VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN
ARVIOINTINEUVOSTO

Talousvaliokunta 4.11.2022

Eduskunta

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto hallituksen esityksestä HE 116/2022 vp talousvaliokunnalle

Lainsäädännön arviointineuvosto kiittää talousvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua nk. Ilmastorahasto Oy:tä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 116/2022 vp).

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausunnon 7.6.2022 hallituksen esitysluonnoksesta Ilmastorahasto Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä. Arviointineuvosto lausui lausunnon tiivistelmässä seuraavaa:

Ilmastorahastoa koskevasta esitysluonnoksesta saa käsityksen lain tavoitteesta ja keskeisistä ehdotuksista, mutta rahaston käytännön toimet ja suhde olemassa oleviin toimijoihin jäävät epäselviksi. Ympäristövaikutuksia on kuvattu havainnollisesti.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehityskohteet olivat:

i) Ilmastorahaston rahoittamat kohteet on määritelty esitysluonnoksessa varsin yleisellä tasolla. Esityksessä tulisi kuvata tuen kohteita ja tuettavia hankkeita nykyistä tarkemmin. Rahoitettavat kohteet on kuvailtu niin väljästi, että se vaikeuttaa valtionavustusten tulkintaa ja valvontaa.

ii) Ilmastorahaston toimintaan ja sen tarpeellisuuteen liittyy monia epäselviä seikkoja: miksi rahaston uutta valtiontuki-instrumenttia tarvitaan, mikä on sen suhde muihin kotimaisiin julkisiin rahoittajiin ja kuinka olennainen tehtävä EU-rahoituksen hyödyntäminen on rahastolle.

iii) Esitysluonnoksen perusteella jää vaikutelma, että Ilmastorahasto toimisi talousarviotalouden ulkopuolella. Asiaa tulisi käsitellä esityksessä ja arvioida sen vaikutuksia.

ii) Esityksen tavoitteena on hiilineutraalisuuden saavuttaminen ja toisaalta halutaan hyödyntää valtiontukia ilmastonmuutoksen torjunnassa. Nämä seikat voitaneen saavuttaa muillakin keinoilla kuin esitetyllä toimella. Esityksessä tulisi perustella tarkemmin, mitä puutteita nykyisessä tukijärjestelmässä on tai mitä lisäarvoa Ilmastorahaston mahdollisuus antaa valtiontukea tuottaa muihin työkaluihin verrattuna.

Hallituksen esitystä HE 116/2022 vp koskeva tarkastelu

Arviointineuvoston lausunto sisälsi yhteensä kaksitoista täydennystä tai korjausta koskevaa suositusta tai kommenttia.

On myönteistä, että lähes kaikki neuvoston suositukset on otettu huomioon eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä. Seitsemän suositusta on huomioitu kokonaan ja kolme jossain määrin. Kaksi suositusta jäi huomioimatta. Lisäksi esityksessä on kooste arviointineuvoston lausunnosta ja sen huomioimisesta.

Snellmaninkatu 1, Helsinki
Snellmansgatan 1, Helsingfors
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
PB 23, 00023 Statsrådet
PUHELIN/TELEFON
0295 16001 (vaihde/växel)
FAKSI/FAX
(09) 1602 2165
kirjaamo@vnk.fi
registratorskontoret@vnk.fi

Eduskunnalle annetun hallituksen esityksen perusteella saa kokonaisuutena aiempaa paremman käsityksen Ilmastorahaston toiminnasta, todennäköisistä tuen kohteista ja ilmastorahoituksen markkinapuutteista. Hallituksen esityksessä on kuvattu selkeämmin tarvetta ilmastohankkeiden julkiselle rahoitukselle sekä erilaisia hankkeita, jotka voisivat saada rahoitusta jatkossa. Myös EU-rahoituksen merkityksestä saa käsityksen. Tehdyt muutokset vaikuttavat myönteisesti esityksen kokonaisuuteen.

Hallituksen esityksessä on selostettu paremmin Ilmastorahaston toimintaa, kuten arviointineuvoston lausunnossa pyydettiin. Ilmastorahasto poikkeaa muista työ-ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ja ylipäätään valtion toimijoista siten, että yhtiön toiminta keskittyy yksinomaan ilmastonmuutoksen torjuntaan, teollisuuden vähähiilisyyden vauhdittamiseen ja digitalisaation edistämiseen. Ilmastorahasto asemoituu markkinaehtoisen tuottoa tavoittelevan vastuullisen sijoittamisen ja avustusmuotoisen yhteiskunnallisen rahoitustoiminnan väliin. Ilmastorahaston mahdollisuus myöntää valtiontukea merkitsisi sitä, että yhtiö voisi ottaa toiminta-alueensa mukaisessa rahoitustoiminnassa nykyistä enemmän riskiä ja siten paikata tunnistettua markkinapuutetta nykyistä tehokkaammin ja vaikuttavammin. Valtiontukien hyödyntämismahdollisuuden arvioidaan edesauttavan yksityisen rahoituksen houkuttelemista, jotka muutoin jäisivät toteutumatta uuteen teknologiaan tai liiketoimintamalliin liittyvän kohonneen riskiprofiilin seurauksena.

Nykyisten työkalujen riittämättömyys esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi jää edelleen hiukan epäselväksi, vaikka hallituksen esityksessä kuvataan Ilmastorahaston toimintaperiaatteita ja merkitystä, ilmastohankkeiden julkisen rahoituksen merkitystä ja Business Finlandista ja Suomen Teollisuussijoitus Oy:n erilaisia rooleja. Hallituksen esityksessä ei käsitellä muita vaihtoehtoja tavoitteen saavuttamiseksi.

Hallituksen esityksessä todetaan julkisen rahoituksen välttämättömyys päästövähennyshankkeiden toteuttamiseksi. Siinä ei kuitenkaan käsitellä kokemuksia julkisista interventioista ilmastonmuutoksen torjunnassa ja millaisia julkisia tukia ilmastonmuutoksen torjunnassa on hyödynnetty. Nämä esimerkit voisivat mahdollisesti lujittaa esityksen tietopohjaa.

Arviointineuvoston lausunnossa pyydettiin selventämään valtiontuen käytön pelisääntöjä ja tukien vaikuttavuuden seurantaa. On myönteistä, että näitä seikkoja on kuvattu paremmin hallituksen esityksessä. Yhtiön olisi noudatettava arvioinnissa välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatetta, eli varmistuttava siitä, ettei valtiontuen määrä ylitä sitä mikä on tarpeen asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Vaihtoehtoisista valtiontuki-instrumenteista on valittava se, jolla päästään asetettuun tavoitteeseen nähden parhaaseen lopputulokseen mahdollisimman vähäisin negatiivisin kilpailuvaikutuksin. Ilmastorahaston tulevien valtiontukea sisältävien sijoituskohteiden arvioidaan vastaavan yhtiön tämän hetkisiä rahoituskohteita, osa-alueita ja kategorioita. Jokaiselle Ilmastorahaston rahoituskohteelle luodaan ennen rahoituspäätöstä yksilöllinen vaikuttavuuden seuranta, muun muassa päästövähennysten saavuttamisen tai liiketoimintasuunnitelmien toteutumisen osalta. Lisäksi Ilmastorahaston toimintaperiaatteista ja rahoituskriteereistä on mainittu, että Ilmastorahaston noin 300 hankkeen hankevirrasta rahoituspäätöksen on toistaiseksi saanut vain 10 hanketta.

Hallituksen esityksessä on kuvattu Ilmastorahaston toimintaa ja sen suhdetta julkiseen talouteen, mitä arviointineuvoston lausunnossa pyydettiin tarkentamaan. Hallituksen esityksessä on mainittu, että Ilmastorahasto ei toiminimestään huolimatta ole talousarvion ulkopuolinen rahasto, vaan valtion omistama ja sen yhtiöomaisuuteen lukeutuva osakeyhtiö. Ilmastorahaston tarkoituksena ei ole tavoitella mahdollisimman suurta tuottoa, vaan se toimii erityistehtäväyhtiönä toimintansa tarkoituksen edistämiseksi. Yhtiön valtiontukea sisällään pitävät sijoitukset olisi lähtökohtaisesti rahoitettava varoilla, joita ei ole sijoitettu yhtiöön finanssisijoituksena, kuten yhtiön olemassa olevilla varoilla tai yhtiön omistuksessa olevista osakkeista saatavilla osinkotuotoilla.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnossa pyydettiin kuvaamaan yleisellä tasolla, milloin julkisten toimijoiden osallistuminen hankerahoitukseen on yhteiskunnan kannalta hyödyllistä. Tätä asiakohtaa on käsitelty hallituksen esityksessä. Arviointineuvoston lausunnossa pyydettiin lisäksi arvioimaan ilmastovaikutusten mittaluokkaa valtiontukeen perustuvien hankkeiden osalta. Hallituksen esityksessä todetaan, että Ilmastorahaston valtiontukea sisältävien sijoitusten arvioidaan vastaavan ympäristövaikutuksiltaan yhtiön tämän hetkisiä rahoituskohteita.

Kokonaisuutena hallituksen esitykseen on tehty hyödyllisiä lisäyksiä ja selvennyksiä, jotka auttavat ymmärtämään paremmin Ilmastorahasto Oy:n toimintaa ja merkitystä.

Helsingissä 4. marraskuuta 2022

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri