesti seuraaviin kysymyksiin, jotka vaativat lisäselvitystä ja myös muutoksia ehdotukseen.

(2) Suuri valiokunta korostaa, että sääntelyn tulee tukea, ei heikentää, EU:n asemaa globaalissa kilpailussa avaruustoiminnassa. Suuri valiokunta painottaa liikenne- ja viestintävaliokunnan tavoin, ettei sääntelystä saa aiheutua tarpeetonta taloudellista tai hallinnollista taakkaa eurooppalaisille avaruusalan toimijoille tai haittaa Euroopan ja Suomen avaruusalan kilpailukyvylle. Sääntely ei myöskään saa olla päällekkäistä muun EU-sääntelyn kanssa. Suuri valiokunta katsoo, että avaruustoiminnan sääntelyn tulisi olla linjassa EU:n yleisen sääntelyn yksinkertaistamisen tavoitteen kanssa.

(3) Tulevaisuusvaliokunta toteaa kannanotossaan, että yhteinen harmonisoitu sääntely on kaikkien etu, mutta muuta maailmaa tiukempi, kankeampi ja kalliimpi sääntely uhkaa johtaa tilanteeseen, jossa kehittyneet ja kykenevät toimijat siirtyisivät muualle sääntelyn jäädessä koskemaan lähinnä korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja start-up-yritysten alkuvaiheen avaruustoimintaa. Suomi on yksi Euroopan menestyksekkäimmistä avaruustalouksista, ja maamme on viime vuosina profiloitunut suureksi ja dynaamiseksi avaruusalan toimijaksi maailmanlaajuisesti, joten tätä saavutettua etulyöntiasemaa ei tule päästää käsistä.

(4) Suuri valiokunta kiinnittää erityistä huomiota sääntelyn vaikutuksiin uuden avaruuden niin sanottujen New Space -toimijoiden kilpailukykyyn. Asiantuntijakuulemisissa tuotiin esiin, että suuret perinteiset järjestelmäintegraattorit rakentavat yksittäisiä, mittavia hankkeita ja niin sanotut New Space -toimijat kehittävät nopeasti kehittyviä, sarjatuotannossa olevia satelliitteja. Ehdotettu sääntely ei tekisi eroa satelliittien riskiprofiilien ja tuotantomallien (yksittäistuotanto vs. sarjatuotanto) välille. Tekniset vaatimukset kertautuisivat sarjatuotannossa, jolloin sääntelyn vaikutus osuisi erityisesti New Space -toimijoihin.

(5) Suuri valiokunta pitää tärkeänä, että sääntelyssä otetaan huomioon pk-yritysten asema ja resurssit. Kuten tulevaisuusvaliokunnan kannanotossa todetaan, laajat raportointivaatimukset, tekniset arvioinnit, ympäristöjalanjäljen laskentamenetelmät ja uudet lupaprosessit muodostavat pk-toimijoille suhteellisesti huomattavasti suuremman taakan. Siten pienten avaruustoimintaa harjoittavien maiden, kuten Suomen, hallinnollinen taakka kasvaisi suhteellisesti suuria jäsenmaita enemmän. Pk-yritysten liian raskas sääntely voisi myös hidastaa uusien teknologioiden markkinoillepääsyä, vähentää investointihalukkuutta ja tukahduttaa innovaatiota.

(6) Ehdotuksen mukaan avaruusasetus ei vaikuttaisi jäsenvaltioiden velvollisuuteen turvata kansallinen turvallisuus ja muut keskeiset valtion tehtävät. Suuri valiokunta pitää tätä valtioneuvoston tavoin tärkeänä. Samalla valiokunta katsoo, että asetuksessa tulisi asianmukaisesti ottaa huomioon avaruustoiminnan ja -teknologian kaksikäyttöinen luonne. Asiantuntijakuulemisissa tuotiin esiin, että kansallisen turvallisuuden tarkoitukseen harjoitettava avaruustoiminta on usein samalla myös muuta, ei-puolustuksellista toimintaa. Tulevaisuusvaliokunta toteaa kannanotossaan, että asetus voi haitata yritysten pääsyä puolustusmarkkinoille, jos kansallisen turvallisuuden määritelmä ja rajaus jäävät epäselviksi ja jos muun kuin puhtaan puolustustoiminnan katsotaan kuuluvan asetuksen soveltamisalaan. Tällä voi olla suora vaikutus kansallisen puolustuksen kykyyn hyödyntää kaupallisia avaruuspalveluja, joilla on Naton kaupallisen avaruusstrategian mukaan elintärkeä osuus kansallisissa puolustuskyvykkyyksissä.

(7) Suuri valiokunta pitää tärkeänä, että asetuksen siirtymäajat ovat pituudeltaan avaruusalalle soveltuvia. Asiantuntijakuulemisissa tuotiin esiin, että satelliittien suunnittelu-, valmistus- ja laukaisuprosesseihin liittyvät suunnitelmat ja päätökset tehdään jopa 5–7 vuotta ennen laukaisua. Ehdotetut siirtymäajat voisivat johtaa siihen, että kansallisesti jo myönnettyjen lupien perusteella suunnitellut ja hyväksytyt avaruushankkeet joutuisivat uuteen EU-lupamenettelyyn, sarjatuotannossa olevia satelliittimalleja olisi muutettava kesken tuotantosyklin ja pitkälle suunnitelluille laukaisuohjelmille aiheutuisi epävarmuuksia.

(8) Suuri valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin kannatettavana tavoitetta luoda ympäristökestävyyttä ja ympäristövaikutusten arviointia tukevia työkaluja. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan kysymykseksi on kuitenkin jäänyt, saavutetaanko asetuksella näitä tavoitteita ja onko asetus asianmukainen keino näiden edistämiseksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ympäristökestävyyden mittaamiseen ei ole vielä olemassa mittareita. Suuri valiokunta katsoo tulevaisuusvaliokunnan tavoin, että avaruustoiminnan kestävyyttä tukevaa sääntelyä tulisi suunnitella niin avaruustoiminnan ympäristövaikutusten minimoinnin kuin myös avaruusinfrastruktuurin toimintavarmuuden varmistamisen ja yhteiskunnan resilienssin tukemisen näkökulmista. Asetusehdotus tulkitsee kestävyyden rajoittuneesti.

(9) Valtioneuvoston kannassa todetaan, että komission ehdottamat toimenpiteet eivät kaikilta osin näytä kohdistuvan sisämarkkinoiden toimintaan tai niiden toiminnan parantamiseen vaan siihen, kuinka jäsenvaltioiden tulisi järjestäytyä kansainvälisiä velvoitteita noudattaessaan sekä niiden mukaisia riskejä kantaessaan. Komissio ehdottaa oikeusperustaksi kuitenkin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artiklaa, joka koskee jäsenvaltioiden lainsäädännön ja hallinnollisten määräysten lähentämistä sisämarkkinoiden toteuttamiseksi ja sisämarkkinoiden toiminnan varmistamiseksi.

(10) Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että neuvotteluissa on tärkeää arvioida oikeusperustan asianmukaisuutta sekä myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta. Asetuksen tulee olla oikeudellisesti kestävällä pohjalla. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä etsimään keinoja, joilla ehdotus tosiasiallisesti koskisi ja parantaisi sisämarkkinoiden toimintaa samalla kunnioittaen valtioiden kansainvälisiä velvoitteita sekä niitä perussopimusten artikloja, jotka rajaavat EU:n toimivaltaa avaruusalalla.

(11) Suuri valiokunta yhtyy myös valtioneuvoston näkemykseen siitä, että neuvotteluissa tulee kiinnittää huomioita komissiolle ehdotetun säädösvallan ja täytäntöönpanovallan siirron tarkoituksenmukaisuuteen, laajuuteen ja oikeasuhtaisuuteen.

(12) Suuri valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto pitää eduskunnan asianmukaisesti tietoisena asiaa koskevista jatkoneuvotteluista ja tuo tarvittaessa eduskunnan käsiteltäväksi asiaa koskevia jatkokirjelmiä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto SuVL 12/2025 vp

Helsingissä 16.12.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Saara-Sofia Sirén kok
1. varapuheenjohtaja Laura Huhtasaari ps
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Juho Eerola ps
jäsen Ville Kaunisto kok
jäsen Jani Kokko sd
jäsen Terhi Koulumies kok
jäsen Mika Lintilä kesk
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Susanne Päivärinta kok
jäsen Sari Tanus kd
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Sofia Virta vihr
varajäsen Aleksi Jäntti kok
varajäsen Ari Koponen ps
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Anders Norrback r
varajäsen Mikko Polvinen erk
varajäsen Mika Riipi kesk
varajäsen Ville Väyrynen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaisa Männistö