

U 67/2025 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 25 päivänä kesäkuuta 2025 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi avaruustoiminnan turvallisuudesta, häiriönsietokyvystä ja kestävyydestä unionissa (COM(2025) 335 final) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 4.12.2025

Elinkeinoministeri Sakari Puisto

Erityisasiantuntija Heidi Pennanen

28.11.2025

**KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON
ASETUKSEKSI AVARUUSTOIMINNAN TURVALLISUUDESTA,
HÄIRIÖNSIETOKYVYSTÄ JA KESTÄVYYDESTÄ UNIONISSA**

1 Tausta

Komissio antoi 25.6.2025 ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi avaruustoiminnan turvallisuudesta, häiriönsietokyvystä ja kestävydestä unionissa (COM(2025) 335 final, jäljempänä *avaruusasetusehdotus*). Ehdotuksen tarkoituksena on avaruuspalveluiden ja -datan sisämarkkinoiden toteuttaminen ja avaruustoiminnan turvallisuuden, häiriönsietokyvyn ja ympäristökestävyyden korkean suojelutason saavuttaminen avaruustoiminnan teknisiä vaatimuksia sekä luvittamista, rekisteröintiä ja valvontaa koskevilla harmonisoiduilla säännöillä.

Jo 10.3.2023 julkaistussa komission ja EU:n ulkosuhdehallinnon yhteisessä tiedonannossa EU:n turvallisuuden ja puolustuksen avaruusstrategiasta (Space Strategy for Security and Defence, SSSD) mainittiin komission harkitsevan ehdotuksen tekemistä EU:n avaruuslaiksi. SSSD-strategiaa koskevasta tiedonannosta annettiin eduskunnalle UTP-kirje (UTP 27/2023 vp).

Avaruusasetusehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston avaruustyöryhmässä (*Working Party on Space, SWP*) heinäkuussa 2025. Komissio on esitellyt ehdotusta ja vaikutusten arviointia, ja jäsenvaltiot ovat esittäneet näistä kysymyksiä. Alustavien tietojen mukaan Tanska tavoittelee edistymisraporttia puheenjohtajuuskaudellaan.

2 Ehdotuksen tavoite

Avaruusasetusehdotuksen yleistavoitteena on avaruussektorin sisämarkkinoiden toiminnan tukeminen ja kehittäminen. Asetuksessa yhdenmukaistettaisiin avaruustoiminnan turvallisuutta, häiriönsietokykyä ja ympäristökestävyyttä koskevat vähimmäissäännöt sekä jäsenvaltioiden avaruushallintoja koskevia sääntöjä lupa- ja valvontamenettelyiden yhdenmukaistamiseksi.

Komissio perustelee tarvetta EU:n yhteiselle lainsäädännölle niin sanotulla fragmentaatoriskillä eli kansallisten avaruuslakien erilaistumisella. Ehdotuksen johdanto-osassa huomioidaan, että 13 jäsenvaltiossa on kansalliset avaruuslait kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden toteuttamiseksi, ja lisää ollaan kehittämässä.

Komission mukaan erot kansallisissa lähestymistavoissa avaruusinfrastruktuurin turvallisuuden, häiriönsietokyvyn ja ympäristön suojelemiseksi voivat haitata avaruuspalveluiden ja -datan tarjontaa unionissa vaikuttaen unionin teollisuuden kilpailukykyyn ja rajat ylittävien arvoketjujen toimintaan. Täten EU:n avaruusasetuksen tarkoituksena on harmonisoida sääntelykehystä. Perustelumuistion mukaan aloitteen tavoitteena on erityisesti:

-perustaa unionin sääntelykehys unionin toimijoille avaruusdatan ja -palvelujen tarjoamiseksi innovaatioiden sekä vakaan, ennustettavan ja kilpailukykyisen liiketoimintaympäristön edistämiseksi;

- parantaa avaruustoiminnan turvallisuutta varmistamalla avaruusesineiden seurattavuus ("trackability") ja vähentämällä avaruusromun syntymistä;
- luoda avaruusinfrastruktuurin kyberturvallisuuden tarpeisiin räätälöity riskien arvioinnin kehys ja näin parantaa avaruustoiminnan häiriönsietokykyä; sekä
- luoda yhteinen metodi avaruustoiminnan ympäristövaikutusten laskemiseksi ja näin parantaa avaruustoiminnan kestävyyttä.

Komissio pyrkii ehdotuksellaan minimiharmonisointiin eli turvallisuuden, häiriönsietokyvyn ja ympäristökestävyyden harmonisointeihin vaatimuksiin muiden avaruustoimintaan liittyvien lupavaatimusten jäädessä EU-aloitteen ulkopuolelle. Aloitteella on tarkoitus tarjota oikeusvarmuutta, jota unionin avaruusalan toimijat tarvitsevat avaruustoiminnan harjoittamiseksi, ja edistää avaruusteollisuuden kilpailukykyä, samalla kun puututaan avaruustoiminnan riskeihin ja turvataan avaruuden pitkän aikavälin käyttö.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksen 1 osasto: yleiset säännökset (artiklat 1–5)

1 artiklan 1 alakohdan mukaan asetuksella asetetaan säännöt avaruusdatan ja avaruuspalveluiden sisämarkkinoiden toteuttamiseksi ja niiden toiminnan varmistamiseksi. 2 alakohdan mukaan asetuksessa asetetaan harmonisoidut säännöt avaruustoiminnan (*space activities*) luvittamisesta, rekisteröinnistä ja valvonnasta koskien avaruustoiminnan turvallisuutta (*safety*), häiriönsietokykyä (*resilience*) ja ympäristökestävyyttä (*environmental sustainability*) unioniin perustettujen toimijoiden osalta sekä sellaisten kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen osalta, jotka tarjoavat avaruusdataa tai -palveluja unionissa. Lisäksi asetetaan harmonisoidut säännöt kiertotaliikenteen hallintaa koskien törmäysten välttämiseen liittyvien palveluiden kautta, hallintoa ja täytöntöönpanoa koskevista näkökohdista sekä unionin avaruusmerkin (*Union Space Label*) perustamisesta ja valmiuksien kehittämisen toimenpiteistä.

2 artiklan mukaan asetuksen soveltamisalaan kuuluisi avaruustoiminnanharjoittajat (*space operators*), törmäysten välttämistä koskevien palvelujen tarjoajat, avaruusdatan ensisijaiset tarjoajat sekä kansainväliset järjestöt. Asetus voi koskea niin valtiollista kuin ei-valtiollista avaruustoimintaa sekä vaikuttaa niin julkisen kuin yksityisen sektorin toimijoiden datan tarjoamiseen. Törmäysten välttämistä koskevien palveluiden osalta huomionarvoista on myös, että asetus koskisi Suomessa Ilmatieteen laitosta (Avaruustilannekeskus) ja Maanmittauslaitosta, jotka ovat mukana EU SST (*European Space Surveillance and Tracking*)-toiminnassa. Kansainvälisten järjestöjen kuulumisen soveltamisalaan on huomionarvoista muun muassa Euroopan avaruusjärjestön (*ESA*) sekä Euroopan sääsatelliittijärjestön (*EUMETSAT*) kannalta. Suomi on kyseisten kansainvälisten järjestöjen jäsen.

Ehdotuksen vapaata liikkuvuutta koskevan 3 artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät saisi rajoittaa asetuksen mukaisiin turvallisuuteen, häiriönsietokykyyn tai ympäristökestävyyteen liittyvistä syistä avaruusdatan ja -palvelujen tarjoamista unionissa sellaisilta toimijoilta, jotka on hyväksytty EU:n avaruusasetuksen tekniset vaatimukset täyttävinä toimijoina. Edellä sanotusta huolimatta jäsenvaltion alueella tapahtuvan avaruus- tai laukaisutoiminnan osalta jäsenvaltio voisi asettaa tiukempia vaatimuksia toimintaa luvittaessaan edellyttäen, että tällaiset vaatimukset ovat objektiivisesti katsoen tarpeen asianomaisen luvanvaraisen operaation tai laukaisun turvallisuuden, häiriönsietokyvyn tai ympäristökestävyyden varmistamiseksi niiden alueella.

4 artikla on kansallisen turvallisuuden lauseke, jonka mukaan avaruusasetus ei vaikuta jäsenvaltioiden velvollisuuteen turvata kansallinen turvallisuus ja muut keskeiset valtion tehtävät.

5 artiklassa ehdotetaan asetuksen kannalta keskeiset määritelmät. 75 kohtaa käsittävä artikla pitää sisällään muun muassa määritelmän *avaruuspohjaiselle datalle*, jolla tarkoitetaan avaruudesta saatuja tietoja, mukaan lukien kuuntelua, paikantamista, avaruusesineen tuottaman signaalin lähettämistä tai havaintotietoja koskevat tiedot, jotka ovat peräisin Maasta, taivaankappaleesta, avaruusesineestä tai avaruudesta. *Avaruuspalveluilla* tarkoitetaan avaruusesineen operointia ja kontrolloimista, laukaisupalvelujen ja laukaisualustojen operointia tai ylläpitopalvelujen tarjoamista, mitä tahansa ensisijaisen avaruusdatan tarjoajan palveluja, avaruudessa tarjottavia palveluita ja operaatioita sekä törmäysten välttämispalveluita.

Asetusehdotuksen 2 osasto: avaruustoiminnan luvittaminen ja rekisteröinti

2 osaston 1 luku koskee niiden avaruustoiminnanharjoittajien luvittamista, joiden kotipaikka on unionissa (*Union space operators*). Ehdotuksen mukaan nämä eivät saisi tarjota avaruuspalveluita ilman jäsenvaltiosta avaruustoiminnan harjoittamiseen myönnettyä lupaa, joka osoittaa avaruusasetuksen mukaisten vaatimusten noudattamisen. Jäsenvaltioiden tulee tunnustaa toisten jäsenvaltioiden myöntämät luvat.

Ehdotuksen mukaan kansalliset toimivaltaiset viranomaiset myöntävät omien toimijoidensa luvat ja ilmoittavat nämä EU:n avaruushjelmavirastolle (*EUSPA*), joka rekisteröi ne unionin avaruusesineiden rekisteriin (*URSO*). Komissio vastaisi unionin omistamien resurssien operoinnin luvittamisesta, mitä varten EUSPA suorittaisi teknisen arvioinnin. *URSO*:iin rekisteröitäisiin myös sisämarkkinoille hyväksytyt kolmansien maiden toimijat ja kansainväliset järjestöt. Niiden *URSO*:iin pääsystä päätöksen tekee komissio tarvittaessa EUSPA:n avustuksella.

URSO-rekisteröinti sekä sen osoittava sähköinen todistuskirja (e-certificate) ovat edellytys sille, että avaruuspalveluita ja -dataa voi tarjota EU:ssa. Unionin avaruustoiminnanharjoittajien, jotka aikovat turvautua kolmannen maan avaruustoiminnanharjoittajan tai kansainvälisen järjestön tarjoamiin avaruuspalveluihin on osoitettava, että kyseinen kolmannen maan avaruustoiminnanharjoittaja tai kansainvälisen järjestö löytyy *URSO*:sta.

Ehdotus sisältää säännöksiä myös kevennetyistä menettelyistä (*Light regimes*) eli osittaisista lupavaatimuksista luopumista tai niiden keventämisestä koskien muun muassa tutkimus- ja opetuslaitoksia tai avaruustoiminnanharjoittajia, jotka suorittavat tutkimusavaruusmissioita (katso esimerkiksi Art. 10, Art. 62).

Asetusehdotuksen 3 osasto: hallintoon liittyvät näkökohdat

Osasto pitää sisällään säännökset lupa- ja valvontamenettelyiden järjestämisestä yhtäältä toimivaltaisen kansallisten viranomaisten ja näiden käyttämien teknisten elinten osalta sekä toisaalta unionin tasolla komission ja EUSPA:n osalta.

Kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava valtuudet valvontatoimenpiteisiin ja seuraamusten määräämiseen. Jäsenvaltioiden on nimitettävä ja ilmoitettava komissiolle viranomainen, joka vastaa avaruusasetusehdotuksen mukaisten turvallisuuden ja ympäristökestävyyden vaatimusten teknisistä arvioinneista. Teknisenä asiantuntijaelimenä on mahdollisuus käyttää myös ESA:a tai EUSPA:oa. Teknisen elimen asiantuntija-arvio olisi asetuksen mukaan valituskelpoinen päätös ja kansallisen lupaviranomaisen on otettava arvio

huomioon lupaharkinnassaan. Häiriönsietokykyä koskevien teknisten arviointitoimien osalta jäsenvaltioiden on käytettävä toimenpiteistä kyberturvallisuuden yhteisen korkean tason varmistamiseksi kaikkialla unionissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2022/2555 (*NIS2-direktiivi*) 8 artiklassa nimettyjä kansallisia toimivaltaisia viranomaisia, joka Suomessa koskee Liikenne- ja viestintävirastoa.

Ehdotuksen mukaan komission toimivaltuudet kasvaisivat merkittävästi muun muassa sille asetettavan päätöksentekovallan ja valvontavallan myötä, mukaan lukien oikeus määrätä sakkoja tai uhkasakkoja EU:n omistavia resursseja operoiville toimijoille sekä kolmansien maiden toimijoille ja kansainvälisille järjestöille. EUSPA:lle asetetaan uusia tehtäviä, mukaan lukien komission avustaminen päätöksentekoa ja valvontatoimenpiteitä varten sekä URSO-rekisteröinnit komission päätösten mukaisesti. EUSPA:n on perustettava tarvittavat tietokannat kuten URSO ja unionin yhteystietoluettelo korkean vaaratason tapahtumien varoituksia varten, hallinnoitava niitä ja myönnettävä sähköisiä todistuskirjoja sisämarkkinoille hyväksytyille toimijoille. Lisäksi EUSPA:n luodaan vaatimustenmukaisuutta valvova lautakunta sekä valituslautakunta, joka turvaisi puolustautumisoikeudet EUSPA:n tekemiä päätöksiä vastaan.

Asetusehdotuksen 4 osasto: tekniset säännöt

Turvallisuus (*safety*)

Osaston 1 luvussa ehdotetaan säädettäväksi turvallisuudesta ja kestävyydestä avaruudessa kattaen kantoraketit ja avaruusaluukset. Kantorakettien osalta velvoitteena on muun muassa koordinoida viranomaisten ja liikennepalvelutarjoajien kanssa sekä käyttää lentoturvallisuusjärjestelmiä ja avaruusromun välttämiseen tähtäviä toimia. Ehdotuksen mukaan komission täytäntöönpanosäädöksillä kehitettäisiin muun muassa laukaisun törmäyksen välttämiseen liittyvä laskentamenetelmä kuten myös menetelmä henkilövahinkojen riskien laskemiseen niin laukaisuun kuin maahan paluuseen sekä luodaan henkilövahinkoihin liittyvät riskirajat. Komission täytäntöönpanosäädöksillä luotaisiin myös avaruusromun välttämiseen liittyviä toimenpiteitä, kynnysarvoja ja näihin liittyviä laskentametodeja.

Avaruusalusten operoijia koskeviin turvallisuusvaatimuksiin sisältyy muun muassa sen varmistaminen, että avaruusaluksella on tekniset laitteet, joilla se voidaan jäljittää ja sen sijainti kiertoradalla määrittää sekä avaruuden tilannetietoja ja törmäysten välttämistä koskevien avaruuspalveluiden (EU SST) käyttäminen. Avaruusaluksen ohjattavuus on varmistettava kiertoradoilla, joiden apogeum on yli 400 km. Ennen laukaisua avaruusalusten operoijien on analysoitava kiertoradan valinta ja perusteltava valintansa. Komissio kehittää täytäntöönpanosäädöksillä erityiset menetelmät kiertoradan ruuhkautumisen laskennalle sekä menetelmät kiertoradan valinnan laskemiseksi.

Häiriönsietokyky (*resilience*)

Avaruusinfrastruktuurin häiriönsietokykyä koskeviin vaatimuksiin sisältyy muun muassa se, että unionin toiminnanharjoittajien on tehtävä riskinarviointia, tunnistettava haavoittuvuuksia, pantava täytäntöön korjaavia toimenpiteitä ja mukauduttava kunkin avaruusoperaation erityisominaisuuksiin liittyviin riskiskenaarioihin. Niiden olisi myös vahvistettava kattavat toimintaperiaatteet tietoturvallisuuden hallintajärjestelmää varten ja ylläpidettävä niitä sekä varmistettava pääsyoikeuksien tiukka valvonta ja avaruusresurssien fyysinen suojaus. Lisäksi vahvistetaan sääntöjä vaaratilanteiden havaitsemisesta ja seurannasta, salauksen käyttönotosta, varajärjestelyprotokollista ja liiketoiminnan jatkuvuutta koskevien kattavien toimintaperiaatteiden sekä reagointi- ja palautumissuunnitelmien valmistelusta. Lisäksi vaatimuksiin kuuluu muun muassa häiriöistä ilmoittaminen.

Ehdotuksen mukaan perustettaisiin Unionin avaruustoiminnan häiriönsietokyvyn verkosto (EUSRN), jonka tehtävänä on edistää komission, EUSPA:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välistä yhteistyötä, joka liittyy merkittävien kyberturvallisuusriskien valvontaan ja käsittelyyn sekä häiriönsietokykyyn liittyvien toimenpiteiden mukauttamiseen muihin unionin kyberturvallisuuskehyksiin.

Ympäristökestävyys (*Environmental sustainability*)

Ehdotuksen mukaan unionin toiminnanharjoittajien tulisi laskea avaruustoimintansa ympäristöjalanjälki sekä saada toimittajiltaan tarvittavat tiedot tätä varten. Lupahakemukseen on liitettävä ympäristöjalanjälki-ilmoitus, johon sisältyy muun muassa ympäristöjalanjälkitodistus, joka saadaan asetuksen mukaiselta tekniseltä asiantuntijaelimeltä ja ympäristöjalanjälkiselvitys, jossa vahvistetaan ilmoituksen tulokset. Pienet yritykset sekä tutkimus- ja oppilaitokset on vapautettu tietyistä vaatimuksista 31 päivään joulukuuta 2031 saakka. Hakijoiden tulee toimittaa ympäristöjalanjälkeen liittyvät data-aineistot tietokantaan, johon tallennetaan ympäristöjalanjälkeen liittyviä tietoja. Komissio antaa hakijoille niistä vastaanottotodistuksen. Komissio käyttää data-aineistoja yksinomaan päätöksenteon tukemiseksi, sääntelyyn liittyvien päivitysten antamiseksi ja johdettujen tietoaineistojen luomiseksi.

Asetusehdotuksen 5 osasto: vastaavuuspäätökset, kansainväliset sopimukset ja säännöt kansainvälisille järjestöille

EUSPA:n ylläpitämä URSO osoittaisi sisämarkkinoille hyväksytyt kolmannet maat tai niiden toimijat sekä kansainväliset järjestöt. Näistä päätöksen tekee komissio joko kolmannen maan toimijan läpikäymän sellaisen EU-prosessin perusteella, jossa toimija osoittaa täyttävänsä EU-säädöksen vaatimukset taikka komission vastaavuuspäätökseen perustuen (Art. 105). Vastaavuuspäätöksessä komissio toteaisi, että kolmannen maan lainsäädäntö- ja valvontakehys varmistaa, että kyseiseen kolmanteen maahan sijoittautuneet EU:n ulkopuoliset avaruustoimijat noudattavat oikeudellisesti sitovia vaatimuksia, jotka vastaavat asetuksessa säädettyjä vaatimuksia ja joihin sovelletaan tehokasta valvontaa ja täytäntöönpanoa kyseisessä kolmannessa maassa. Lisäksi unioni voi tehdä kansainvälisiä sopimuksia kolmansien maiden kanssa, joissa käsiteltäisiin muun muassa vastavuoroista tunnustamista asetuksen mukaisista asioista (Art. 106). Kansainvälisen järjestön URSO-rekisteröinti (Art. 18) on sidottu siihen, että kyseinen järjestö on tehnyt sopimuksen unionin kanssa (Art. 107) ja ESA unionin kanssa (Art. 108).

Asetusehdotuksen 6 osasto: tukitoimenpiteet

Ehdotuksen tukitoimenpiteisiin lukeutuvat valmiuksien kehittäminen (*capacity building*) sekä unionin avaruusmerkin käyttöönotto. Avaruustoiminnanharjoittajia sekä lupaviranomaisia ja niiden hyödyntämiä teknisiä elimiä tuettaisiin muun muassa komission ohjeaineistoilla. Teknisen tuen piiriin lukeutuisi se, että komissio edistäisi tietojen kokoamis- ja jakamisjärjestelyjen perustamista. Komissio tukisi valmiuksien kehittämistä myös yhteisrahoittamalla yhteisiä tutkimus- ja kehityshankkeita, jotta alalla voidaan ottaa käyttöön teknisiä ratkaisuja, jotka helpottaisivat asetuksessa säädettyjen vaatimusten noudattamista kehittämällä muun muassa salausteknologioita ja -protokollia, avaruusaluksen sisäisiä turvajärjestelmiä sekä avaruudessa toteutettavien toimintojen ja palveluiden teknologioita. Komissio rahoittaisi myös muun muassa kantorakettien neutralointia koskevien standardien kehittämistä.

Ehdotuksen mukaan komissio myös kehittäisi unionin avaruusmerkin puitteet. Unionin avaruusmerkki voitaisiin myöntää avaruusalan toimijoille, jotka aikovat vapaaehtoisesti noudattaa tiukempia turvallisuus-, häiriönsietokyky- ja ympäristökestävyysvaatimuksia asetuksessa säädettyjen vaatimusten lisäksi. Avaruusmerkin mahdollisia hyötyjä tai haittoja on vaikea arvioida, sillä ehdotus lähtee siitä, että avaruusmerkkijärjestelmä on jotain mitä komissio tulisi kehittämään. Tietoa ei ole siitä, mihin tarkoituksiin avaruusmerkkiä hyödynnettäisiin tai mitä sillä voidaan saavuttaa. Etulyöntiaseman avaruusmerkin saamisessa voidaan kuitenkin arvioida olevan suurilla tai vakiintuneilla toimijoilla, jotka jo noudattavat EU:n avaruusasetuksen kaltaisia vaatimuksia ja/tai ovat tottuneita ja resursoitu vastaaviin prosesseihin.

Asetusehdotuksen 7 osasto: siirtymä- ja loppusäännökset

Ehdotuksen 119 artiklan mukaan avaruusasetusta sovellettaisiin 1 päivästä tammikuuta 2030. Asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Ehdotuksen 7 osasto sisältää myös säädösvallan siirtoa ja täytäntöönpanovallan siirtoa koskevat menettelysäännökset.

Lisäksi asetusehdotukseen kuuluu 10 liitettä.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin

4.1 Oikeusperusta

Komissio ehdottaa oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (*SEUT*) 114 artiklaa, joka koskee jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämistä sisämarkkinoiden toteuttamiseksi ja sisämarkkinoiden toiminnan varmistamiseksi. Kyseisen oikeusperustan nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto noudattavat tavallista lainsäätämisyhteistyä ja neuvosto tekee päätöksen määränemmistöllä.

Perustelumuistiossaan komissio katsoo, että vaikka SEUT 189 artikla on nimenomainen oikeusperusta avaruuspolitiikkaa koskeville toimille, sitä ei voida käyttää oikeusperustana tässä aloitteessa. Perustelumuistion mukaan SEUT 189 artikla kattaa vain toimet, joilla edistetään yhteisiä aloitteita, tuetaan tutkimusta ja teknologista kehittämistä tai koordinoitaan toimia avaruuden tutkimiseksi ja hyödyntämiseksi, ja sulkee pois jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamisen. Komissio kuitenkin katsoo, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 114 artiklaa voidaan käyttää oikeusperustana avaruuspalveluihin ja avaruuspohjaiseen dataan liittyvien sisämarkkinoiden toteuttamiselle ja toiminnalle viitaten kahteen oikeustapaukseen.¹

Komission mukaan jäsenvaltioiden erilaiset toimintatavat voivat tehdä avaruustoiminnan harjoittamisesta vaikeampaa erityisesti avaruusalan toimijoiden toteutettaessa rajat ylittäviä toimintoja, joissa toimijoilta vaaditaan useiden lupien hankkimista eri jäsenvaltioista.

¹ Tuomio 5.10.2000, Saksa v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, C-376/98, ECLI:EU:C:2000:544. Asiassa oli kyse direktiivin 98/43/EY oikeusperustasta koskien tupakkatuotteiden mainontaa ja niiden hyväksi tapahtuvaa sponsoroimista. Tuomio 12.12.2006, Saksa v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, C-380/03, ECLI:EU:C:2006:772. Asiassa oli kyse suhteellisuusperiaatteesta ja kumoamiskanteesta direktiivin 2003/33/EY 3 ja 4 artiklan kumoamiseksi koskien tupakkatuotteiden mainontaa ja niiden hyväksi tapahtuvaa sponsoroimista.

Valtioneuvosto huomioi, että EU-tuomioistuim on vakiintuneesti katsonut, että säädös voidaan hyväksyä SEUT 114 artiklan perusteella ainoastaan, mikäli siitä ilmenee objektiivisesti ja tosiasiallisesti, että sen tarkoituksena on sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantaminen. Mikäli tämä edellytys täyttyy, antaa SEUT 114 artikla unionin lainsäätäjälle laajan harkintavallan kulloinkin tarvittavien lähentämis- ja yhdenmukaistamistoimenpiteiden valinnassa. Niihin voi sisältyä myös muita toimenpiteitä kuin jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen harmonisointia. EU-tuomioistuin on lisäksi katsonut, että pelkästään se, että kansallisissa lainsäädännöissä todetaan olevan eroja, ei yksinään riitä perustelemaan turvautumista SEUT 114 artiklaan. Kyseinen määräys edellyttää, että jäsenvaltioiden lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten välillä on sellaisia eroja, jotka ovat omiaan rajoittamaan sisämarkkinoiden perusvapauksia ja joilla näin ollen voi olla suora vaikutus sisämarkkinoiden toimintaan.

Valtioneuvosto arvioi säädösehdotuksen sisällön valossa, että ehdotus avaruusasetukseksi koskee välittömästi ja pääasiallisesti toimintaa avaruudessa tai avaruuteen pääsemiseksi ja vain välillisesti ja osittain toimintaa EU:n sisämarkkinoilla.

Valtioneuvosto viittaa lisäksi avaruusalaan koskevan SEUT 189 artiklan 2 kohdan harmonisointikieltoon ja huomioi, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössäkin on todettu kielto (asia C-376/98 ks. alaviite 1) käyttää muita EU perussopimusten artikloita jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen harmonisoinnin kieltävien tai sitä rajoittavien perussopimuksen määräysten kiertämiseen. Unionin toimivaltaa rajaavana säännöksenä on huomioitava myös SEUT 4 artiklan 3 kohta. Sen mukaan tutkimuksen, teknologisen kehittämisen ja avaruuden aloilla unionilla on toimivalta toteuttaa toimia, erityisesti määritellä ja panna täytäntöön ohjelmia ilman, että tämän toimivallan käyttäminen estää jäsenvaltioita käyttämästä omaa toimivaltaansa. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota myös siihen, että NIS2-direktiivi ja kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2557 (CER-direktiivi) on annettu SEUT 114 artiklan nojalla. Molempien osalta avaruusalaan koskevat kirjaukset rajautuvat kuitenkin maassa sijaitsevaan infrastruktuuriin siinä missä avaruusasetusehdotus keskittyy avaruudessa sijaitsevaan infrastruktuuriin, jota koskevat valtioiden kansainvälisoikeudelliset vastuut. CER-direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä onkin esitöissä kiinnitetty huomiota EU:n rajattuun toimivaltaan avaruusasioissa (SEUT 4 ja 189 artiklat), joka vaikuttaa CER sääntelyn ulottuvuuteen avaruustoimialan osalta (HE 205/2024 vp, s. 67).

Edellä todetun perusteella valtioneuvosto katsoo, että avaruusasetuksen ehdotetun oikeusperustan asianmukaisuutta ei voida pitää selvänä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komissiolta saadaan lisäselvitystä ja -perusteluja, jotta oikeusperustan asianmukaisuutta ja riittävyyttä voidaan selvittää edelleen jatkovalmisteluissa. Suomen tavoin myös muut jäsenvaltiot ovat esittäneet oikeusperustaan liittyviä huolia ja kysymyksiä ennen avaruusasetusehdotuksen antamista sekä sen jälkeen.

4.2 Suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin

Komissio katsoo, että jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa avaruusasetuksen tavoitetta luoda avaruusalan sisämarkkinat, vaan toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi se voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla vahvistamalla yhdenmukaistetut yhteiset säännöt, joilla pyritään puuttumaan avaruusinfrastruktuuriin ja avaruuspalveluihin kohdistuviin keskeisiin riskeihin ja siten varmistaa avaruustoiminnan turvallisuus, häiriönsietokyky ja ympäristökestävyys. Tätä varten komissio katsoo unionin voivan toteuttaa toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Komission mukaan ehdotus olisi myös samassa artiklassa vahvistetun

suhteellisuusperiaatteen mukainen, sillä ehdotuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto yhtyy arvioinaan komission perusteluihin toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta kuitenkin edellyttäen, että säädös tulee sisältönsä puolesta tosiasiassa vastaamaan ehdotuksen pääasiallista tarkoitusta turvata ja parantaa sisämarkkinoiden toimintaa. Valtioneuvosto arvioi ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta tarkemmin jatkovalmistelussa.

Suhteellisuusperiaatteen osalta valtioneuvosto kiinnittää huomiota ehdotettujen toimenpiteiden laajuuteen sekä siihen, ovatko ne soveltuvia sisämarkkinoiden toteuttamista ja niiden toiminnan varmistamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi. Valtioneuvosto toteaa, että sääntelystä ei tulisi aiheutua haittoja, jotka ovat tavoiteltaviin päämääriin nähden ilmeisen suhteettomia.

Siinä missä SEUT 114 artiklasta ilmenee selkeästi tavoite sisämarkkinoiden toteuttamiseksi ja niiden toiminnan varmistamiseksi, ei SEUT:ssa aseteta EU-lainsäätäjille tavoitetta, velvoitetta tai oikeutta puuttua siihen, kuinka jäsenvaltiot toteuttavat YK:n avaruussopimusten velvoitteitaan.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetuksessa ehdotettujen toimenpiteiden vaikutuksia sisämarkkinoiden toimintaan ja kilpailukyvyille selvitetään edelleen asetuksen jatkovalmistelussa. Suhteellisuusperiaatteen kannalta keskeistä on saada näyttöä väitetyistä häiriöistä tai esteistä sisämarkkinoiden toiminnassa sekä asetuksen toimivuudesta sisämarkkinoiden toiminnan parantamiseksi.

4.3 Säädösvallan ja täytäntöönpanovallan siirrot

Ehdotuksessa komissiolle ehdotetaan siirrettäväksi toimivaltaa antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä useista asioista. Ehdotuksen mukaan komissiolle siirrettäisiin valta antaa delegoituja säädöksiä esimerkiksi komission määäämien sakkojen ja uhkasakkojen perusteista, määristä ja perimisestä. Usea ehdotuksen sisältämä täytäntöönpanosäädös koskee sitä, miltä toimijoilta avaruuspalveluita tai -dataa voitaisiin hankkia.

Ehdotuksen poikkeussäännöksen (19 artikla) mukaan jäsenvaltio voisi tietyin edellytyksin pyytää komissiota hyväksymään URSO:iin sellaisen kolmannen maan laukaisutoiminnan harjoittajan, joka ei täytä kaikkia säädöksen edellytyksiä. Poikkeuspäätökselle asetettujen edellytysten osoittamisvelvollisuus on jäsenvaltiolla ja näiden täyttyessä komissio voisi myöntää poikkeuspäätöksen täytäntöönpanosäädöksellä. Lisäksi jäsenvaltio voisi pyytää, että komissio sallii kolmannen maan julkisyhteisön tarjota avaruuspalveluja tai avaruuspohjaista dataa unionissa (20 artikla). Päätös hyväksyttäisiin täytäntöönpanosäädöksenä. Lisäksi ehdotuksen sisältämän hätätilannelausekkeen (21 artikla) mukaan komissio voisi poikkeuksena sallia URSO:n ulkopuolisen avaruuspalvelun tai -datan käytön jäsenvaltiossa ilmenneen hätätilanteen tai kriisin vuoksi taikka sellaisen vaaratilanteen tai hyökkäyksen perusteella, joka aiheuttaa useampaan jäsenvaltioon tai unionin toimielimiin vaikuttavia häiriöitä. Tämän mukaisesti komission olisi hyväksyttävä välittömästi sovellettavia täytäntöönpanosäädöksiä, kun tämä on tarpeen asianmukaisesti perustelluissa erittäin kiireellisissä tapauksissa. Myös esimerkiksi kolmansia maita koskevat vastaavuspäätökset annettaisiin täytäntöönpanosäädöksillä (105 artikla).

Delegoituja säädöksiä tai täytäntöönpanosäädöksiä on ehdotettu annettavaksi laaja-alaisesti myös teknisten sääntöjen osastossa (osasto 4): Muutamia esimerkkejä turvallisuuden osalta ovat muun muassa kiertoradan valinnan laskentamenetelmistä sekä laukaisuja, kiertoratatormäyksiä,

maahan paluuta ja henkilövahinkoja koskevista riskiskenaarioista ja niiden laskentatavoista sekä onnettomuusriskien kynnyksarvoista erikseen annettavat säännöt. Resilienssin osalta komissiolle on ehdotettu siirrettäväksi valta antaa delegoituja säädöksiä muun muassa asetuksen liitteissä olevien vaatimusten tarkistamiseksi ja niiden mukauttamiseksi parhaan käytettävissä olevan tekniikan perusteella tieteen ja tekniikan kehitykseen. Lisäksi muutamina esimerkkeinä resilienssin osalta voidaan mainita myös salaustuotteita ja niihin liittyviä hallintatuotteita tai -palveluja ja varmuuskopiointia koskevien vaatimusten sekä unionin avaruustoiminnanharjoittajien tarjoamien palvelujen vakavan operatiivisen häiriön perusteiden ja olennaisuusrajojen täydentäminen delegoiduilla säädöksillä. Ympäristökestävyyden alalla komissio täsmentäisi täytäntöönpanosäädöksillä esimerkiksi säännöt, joihin sisältyy erityinen menetelmä avaruustoiminnan ympäristöjalanjäljen laskemiseksi ja todentamiseksi.

Ehdotuksen sisältämät toimivallan siirrot vaikeuttavat sääntelyn ennakoitavuutta ja vaikutusten arviointia sekä niihin varautumista. Toimivallan siirron nojalla annettuihin alemman asteisiin säädöksiin liittyy myös kysymys niiden kilpailevasta asemasta tai päällekkäisyydestä yleisesti hyväksyttyjen kansainvälisten ohjeiden ja standardien tai muiden instrumenttien kanssa.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotetun kaltaisen toimivallan siirron tarpeellisuuteen ja arvioi komissiolle ehdotetun toimivallan siirron laajuutta ja asianmukaisuutta neuvottelujen edetessä.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Komissio on tehnyt ehdotukseen liittyen erillisen vaikutustenarvioinnin (SWD(2025) 335 final), joka julkaistiin asetus ehdotuksen yhteydessä. Ehdotuksen kansallisia vaikutuksia on arvioitu alustavasti komission vaikutustenarvioinnin ja sidosryhmäkuulemisten pohjalta.

5.1 Taloudelliset vaikutukset

Komissio huomioi, että avaruusalan sääntelykehiksen täytäntöönpanoon liittyy monenlaisia kustannuksia sekä julkiselle että yksityiselle sektorille. Komission arvion mukaan jäsenvaltioiden säännöksiä olisi mukautettava vain hieman, jolloin hallinnollista raskautta aiheutuisi erittäin vähän (1–2 kokoaikavastaavaa) ja yksityisellä sektorilla kustannukset vaihtelisivat yrityksen mukaan. Komissio arvioi, että satelliittioperaattoreille aiheutuvat satelliittialustojen valmistuskustannukset voivat nousta jopa 10 prosenttia avaruusoperaation vaatimuksista riippuen. Myös laukaisupalvelujen tarjoajille aiheutuu lisäkustannuksia. Esimerkiksi yrityksille aiheutuvat riskinhallintakustannukset ovat arvion mukaan 10 prosenttia yritysten tietotekniikkabudjeteista, ja tuotelinjakohtaiset lupavaatimukset maksavat noin 100 000 euroa. Tuotteen ympäristöjalanjälkeä koskevien tuoteryhmäsääntöjen (PEFCR-säännöt) täytäntöönpano maksaa komission arvion mukaan 4 000–8 000 euroa.

Komissio kuitenkin odottaa, että näistä kustannuksista huolimatta sääntelyn yksinkertaistaminen tuottaa merkittäviä etuja katsoen, että yritykset esimerkiksi saavat globaalia kilpailuetua ja hyötyvät tiukoista kyberturvallisuusstandardeista, jotka vähentävät kyberriskejä, jolloin valmistajat voivat saada 320 miljoonan euron vuotuiset säästöt. Ehdotetun EU:n avaruussäädöksen odotetaan tukevan pitkällä aikavälillä unionin avarusteollisuutta (laskelman mukaan 20 prosenttia ennustetuista 700 miljardin euron markkinoista vuoteen 2031 mennessä), ja samalla edistetään uusien liiketoimintasegmenttien, kuten aktiivisen romunpoiston, kiertoradalla toteutettavan huollon, kokoonpanon ja valmistuksen sekä salaustekniikoiden, kehittymistä.

Avaruusasetus lisäisi unionin, komission ja EUSPA:n tehtäviä sekä jäsenvaltioiden ja kansallisten lupa- ja valvontaviranomaisten sekä näiden käyttämien teknisten elinten tehtäviä, mistä arvioidaan koituvan kustannuksia julkiselle taloudelle. Huomionarvoista on, että jäsenvaltioilla säilyy kansainvälisoikeudelliset velvoitteet minkä lisäksi uutena tasona olisi varmistettava myös se, että avaruustoiminta ja siihen liittyvä kansainvälinen yhteistyö täyttää myös EU:n avaruusasetuksen vaatimukset sen edellyttämien prosessien mukaisesti. Näin ollen hallinnollisen taakan ja kustannusten lisääntymiseen voi olla syytä varautua myös päällekkäisiä vaatimuksia silmällä pitäen. Kustannuksia voi kertyä niin jäsenvaltion kuin EU:n tasolla. Esimerkiksi EUSPA:n tehtäväkenttä laajenisi avaruusasetuksen myötä huomattavasti eikä voida katsoa varmaksi, että uudet tehtävät saadaan rahoitettua lupamaksuilla tai suunnitellulla rekisteröintimaksujärjestelmällä.

Taloudellisten vaikutusten näkökulmasta huomionarvoista on myös se, että kansainvälisen oikeuden mukaan valtiot ovat vahingonkorvausoikeudellisessa vastuussa avaruustoiminnasta kolmansille osapuolille koituvista vahingoista. Avaruustoimintaan kohdistuvat tekniset vaatimukset ja riskirajojen määrittäminen ovat osa riskienhallintaa. Avaruusasetusehdotus pyrkii harmonisoimaan tällaisia sääntöjä, mikä merkitsee valtioiden riskinkantokykyyn kohdistuvaa yhdenmukaistamista. Huomionarvoista on, että EU-tasolla harmonisoitunakin avaruustoiminnan taloudelliset vahingot jäisivät kansainvälisen oikeuden nojalla kuitenkin valtion kannettavaksi. EU:ssa ei ole luotu mekanismeja, joiden nojalla EU voisi kompensoida tai ottaa kannettavakseen tällaisia taloudellisia vahinkoja. EU ei esimerkiksi ole ilmoittanut hyväksyvänsä kansainvälistä vastuuta avaruusesineiden aiheuttamasta vahingosta koskevan yleissopimuksen (SopS 8 ja 9/1977) mukaisia oikeuksia ja velvoitteita sanotun sopimuksen 22(1) artiklan nojalla.

Avaruusstrategia 2030 toteaa, että Suomessa on noin 200 avaruusalaalla toimivaa yritystä, joista suurin osa hyödyntää avaruuspohjaisia palveluita osana omaa liiketoimintaansa. Avaruustoimintaan ja -palveluiden tuottamiseen keskittyneet yritykset ovat keränneet yksityistä rahoitusta yhteensä 282 miljoonaa euroa, josta noin 250 miljoonaa euroa ulkomailta. Vuonna 2022 suomalaiset avaruustoimialan kasvuyritykset keräsivät yksityistä rahoitusta 119 miljoonaa euroa, mikä on euromääräisesti neljänneksi eniten koko Euroopassa. Avaruustoimiala on siis voimakkaassa kasvussa ja se houkuttelee ulkomaisia investointeja Suomeen.²

Avaruussektorin kehityksen ja menestyksen takana ovat yksityiset yritykset, jotka ovat kasvaneet suotuisassa sääntely-ympäristössä kansallisessa toimivallassa. Uuden sääntelytason prosesseineen arvioidaan näkyvän hallinnollisena taakkana myös toimijakentälle. Mahdollisesti lisääntyvillä lupa- tai rekisteröintimaksuilla on merkitystä markkinoille pääsyn kannalta ja erityisesti New Space -kentällä (start upit ja pk-yritykset). Lisäksi kustannukset avaruusalaalla voivat kasvaa myös, jos kumppanit kolmansista maista tai kansainvälisistä järjestöistä sisällyttävät koituneet EU-vaatimusten kustannukset EU:hun tarjoamiensa palveluiden ja -datan hintoihin. Mahdollisten vastareaktioiden riski on huomioitava myös taloudellisena vaikutuksena, jos kolmannet maat säätävät EU:n tavoin kynnyksen markkinoilleen pääsystä avaruuspalveluiden tai -datan tarjoamiseksi. Näin asetuksella ei olisi vaikutuksia vain sisämarkkinoille pääsyyn ja avaruusalan tuontiin vaan myös vientiin. Oma kysymyksensä on, kuinka houkuttelevana ja varmana sijoittautumis- tai sijoituskohteena EU nähdään, mikäli kansainväliseen yhteistyöhön sekä globaaleihin toimitus- ja palveluketjuihin luodaan EU-sääntelyllä epävarmuuksia, kun ei voida ennustaa kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen pääsyä tai hakeutumista URSO:on tai siinä pysymistä.

² https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/166042/VN_2025_6.pdf?sequence=1&isAllowed=y

5.2 Sosiaaliset vaikutukset

Komissio tiivistää, että asetuksella turvattaisiin avaruuspohjaisten palveluiden saatavuus yleisölle, parannettaisiin luottamusta ja tukeutumista avaruusjärjestelmäpalveluihin ja avaruuspohjaiseen dataan ja edistettäisiin hallintoa yhdenmukaisten lupaehtojen avulla. Lisäksi sillä suojeltaisiin astronomeja ja alkuperäisyhteisöjä vähentämällä valosaastetta ja edistettäisiin innovaatiota, kasvua ja kilpailukykyä avaruusalalla.

Huomionarvoista on, että avaruusasetuksen säätäessä kynnyksen siihen, miten ja millaisin ehdoin avaruuspalveluita ja -dataa voidaan unioniin sijoittautuneille toimijoille tarjota, ei ensisijaisesti turvaa palvelujen saatavuutta yleisölle vaan voi vaikeuttaa sitä. Muun ohella myös komission arvio siitä, että asetus edistäisi avaruusalalla innovaatioita, kasvua ja kilpailukykyä kaipaaviin konkreettisiin tueksi.

5.3 Ympäristövaikutukset

Komissio arvioi, että asetuksella olisi myönteisiä ympäristövaikutuksia satelliittien kiertoradalta poistamista ja yhteistä elinkaariarviointia koskevien pakollisten vaatimusten takia ja katsoo, että ympäristövaikutuksia koskeva lupavaatimus helpottaisi osaltaan myös kestävä rahoituksen saatavuutta unionin avaruusteollisuudelle.

Tavoitetta luoda ympäristökestävyyttä ja ympäristövaikutusten arviointia tukevia työkaluja sekä instrumentteja kestävä rahoituksen saamiseksi ja kestävä avaruustoimintaan tähtäävien innovaatioiden tukemiseksi voidaan pitää kannatettavana. Kysymykseksi on kuitenkin jäänyt, saavutetaanko asetuksella näitä tavoitteita tai onko asetus asianmukainen keino näiden edistämiseksi.

5.4 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Avaruustoiminnasta säädetään avaruustoiminnasta annetussa laissa (63/2018, *avaruustoimintalaki*) sekä työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa avaruustoiminnasta (74/2018). Ne on säädetty Suomea sitovien YK:n avaruussopimusten velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi ja niihin liittyvien riskien hallinnoimiseksi. Avaruustoimintalaki sisältää säännökset myös satelliittikaukokartoitusta koskien, joilla on tarkoitus hallinnoida tarkkaan avaruusdataan mahdollisesti liittyviä kansallisen tai kansainvälisen turvallisuuteen (security) riskejä. Avaruusalalla maasegmenttiin liittyvää sääntelyä on laissa maa-asemista ja eräistä tutkista (96/2023, *maa-asemalaki*). Avaruussektorin EU-tason sääntelyä sisältyy horisontaalisiin NIS2- ja CER-direktiiveihin, jotka on toimeenpantua kansallisella lainsäädännöllä erityisesti kyberturvallisuuslailla (124/2025) ja lailla yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (310/2025).

Tämänhetkisen arvion mukaan asetuksesta seuraisi tarve muuttaa Suomen lainsäädäntöä yhteensopivaksi asetuksen kanssa huomioiden, että EU-oikeudesta koituu jäsenvaltioille omat velvoitteensa siinä missä valtion intressit on turvattava myös kansainvälinen oikeus huomioiden. Yhtäältä olisi varmistettava EU-tason vaatimusten toteutuminen avaruusasetusehdotuksessa säädettyjen menettelyiden tai prosessien mukaisesti sekä toisaalta muut kansallisen ja YK:n tason prosessit, joiden tarkoituksena on varmistua siitä, että toimintaa harjoitetaan kansainvälisen oikeuden mukaisesti ja kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin liittyviä riskejä halliten.

5.5 Vaikutukset viranomaisiin

Asetusehdotuksella olisi vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Asetusehdotus sisältää uusia tehtäviä nimettävälle kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle sekä mahdollisesti erikseen nimettäville teknisille asiantuntijaelimille.

NIS2-direktiiviin liittyvän kyberturvallisuuslain sekä CER-direktiiviin liittyvän yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetun lain nojalla avaruussektorin osalta valvontaviranomaisen tehtäviä on osoitettu Liikenne- ja viestintävirastolle. Liikenne- ja viestintävirasto toimii tällä hetkellä lupaviranomaisena myös avaruustoimintaan liittyvien maa-asema- ja radiolupien osalta.

Avaruudesta saatavat palvelut ja tieto tukevat yhteiskunnan eri sektoreita ja toimintoja ja ehdotuksen vaikutukset pääsyyn avaruuspohjaisiin palveluihin tai -dataan on huomioitava myös viranomaistoiminnan näkökulmasta. Asetusehdotus voi vaikuttaa viranomaisten toimintaan myös avaruustoiminnanharjoittajina, sillä asetuksen piiriin kuuluu myös valtiollinen avaruustoiminta pois lukien yksinomaan puolustuksellisiin tai kansallisen turvallisuuden tarkoituksiin harjoitettava toiminta. Ehdotuksella voi olla vaikutuksia myös Ilmatieteen laitokseen ja Maanmittauslaitokseen esimerkiksi näiden EU SST -toiminnan tai avaruusalan kannalta olennaisen maainfrastruktuurinsa kautta.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:ssä säädetään oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta. Sen 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Avaruusasetuksessa asetetaan velvoitteita, joilla elinkeinovapautta rajoitetaan luvanvaraisuudella. Suomen lainsäädännössä avaruusosalalla on voimassa säädöksiä, joiden nojalla tietyt toiminnot vaativat luvan (avaruustoiminta-, satelliittikaukokartoitus-, maa-asema- ja tutkatoiminnan luvat sekä taajuushallinnon puolella radioluvat). Avaruusasetusehdotus menee kuitenkin luvanvaraisuudesta koituvia rajoituksia pidemmälle rajoittaessaan myös sitä, mitä palvelua tai dataa EU:ssa voidaan hyödyntää. Tämä merkitsee esimerkiksi rajoituksia siihen, miten avaruuteen päästään, mikä on edellytys sille, että elinkeinonharjoittaja voi itse tuottaa palvelua tai dataa omalla avaruusinfrastruktuurillaan. Toisaalta tämä merkitsee rajoituksia myös datan jalostukseen liittyvään elinkeinotoimintaan, kun avaruusasetuksella rajoitetaan sitä, mitä avaruusdataa unionissa voidaan käyttää. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jatkovalmisteluissa arvioidaan tällaisten rajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta sekä saadaan selvitystä siitä, kuinka avaruuspalveluihin ja -dataan pääsyä rajoittamalla autetaan sisämarkkinoiden toimintaa.

Yksityiselämän suoja

Avaruusasetusehdotus sisältää säännöksiä valvontatehtävistä ja -valtuuksista sekä jäsenvaltioiden että EU:n tasolla, mukaan lukien tarkastusoikeudet. Suomessa avaruustoimintalaki ja maa-asemalaki turvaavat viranomaisen oikeuden suorittaa tai teettää lain mukaisessa valvonnassa tarpeellisia tarkastuksia sekä saada lupa- tai valvontatehtävien kannalta tarpeellisia tietoja. Perustuslain 10 §:n mukaisesti yksityiselämän suojaan koskeviin vaatimuksiin on syytä kiinnittää huomioita avaruusasetuksessa säädettyjen valvontatoimenpiteiden kannalta, mukaan lukien komission ja EUSPA:n tarkastusoikeudet, tietopyynnöt ja tutkintavaltuudet, joihin lukeutuu myös puhelu- ja tietoliikennetietojen pyytäminen. Valvontavaltuudet on ehdotettu kattavaksi ja jatkovalmisteluissa on syytä arvioida tällaisten puuttumisoikeuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Ehdotetun tiedonvaihtosäätelyn tulisi olla tarkkarajaisempaa ottaen huomioon myös tietojen

mahdollisesti salassa pidettävä luonne tai arkaluonteisuus sekä luottamuksellisen viestinnän suoja myös tietosuoja huomioden. Ehdotuksen 115 artiklassa säädetyn salassapitovelvollisuuden lisäksi olisi myös varmistettava, että toimijat luovuttavat ja saavat tietoja ainoastaan siltä osin kuin on välttämätöntä ja että rajoitukset luottamuksellisen viestinnän suojaan ovat selkeästi määritettyjä ja välttämättömien tarpeiden turvaamiseksi.

Oikeusturva

Ehdotuksessa on huomioitu avaruusalan toimijoiden oikeussuojakeinot, mikä liittyy perustuslain 21 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa (oikeusturva). Jäsenvaltioiden on muun muassa varmistettava, että teknisten elinten päätöksiin voidaan hakea muutosta.

EUSPA:n päätöksiä varten virastoon perustetaan valituslautakunta, jolla on toimivalta ratkaista viraston päätöksiä koskevat muutoksenhaut. Perusteluna on, että näin voitaisiin tuloksellisesti suojata EUSPA:n päätöksiä koskeva puolustautumisoikeus ja vähentää Euroopan unionin tuomioistuimen kuormitusta. Vasta valituslautakunnan päätökseen olisi mahdollisuus hakea muutosta Euroopan unionin tuomioistuimessa.

Valtioneuvosto katsoo, että jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida valituslautakunnan tarkoituksenmukaisuutta sitä vasten, että siitä ei koidu kohtuutonta viivästystä tai rajoitusta perusoikeutena turvattuun oikeuteen saada asia käsiteltyksi tuomioistuimessa. Vähintään olisi varmistettava tällaisen valituslautakunnan riippumattomuus komission ja viraston sääntely- ja hallintorakenteista, mukaan lukien että sitä ei saisi sitoa mitkään ohjeet kuten asetusehdotuksen johdanto-osassakin on todettu.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 ja 27 §:ssä säädetään Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välisestä toimivallan jaosta. Vastuu Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöönpanossa jakautuu itsehallintolaissa säädetyn toimivallanjaon mukaisesti. Maakunta vastaa Euroopan unionin säädösten täytäntöönpanosta siltä osin kuin asia itsehallintolain mukaan kuuluu sen toimivaltaan.

Valmisteltaessa lakia avaruustoiminnasta (63/2018) on arvioitu, että Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetyn valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallanjaon näkökulmasta avaruustoiminta kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 42 kohdan nojalla. Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetyn valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallanjaon näkökulmasta myös satelliittikaukokartoitus sekä maa-asema- ja tutkatoiminta on katsottu kuuluvaksi valtakunnan lainsäädäntövaltaan itsehallintolain 27 §:n 40 ja 42 kohdan nojalla.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Neuvosto on aloittanut ehdotuksen läpikäynnin avaruustyöryhmässä heinäkuussa 2025. Neuvoston EU-puheenjohtajavaltio Tanska pyrkii avaruustyöryhmässä käymään avaruusasetusehdotuksen ja vaikutusten arvioinnin läpi puheenjohtajuuskaudellaan.

Työryhmässä käydyt keskustelut ilmentävät tarvetta lisäselvitykselle ja -perusteluille perustavanlaatuisista kysymyksistä, kuten oikeusperustasta, väitetyistä sisämarkkinahäiriöistä

ja ehdotuksen toimivuudesta näiden torjumiseksi sekä ehdotuksen suhteesta kansainväliseen oikeuteen ja kansalliseen turvallisuuteen.

Ruotsin osalta tiedossa on hallituksen julkinen kanta,³ jonka mukaan Ruotsin hallitus kannattaa tavoitetta lisätä avaruustoiminnan kilpailukykyä, turvallisuutta, häiriönsietokykyä ja kestävyyttä EU:ssa, mutta se ei ole vakuuttunut siitä, että ehdotus esitetyssä muodossa johtaisi näihin. Ruotsin hallitus pitää myös tarpeellisena selvittää oikeusperustaa huomioiden SEUT:n avaruutta koskevat, EU:n toimivaltaa rajaavat määräykset eli SEUT 4(3) ja 189(2) artiklat. Lisäksi Ruotsin valtiopäivät (*riksdagen*) on toimittanut ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta perustellun lausunnon komissiolle, Euroopan parlamentille ja neuvostolle ainoana kansallisena parlamenttina määräaikaan mennessä.⁴

Euroopan parlamentissa ehdotuksen käsittelystä vastaa teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunta (ITRE). Parlamentti on nimennyt raportööriksi italialaisen Elena Donazzan.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Työ- ja elinkeinoministeriö järjesti 25.10.2023 konsultaatiotilaisuuden kotimaassa tuolloin tuoreeltaan lanseerattua EU:n avaruuslakialoitetta koskien. Tilaisuuden tarkoituksena oli kannustaa suomalaisia yrityksiä ja muita toimijoita vastaamaan komission sidosryhmäkyselyyn sekä saada tietoa kotimaisen toimijakentän alustavista kannoista lakialoitteeseen. Toinen kotimainen konsultaatiotilaisuus järjestettiin EU:n avaruusasetusehdotuksen julkaisun pohjalta 16.7.2025.

Valtioneuvoston U-kirjelmä on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä relevanttien ministeriöiden kanssa.

Luonnos U-kirjelmäksi käsiteltiin kilpailukykyjaoston (EU-8), viestintäjaoston (EU-19) sekä tutkimus- ja innovaatiojaoston (EU-20) kirjallisessa menettelyssä 6–13 päivänä marraskuuta 2025.

EU-ministerivaliokunnan käsittely oli 26–28 päivänä marraskuuta 2025.

10 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

³ <https://www.regeringen.se/contentassets/e5ca7e851c1f4d8891f866ea8c6ed21a/forslag-till-forordning-om-sakerhet-resiliens-och-hallbarhet-i-rymdverksamhet-i-europeiska-unionen-202425fpm62.pdf>.

⁴ <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2025-0335/serik>; https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/utlatande/subsidiaritetstprovning-av-kommissionens-forslag_hd01ubu5/.

sisämarkkinoiden toimintaa samalla kunnioittaen valtioiden kansainvälisiä velvoitteita sekä SEUT 4(3) ja 189 artikloita, jotka rajaavat EU:n toimivaltaa avaruusallalla.

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 soveltuvien osien 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 strategiaan 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 tahon avaruustoimintaa harjoittaa valtion lukuun, sekä mahdollisuutta ulkopuolisten avaruuspalveluiden ja -datan hyödyntämiseen.

Jatkovalmistelussa tulisi varmistaa, että asetusta olisi yhteentoimiva EU:n tietosuojasäätelyn kanssa sekä perustuslain 10 §:ssä turvatuksen yksityiselämän suojan ja perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn julkisuusperiaatteen rajoitusedellytysten kanssa. Lisäksi jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida ehdotuksen sisältämien oikeusturvakeinojen tarkoituksenmukaisuutta ja vaikutusta lupaprosessin keston ja viivyttyksettömyyden 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-säätelyn 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 yksityistä 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 säilyttävä 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 avaruuskäyttökykyjen 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.