

Karanko, Kangas

Työ- ja elinkeinoministeriö
VN/9441/2025

**PUOLUSTUS- JA ILMAILUTEOLLISUUS PIA RY:N LAUSUNTO LUONNOKSESTA
HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAEIKSI AVARUUSTOIMINNASTA ANNETUN LAIN SEKÄ
MAA-ASEMISTA JA ERÄISTÄ TUTKISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA
(VN/9441/2025)**

Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry kiittävät mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa.

Tiivistelmä

Avaruustoimintaan liittyviä lakeja uudistetaan. Pidämme tärkeänä, että Suomen avaruustoimintaympäristöä kehitetään siten, että toimintaa ohjaava lainsäädäntö ja lupaprosessit luovat ennakoitavan ja kannustavan ympäristön avaruusliiketoiminnalle ja tukevat Suomen maakuvaa turvallisena yhteistyötahona, kuten tuoreessa Avaruusstrategiassa linjataan. Nyt vireillä olevien avaruustoimintalain muutoksien pelkäämme merkittävästi vaarantavan erinomaisen kehityksen, jota suomalaisen avaruusliiketoiminnan kehittämisessä on tapahtunut ja tapahtumassa.

Esitetty avaruustoimintalain uudistus on varsin laaja-alainen, joka pitää sisällään toisistaan erillisiä kokonaisuuksia, joita arvioimme myös toisistaan erillään. Uudistuksessa esitetään mm:

- (1) lupahallinnon keskittämistä siten, että avaruustoiminta- ja satelliittikaukokartoituslupien käsittely siirretään TEM:stä Traficomiin (ja valtioneuvoston yleisistuntoon)
- (2) muutoksia avaruustoimintalain varsinaiseen sisältöön, kuten esimerkiksi 11 § kohdalla selkeytetään oikeustilaa avaruustoimintalupien siirtämisessä, erityisesti kansainvälisiä siirtoja koskien
- (3) lupavalvontaan liittyviä uusia valvontamekanismeja sekä uusia seuraamuksia lain velvoitteita rikkoville tahoille.

Kiinnitämme lausunnossamme huomiota erityisesti yllä mainituista kahteen ensimmäiseen kokonaisuuteen, joilla on erityisen merkittävää vaikutusta luvanvaraista toimintaa harjoittaville avaruustoimialan yrityksille.

Suurta huolta koko avaruustoimialan toimintaympäristön tulevaisuudesta herättää lupahallinnon siirto TEM:stä Traficom ja valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi. Nykyinen TEM:n järjestämä yksiportainen lupahallinto on toiminut hyvin, ja nyt esitetään nähdäksemme tosiasiallisesti kaksiportaista lupajärjestelmää, jossa valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi viedään lupa-asiat, joilla on ilmeisiä vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen. Avaruustoiminnan ulko- ja turvallisuuspoliittiset ulottuvuudet sekä valmisteilla oleva G2G-kauppatapa huomioiden tällaisia vaikutuksia on nähdäksemme useammin kuin lain valmistelussa on tunnistettu.

Lupahallinnon lähtötilanne on erittäin toimiva ja tarjoaa yritysten toivomaa ennakoitavuutta ja selkeyttä lupaprosesseissa. Perusteet muuttaa toimivaa järjestelmää tulisi olla erityisen painavia, emmekä tällaisia tunnista, minkä vuoksi pidämme parhaana vaihtoehtona säilyttää avaruustoiminnan lupahallinto TEM:ssä.

Kohdan (2) muutokset puolestaan ovat pääosin kannatettavia. Esimerkiksi 11 § täsmennys selkeyttää toimintalupien siirtoon liittyvää oikeustilaa merkittävästi ja luo mahdollisuuksia

Karanko, Kangas

avaruusalan liiketoiminnan merkittävälle kasvulle. Tältä osin pidämme esitystä erinomaisena muutoksena.

Kokonaisuutena emme kuitenkaan voi tukea ehdotettuja muutoksia, vaan esitämme lain palauttamista jatkovalmisteluun, jotta lupajärjestelmään liittyviin huoliin voidaan paremmin vastata.

Avaruustoimiala on yksi Suomen merkittävimmistä kasvualoista

Avaruustoiminnalla on kasvava merkitys sekä globaalisti että suomalaisessa yhteiskunnassa. Globaalin avaruustalouden koko vuonna 2024 oli 630 miljardia dollaria. Vuosina 2018–2022 avaruustoimiala kasvoi globaalisti 30 prosenttia. Ennusteiden mukaan markkinan koko saavuttaa 1800 miljardia dollaria vuonna 2035.

Suomessa avaruusallalla toimii noin 200 yritystä, ja niiden liikevaihto on noin kolminkertaistunut vuosien 2018–2022 välisenä aikana. PIA:n jäsenyritysten liikevaihto avaruustoimialalla on muutama sata miljoonaa euroa, mutta yrityksillä on suuret kasvunäkymät ja tavoitteena saavuttaa yli 2 mrd euron liikevaihto vuonna 2030. Julkisen sektorin rahoitus vuonna 2022 avaruustoimintaan oli Suomessa 61,2 miljoonaa euroa. Samana vuonna suomalaiset avaruustoimialan kasvuyritykset keräsivät yksityistä rahoitusta 119 miljoonaa euroa, mikä on euromääräisesti neljänneksi eniten koko Euroopassa. Avaruustoimintaan tehtyjen investointien on arvioitu palautuvan 6–7-kertaisena yhteiskunnan muiden sektorien hyötyjen kautta.

Lupahallinnon siirto ei perustu tarpeeseen

Lupahallinnon siirron esitetään perustuvan kansalliseen avaruusstrategiaan. On kuitenkin huomionarvoista, että lupahallinnon siirtoa ei ollut sisällytetty lausuntokierroksella olleeseen avaruusstrategian luonnokseen eikä sidosryhmillä ole ollut muutenkaan mitään mahdollisuutta tulla kuulluksi asiasta hallituksen esitysluonnosta valmisteltaessa. Yllätyksenä tullut lupahallinnon siirtoesitys onkin ollut toimialalle järkytyksenä.

Hallituksen esitysluonnoksessa lupahallinnon keskittämällä ja ns. yhden luukun periaatteella esitetään olevan yrityksiin positiivinen ja yritysten kilpailukykyä lisäävä vaikutus. Vaikutusarvio on nähdäksemme ylipäättään puutteellinen ja tältä osin erityisesti virheellinen ja lisäksi se perustuu väärille lähtökohdille. Selkeyden vuoksi on todettava: lupahallinnon muutos ei ole ollut yrityskentän toiveena. Vaikutusten arvioinnin puutteita on yksityiskohtaisemmin kuvattu ICEYE:n lausunnossa, ja jaamme siinä esitetyt huolet.

Avaruustoiminnalla on strateginen valtiollinen merkitys

Avaruustoiminnalla sisältyy erottamattomasti turvallisuus- ja puolustuspoliittinen ulottuvuus, ja avaruus on yksi kiihtyvän suurvaltakilpailun toimintaympäristöistä. Avaruustoiminta on luonteeltaan aina kaksikäyttöistä ja viimeisten vuosien aikana puolustuksellisen ulottuvuuden merkitys valtioiden avaruustoiminnassa – ja siten myös yritysten liiketoiminnassa – on kasvanut merkittävästi.

Avaruustoiminnan lupa- ja valvontajärjestelmä Suomessa onkin ollut selkeä ja eri viranomaistoimijoiden roolit ovat hyvin tunnetut, mikä on ollut yksi keskeisiä syitä sille, että suomalainen avaruustoiminta on menestynyt maailmalla. Vireillä on avaruustoimintaan liittyvien lupahakemusten käsittelyn siirto työ- ja elinkeinoministeriöstä Traficomiin sekä valtioneuvoston yleisistuntoon. PIA ei voi kannattaa tätä esitystä.

Karanko, Kangas

Suomen kansainväliset velvoitteet liittyvät erottamattomasti avaruustoimintaan ja avaruushallintoon. Kansainvälisiin avaruussopimuksiin perustuva valtion vastuu ja jatkuva valvontavelvollisuus puoltavat vahvaa ministeriötason roolia lupaprosessissa. Erityisesti on syytä todeta, että valtioneuvoston osana toimivan työ- ja elinkeinoministeriön tehtäviin kuuluu kansallisen turvallisuuden, ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä elinkeinopoliittisten näkökohtien yhteensovittaminen, kun taas Traficomilla ei virastotason toimijana tällaista tehtävää ole.

Suomi on New Space -toimialalla suuri toimija ja yrityksillä on suuret kasvuodotukset. Avaruustoimiala kehittyy nopeasti ja haastaa perinteiset toimintamallit. Näemme, että tällaisessa tilanteessa on tärkeää, että avaruustoimintaan liittyvät lupahakemukset käsiteltäisiin edelleenkin ministeriötasolla, sillä ne edellyttävät laajaa elinkeinopoliittista, geopolitiittista sekä ulko- ja turvallisuuspolitiittista harkintaa sekä Suomen avaruusliiketoiminnan kehittämistä.

Esitämme, että avaruustoimintaan liittyvät luvat käsitellään jatkossakin työ- ja elinkeinoministeriössä. Näemme, että vain siten voidaan varmistaa alan kansainvälinen kilpailukyky ja Suomen avaruusliiketoiminnan kehitys. Mikäli tämä ei ole toteutettavissa nykyisin järjestelyin tai TEM:n sisäisin järjestelyin, tulisi mielestämme tarkemmin selvittää vaihtoehtoiset tavat järjestää lupahallinto ministeriötasolla jonkin toisen ministeriön toimesta. Tällainen vaihtoehto voisi olla esimerkiksi ulkoministeriö, jossa lupien ulko- ja turvallisuuspoliittinen harkinta joka tapauksessa suoritetaan. Tällaista toimintamallia tulisi joka tapauksessa vielä tarkemmin selvittää vaihtoehtona esitetylle kaksitasoiselle järjestelmälle.

On myös hyvä huomata, että esimerkiksi avaruusesineen siirtämiseen liittyen samaan myyntitapahtumaan jouduttaneen joka tapauksessa hakemaan vientilupa, joka avaruusesineen käyttötarkoituksesta riippuen käsitellään joko ulkoministeriössä tai puolustusministeriössä. Jos samassa yhteydessä vielä tehdään ostajavaltion kanssa valtiosopimustasoisia yhteistyötä (huomioiden tällä hetkellä lakivalmistelussa oleva G2G-kauppatapa), on kysymyksessä Suomen valtion kannalta useita eri ministeriöitä koskeva hyvin strategisen tason päätöksenteko, johon näkemyksemme mukaan Traficom ei ole tarkoituksenmukaisuusharkinta huomioiden paras mahdollinen osapuoli arvioimaan avaruustoimintaan liittyviä lupia, kun asiaa muilta osin käsitellään ministeriötasolla.

Olennaista on myös se, että tyypillisesti myös ostajan (ulkomainen valtio) puolella asiaa käsitellään ministeriötasolla. Näissä kansainvälisissä, valtioiden välisiä neuvotteluja vaativissa tilanteissa ministeriötasoinen asian käsittely on nähdäksemme täysin välttämätöntä.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään perusteluksi lupahallinnon siirrolle se, että toimintalupien myöntäminen on tarkoituksenmukaisinta suorittaa ministeriön sijaan virastotasolla. Huomioiden toimialan strategisen sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisen merkityksen mielestämme tasapainoisempi vertailukohta lupahallinnon järjestämiselle olisi ollut kansainväliset vientivalvontajärjestelyt, joissa Suomessa kansallisina lupaviranomaisina toimivat puolustusministeriö sekä ulkoministeriö. Näissä toiminta on järjestetty vakiintuneesti varsin tehokkaalla tavalla.

Avaruustoimintalupien käsittely on haastavaa Traficomissa

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, virastotason päätöksenteossa mahdollisuus harkintavallan käytölle on rajoitetumpi kuin ministeriössä. Olemme huolissamme myös siitä, että Traficomin toimesta tapahtuva lupaharkinta ei mahdollista elinkeinopoliittisen ulottuvuuden huomioimista riittävällä tasolla, eikä tämä Traficomin tehtäviin lähtökohtaisesti kuulukaan. Nyt esitetyssä muodossa on vaarana, että elinkeinopoliittiset tavoitteet jäisivät lupaharkinnassa toissijaisiksi,

Karanko, Kangas

ellei tätä pystytä lainsäädännöllä selkeämmin osoittamaan tasaveroiseksi tavoitteeksi Traficomin muihin tehtäviin nähden.

Toimialamme yrityksillä on laajaa kokemusta muissa lupakategorioissa Traficomin kanssa asioimisesta. Tällaisia lupa-asioita ovat mm. radioluvat, taajuusvaraukset sekä miehittämättömän ilmailun erilaiset toimintaluvat. Näissä asiakokonaisuuksissa tietojemme mukaan käsiteltävän asian monimutkaisuudesta riippuen hakemuksen käsittely kestää useista kuukausista jopa kymmeneen kuukausiin. Kansainvälisessä kilpailussa toimiville avaruusalan yrityksillemme tällaiset käsittelyajat ovat sietämättömiä.

Hyvän vertailukohdan saa myös maa-asemalupien puolelta, jossa käsittely on jo nykyään Traficomissa. Tietojemme mukaan Suomen ensimmäisen kaupallisen maa-aseman lupaharkinnan yhteydessä Traficom teki täysin vastaava punninnan siitä, liittyykö asiaan ilmeisen vaikutuksia kansallisen turvallisuuteen, ja arvioinnin lopputulemana asia siirrettiin käsiteltäväksi valtioneuvoston yleisistuntoon, jossa lupa lopulta myönnettiin lähes kaksi vuotta hakemuksen jättämisen jälkeen.

Esitetty kaksiportainen lupajärjestelmä luo oikeusepävarmuutta

Yllä kuvattuun maa-asemalupan kytkeytyvä lupaprosessi on pahimmassa tapauksessa selkeä viesti investointipäätöksiä tekeville siitä, millainen toimintaympäristö Suomi on alan liiketoiminnalle. Avaruusliiketoiminta on luonteeltaan kansainvälistä, ja huolestamme on, että jatkossa myös avaruustoimintalupien osalta ulko- ja turvallisuuspoliittisista syistä lupia jouduttaisiin käsittelemään vastaavalla tavalla valtioneuvoston yleisistunnossa.

Nyt lakiehdotus ja siihen liittyvät perustelut eivät yksityiskohtaisesti rajaa, milloin avaruustoimintaan liittyy *ilmeisiä vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen*. Sääntelyn tarkkarajaisuuden puutteen vuoksi esitetty sääntely jättää huomattavan oikeusepävarmuuden siitä, millä tasolla lupahakemus lopulta käsitellään. Riittävän oikeusvarmuuden turvaamiseksi pidämme tärkeänä, että tätä tarkkarajaisuutta käsittelevän lupaviranomaisen osalta pystytään olennaisesti lisäämään. Epäselvää on myös se, kuinka kauan kestää päätöksenteko siitä, onko avaruustoiminnalla tällaisia vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen, ja siten myös se millä tasolla lupa tulisi käsitellä. Tällainen päätös valmistellaan poikkihallinnollisesti, mikä entisestään lisää huolta asioiden nopeasta ja sujuvasta käsittelystä.

Lisäksi on tärkeää todeta, että lupahakemusten käsittely valtioneuvoston yleisistunnossa (tai edes mahdollisuus siitä) tuo toiminnanharjoittajien näkökulmasta avaruustoimintaan täysin uudenlaisen poliittisen riskin, jota alalla ei ole aiemmin ollut. Tällä voi pahimmillaan olla välitön vaikutus alan investointi- ja rahoitusmahdollisuuksille.

Vakuuttamisvelvollisuuden arviointikriteerijä tulisi täsmentää

Vakuuttamisvelvollisuutta koskeva 8 § on liian avoin ja tulkinnanvarainen erityisesti huomioiden ehdotettu avaruustoiminnan lupa- ja valvonta-asioiden siirto Traficomille. Ehdotetussa säännöksessä todetaan, että toimivaltainen viranomainen voi olla vaatimatta vakuutusta, jos riski avaruustoiminnan vahingoista on toimivaltaisen viranomaisen hyväksyttävissä.

Nykytilaan verrattuna Traficomin rajoitetumpi mahdollisuus tehdä tarkoituksenmukaisuusharkintaa, avaruustoimintalain 8 §:ssä tai sen esitöissä tulee tarkentaa, mihin perustuu arviointi, onko riski toimivaltaisen viranomaisen hyväksyttävissä.

Karanko, Kangas

Vakuuttamisvelvollisuuden arvioinnin tulisi myös ottaa huomioon monipuolisemmin erilaisia tilanteita –vakuuttamisvelvollisuudesta olisi myös voitava luopua avaruusesineen laukaisun jälkeen, jos laukaisun jälkeen ja kiertoradan varmistuttua riski on olennaisesti pienentynyt. Tällaisissa tilanteissa on perusteltua arvioida vakuuttamisvelvollisuutta ennen laukaisua ja uudestaan laukaisun jälkeen.

Avaruustoimintaluvan siirtäminen on kovasti toivottu mahdollisuus

Yhtenäistä kansainvälisesti säänneltyä mekanismia avaruusesineen siirtämiseksi ei tällä hetkellä ole, vaan sääntely on toteutettu kansallisesti eri lainsäädännöllisillä ratkaisulla. Suomen nykyinen lainsäädäntö ja sen nykyinen soveltamistulkinta käytännössä edellyttävät avaruusesineen siirrossa valtiosopimusta Suomen ja vastaanottajan kotivaltion välillä. Tämä rajoittaa merkittävästi, ellei jopa kokonaan poissulje, toiminnanharjoittajien mahdollisuutta myydä loppukäyttäjille jo Suomen luvittama satelliitti. Voimassa olevassa avaruustoimintalaissa toimintaluvan siirtoa käsitellään 11 § seuraavasti:

11 § Avaruusesineiden ja avaruustoiminnan siirtäminen toiselle

Avaruusesinettä ja avaruustoimintaa koskevan tosiasiallisen määräysvallan saa siirtää toiselle toiminnanharjoittajalle tai omistajalle, vain jos työ- ja elinkeinoministeriö on hyväksynyt siirron etukäteen. Ministeriö voi hyväksyä siirron, jos 5 §:n 2 momentissa säädetty luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät. Ministeriö voi liittää hyväksymispäätökseensä avaruustoiminnan turvallisen harjoittamisen ja valvonnan kannalta tarpeellisia ehtoja.

Jos 1 momentissa tarkoitettu siirto tehdään toiminnanharjoittajalle tai omistajalle, jonka kotipaikka on toisessa valtiossa, työ- ja elinkeinoministeriö voi edellyttää, että kyseinen valtio tekee Suomen valtion kanssa etukäteen sopimuksen vastuusta avaruusesineen aiheuttamasta vahingosta. Tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettun hyväksynnän hakemisesta voidaan antaa työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

Nykytila ei ole vastannut tämänhetkistä toimintaympäristöä, sillä se on luonut esteen avaruusesineen siirtämistä ulkomaisille toimijoille. Avaruusalalan yritysten on liiketoiminnallisesti mahdotonta siirtää avaruusesineen tosiasiallinen määräysvalta toisessa valtiossa olevalle toimijalle, sillä yhtiöiden ulkomaiset asiakkaat eivät voi jäädä odottamaan kotivaltionsa ja Suomen välisen valtiosopimuksen syntymistä. Tällaisen sopimuksen solmimiseen menisi optimistisestikin arvioiden vähintään vuosi, ellei vuosia, jos sopimus edes koskaan syntyisi.

Nykyinen sääntely onkin johtanut siihen, että suomalainen toimija voi myydä vain uusia satelliitteja, jotka alun alkaen asiakkaan kotivaltio luvittaa laukaisua varten. Tämä on pidemmällä aikavälillä kestävämpi ja vaarantaa suomalaisten yritysten kilpailuasetelmaa, koska komponenttien toimitusaikojen, valmistusprosessin ja laukaisuakataulujen vuoksi asiakas joutuu odottamaan jopa 18–24 kuukautta sopimuksen solmimisesta ennen kuin se saa satelliitin käyttöönsä ja operoitavakseen. Sen sijaan, jos asiakkaalle voisi toimittaa jo kiertoradalla olevan laukaistun ja käyttöön otetun satelliitin, toimitusaika laskettaisiin viikoissa. Toimitusten nopeuttaminen tarkoittaisi myös kykyä investoida enemmän ja nopeammin valmistus- ja laukaisukapasiteettiin sekä tuotekehitykseen. Tämä lisäisi Suomen ja Nato-liittolaistemme turvallisuutta, sillä kaukokartoituskyvykkyksiä voitaisiin nopeasti toimittaa.

Nyt ehdotetussa 11 § muutoksessa nähdäksemme vastataan tähän huoleen, ja esitetty lain päivittäminen on tältä osin hyvin toivottu muutos.