Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Vastine
2.12.2022

Työ- ja elinkeinoministeriön vastine – HE 116/2022 vp.

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ILMASTORAHASTO OY –NIMISESTÄ VALTION KOKONAAN OMISTAMASTA OSAKEYHTIÖSTÄ (HE 116/2022 VP)

Kuulemiset talousvaliokunnassa pidettiin 10.11.2022. Kuultavana olivat työ- ja elinkeinoministeriö, Ilmastorahasto Oy, lainsäädännön arviointineuvosto, Business Finland, Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Suomen Teollisuussijoitus Oy sekä professori Olli Mäenpää. Kirjallisen lausunnon toimittivat edellä mainittujen lisäksi ympäristöministeriö, oikeusministeriö, kilpailu- ja kuluttajavirasto, Climate Leadership Coalition, Suomen Yrittäjät ry sekä professori OTT Petri Kuoppamäki.

Lausunnoissa esitetyt päähuomiot voidaan jaotella seuraavasti:

1. Valtiontuet ja kilpailuneutraliteetti
2. TEM-konsernin yhtiöiden keskinäisen työnjaon selkeys
3. Muutosehdotukset

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää hallituksen esitykseen saamastaan palautteesta ja esittää yllä olevaa jaottelua noudattaen kunnioittavasti vastineenaan seuraavaa:

Valtiontuet ja kilpailuneutraliteetti

Lausunnot

Esityksen valtiontuki- ja kilpailuneutraliteettinäkökohtia käsitellään kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) sekä professori OTT Petri Kuoppamäen lausunnossa. Lisäksi niihin viitataan ympäristöministeriön, lainsäädännön arviointineuvoston, Elinkeinoelämän keskusliitto ry:n, Suomen Yrittäjät ry:n, Climate Leadership Coalitionin, Teollisuussijoitus Oy:n sekä Ilmastorahasto Oy:n lausunnoissa.

KKV:n ja professori Kuoppamäen lausunnot

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa lausunnossaan, että Ilmastorahasto Oy:n rahoituksella voi olla kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Kielteisten kilpailuvaikutusten minimoimiseksi KKV pitää ensiarvoisen tärkeänä, että rahoituksen myöntämisessä noudatetaan EU:n valtiontukisääntöjä. KKV:n näkemyksen mukaan keskeistä on lisäksi, että yhtiön tehtävät määritellään lainsäädännössä tarkasti, jotta uudistus ei johtaisi valtiontuki- ja kilpailuneutraliteettiongelmiin. KKV katsoo, että mahdollisten kilpailuriskien vähentämiseksi on hyvä, että yhtiön osallistuminen rajataan

hankkeisiin, joissa sen osallistumisella on lisäarvoa. Markkinataloussijoittajaperiaatteen osalta KKV toteaa, että julkisen sijoittajan toimiessa markkinapuutetilanteessa, jossa yksityistä tarjontaa ei ole, viittaa siihen, että rahoitus ei vastaa niitä ehtoja, joilla yksityinen sijoittaja hankkeeseen osallistuisi. KKV katsoo, että yhtiön tehtävät tulisi määritellä riittävän tarkasti, jotta sen toiminta ei laajene sellaisiin palveluihin, joita yksityiset yritykset tarjoavat. KKV katsoo, että Ilmastorahasto Oy:n myöntäessä tukea markkinapuutetilanteissa tulee tarkastella myös rahoituksen mahdollisia vaikutuksia kilpailuun rahoituksen saajan ja tämän kilpailijoiden välillä. KKV pitää myönteisenä, että esitöissä mainitaan, että toiminnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että markkinoilla säilyy tasavertainen kilpailuasetelma eivätkä mahdolliset käyttöön otettavat epäsymmetriset rahoitusehdot tai muut valtiontuet vääristä markkinoita. KKV huomauttaa kilpailulain (948/2011) 30 d §:ssä säädetystä erilliskirjanpidon vaatimuksesta tilanteessa, jossa yhtiö harjoittaa sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa että muuta toimintaa.

Professori OTT Petri Kuoppamäki toteaa lausunnossaan, että 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. Professori Kuoppamäki toteaa lausunnossaan, että laissa on kuitenkin periaatetasolla hyvät säännökset yhtiön taloudellisista toimintaperiaatteista (6 §), valtiontukien myöntämisestä (7 §) ja valtiontukien valvonnasta (8 §).

Työ- ja elinkeinoministeriön vastine

Esityksen 7 §:ssä säädettäisiin Ilmastorahasto Oy:n mahdollisuudesta myöntää päätöksellään rahoitusta siten, että siihen sisältyy valtiontukea. Pykälän mukaan yhtiö saisi *valtiontukea koskevien säädösten ja määräysten puitteissa* ottaa suurempaa riskiä tai tyytyä pienempään tuottoon kuin yksityiset sijoittajat. Yhtiön on kaikkien tulevaisuudessa mahdollisesti käyttöönotettavien yksittäisten tukien ja tukiohjelmien osalta julkisen hallintotehtävän mukanaan tuomin vastuin ja velvollisuuksin varmistuttava siitä, että valtiontukia koskevia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan. Kyseiset säännökset ja määräykset käsittävät sekä Euroopan unionin primääri- ja sekundäärioikeuden että kansalliset EU valtiontukisääntelystä johdetut kilpailuneutraliteettisäännökset, kuten kilpailulain 4 a luvun. Ilman erillisviittauksia on myös selvää, että yhtiön toimintaan soveltuvat samat yleislait kuin muiden valtion omistamien osakeyhtiöiden toimintaan.

Mahdollisuus yhtiön tekemään virhearviointiin valtiontukia myöntäessä on huomioitu esityksen valtiontukien takaisinperintää koskevassa 9 §:ssä. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että työ- ja elinkeinoministeriön maksatuksen keskeytystä ja takaisinperintää koskevat päätökset liittyisivät tilanteisiin, joissa joko Ilmastorahasto Oy:n tukipäätös tai tuen saajan toiminta olisi EU:n valtiontukisäännösten vastaista tai joissa tuen saaja olisi menetellyt valtionavustuslain 21 tai 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Yhtiön valtiontukiprosessissa mahdollisesti tapahtuneet

virheet tulisivat työ- ja elinkeinoministeriön tietoon esimerkiksi tuensaajan kilpailijan tekemän kantelun seurauksena.

Myös markkinatoimijat ja muut valtionyhtiöt tarjoavat vastaavan kaltaisia rahoituspalveluja kuin Ilmastorahasto. Ilmastorahaston 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. Mikäli rahoitusprosessin aikana Ilmastorahaston tietoon tulisi, että yhtiön rahoitusosio ei tuo hankkeeseen ajallista, määrällistä tai laadullista lisäarvoa suhteessa muuhun tarjolla olevaan yksityiseen tai julkiseen rahoitukseen, yhtiön tulisi vetäytyä hankkeesta.[1] Ilmastorahasto toimii markkinapuutealueilla, joissa yksityistä tai muuta julkista rahoitusta ei ole tarjolla hankkeelle riittävästi, mutta yhtiö ei ole toistaiseksi toiminut sellaisilla markkinapuutealueilla, joissa yksityistä tai muuta julkista rahoitusta ei ole tarjolla hankkeelle lainkaan. Tämä on osaltaan varmistanut rahoitettavien hankkeiden elinkelpoisuuden.

Unionin oikeusjärjestys ei puutu jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin[2], eikä se millään tavoin rajoita jäsenvaltioiden oikeutta toimia talouden toimijoina. Kun viranomaiset suoraan tai välillisesti toteuttavat taloudellisia transaktioita missä tahansa muodossa, niiden on noudatettava valtiontukea koskevia unionin sääntöjä.[3] Ilmastorahasto edellyttää markkinaehtoisesti rahoittamiltaan hankkeilta strategiansa mukaisesti vähintään 50 % yksityisen rahoituksen osuutta. Tällöin markkinataloussijoittajaperiaatteen toteutuminen voidaan todentaa niin sanottua *pari passu* –menettelyä noudattaen tai esimerkiksi pääomalainojen kohdalla soveltamalla komission viite- ja diskonttokorkotiedonantoa[4] sekä ns. Brandengurg-päätöstä.[5] Esityksessä *mahdollistetaan* Ilmastorahaston osallistuminen tulevaisuudessa hankkeisiin myös yksin, vaikka yhtiön nykyinen strategia ei tätä mahdollistakaan. Tällöin Ilmastorahaston olisi suljettava pois mahdolliset valtiontukiongelmat sellaisten arviointimenetelmien avulla, joilla voidaan varmistaa markkinataloustoimijaperiaatteen edellytysten täyttyminen. Asymmetristä rahoitusta myöntäessään Ilmastorahaston rahoitus poikkeaisi yksityisten rahoittajien rahoitusehdoista muodostaen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiotukea. Yhtiön valtiontukitoiminnassa noudatettaisiin samaa yhtiön toiminnan tarkoitusta sekä rahoitus- ja vaikutuskriteerejä kuin nykyisessä markkinaehtoisessa toiminnassa, joiden lisäksi noudatettaisiin valtiontukien käytölle säädettäviä ja EU valtiontukisäännöksistä seuraavia lisävaatimuksia. Valtiontukien myöntämisen osalta edellytetään edellä mainitulla tavalla valtiontukisäännösten ja määräys-

[1] HE 116/2022, sivu 21, 6 §:n 2 momentin säännöskohtaiset perustelut; HE 116/2022, sivu 7.
[2] Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 345 artikla.
[3] Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01). kohta 73.
[4] Komission tiedonanto viite- ja diskonttokorkojen määräämisestä sovellettavan menetelmän tarkistamisesta (2008/C 14/02).
[5] State aid N 55/2008 – Germany, GA/ERDF subordinated loan scheme for Brandenburg.

ten mukaisuutta ml. tukitoimen suunnittelemista ryhmäpoikkeusasetuksen mukaiseksi tai komissiolle tehtävää erillisnotifikaatiota valtiontukisäännösten mukaisuuden varmistamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa tässä kohtaa myös Ilmastorahasto Oy:n lausuntoon, jossa todetaan, että kestävän rahoituksen markkinan nopea kehitys edellyttää tilanteen jatkuvaa seurantaa, jotta julkiset toimijat osaavat tehdä tilaa siellä, missä markkinaehtoinen rahoitus valtavirtaistuu. Tämä puoltaa sitä, ettei Ilmastorahaston valtiontukitoiminnalle aseteta laissa yhtiön toiminnan tarkoituksen sekä taloudellisten toimintaperiaatteiden lisäksi muita tarkkoja rajauksia, kuten rajaamalla toimintaa tiettyihin sektoreihin. Näin yhtiö voi ottaa toiminnassaan huomioon markkinakehityksen ja reagoida siihen joustavasti ja nopeasti.

Kilpailulain 30 d §:n osalta työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että yhtiön pääasiallinen ja lähtökohtainen markkinaehtoinen sijoitus- ja rahoitustoiminta tapahtuu markkinataloussijoittajaperiaatetta noudattaen kilpailutilanteessa markkinoilla, joskin vaatimus valtionlisäarvosta on omiaan rajoittamaan negatiivisia kilpailuvaikutuksia. Myös mahdollinen valtiontukitoiminta tapahtuu kilpailutilanteessa markkinoilla ja myönnettävien valtiontukien sallittavuus on varmistettava valtiontukia koskevia säännöksiä ja määräyksiä noudattaen. 6 §:n 2 momentin valtionlisäavo –kriteerin soveltamisella varmistettaisiin, että yhtiön mukanaolon ansiosta rahoitettava hanke toteutuu ylipäätään, aikaisemmin tai suuremmassa mittakaavassa, kuin ilman yhtiön rahoitusta ja että yhtiön rahoitus ei syrjäytä muuta tarjolla olevaan yksityistä tai julkista rahoitusta.

Muut lausunnot valtiontukia ja kilpailuneutraliteettia koskien

Ympäristöministeriö toteaa lausunnossaan, ettei sillä ole huomauttamista lakiesityksessä esitettyihin valtiontuen ja takaisinperinnän säännöksiin. Ympäristöministeriö pitää tarkoituksenmukaisena hyödyntää valtiontukielementtejä tarvittavalla tavalla yhtiön toiminnassa vauhdittamassa päästövähennystoimia ja osaltaan edistääkseen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista.

Lainsäädännön arviointineuvosto toteaa lausunnossaan, että työ- ja elinkeinoministeriötä pyydettiin selventävään valtiontuen käytön pelisääntöjä ja vaikuttavuuden seurantaa. Lainsäädännön arviointineuvosto pitää myönteisenä, että näitä seikkoja on kuvattu paremmin hallituksen esityksessä.

Elinkeinoelämän keskusliitto ry pitää tärkeänä Ilmastorahaston valtiontukien myöntämisen mahdollisuuksien selkeyttämistä. EK pitää arvokkaana, että yhtiö voisi huolellisesti suunniteltujen ja oikeasuhtaisten valtiontuki-instrumenttien avulla toiminnallaan edesauttaa ilmastonmuutoksen torjumiseen ja teollisuuden vähähiilisyyden vauhdittamiseen liittyvien hankkeiden ja investointien toteutumista ylipäätään, suuremmassa mittakaavassa tai aikaisemmin kuin ilman Ilmastorahaston osallistumista. Erityisen arvokkaana EK pitää yhtiön mahdollisuuksia ns. asymmetriseen rahoitukseen. Lausunnon mukaan lakiesityksen 7 §:ssä ehdotettu mahdollisuus yhtiölle poiketa markkinaehtoisuudesta tilanteessa, jossa tämä objektiivisesti arvioituna mahdollistaa yhtiön tarkoituksen tehokkaamman

toteutumisen, on tärkeä Ilmastorahaston toiminnan lisäarvon näkökulmasta. Samalla EK korostaa, että lakiesityksessä todetun mukaisesti Ilmastorahaston toiminnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että markkinoilla säilyy tasavertainen kilpailuasetelma eivätkä mahdolliset käyttöön otettavat epäsymmetriset rahoitusehdot tai muut valtiontuet vääristä markkinoita.

Suomen Yrittäjät ry pitää lausunnossaan lakiesitystä pääosin hyvin valmisteltuna, mutta suhtautuu sen täytäntöönpanon toimivuuteen varauksellisesti. Suomen Yrittäjien mukaan sellaisten valtiontukikohteiden etukäteinen tunnistaminen, joilla on suuria positiivisia ulkoisvaikutuksia, on haastavaa ja valtiontuen käytöstä tulisi olla todennettua lisäarvoa. Valtiontukien käyttämiseksi olisi pystyttävä erottamaan toisistaan hankkeet, jotka eivät saa riittävästi yksityistä rahoitusta esimerkiksi liian suuren riskin takia, mutta jotka ovat rahoittamisen arvioisia sekä hankkeet, joiden rahoitusongelmat johtuvat siitä, että ne eivät ole rahoittamisen arvoisia. Lausunnon mukaan valtiontukien kilpailua vääristävät vaikutukset on otettu kiitettävästi huomioon käsitteellisellä tasolla, mutta niiden minimoimiseen tähtäävien konkreettisten toimintamallien edellytysten määrittely puuttuu esityksestä. Lisäksi lausunnossa katsotaan, että esityksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, miten edellytetyn kannattavuuden pitkä aikaväli määritellään suhteessa valtiontukena myönnettävään osittaiseen tuottovaatimuksesta luopumiseen.

Climate Leadership Coalitionin lausunnossa pidetään valtiontuen käytön mahdollistamista välttämättömänä, sillä tarvittava vähähiilisten investointien moninkertaistaminen ei onnistu pelkällä markkinaehtoisella rahoituksella, vaikka yksityinen sektori onkin avainasemassa vähähiilisten investointien kasvattajana.

Suomen Teollisuussijoitus Oy:n lausunnossa todetaan, että epäsymmetrian käyttöön tulee varautua vain viimesijaisena toimena, jotta vältetään kilpailun vääristymistä.

Ilmastorahasto Oy:n lausunnossa todetaan, että yhtiön valtiontukitoiminnassa noudatettaisiin samaa yhtiön toiminnan tarkoitusta sekä rahoitus- ja vaikutuskriteerejä kuin nykyisessä markkinaehtoisessa toiminnassa. Yhtiön toiminnan tarkoitus yhdessä yhtiölle asetettujen taloudellisten toimintaperiaatteiden kanssa ohjaavat rahoitustoimintaa systemaattisesti sekä rajaavat tuen kohteita ja tuettavia hankkeita tarkoituksenmukaisesti. Kestävän rahoituksen markkinan nopea kehitys edellyttää tilanteen jatkuvaa seurantaa, jotta julkiset toimijat osaavat tehdä tilaa siellä, missä markkinaehtoinen rahoitus valtavirtaistuu. Tämäkin puoltaa sitä, ettei Ilmastorahaston valtiontukitoiminnalle aseteta laissa yhtiön toiminnan tarkoituksen sekä taloudellisten toimintaperiaatteiden lisäksi muita tarkkoja rajauksia, kuten rajaamalla toimintaa tiettyihin sektoreihin. Näin yhtiö voi ottaa toiminnassaan huomioon markkinakehityksen ja reagoida siihen joustavasti ja nopeasti. Ilmastorahasto katsoo lausunnossaan olevan myönteistä, että yhtiöllä olisi mahdollisuus, muttei velvollisuutta myöntää valtiontueksi katsottavaa rahoitusta. Valtiontukielementin yhdistäminen markkinaehtoiseen rahoitukseen mahdollistaa Ilmastorahaston toiminnan kohdentamisen hankeisiin, jotka eivät toteudu täysi-

määräisesti markkinaehtoisesti. Samalla asymmetrinen rahoitus täydentää entisestään muuta saatavilla olevaa julkista rahoitusta ja terävöittää Ilmastorahaston roolia suhteessa muihin rahoittajiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön vastine

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lausunnoista kriittisiä äänenpainoja sisältää tältä osin lähinnä Suomen Yrittäjät ry:n lausunto. Suomen Yrittäjät ry antoi lausunnon esityksestä myös lausuntokierroksella.

Työ- ja elinkeinoministeriö allekirjoittaa Suomen Yrittäjät ry:n huomion, että potentiaalisesti tuettavista hankkeista olisi pystyttävä erottamaan toisistaan hankkeet, jotka eivät saa riittävästi yksityistä rahoitusta esimerkiksi liian suuren riskin takia, mutta jotka ovat rahoittamisen arvioisia sekä hankkeet, joiden rahoitusongelmat johtuvat siitä, että ne eivät ole rahoittamisen arvoisia. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että yksityistä rahoitusta on hyvin tarjolla esimerkiksi sellaisiin vihreän siirtymän hankkeisiin, joiden riskiprofiili ja tuotto-odotukset täyttävät yksityisten rahoittajien vaatimukset. Uusiin liiketoimintamalleihin ja teknologioihin liittyy kuitenkin epävarmuuksia, joiden seurauksena laadukkaidenkin hankkeiden riskiprofiili voi muodostua niin korkeaksi, ettei niille ole saatavilla yksityistä rahoitusta. Koska hankkeet eivät etene riittävässä määrin markkinaehtoisesti, tarvitaan julkista rahoitusta ja riskinjakoa.[6]

Ilmastorahaston itse määrittämän strategian mukaan yhtiön osallistuessa hankkeen rahoittamiseen, on yksityisen rahoituksen osuuden oltava vähintään 50 %. Tämä varmistaa sen, että rahoitettavat hankkeet ovat myös yksityisten tahojen näkökulmasta elinkelpoisia. Ilmastorahaston tähtää rahoitustoiminnallaan kuitenkin ensisijaisesti vaikutuksiin, eikä pyri maksimoimaan tuottoa, jonka lisäksi Ilmastorahaston tuotto-odotukset ajoittuvat pitkälle aikavälille. Ilmastorahaston tehtävänä onkin kärsivällisellä ja vaikutuksiin perustuvalla sijoittamisellaan katalysoida yksityistä rahoitusta yhtiön tarkoituksen kannalta tärkeiksi katsottaviin hankkeisiin.

Hallituksen esityksen 6 §:n 1 momentin nojalla yhtiön tekemien sijoitusten ja rahoituksen kohteiden toiminnan tulee olla liiketaloudellisesti kannattavaa pitkällä aikavälillä. Säännöskohtaisissa perusteluissa tarkennetaan, että yksittäisiltä sijoitus- ja rahoituspäätöksiltä edellytetään sekä yhtiön tekemän sijoituksen että rahoituksen kohteen toiminnan liiketaloudellista kannattavuutta pitkällä aikavälillä. Lähtökohta on, että yhtiö tekisi vain etukäteisen taloudellisen arvioinnin perusteella yhtiölle tuottoisia sijoituksia, eikä sijoittaisi yrityksiin joiden toiminnan ei arvioida olevan liiketaloudellisesti kannattavaa edes pitkällä aikavälillä. Rahoituksen kohteen liiketaloudellinen kannattavuus tarkoittaa, että rahoituksen saajalla on taloudelliset edellytykset ylläpitää toimintaansa ja tehdä toimintansa jatkuvuuden edellyttämät investoinnit. Yhtiö ei pyrkisi toiminnallaan maksimoimaan tuottoa, vaan toimisi erityistehtäväyhtiönä ilmasto-, vähähiilisyys- ja digitaalisuuden edistämisessä.

[6] Vihreän siirtymän rahoitus kasvupolitiikan osana, TEM 2022:41; HE 116/2022 sivulla 7.

Suomen Yrittäjät ry:n lausunnon mukaan valtiontukien kilpailua vääristävät vaikutukset on otettu kiitettävästi huomioon käsitteellisellä tasolla, mutta niiden minimoimiseen tähtäävien konkreettisten toimintamallien edellytysten määrittely puuttuu esityksestä. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että perusteluissa ei ole tarkoituksenmukaista antaa oppikirjamaista selostusta kaikista Ilmastorahaston valtiontukitoimintaan soveltuvista valtiontukioikeudellista normeista, joskin niitä koskevat pääperiaatteet on perusteluissa avattu. Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa tältä osin professori Kuoppamäen lausuntoon, jossa todetaan, että laissa on periaatetasolla hyvät säännökset yhtiön taloudellisista toimintaperiaatteista (6 §), valtiontukien myöntämisestä (7 §) ja valtiontukien valvonnasta (8 §).

Kuten Ilmastorahaston lausunnossa todetaan, valtiontukitoiminnassa noudatettaisiin samaa yhtiön toiminnan tarkoitusta sekä rahoitus- ja vaikutuskriteerejä kuin nykyisessä markkinaehtoisessa toiminnassa. Yhtiön toiminnan tarkoitus yhdessä yhtiölle asetettujen taloudellisten toimintaperiaatteiden kanssa ohjaavat rahoitustoimintaa systemaattisesti sekä rajaavat tuen kohteita ja tuettavia hankkeita tarkoituksenmukaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriö huomioi, että Ilmastorahaston noin 300 hankkeen hankevirrasta rahoitussopimus on toistaiseksi solmittu markkinaehtoisesti vain 12 hankkeen osalta. EU valtiontukisääntelystä seuraa supistavasti tulkittavat ja tiukat vaatimukset valtiontukien käytölle. Tämän lisäksi esityksessä edellytetään, että valtiontukien käytön voidaan objektiivisesti perusteltuna osoittaa johtavan yhtiön toiminnan tarkoituksen tehokkaampaan toteutumiseen. Valtiontuen määrä ei saisi ylittää sitä mitä on tarpeen asetetun tavoitteen saavuttamiseksi ja vaihtoehtoisista valtiontukiinstrumenteista olisi valittava se, jolla päästään asetettuun tavoitteeseen nähden parhaaseen lopputulokseen mahdollisimman vähäisin negatiivisin kilpailuvaikutuksin. Yhtiön toiminnan tarkoitus yhdessä yhtiölle asetettujen taloudellisten toimintaperiaatteiden sekä valtiontukien käytölle asetettavien ja EU valtiontukisäännöksistä seuraavien lisävaatimusten kanssa rajaavat valtiontukien käytön tilanteisiin, joissa valtiontukia myöntämällä voidaan saavuttaa merkittäviä Ilmastorahaston tehtävän mukaisia vaikutuksia.

Samoin työ- ja elinkeinoministeriö viittaa tässä kohtaa Ilmastorahasto Oy:n lausuntoon, jossa todetaan, että kestävän rahoituksen markkinan nopea kehitys edellyttää tilanteen jatkuvaa seurantaa, jotta julkiset toimijat osaavat tehdä tilaa siellä, missä markkinaehtoinen rahoitus valtavirtaistuu. Tämä puoltaa sitä, ettei Ilmastorahaston valtiontukitoiminnalle aseteta laissa yhtiön toiminnan tarkoituksen sekä taloudellisten toimintaperiaatteiden lisäksi muita tarkkoja rajauksia, kuten rajaamalla toimintaa tiettyihin sektoreihin. Näin yhtiö voi ottaa toiminnassaan huomioon markkinakehityksen ja reagoida siihen joustavasti ja nopeasti.

Työ- ja elinkeinoministeriö allekirjoittaa Suomen Yrittäjät ry:n ja Suomen Teollisuussijoitus Oy:n lausuntoihin sisältyvän kannan siitä, että epäsymmetrian käyttöön tulee varautua vain viimesijaisena toimena, jotta vältetään kilpailun vääristymistä. Esityksen mukaisena pääsääntönä on 6 §:n 3 momentin säännös siitä, että yhtiön tekemien sijoitusten ja sen myöntämän rahoituksen on oltava markkinaehtoista. Markkinaehtoisuudesta

voidaan luopua, jos valtiontueksi katsottavilla asymmetrisillä rahoitusehdoilla voidaan saavuttaa merkittäviä Ilmastorahaston tehtävän mukaisia vaikutuksia. Tällöinkin rahoituksen kohteelta kuitenkin edellytettäisiin 6 §:n 1 momentin mukaisesti liiketaloudellista kannattavuutta pitkällä aikavälillä. Samoin yhtiön tekemän sijoituksen olisi oltava pitkällä aikavälillä liiketaloudellisesti kannattava, mutta sen ei täytyisi olla markkinaehtoinen. Yhtiö ei voisi siten yksittäisen sijoitus- ja rahoituspäätöksen kohdalla luopua kokonaan tuotosta, mutta se voisi edellyttää sijoitukseltaan pienempää tuottoa kuin yksityiset sijoittajat.

TEM-konsernin yhtiöiden keskinäisen työnjaon selkeys

Lausunnot

TEM-konsernin yhtiöiden keskinäisen työnjaon selkeyteen viitataan seuraavissa lausunnoissa: lainsäädännön arviointineuvosto, Business Finland, Suomen Teollisuussijoitus Oy (Tesi), Elinkeinoelämän keskusliitto ry ja Ilmastorahasto Oy.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnossa todetaan olevan myönteistä, että lähes kaikki neuvoston suositukset on otettu huomioon eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä. Lausunnon mukaan 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. Lainsäädännön arviointineuvosto toteaa, että kokonaisuutena hallituksen esitykseen on tehty hyödyllisiä lisäyksiä ja selvennyksiä, jotka auttavat ymmärtämään paremmin Ilmastorahasto Oy:n toimintaa ja merkitystä.

Business Finland keskittyy lausunnossaan pääasiassa Ilmastorahaston ja muiden valtiollisten elinkeinoelämän rahoittajien ja toimijoiden väliseen suhteeseen. Ilmastorahaston tavoitteiden saavuttamista helpottava tekijä Ilmastorahaston alkutaipaleella tulee olla toimivien yhteistyösuhteiden rakentaminen muihin sen toimintaa ja tavoitteita tukeviin organisaatioihin. Ilmastorahaston asiantuntijoilla olisi hyvä olla pääsy työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan yhteiseen asiakastietojärjestelmään. Business Finland lausuu, että Ilmastorahaston tulisi olla osa yritysten kokonaisvaltaista asiakaspolkua, jossa eri yritysten kehitysvaiheessa eri organisaatioille on yritysten toimintaa ja kehitystä edistävä rooli. Hallituksen esityksessä todetaan, ettei Ilmastorahaston toiminnan tule olla päällekkäistä muiden julkisten rahoittajien kanssa. Business Finland lausuu, että verrattaessa Ilmastorahaston toimintaa esimerkiksi Suomen Teollisuussijoitus Oy:n, Finnvera Oyj:n tai Business Finlandin toimintaa, voidaan todeta, että nämä toimijat täydentävät ja tukevat toinen toisiaan. Business Finland esittää myös sijoitusneuvoston täydentämistä edustajilla TEM-konsernista ja aluehallinnosta.

Suomen Teollisuussijoitus Oy toteaa lausunnossaan, että markkinan toimivuuden ja valtion pääomasijoitustoiminnan uskottavuuden näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että valtion omistamien erityistehtäväyhtiöiden työnjako on täysin selkeää ja että työnjaossa ei pääse syntymään päällekkäisyyttä. Jos käytetään samoja rahoitusinstrumentteja, päällekkäisyyden riski kasvaa ja on tietyissä tilanteissa ilmeistä. Tesi katsoo lausunnossaan, että Ilmastorahaston rahoitus kasvuyrityksiin pääomasijoituksia tekeviin rahastoihin on päällekkäistä Tesin ja Business Finland Venture Capital Oy:n kanssa. Tesi katsoo, että ennen sijoituskohteista irtautumista omistukseksi käännettävien instrumenttien hyödyntäminen tekee Ilmastorahaston toiminnasta päällekkäistä Tesin kanssa. Lausunnon mukaan tulisi välttää toimien kohdentuminen sellaisten toimijoiden rahoittamiseen, joita yksityinen markkina tai muut valtion toimijat eivät ole hyväksyneet yleisesti rahoituksessaan. Lausunnon mukaan lakiesityksessä mainittu Ilmastorahaston toiminnan painottaminen myös digitalisaation edistämiseen yleisesti kasvattaa riskiä Ilmastorahaston kanavoitumisesta niille alueille, joissa jo mm. Tesi toimii ja samalla rahoitusta kanavoituu myös pois Ilmastorahastolle kaavaillusta päätehtävästä eli ilmastonmuutoksen torjunnasta. Tesi pitää huomionarvoisena, että digitalisaaiorahoitukseen liittyvää laajaa lausuntopalautetta ei ole huomioitu päivitetyssä lakiesityksessä. Tesi esittää Ilmastorahaston toiminnan oikean ja oikeasuhtaisen kohdentumisen kannalta annettavaa asetusta Ilmastorahaston toiminnasta ja työ- ja elinkeinoministeriön johdolla laadittavaa yhteistyöohjetta Ilmastorahasto Oy:n, Business Finland Venture Capital Oy:n ja Tesin välisestä työnjaosta.

Elinkeinoelämän keskusliitto ry peräänkuuluttaa lausunnossaan Ilmastorahaston toiminnassa rahoituksen selkeää ja koordinoitua yhteensovittamista muiden julkisten rahoitustoimijoiden tehtäviin, ja yhtyy lakiesityksessä esitettyyn huomioon, että Ilmastorahaston on keskityttävä rahoituksessaan alueille, joihin muiden julkisten toimijoiden toimet eivät yllä tai joissa eri toimijoiden toimet täydentävät ja tukevat toisiaan.

Ilmastorahasto Oy toteaa lausunnossaan Ilmastorahaston poikkeavan muista työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ja ylipäätään valtion toimijoista siten, että yhtiön toiminta keskittyy yksinomaan ilmastonmuutoksen torjuntaan, teollisuuden vähähiilisyyden vauhdittamiseen ja digitalisaation edistämiseen. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa on todettu tarve Ilmastorahaston kaltaiselle rahoitukselle[7], mistä kertoo myös Ilmastorahaston vakiintunut, korkea rahoituskysyntä. Ilmastorahaston mukaan säädösehdotuksessa muotoiltu toiminnan tarkoitus ohjaa Ilmastorahaston toimintaa siten, että yhtiön rahoitus tukee kokonaisuudessaan ilmastonmuutoksen torjuntaa ja kestävää teollisuutta. Tätä johtopäätöstä vahvistavat myös yhtiön jo tekemät rahoituspäätökset sekä yhtiön hankevirrassa olevat potentiaaliset rahoituskohteet. Mahdollisuus asymmetrisen rahoituksen hyödyntämiseen täydentäisi entisestään muuta saatavilla olevaa julkista rahoitusta ja terävöittäisi Ilmastorahaston roolia suhteessa muihin rahoittajiin.

[7] Vihreän siirtymän rahoitus kasvupolitiikan osana, TEM 2022:41.

Työ- ja elinkeinoministeriön vastine

Työ- ja elinkeinoministeriö huomioi lausuntojen pääpainon olevan, että Ilmastorahaston ja muiden TEM-konsernin yhtiöiden välinen keskeinen työnjako on tärkeä asia ja että työnjako on huomioitu esityksessä riittävällä tavalla. TEM-konserniin kuuluva Business Finland lausuu, että verrattaessa Ilmastorahaston toimintaa esimerkiksi Suomen Teollisuussijoitus Oy:n, Finnvera Oyj:n tai Business Finlandin toimintaa, voidaan todeta, että nämä toimijat täydentävät ja tukevat toinen toisiaan.

Kriittisiä näkemyksiä keskinäisen työnjaon selkeydestä ja toimivuudesta esittää Suomen Teollisuussijoitus Oy. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa lausunnossa esitettyyn kritiikkiin, että kyse on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla ja omistajaohjauksessa olevista osakeyhtiöistä. Ministeriön on TEM-konsernin yhtiöiden omistajaohjauksen koordinoinnilla varmistettava, että yhtiöiden välinen yhteistyö toimii saumattomasti siten, ettei epätarkoituksenmukaisia päällekkäisyyksiä pääse syntymään. Hallituksen esityksen 6 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että yhtiö saa myöntää rahoitusta hankkeelle vain, jos yhtiön rahoitus on edellytyksenä hankkeen toteutumiselle tai sen toteutumiselle aikaisempana ajankohtana tai suuremmassa mittakaavassa kuin ilman yhtiön rahoitusta. Tätä niin kutsuttua valtionlisäarvoa koskevan säännöksen merkitystä avataan säännöskohtaisissa perusteluissa, joissa todetaan, että mikäli prosessin aikana Ilmastorahaston tietoon tulisi, että yhtiön rahoitusosio ei tuo hankkeeseen ajallista, määrällistä tai laadullista lisäarvoa suhteessa muuhun tarjolla olevaan yksityiseen tai julkiseen rahoitukseen, yhtiön tulisi vetäytyä hankkeesta. Ilmastorahaston on keskityttävä rahoituksessaan alueille, joihin muiden (esimerkiksi Tesin, Finnvera Oyj:n tai Business Finlandin) toimijoiden toimet eivät yllä tai joissa eri toimijoiden toimet täydentävät ja tukevat toisiaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että perusteluissa esitetty toimintamalli varmistaa huolellisesti toimeenpantuna TEM-konsernin yhtiöiden keskinäisen työnjaon selkeyden. Viime kädessä kyse on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalla ja omistajaohjauksessa olevien yhtiöiden keskinäisen työnjaon yhteensovittamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että Tesin ehdotus TEM-konsernin yhtiöiden työnjakoa selkeyttävästä yhteistyöohjeesta on kannatettava. Yhteistyöohjeella voidaan Tesin ehdottamaa asetusta nopeammin ja tehokkaammin sekä valtion yhtiöomituksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa (1368/2007) säädetyn toimivallanjaon mukaisella tavalla ratkaista Tesin esille nostamat Ilmastorahaston ja Tesin väliseen keskinäiseen työnjakoon liittyvät ongelmat.

Tesin lausunnon digitalisaatiohankkeiden rahoittamista koskevaan osioon työ- ja elinkeinoministeriö vastaa hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa tarkennettavan, että Ilmastorahaston rahoittamat digitalisaatiohankkeet liittyvät lähtökohtaisesti ilmastonmuutoksen torjuntaan ja teollisuuden vähähiilisyyden vauhdittamiseen. Muita digitalisaatiohankkeita voidaan rahoittaa edellyttäen, että ne ovat ympäristövaikutuksiltaan vähintään neutraaleja ja että niillä voidaan saavuttaa muuta merkittävää yhteiskunnallista hyötyä. Kaikki Ilmastorahaston rahoittamat digitalisaatiohankkeet ovat liittyneet ilmastonmuutoksen torjuntaan ja te-

ollisuuden vähähiilisyyden vauhdittamiseen. Muihin kuin ilmastonmuutoksen torjuntaan ja teollisuuden vähähiilisyyden vauhdittamiseen liittyvien digitalisaatiohankkeiden rahoittaminen on mahdollista, mutta merkittävien yhteiskunnallisten hyötyjen osoittaminen asettaa kynnyksen rahoituksen kohdentumiseen kyseisen kaltaisiin hankeisiin verrattain korkealle. Digitalisaatiotehtävään liittyvä lausuntopalaute huomioitiin lausuntokierroksen jälkeen esitykseen laadituissa muutoksissa mahdollisuuksien mukaisessa laajuudessa. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Tesi ei antanut lausuntoa esityksestä lausuntokierroksella.

Liittyen Tesin lausunnon kohtaan jossa todetaan, että Ilmastorahaston tulisi välttää toimien kohdentumista sellaisten toimijoiden rahoittamiseen, joita yksityinen markkina tai muut valtion toimijat eivät ole hyväksyneet yleisesti rahoituskelpoiseksi työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että Ilmastorahaston tulisi esityksen 6 §:n 2 momentin nojalla asettaa rahoitusta myöntäessään etusijalle rahoituskohteet, joiden toteutumisella on todennettavalla tavalla suurin vaikutus yhtiön toiminnan tarkoituksen edistämiseen. Säännöskohtaisissa perusteluissa tarkennetaan tämän tarkoittavan, että tehdessään rahoituspäätöksiä sellaisten rahoituskohteiden joukosta, jotka ovat läpäisseet lainsäädännön, viranomaisten ja yhtiön asettamat taloudelliset ja muut kynnysehdot, yhtiön olisi asetettava etusijalle ne rahoituskohteet, joiden toteutumisella on suurin vaikutus yhtiön toiminnan tarkoituksen edistämiseksi. Näin ollen yhtiö ei asettaisi rahoituskohteita etusijajärjestykseen pelkästään niiden tuottopotentiaalin perusteella vaan ensi sijassa perustuen siihen, kuinka suuri myönteinen vaikutus hankkeen toteutumisella on yhdelle tai useammalle yhtiön toiminnan tarkoituksen mukaiselle tavoitteelle. Siten Ilmastorahaston arviointi rahoituskriteeriensä täyttymisestä yksittäisen hankkeen kohdalla perustuu eri kriteereihin kuin Suomen Teollisuussijoituksella. Tämä osaltaan korostaa myös eroa Ilmastorahaston ja Tesin tarjoaman rahoituksen välillä. Ilmastorahaston ei esityksen 6 §:n 1 momentin nojalla tulisi tavoitella mahdollisimman suurta tuottoa, vaan toimia erityistehtäväyhtiönä toimintansa tarkoituksen, eli ilmastonmuutoksen torjunnan, teollisuuden vähähiilisyyden vauhdittamisen ja digitalisaation, edistämiseksi. Yhtiön tekemien sijoitusten ja rahoituksen kohteiden toiminnan tulisi edellä mainitusta huolimatta olla 6 §:n 1 momentin nojalla liiketaloudellisesti kannattavia pitkällä aikavälillä. Säännöskohtaisissa perusteluissa tarkennetaan, että rahoituksen kohteen liiketaloudellinen kannattavuus tarkoittaa, että rahoituksen saajalla on taloudelliset edellytykset ylläpitää toimintaansa ja tehdä toimintansa jatkuvuuden edellyttämät investoinnit.

Business Finlandin lausuntoon viitaten myös työ- ja elinkeinoministeriössä on tunnistettu tarve Ilmastorahaston pääsylle työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan yhteiseen asiakastietojärjestelmään. Pääsy on tarkoitus mahdollistaa lakimuutoksella seuraavan asiakastietojärjestelmää koskevan säädöspäivityksen yhteydessä.

Muutosehdotukset

Lausunnot

Professori Olli Mäenpään lausunnossa todetaan, että yhtiön toiminnan tarkoituksena olisi 1 §:n mukaan edistää ilmastonmuutoksen torjumista,

teollisuuden vähähiilisyyden vauhdittamista ja digitalisaatiota Suomessa. Tämän tarkoituksen toteuttamiseksi yhtiön käytettävissä olevat toimintamuodot on määritelty lakiehdotuksen 2 §:ssä. Yhtiön valtiontukien myöntämiseen liittyvät tehtävät käyvät ilmi 7 §:stä. Sääntelyä voidaan lausunnon mukaan pitää näiltä osin lähtökohtaisesti asianmukaisena ja riittävänä. Samoin lausunnossa katsotaan, että esityksessä on huomioitu perustuslain 124 §:n säännökset julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle ja että merkittävää julkista valtaa sisällään pitävien tehtävien säätämistä työ- ja elinkeinoministeriön toimivaltaan voidaan pitää perusteltuna sääntelyratkaisuna 124 §:ssä säädetty huomioiden. Professori Mäenpää kuitenkin toteaa, että ehdotetusta lakitekstistä käy ainoastaan epäsuorasti ilmi yhtiön toiminnan kannalta varsin keskeisenä pidettävä tehtävä ja toimivalta, johon viitataan vain ehdotuksen perusteluissa. Yhtiön itsenäiseen toimivaltaan kuuluisi perustelujen mukaan myös valtiontukiohjelmasta päättäminen. Pelkkää perustelulausumaa ei voida professori Mäenpään mukaan pitää riittävänä, vaan myös valtiontukiohjelman hyväksymistä koskeva tehtävä ja sen perustana oleva toimivalta tulisi laissa määritellä erikseen. Professori Mäenpää katsoo tämän olevan välttämätöntä paitsi selkeyden vuoksi myös siksi, että tällaisesta ohjelmasta päättäminen on julkinen hallintotehtävä, josta on säädettävä lailla. Tällainen säädännäinen tehtävänmääritys on mahdollista lisätä erikseen lähinnä lakiehdotuksen 2 tai 7 §:ään.

Lopuksi professori Mäenpää lausuu, että valtiontukiohjelman sisällöstä, käyttöehdoista ja menettelytavoista voitaisiin lakiehdotuksen 14 §:n mukaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Asetuksenantovaltuus on näin muotoiltuna ongelmallisen laaja, koska lakiin ei ehdotuksen mukaan sisältyisi mitään valtiontukiohjelmaa koskevaa perussäännöstä, johon tarkentavat säännökset voitaisiin kohdentaa. Myös tältä kannalta on välttämätöntä, että lakiin lisätään perussäännös valtiontukiohjelmasta.

Työ- ja elinkeinoministeriön vastine

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa, että oikeusministeriön laintarkastuksen yhteydessä esityksen valtiontukien myöntämistä koskevaan 7 §:ään lisättiin säännös, jonka nojalla yhtiö voi myöntää valtiontukea sekä yksittäisenä tukena että valtiontukiohjelman kautta. Lisäyksellä pyrittiin varmistamaan, että 14 §:n asetuksenantovaltuus 7 §:ssä tarkoitetun valtiontukiohjelman sisällöstä, käyttöehdoista ja menettelytavoista saisi perussäännöstössä asetuksenantovaltuuden edellyttämän normatiivisen tuen.

Työ- ja elinkeinoministeriön kannan mukaan 7 §:n säännös yhtiön mahdollisuudesta myöntää valtiontukea sekä yksittäisenä tukena että tukiohjelman kautta on luettava yhdessä pykälän ensimmäisen virkkeen kanssa. Tämän mukaan yhtiö voi *päätöksellään* myöntää tässä laissa tarkoitettua rahoitusta siten, että siihen sisältyy valtiontukea. Mikäli talousvaliokunta katsoo, että 7 §:n viimeiseen virkkeeseen liittyvä tulkinnanvaraisuus halutaan poistaa nimenomaisella valtiontukiohjelmasta päättämistä koskevalla perussäännöksellä, esittää työ- ja elinkeinoministeriö kunnioittavasti 7 §:n viimeistä virkettä muokattavaksi seuraavalla tavalla:

> ”Yhtiö voi myöntää tässä pykälässä tarkoitettua valtiontukea sekä yksittäisenä tukena että yhtiön päätöksellä käyttöön otettavan valtiontukiohjelman kautta.”

Tällöin 7 § kuuluisi kokonaisuudessaan seuraavasti:

> ”Yhtiö voi päätöksellään myöntää tässä laissa tarkoitettua rahoitusta siten, että siihen sisältyy valtiontukea. Yhtiö saa valtiontukea koskevien säännösten ja määräysten puitteissa ottaa sijoitustoiminnassaan ja muussa rahoitustoiminnassaan suurempaa riskiä tai tyytyä pienempään tuottoon kuin mitä yksityiset sijoittajat ovat valmiita hyväksymään taikka olisivat valmiita hyväksymään vastaavassa tilanteessa. Yhtiö voi myöntää tässä pykälässä tarkoitettua valtiontukea sekä yksittäisenä tukena että yhtiön päätöksellä käyttöön otettavan valtiontukiohjelman kautta.”

Laati: johtava asiantuntija Oskari Räikkönen