Lausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä HE 116/2022 vp laiksi Ilmastorahasto Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä.

1. Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Ilmastorahasto Oy –nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä. Laissa olisi säännökset yhtiön toiminnasta, hallinnosta ja mahdollisuudesta käyttää valtiontukea rahoitusinstrumenteissaan. Ilmastorahasto Oy:n toiminnan tarkoituksena olisi keskittyä ilmastonmuutoksen torjuntaan ja teollisuuden vähähiilisyyden vauhdittamiseen sekä digitalisaation edistämiseen Suomessa.

Ilmastorahasto Oy:n omistajaohjauksesta vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö. Ilmastorahasto Oy on perustettu 21.12.2020 Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n pohjalle. Ilmastorahaston toiminta liittyy hiilineutraaliutta koskevaan tavoitteiseen. Tavoitteen mukaan hallitus toimii tavalla, jonka seurauksena Suomi on hiilineutraali vuonna 2035 ja hiilinegatiivinen nopeasti sen jälkeen. Tämä tehdään nopeuttamalla päästövähennystoimia ja vahvistamalla hiilinieluja.

Ilmastorahasto Oy:n on sijoituskohteita valitessaan arvioitava erityisesti se, mahdollistaako yhtiön osallistuminen hankkeeseen investoinnin, joka ei muuten toteutuisi tai toteutuuko investointi yhtiön mukana olon ansioista suurempana tai aikaisemmin. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Jäljempänä keskitytään hallituksen esitykseen liittyviin valtiontukiaspekteihin. Ilmastotavoitteen saavuttamisen vauhdittamiseksi Ilmastorahastolle esitetään mahdollisuutta hyödyntää valtiontukea sen sijoituksissa ja rahoituksessa. Toimiessaan markkinaehtoisesti Ilmastorahastolla ei ole tarjottavissa sellaisia sijoituksia tai rahoitusta, joita ei olisi saatavilla tavanomaisissa markkinaolosuhteissa. Toisaalta esityksessä todetaan, että valtiontukien hyödyntäminen mahdollistaa sellaisten hankkeiden tukemisen, jotka ilman Ilmastorahaston mukanaoloa eivät toteutuisi lainkaan, toteutuisivat pienemmässä mittakaavassa tai myöhäisemmässä vaiheessa.

2. Yhtiön toiminnan kuvauksesta

Hallituksen esityksessä (s. 5) todetaan, että llmastorahasto Oy on hallitusohjelman hiilineutraaliustavoitetta varten perustettu erityistehtäväyhtiö, johon kootaan keskitetysti yhtiön toimialan mukaisten investointien edellyttämä osaaminen ja asiantuntemus. Ilmastorahaston todetaan tuntevan rahoitustoimintansa kautta ne markkinat, joilla se on aktiivinen ja osaavan asiantuntemuksensa perusteella arvioida mahdollisten valtiontukien myöntämiseen liittyvät positiiviset, investointien vauhdittamista edesauttavat ja negatiiviset, kilpailua rajoittavat vaikutukset. Asiantuntemuksensa perusteella yhtiöllä katsotaan olevan parhaat edellytykset suunnitella ja valmistella yksittäiset valtiontuet ja tukiohjelmat siten, että ne tehokkaimmin toteuttavat yhtiön toiminnan tarkoituksen mukaisten tavoitteiden saavuttamista ilman, että niillä on markkinoita vääristäviä vaikutuksia. Yhtiön tekemiltä sijoituksilta edellytetään liiketaloudellista kannattavuutta pitkällä aikavälillä, joka puoltaa yhtiömuotoista toimintaa. Yhtiö voisi valtiontukia myöntäessään yhdistellä markkinaehtoista ja tukimuotoista asymmetristä rahoitustoimintaa mikä on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa samassa organisaatiossa, eli yhtiössä. Kyse

ei siten olisi viranomaisille tyypillisestä avustusmuotoisesta rahoituksesta, vaan esimerkiksi korotettuun riskipositioon tai alennettuun tuottovaatimukseen liittyvän valtiontuki-elementin yhdistämisestä muutoin markkinaehtoiseen rahoitusinstrumenttiin.

Hallituksen esityksessä yhtiön toimintaa on kuvattu varsin joustavalla tavalla, joka jättää auki eri toimintavaihtoehdot.

Yhtäältä todetaan, että yhtiö pyrkii toimimaan markkinaehtoisesti. Mikäli Ilmastorahoitusyhtiö toimii markkinataloissijoittajaperiaatteen mukaisesti, tarkoittaa tämä, että yhtiö toimii kuten muutkin yhtiöt samoilla markkinoilla eikä esimerkiksi myönnä markkinataloudellisin perustein toimivia vastaavia yhtiöitä edullisempaa rahoitusta. Jos näin toimitaan, mitään valtiontukiongelmaa ei synny.

Toisaalta todetaan, että yhtiö voi myöntää valtiontukia ja että se tässä tarkoituksessa keskittyy markkinapuutealueille. Esityksessä katsotaan (s. 8), että toimiminen markkinapuutealueilla osaltaan rajoittaa Ilmastorahaston toiminnan vaikutuksia muihin pääomasijoitustoimintaa ja muuta rahoitustoimintaa harjoittaviin yrityksiin. Arvioon kielteisten vaikutusten rajallisuudesta vaikuttaa myös valtiontukien myöntämiseen liittyvä velvollisuus kiinnittää erityistä huomiota siihen, että markkinoilla säilyy tasapuolinen kilpailuasetelma eivätkä mahdollisesti käyttöön otettavat epäsymmetriset rahoitusehdot tai muut valtiontuet vääristä markkinoita. Alustavan arvion perusteella valtiontuen myöntämiseen liittyvät rajoitteet, kuten saavutettavan tehokkuusedun perusteluvelvollisuus sekä välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteen soveltaminen johtaisivat siihen, että yhtiön toiminnan painopiste olisi markkinaehtoisessa toiminnassa siinäkin tapauksessa, että yhtiöllä olisi esityksen mukaisesti mahdollisuus hyödyntää valtiontukia sijoitus- ja rahoitustoiminnassaan. Alustava arvio on kuitenkin alisteinen vihreän rahoituksen markkinan rahoitustarpeiden mahdollisille nopeillekin muutoksille. Nämä voisivat toteutuessaan johtaa esimerkiksi markkinaehtoisen rahoituksen kehittymiseen niin nopeasti, että julkisten toimijoiden tarve markkinaehtoisella puolella vähenee ja vastaavasti julkisesti tuetun rahoituksen tarve kasvaa. Siten muutokset markkinoilla voivat johtaa tilanteeseen, jossa yhtiön toiminnan painopiste siirtyisikin tukielementin sisältävään sijoitus- ja rahoitustoimintaan.

Hallituksen esityksessä todetaan (s.12), että ehdotetun lain voimaantulon myötä yhtiö voisi ottaa käyttöön valtiontukiohjelman tai myöntää yksittäistä valtiontukea. Tällöin yhtiö voisi ennalta määritellyin edellytyksin hyväksyä tietyn sijoitus- tai rahoitustoimenpiteen kohdalla yksityisiä sijoittajia korkeamman riskin tai alemman tuottotavoitteen. Tämä edesauttaisi sellaisten hankkeiden toteutumista, joihin yksityisen rahoituksen saaminen on vaikeaa tekemällä kyseisestä sijoituksesta houkuttelevamman yksityisille sijoittajille. Yhtiö voisi sijoituksiaan koskevat kynnysehdot ylittävän hankkeen osalta esimerkiksi hyväksyä, että sillä on huonompi etusija suhteessa yksityisiin velkojiin kohdeyrityksen konkurssissa. Vastaavasti yhtiö voisi hyväksyä, että sen sijoitukselta edellyttämä tuotto olisi alhaisempi kuin yksityisten sijoittajien sijoitukseltaan edellyttämä tuotto. Kuten esityksessä korrektisti todetaan, tällöin poikettaisiin valtiontukisäännösten mukaisesta markkinataloussijoittajaperiaatteesta, jolloin transaktio pitää sisällään SEUT 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamaa valtiontukea.

Vaihtoehtona nyt säädettäväksi ehdotettavalle laille olisi yhtiön mahdollisuus toimia pelkästään markkinaehtoisesti. Tällöin yhtiön on sijoituksissaan noudatettava markkinataloustoimijaperiaatetta, eli toteutettava transaktio tasavertaisesti yksityisten sijoittajien kanssa tai muutoin varmistettava sijoituksen markkinaehtoisuus vertailuanalyysin tai muiden arviointimenetelmien perusteella. Markkinaehtoinen toimintatapa voisi useimmissa yhteyksissä olla yhtiön tavoitteiden saavuttamiseksi riittävä keino, mutta valtiontukien hyödyntämismahdollisuudella arvioidaan kuitenkin olevan lisäarvoa, joka edesauttaisi yhtiölle asetettujen tavoitteiden nopeampaa ja tehokkaampaa saavuttamista.

Esityksen mukaan toisena toteuttamisvaihtoehtona olisi säätää lailla ainoastaan yhtiön mahdollisuudesta käyttää valtiontukea rahoitusinstrumenteissaan ja jättää yhtiön toiminnan tarkoitus, organisointi ja taloudellisen toiminnan periaatteet osakeyhtiölain (624/2006) ja valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) säädösten varaan. Tällöin riskinä kuitenkin olisi, että yhtiön valtiontukien hyödyntämismahdollisuutta alettaisiin ilman lain muutosta käyttää alkuperäisen sääntelyn tavoitteista ja tarkoituksesta poikkeavaan toimintaan. Organisatorisista perusteista on tarkoituksenmukaista säätää lailla myös siksi, että työ- ja elinkeinoministeriölle ehdotetaan lailla valtiontukien maksatuksen keskeyttämiseen, takaisinperimiseen ja tuen saajiin kohdistuviin tarkastuksiin liittyviä tehtäviä ja toimivaltuuksia.

Hallituksen esityksessä (s. 15-16) siteerataan Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoa. Arviointineuvosto on katsonut muun ohella, että esityksessä tulisi kuvata tarkemmin tuen kohteita ja tuettavia hankkeita. Esityksessä tulisi keskittyä ehdotettuun valtiontuki-instrumenttiin ja sen vaikutuksiin. Esityksessä tulisi vähintään kuvata, olisiko valtiontukitoiminta mittaluokaltaan samanlaista ja olisivatko hankkeet saman tyyppisiä, kuin markkinaehtoisessa toiminnassa. Lisäksi tulisi arvioida, miten rahoitus suurin piirtein jakautuu yksityisten ja julkisten hankkeiden välillä.

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 24), että Ilmastorahaston olisi ennen yksittäisen tuen myöntämistä tai tukiohjelman käyttöönottoa pyydettävä lausunto yritystukineuvottelukunnalta taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain (429/2016) nojalla. Tukirahoitusomaisena toimivan Ilmastorahaston olisi yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain (293/2017) nojalla tallennettava tuen myöntämistä ja maksamista koskevat tiedot yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmään.

3. Valtiontukioikeudellinen arvio

Hallituksen esityksen perusteella tulevaisuudessa varsin erilaiset skenaariot ja toimintamallit ovat mahdollisia. Mitä tulee mahdollisesti myönnettäviin valtiontukiin, hallituksen esitys ei sisällä sellaista yksityiskohtaista kuvausta, jonka perusteella tukimuotoja voitaisiin tässä vaiheessa sen tarkemmin arvioida kilpailuoikeudellisesti. Toisaalta laissa on periaatetasolla hyvät säännökset yhtiön taloudellisista toimintaperiaatteista (6 §), valtiontukien myöntämisestä (7 §) ja valtiontukien valvonnasta (8 §). Yhtiön olisi hankittava yksittäiselle tuelle tai käyttöön otettavalle tukiohjelmalle komission etukäteinen hyväksyntä ennen tukien myöntämistä. Tilanteesta riippuen komission hyväksyntä edellyttää joko erikseen tehtävää valtiontuki-ilmoitusta tai tukitoimenpiteen suunnittelemista siten, että se täyttää esimerkiksi komission asetuksen (EU) N:o 651/2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perustamissopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti asetetut ehdot. Myös jälkimmäisessä tapauksessa oikeusvarmuuden vuoksi tehtävän valtiontuki-ilmoituksen tekeminen on käytännössä tarpeen muuten kuin hyvin selkeissä tilanteissa.

Hallituksen esityksessä todetaan, että yhtiön tarkoituksena on toimia tavalla, joka ei vääristä kilpailua. Jotta tämä tavoite toteutuu myös konkreettisesti, yhtiöllä tulee olla käytettävissään riittävät oikeudelliset resurssit eteen tulevien valtiontukioikeudellisten kysymysten arvioimiseksi.

Espoossa 8. päivänä marraskuuta 2022

Petri Kuoppamäki
Professori, OTT