Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

4.11.2022

HE 116/2022, ESITYKSEN TAUSTA JA KESKEINEN SISÄLTÖ

Tausta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Ilmastorahasto Oy –nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä. Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Ilmastorahasto Oy on valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö, jonka toimialana on pääomasijoitustoiminta ja muu rahoitustoiminta. Yhtiön tarkoituksena on edistää ilmastonmuutoksen torjumista, teollisuuden vähähiilisyyden vauhdittamista ja digitalisaatiota Suomessa.

Esityksen taustalla on talouspoliittisen ministerivaliokunnan 23.10.2020 puoltamassa Ilmastorahasto Oy:n toimiohjeessa todettu yhtiön mahdollisuus käyttää valtiontukea rahoitusinstrumenteissaan. Valtiontukien myöntäminen on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi (PeVL 2/2001 vp, PeVL 50/2017 vp). Koska yhtiö ei ole viranomainen, sen mahdollisuudesta myöntää valtiontukea on säädettävä lailla. Valtiontukiin liittyvät merkittävää julkisen vallan käyttöä sisällään pitävät tehtävät kuuluisivat viranomaisen eli työ- ja elinkeinoministeriön toimivaltaan (PeL 124 §).

Ilmastorahaston mahdollisuus myöntää valtiontukea merkitsisi sitä, että yhtiö voisi erikseen perustelluissa tilanteissa hyväksyä markkinaehtoista alemman tuoton tai ottaa nykyistä enemmän riskiä ja siten paikata tunnistettua markkinapuutetta nykyistä tehokkaammin ja vaikuttavammin. Tuella vauhditettaisiin suomalaisen elinkeinoelämän siirtymistä ilmaston ja ympäristön kannalta kestävään tuotantoon ja liiketoimintaan. Lähtökohtaisesti markkinat hoitavat vihreän siirtymän investointien rahoituksen, mutta julkisella rahoituksella on ohjaava rooli ilmastoystävällisten ratkaisujen ja investointien vauhdittamisessa riskinjakajana ja yksityisen rahoituksen katalysoijana. Ilmastorahaston valtiotuki kohdistettaisiin markkinapuutealueille, eli nyt tai tulevaisuudessa tunnistettuihin pullonkauloihin.

Valtiontukien hyödyntämismahdollisuuden arvioidaan edesauttavan yksityisen rahoituksen houkuttelemista taloudellisesti järkevällä pohjalla oleviin päästövähennyshankkeisiin, jotka muutoin jäisivät toteutumatta uuteen teknologiaan tai liiketoimintamalliin liittyvän kohonneen riskiprofiilin seurauksena.

Yhtiön tehtävät, organisaatio ja omistajaohjaus (1 – 5 §)

Yhtiön tehtävänä on toimia rahoittajana hankkeissa, jotka keskittyvät ilmastonmuutoksen torjuntaan, teollisuuden vähähiilisyyden vauhdittamiseen ja digitalisaation edistämiseen Suomessa. Yhtiön rahoittamat digitalisaatiohankkeet liittyisivät lähtökohtaisesti ilmastonmuutoksen torjuntaan ja teollisuuden vähähiilisyyden vauhdittamiseen. Yhtiö voisi rahoittaa myös muita digitalisaatiohankkeita edellyttäen, että ne ovat ympäristövaikutuksiltaan vähintään neutraaleja ja että niillä voidaan saavuttaa muuta merkittävää yhteiskunnallista hyötyä.

Yhtiö voisi tehdä sijoituksia myös ulkomaisiin rahastoihin tai kohdeyrityksiin, jos niiden toiminta edistää taloudellista kehitystä Suomessa. Kaikkien yhtiön sijoitus- ja rahoitustoimenpiteiden olisi oltava yhtiön toiminnan tarkoituksen mukaisia pois lukien sijoitukset, jotka liittyvät yhtiön varainhallintaan tai likviditeetin varmistamiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi yhtiön omistajaohjauksesta ja yhtiö olisi kokonaan valtion omistama. Yhtiön koko osakekannan olisi tarkoituksenmukaista olla valtion välittömässä omistuksessa ja hallinnassa yhtiölle annettavan valtiontukien myöntämiseen liittyvän julkisen hallintotehtävän vuoksi.

Yhtiöllä olisi työ- ja elinkeinoministeriön nimittämä sijoitusneuvosto. Sijoitusneuvosto ei olisi osakeyhtiölain (624/2006) tarkoittama yhtiön toimielin, vaan erityinen työ- ja elinkeinoministeriön omistajaohjaukselle yhtiön toiminnasta ja sen toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista raportoiva poikkihallinnollinen taho.

Työ- ja elinkeinoministeriö voisi antaa yhtiölle sen toiminnan tarkoitukseen soveltuvia toimeksiantoja. Yhtiön olisi annettava työ- ja elinkeinoministeriölle sen ohjaamisen ja valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot. Valtiontukien takaisinperintää ja tarkastuksia koskevan päätöksenteon kannalta välttämättömät tiedot olisi annettava salassapitosäännösten estämättä.

Yhtiön taloudelliset toimintaperiaatteet (6 §)

Yhtiön tekemien sijoitusten ja rahoituksen kohteiden toiminnan tulisi olla liiketaloudellisesti kannattavia pitkällä aikavälillä. Yhtiön toiminnan menot tulisi lähtökohtaisesti kattaa yhtiön toiminnasta saatavilla tuloilla. Sanalla lähtökohtaisesti viitataan sijoitustoimintaan sisältyvään riskinottoon, sillä kaikki sijoitukset eivät taloudellisesta ennakkoarvioinnista huolimatta ole lopulta yhtiön kannalta tuottoisia. Yhtiö toimisi lähtökohtaisesti pääomiensa tuotoilla, mukaan lukien sijoituksista ja rahoituksesta palautuvat varat. Näiden tuottojen tulee pääsääntöisesti kattaa Ilmastorahaston rahoitustoiminta sekä hallinnolliset menot. Siten pitkällä aikavälillä yhtiön tekemien sijoitusten ja rahoituksen kohteiden toiminnan tulisi olla kokonaisuutena arvioiden itsekannattavaa.

Pykälässä säädettäisiin myös, että yhtiön ei tule toiminnallaan tavoitella mahdollisimman suurta tuottoa, vaan se toimii erityistehtäväyhtiönä toimintansa tarkoituksen edistämiseksi. Yhtiö saisi myöntää rahoitusta hankkeelle vain, jos yhtiön rahoitus on edellytyksenä hankkeen toteutumiselle tai sen toteutumiselle aikaisempana ajankohtana tai suuremmassa mittakaavassa kuin ilman yhtiön rahoitusta. Säännöskohtaisista perusteluista ilmenee tämän tarkoittavan muun muassa sitä, että yhtiön olisi keskityttävä rahoituksessaan alueille, joihin muiden (esimerkiksi Suomen Teollisuussijoitus Oy:n, Finnvera Oyj:n tai Business Finlandin) toimijoiden toimet eivät yllä tai joissa eri toimijoiden toimet täydentävät ja tukevat toisiaan.

Yhtiön tulisi asettaa rahoitusta myöntäessään etusijalle rahoituskohteet, joiden toteutumisella olisi todennettavalla tavalla suurin vaikutus yhtiön toiminnan tarkoituksen edistämiseksi. Yhtenä arviointiperusteena myönteisen vaikutuksen osoittamiseksi voitaisiin käyttää vertailussa olevien hankkeiden toteutumisen päästövähennyspotentiaalia.

Yhtiön tekemien sijoitusten ja sen myöntämän rahoituksen olisi oltava markkinaehtoista, jollei kyse ole 7 §:ssä tarkoitetusta valtiontuen myöntämisestä.

Yhtiön mahdollisuus myöntää valtiontukia (7 §)

Keskeisen ehdotuksen muodostaa 7 §, jolla yhtiölle annettaisiin mahdollisuus, mutta ei velvollisuutta, myöntää valtiontukia. Yhtiö saisi valtiontukisääntelyn puitteissa ottaa suurempaa riskiä tai tyytyä pienempään tuottoon kuin yksityiset sijoittajat ovat valmiita hyväksymään tai olisivat valmiita hyväksymään vastaavassa tilanteessa.

Kyse ei olisi avustusmuotoisesta valtiontuesta vaan tukielementin yhdistämisestä muutoin markkinaehtoiseen rahoitusinstrumenttiin. Tuki voitaisiin myöntää yksittäisenä tukena tai tukiohjelman kautta. Pykälä mahdollistaisi valtiontueksi katsottavan rahoituksen myöntämisen sekä tilanteessa, jossa hankkeen rahoittamiseen osallistuu samanaikaisesti yksityinen sijoittaja tai yksityisiä sijoittajia että tilanteessa, jossa yhtiö tekee sijoituksensa kohdeyhtiöön yksin.

Yhtiölle annettaisiin mahdollisuus myöntää valtiontukea, mikäli tämä objektiivisesti arvioituna mahdollistaisi ilmastonmuutoksen torjumisen, teollisuuden vähähiilisyyden vauhdittamisen tai digitalisaation

edistämisen tehokkaamman toteutumisen kyseisessä yksittäistapauksessa tai valtiontukiohjelman ollessa kyseessä tukikelpoisten yritysten tasolla arvioituna. Yhtiön olisi varmistuttava siitä, ettei valtiontuen määrä ylitä sitä, mikä on tarpeen asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Vaihtoehtoina olevista valtiontukiinstrumenteista olisi valittava se, jolla päästään asetettuun tavoitteeseen nähden parhaaseen lopputulokseen mahdollisimman vähäisin negatiivisin kilpailuvaikutuksin. Toiminnassa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että markkinoilla säilyy tasavertainen kilpailuasetelma eivätkä mahdolliset käyttöön otettavat epäsymmetriset rahoitusehdot tai muut valtiontuet vääristä markkinoita.

Yhtiön olisi hankittava yksittäiselle tuelle tai käyttöön otettavalle tukiohjelmalle komission etukäteinen hyväksyntä tai suunniteltava se esimerkiksi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (komission asetus 651/2014) mukaiseksi.

Valtiontukien myöntämiseen liittyvät säännökset ja asetuksenantovaltuus (8 – 14 §)

Pykälissä olisi säännökset valtiontukien valvonnasta sekä työ- ja elinkeinoministeriön toimivaltaan kuuluvista valtiontukien takaisinperintää ja tarkastuksia koskevista päätöksistä. Lisäksi pykälissä säädettäisiin hallintopäätösten oikaisusta ja muutoksenhausta, takaisinperittävän tuen korosta ja viivästyskorosta, hallinnon yleislakien soveltumisesta yhtiön valtiontukitoimintaan liittyvään päätöksentekoon ja valmisteluun sekä rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista julkisten hallintotehtävien hoitamiseen liittyen.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä yhtiön valtiontukiohjelman sisällöstä, käyttöehdoista ja menettelytavoista sekä julkisten hallintotehtävien hoitamiseen osallistuvien henkilöiden kelpoisuusvaatimuksista.

Oskari Räikkönen
Johtava asiantuntija
Työ- ja elinkeinoministeriö