10.11.2022

ICEYE Oy:n lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle koskien hallituksen esitystä 113/2022 vp

ICEYE Oy (jäljempänä "ICEYE") on 27.10.2022 vastaanottanut eduskunnan talousvaliokunnan lausuntopyynnön koskien hallituksen esitystä 113/2022 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maa-asemista ja eräistä tutkista sekä avaruustoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

ICEYE kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu jäljempänä esitetysti. ICEYE:n lausunto koskee hallituksen esityksessä ehdotettua lakia avaruustoiminnasta annetun lain muuttamisesta.

ICEYE Oy:n toiminnasta

1. ICEYE Oy on suomalainen satelliittiliiketoiminnan edelläkävijä. ICEYE valmistaa ja operoi pientutkasatelliitteja, joiden ottamia tutkasatelliittikuvia yhdessä kuvista laaditun analytiikkatiedon kanssa ICEYE myy kansainväliselle markkinalle. Toiminnasta käytetään usein käsitettä Earth Observation, suomeksi kaukokartoitus. ICEYE tuottaa kuvia ja analytiikkaa asiakkaidensa tilauksesta ja onkin toimittanut asiakkailleen jo yli 40 000 kuvaa vuodesta 2018 alkaen. Oman käyttönsä lisäksi ICEYE valmistaa ja myy tutkasatelliitteja myös kaupallisille ja valtiollisille toimijoille.

2. ICEYE:n pääkonttori ja pääasiallinen satelliittien tuotanto sekä tuotekehitys sijaitsevat Suomessa, jossa yhtiöllä on lähes 300 työntekijää. Maailmanlaajuisesti työntekijöitä on yli 500. ICEYE on kerännyt yhteensä 304 miljoonan dollarin kansainvälisen rahoituksen, jonka avulla se on turvannut laukaisuohjelmansa ja tuotekehityksensä jatkuvuuden. Myös Business Finland ja Teollisuussijoitus Oy ovat rahoittaneet yhtiötä. ICEYE:n liikevaihto vuonna 2021 oli noin 27 miljoonaa euroa, mikä vastasi yli 280 % kasvua verrattuna vuoteen 2020. ICEYE:n liiketoiminta on jatkanut vahvalla kasvu-uralla myös vuonna 2022.

3. ICEYE on ylivoimaisesti suurin satelliittiliiketoimintaa harjoittava suomalainen yritys ja on myös Euroopan Unionin mittapuulla johtava uuden avaruusteollisuuden toimija. Tätä kuvastaa, että työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämään kansalliseen avaruusesineiden rekisteriin on rekisteröity yhteensä 18 avaruusesinettä, joista 13 on ICEYE:n satelliitteja. ICEYE:lla on kattavaa asiantuntemusta nykyisen avaruustoimintalain puitteissa toimimisesta Suomessa, avaruussääntelyn tilasta niin keskeisissä verrokkimaissa kuin myös kansainvälisellä tasolla (esim. YK), sekä sääntelyn käytännön vaikutuksista avaruusliiketoiminnalle.

4. Suomen avaruustoimintalain merkitys ICEYE:lle on keskeinen, koska ICEYE:n liiketoiminnan ydin perustuu sen omille satelliiteille, joita varten ICEYE tarvitsee asianmukaisen luvituksen. Luotettava, ennakoitava ja toimiva lupamenettely onkin yksi ICEYE:n liiketoiminnan kulmakivistä.

Lausunto

Avaruustoiminta, ja kaukokartoitus sen osana, on mahdollisuus koko Suomelle

5. Maapallon kuvantaminen avaruudesta satelliittien avulla (Earth Observation tai suomeksi kaukokartoitus) on yksi keskeisimmistä ihmiskunnan käytössä olevista menetelmistä, joka tarjoaa kattavaa ja lähes reaaliaikaista tietoa koko planeetan tilasta. Kaukokartoituksen avulla tuotetaan tärkeää ja kriittistä tietoa muun muassa maapallon luonnonvaroista, ilmastonmuutoksesta, infrastruktuurista sekä maan- ja meren pinnalla tapahtuvista aktiviteeteista. Suomi ja suomalainen kaukokartoitustoiminta ovat edelläkävijöitä alan tutkimuksessa ja liiketoiminnassa.

6. Hallituksen esityksessä viitatun EU:n avaruusohjelmaviraston (EUSPA) markkinaraportin[1] mukaan vuonna 2021 satelliitti- kaukokartoitusdatan ja siihen perustuvien palvelujen liikevaihto oli globaalisti 2,8 miljardia euroa. Vuoteen 2031 mennessä markkinoiden koon uskotaan lähestyvän 5,5 miljardia euroa. ICEYE:n näkemyksen mukaan tämä markkina tarjoaa merkittäviä mahdollisuuksia suomalaisille avaruusalan yrityksille. Markkinaraportin julkaisun jälkeen tapahtunut geopoliittisen tilanteen kehitys on entisestään parantanut markkinan kasvunäkymiä.

7. Suomalaiset kaukokartoitustoimintaa harjoittavat yritykset kilpailevat kansainvälisillä markkinoilla suurten puolustusteollisuuden konsernien kanssa ja toisaalta erityisesti Yhdysvalloista nousevien uutta avaruusteollisuutta edustavien start- ja scale up -yritysten kanssa. Yhdysvalloissa on hyvin liiketoimintamyönteinen lähestymistapa kaukokartoitustoiminnan sääntelyyn ja merkittävästi enemmän julkisia ja yksityisiä rahoitusmahdollisuuksia kuin Euroopassa. Suomalaisen sääntelyn tulisikin pyrkiä kuromaan yhdysvaltalaisten toimijoiden kilpailuetumatkaa umpeen.

8. Kansallisessa avaruusstrategiassa on vahvistettu, että avaruustoiminta on mahdollisuus koko Suomelle, ja avaruusalan palvelut, joihin kaukokartoitustoiminta kuuluu, ovat yhä merkittävämpi osa suomalaisten arkea. Kansallisen avaruusstrategian ja suomalaista avaruustoimintaa koskevien periaatteiden mukaan avaruustoimialan lainsäädännön Suomessa tulee olla mahdollistava, ja viranomaisten tulee huolehtia siitä, että kansallinen lainsäädäntö tukee liiketoimintaa, ei tarpeettomasti rajoita sitä, ja että avaruustoimintaan liittyvät lupaprosessit ovat sujuvat.[2]

9. Edellä esitetyn perusteella **Suomen talouden ja suomalaisen yhteiskunnan intressissä on, että suomalaisella kaukokartoitustoiminnalla on edellytykset menestyä kansainvälisessä kilpailussa**. **Tästä näkökulmasta tarkasteltuna hallituksen esitys sisältää merkittäviä haasteita, joita ICEYE on pyrkinyt jäljempänä lausunnossaan nostamaan tiivistetysti esiin.** Samalla ICEYE haluaa toisaalta korostaa, että suomalaisten kaukokartoitustoimijoiden kyvykkyys tuottaa kaukokartoitusdataa on, erityisesti vallitsevissa geopoliittisissa olosuhteissa, etu Suomen huoltovarmuudelle ja kansalliselle turvallisuudelle. ICEYE pitää perusteltuna, että hallituksen esityksessä tämä on nimenomaisesti tunnistettu sääntelyn tasolla.

---

[1] https://www.euspa.europa.eu/sites/default/files/uploads/euspa_market_report_2022.pdf

[2] Avaruusstrategia 2025, s. 10–11; Avaruustoiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus (AVARTAVA) loppuraportti s. 23

Hallituksen esityksessä ei ole riittävästi huomioitu elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan rajoitusten oikeasuhtaisuutta

10. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, elinkeinovapauden rajoitusten tulisi olla tarkkarajaisia ja täsmällisesti määriteltyjä. Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Lisäksi esityksessä on todettu olevan tärkeää, että säännökset ohjaavat riittävän selkeästi sitä, millaisten periaatteiden varaan erilaiset soveltamistoiminnan punnintatilanteiden ratkaisut rakentuvat.

11. Hallituksen esityksen mukaan asetuksenantovaltuuksia lisättäisiin lähes jokaiseen avaruustoiminnasta annetun lain muutettavaan tai lisättävään säännökseen. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Valtuuttavan lain on täytettävä vaatimukset lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Asetuksen antaja voidaan valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä ainoastaan oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista.

12. Perustuslakivaliokunta on määrittänyt, että toteutettavien perusoikeuksien rajoitusten, kuten elinkeinovapauden, rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä, ja rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima.[3] Kansallisen turvallisuuden takaamista voidaan pitää tällaisena rajoitusperusteena, mutta elinkeinonharjoittajan toiminnan mahdollisen ristiriidan arvioiminen suhteessa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ilman ennakkoon määriteltyjä tarkkoja ja todennettavissa olevia kriteerejä ei voida katsoa täyttävän näitä hyväksyttävyyden ja painavan tarpeen edellytyksiä. Perusoikeuksien rajoitusten tulee myös täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, mukaan lukien täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintunut, että hyväksyttävän rajoitusperusteen olemassaolo tulee myös perustella esityksessä.

13. **ICEYE esittää lausuntonaan, että ehdotettu laintasoinen sääntely ei täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Asetuksenantovaltuuksien laajuus, tarpeellisuus ja hyväksyttävyys tulee siten uudelleen arvioida, sillä hallituksen esityksen mukaiset laajat asetuksenantovaltuudet aiheuttavat toimijakentälle merkittävää epävarmuutta**. Erityisesti tulisi tarkastella, missä määrin lain tasolle voitaisiin tuoda periaatteita selkeyttämään erilaisia punnintatilanteita viranomaiskentän ja toimijakentän intressien välillä.

Hallituksen esitys ei täytä tavoitteitaan eikä edistä kaukokartoitustoiminnan mahdollisuuksia Suomelle

14. Hallituksen esityksessä on asetettu tavoitteeksi tasapaino kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden intressien sekä liiketoiminnan ja tutkimuksen edistämisen välillä. Niin ikään tavoitteena on ennustettavan ja oikeudellisesti selkeän toimintaympäristön luominen alan kilpailukyvyn ja kasvun edistämiseksi teknologian nopea kehitys ja teknologianeutraliteetti huomioon ottaen. Näistä ääneen lausutuista tavoitteista huolimatta hallituksen esityksessä korostuvat kansallisen turvallisuuden intressit, eikä siinä määritellä läpinäkyvästi, mihin periaatteisiin erilaiset punnintatilanteissa tehtävät ratkaisut perustuisivat.

15. Hallituksen esitys sisältää rajallisesti arviointia siitä, voitaisiinko ehdotettujen muutosten tavoitteet saavuttaa keinoilla, jotka rajoittaisivat perusoikeuksia vähemmän kuin esitysluonnoksessa on ehdotettu. Esityksessä todetaan, että

[3] PeVM 25/1994 vp, s. 5

> "*Nykyisten lupajärjestelmien sekä toimijoiden itsesääntelyn varaan jättäytyminen tarkoittaisi epävarmuuksia Suomen turvallisuusintressien kannalta, mitä ei avaruusalaan liittyvien lisääntyvien puolustus- ja turvallisuuspoliittisten liitännäisyyksien vuoksi voi pitää kestävänä ratkaisuna. Nykyjärjestelmää ei voida pitää perusteltuna ratkaisuna myöskään toimintaympäristön selkeyden ja ennustettavuuden kannalta. Toimijoiden oikeuksien, velvollisuuksien ja vastuiden määrittely laissa katsotaan selkeyttävän alan toimintaa ja hallinnollisia menettelytapoja, millä edesautetaan alan teollisuuden kilpailukykyä, kasvua ja turvallista toimintaympäristöä sekä edistetään uusien toimijoiden ja investointien saamista Suomeen.*"

16. ICEYE:n näkemyksen mukaan esitetyssä sääntelyssä olisi nykyisessä muodossaan vaara toimia juuri päin vastoin kuin hallituksen esityksessä on tavoiteltu. Kaukokartoitustoimintaan kohdistuvat rajoitukset voivat edesauttaa kilpailukykyä, kasvua, toimintaympäristön turvallisuutta sekä uusia investointeja vain, jos rajoitukset ovat ovat täsmällisiä, tarkkarajaisia ja ennakoitavia. Tämän lisäksi rajoituksista tulee säätää lailla eikä asetuksilla. Muunlainen sääntely ei lisää toimintaympäristön selkeyttä tai ennustettavuutta, vaan palvelee ainoastaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan intressejä.

17. ICEYE pitää perusteltuna, että sääntelyllä pyritään turvaamaan Suomen kansallinen turvallisuus, kansainvälisten velvoitteiden noudattaminen sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan välttämättömät intressit. Samalla ICEYE pitää ongelmallisena, että hallituksen esityksessä on vain rajatusti kuvattu vaihtoehtoja, joissa sääntelyllä asetettavat rajoitukset olisivat tarkkarajaisempia ja sisältäisivät vähemmän tapauskohtaista viranomaisten harkintavaltaa.

18. ICEYE:n näkemyksen mukaan olisi tarpeen arvioida, voitaisiinko sääntelyllä tavoitellut intressit toteuttaa tavalla, joka loisi vähemmän epävarmuutta kaukokartoitustoiminnan liiketoimintaedellytyksille Suomessa. Avaruustoiminta, ja kaukokartoitus sen osana, on kansainvälisesti kilpailtu toimiala, joka edellyttää toimijoilta mittavia pääomapanostuksia teknologiseen kehitykseen ja tutkimus- ja kehitystyöhön. Näitä panostuksia rahoittavat kansainväliset sijoittajat, joille on keskeistä, että Suomi on ennakoitava, vakaa ja sijoittajaystävällinen liiketoimintaympäristö.

19. **ICEYE esittää lausuntonaan, että hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely olisi nykyisessä muodossaan rajoittavaa ja arvaamatonta, mikä heikentäisi suomalaisen avaruustoimialan kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla, ja sen myötä mahdollisuuksia tarjota palveluita jatkossakin myös Suomessa. Hallituksen esitys ei siten täyttäisi tavoitteitaan.**

Hallituksen esityksen taloudellisia ja yritysvaikutuksia kaukokartoitustoimijoihin ei ole arvioitu riittävästi

20. Hallituksen esitys tekisi kaukokartoitustoiminnasta luvanvaraista, mikä on perustavanlaatuinen rajoitus olemassa olevaan sääntelyyn nähden. Tästä syystä on perusteltua, että sääntelyn aiheuttamat taloudelliset ja yritysvaikutukset arvioidaan kattavasti. Myös lainsäädännön arviointineuvosto on arviointikäytännössään kiinnittänyt huomiota sääntelyn välillisten vaikutusten tunnistamiseen ja arviointiin.[4]

[4] Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021, s. 17

21. Hallituksen esityksessä on todettu, että sääntelytaakan yritysvaikutusten arviointi on vaikeaa, ja arviointi on toteutettu vertaamalla uusia lupavaatimuksia olemassa oleviin lupaprosesseihin ja niiden aiheuttamaan hallinnollisen työn määrään. Muita yritysvaikutuksia kuin lupavaatimusten laajentamisesta aiheutunutta työmäärää ei ole käsitelty, vaikka toisaalta hallituksen esityksessä todetaan sen tavoitteena olevan edistää alan kilpailukykyä ja kasvua. Tämän tavoitteen saavuttamisen tueksi ei käsillä olevassa hallituksen esityksessä ole siis esitetty käytännössä mitään arviota sääntelyn taloudellisista vaikutuksista, mitä ICEYE pitää ongelmallisena.

22. ICEYE korostaa, että hallituksen esityksessä kuvattu lupaprosesseihin kuluvan hallinnollisen työn lisääntyminen on merkittävyydeltään hyvin vähäistä ja yritysvaikutusten arvioinnin näkökulmasta toisarvoista. ICEYE:n näkemyksen mukaan ehdotetun sääntelyn olennaiset yritysvaikutukset ovat välillisiä ja koskevat suomalaisten kaukokartoitustoimijoiden liiketoiminnan menestymisen edellytyksiä, sopimussuhteita, rahoituksen saatavuutta sekä yhtiöiden arvon kehitystä. Ilman näiden vaikutusten arviointia on ilmeinen vaara, että viranomaiset ja elinkeinotoimijat eivät käytännössä pysty soveltamaan ja noudattamaan sääntelyä sen tavoitteisiin nähden ennakoitavalla tavalla.

23. **ICEYE esittää lausuntonaan, että hallituksen esityksen taloudellisia ja yritysvaikutuksia kaukokartoitustoimijoihin ei ole arvioitu riittävästi ja ehdottaa, että vaikutukset ensisijaisesti arvioidaan uudestaan**. Erityisesti tulisi arvioida sääntelyn vaikutukset suomalaisten kaukokartoitustoimijoiden liiketoimintaan, sopimussuhteisiin, rahoituksen saatavuuteen sekä yhtiöiden arvon kehitykseen, joista toimijoiden kansainvälinen kilpailukyky osaltaan muodostuu.

24. **Vaihtoehtoisesti ICEYE ehdottaa, että hallituksen esityksessä nimenomaisesti todettaisiin, ettei taloudellisia vaikutuksia ole käytännössä pystytty arvioimaan, eikä siksi ole varmuutta, palveleeko sääntely tavoitteidensa saavuttamista. Tämä tosiasia huomioitaisiin sääntelyä jatkossa kehitettäessä ja sovellettaessa, mikä vahvistettaisiin hallituksen esityksessä**. Alemmanasteisen sääntelyn ja viranomaiskäytännön tavoitteena tulisi olla suomalaisten kaukokartoitusalan yritysten suhteellisen kilpailukyvyn parantaminen kansainvälisillä markkinoilla.

25. ICEYE haluaa kiinnittää huomiota myös Suomen asemaan EU- ja NATO-maiden, sekä erikseen Yhdysvaltojen ja Iso-Britannian, varaan rakentuvan läntisen turvallisuusympäristön osana. Ehdotettu lainsäädäntö jättää alemmanasteisen sääntelyn ja viime kädessä viranomaisen harkinnan varaan, voivatko suomalaisen kaukokartoitustoimijan kumppanuudet, omistuspohja tai liiketoiminta perustua yhteyteen tähän läntiseen turvallisuusympäristöön kuuluvien toimijoiden kanssa. **ICEYE kunnioittavasti esittää, että asiantila nimenomaisesti vahvistettaisiin hallituksen esityksessä, mikä poistaisi epävarmuuden.**

26. Lopuksi ICEYE haluaa korostaa, että Suomelle on syntynyt ainutkertainen tilaisuus kasvaa kokoaan suuremmaksi toimijaksi avaruusalalla ja kaukokartoitustoiminnassa maailmanlaajuisesti. Elinvoimainen suomalainen avaruusala palvelee myös kansallisen turvallisuuden ja huoltovarmuuden intressejä. **Sääntelyllä ei tule rajoittaa näitä mahdollisuuksia, vaan sillä on tuettava alan kilpailukykyä, markkinoillepääsyä ja liiketoiminnan edellytyksiä.**