

ERITYISTEHTÄVÄYHTIÖLAIN VALMISTELU: NÄKÖKULMIA

17.9.2021

Sisällys

YLEISET HUOMIOT	1
HUOMIOITA ILMASTORAHASTON NÄKÖKULMASTA	2
TARKOITUS JA TEHTÄVÄ	2
TOIMINNAN TALOUDELLISET REUNA-EHDOT	3
SUHDE EU:N VALTIONTUKIIN	5
ILMASTORAHASTON HALLINTO	7

YLEISET HUOMIOT

Ilmastorahasto on saanut työ- ja elinkeinoministeriöltä kommentoitavakseen alustavan erityistehtävälakiluonnoksen ”Laki Ilmastorahasto Oy-nimisestä valtionyhtiöstä”. Ilmastorahasto kiittää kommentointimahdollisuudesta ja toteaa olevansa mielellään mukana myös lainsäädännön jatkovalmistelussa.

Yhtiön yleinen huomio lakiehdotuksesta on, että se vastaa hyvin yhtiön perustamisen yhteydessä muodostettuja periaatteita ja ohjausdokumentteja. Yhtiön näkemyksen mukaan lakiluonnoksessa on löydetty hyvä tasapaino lainsäädännön ja toimiohjeen välillä tarkempien menettelytapojen kuvauksen ollessa toimiohjeessa. Kommenteissaan yhtiö keskittyy erityisesti niihin näkökulmiin, jotka liittyvät Ilmastorahasto oy:n mahdollisuuksiin tuottaa rahoituksellista lisäarvoa ilmastonmuutoksen torjumiseen, teollisuuden vähähiilisyyden vauhdittamiseen ja digitalisaation edistämiseen. Näkemyksissä tukeudutaan operatiivisen toiminnan kautta toistaiseksi saatuihin oppeihin, TEM-konsernin toisten rahoittajatoimijoiden parhaisiin käytänteisiin sekä arvioihin parhaista tavoista tuottaa lisäarvoa tulevaisuudessa.

Keskeiset sisällölliset näkökulmat lakiehdotuksesta liittyvät yhtiön tarkoitukseen ja tehtävään, toiminnan taloudellisiin reunaehtoihin, EU:n valtiontueksi laskettavaan rahoitukseen sekä hallintoon. Yhtiön huomioita näihin näkökulmiin käsitellään alla asiakohdittain.

HUOMIOITA ILMASTORAHASTON NÄKÖKULMASTA

TARKOITUS JA TEHTÄVÄ

Oleelliset lakiehdotuksen pykälät:

1 § Tarkoitus

Ilmastorahasto Oy on pääomasijoitustoimintaa ja muuta rahoitustoimintaa harjoittava valtion erityistehtävayhtiö.

Yhtiön tarkoituksena on edistää ilmastonmuutoksen torjumista, teollisuuden vähähiilisuuden vauhdittamista ja digitalisaatiota Suomessa.

2 § Tehtävät

Yhtiö voi tarkoituksensa toteuttamiseksi myöntää oman ja vieraan pääoman ehtoista rahoitusta sekä välirahoitusta. Yhtiö voi tarkoituksensa toteuttamiseksi perustaa ja olla sijoittajana rahastoissa sekä ostaa, myydä, omistaa ja hallita osakkeita, yhtiöosuuksia ja niitä vastaavia osuuksia sekä muita arvopapereita ja kiinteää omaisuutta.

Yhtiö voi tehdä vastaavia sijoituksia ulkomaisiin rahastoihin ja kohdeyrityksiin edellyttäen, että niiden toiminta edistää taloudellista kehitystä Suomessa.

Yhtiön kommentit koskien tarkoituksen ja tehtävän määrittelyä:

Tarkoitus ja tehtävä ovat lakiluonnoksessa selkeästi ja napakasti määriteltyjä. Yhtiön keskeinen kehitysehdotus liittyy pykälien täydentämiseen tai mahdollisen uuden momentin lisäämiseen sen esilletuomiseksi, että erityistehtävayhtiön toiminnan ensisijaisena tavoitteena on yhteiskunnalliset vaikutukset, kuten päästövähennykset.

Vaikuttavuus korostuu erityisellä tavalla Ilmastorahaston toiminnassa ja sen roolin yhtiön rahoitustoiminnan pohjana tulisi heijastua myös erityistehtävälaisissa. Yhtiön toimiohjeen yhteydessä omistaja määritteli yhtiön rahoitustoimintaa ohjaamaan kolmiportaisen kriteeristön, jonka mukaisesti millään Ilmastorahaston rahoituspäätöksellä ei saa olla merkittäviä negatiivisia ympäristövaikutuksia (nk. EU:n kestävän asetuksen mukainen Do no significant harm -periaate), ja taloudellisten sekä muiden kynnysehtojen täytyessä rahoituspäätöksiä tulisi priorisoida niiden vaikutusten, kuten päästövähennyspotentiaalın, perusteella.

Vaikutuksiin kiinnittyvän kriteeristön käyttäminen operatiivisen rahoitustoiminnan ohjenuorana on Ilmastorahaston rahoitustoiminnan

keskeinen erityispiirre. Operatiivisesta toiminnasta saatujen kokemusten perusteella vaikutusten huolellisen arvioinnin sisällyttäminen rahoituspäätösharkintaan, rahoitussopimuksiin sekä rahoituskohteiden seurantaan erilaistaa Ilmastorahaston rahoitustarjontaa muusta rahoitustarjonnasta ja voi tuottaa rahoituskohteille erityistä lisäarvoa.

Jatkovalmistelussa yhtiö ehdottaa harkittavaksi, että tarkoitus- ja/tai tehtäväpykälää täydennettäisiin tai lisättäisiin erillinen momentti, joka huomioisi positiivisiin yhteiskunnallisiin ja ympäristövaikutuksiin tähtäävät rahoituskriteerit yhtiön toiminnan erityispiirteensä.

TOIMINNAN TALOUDELLISET REUNAEDOT

Oleelliset lakiehdotuksen pykälät:

4 § Taloudelliset toimintaperiaatteet

Yhtiö ei pyri toiminnallaan maksimoimaan tuottoa, vaan toimii erityistehtävayhtiönä 1 §:n 2 momentissa säädetyn tarkoituksen edistämiseksi. Yhtiön tekemien sijoitusten ja rahoituksen kohteiden toiminnan tulee olla liiketaloudellisesti kannattavaa pitkällä aikavälillä. Yhtiön on pyrittävä siihen, että sen toiminnan menot voidaan pitkällä aikavälillä kattaa yhtiön toiminnasta saatavilla tuloilla.¹

Yhtiön rahoituksen edellytyksenä on rahoitettavan investoinnin toteutuminen ylipäätään, aikaisempana ajankohtana tai suuremmissa mittakaavassa kuin ilman yhtiön rahoitusta.

Yhtiön tekemien sijoitusten ja sen myöntämän rahoituksen on oltava markkinaehtoista.

3 momentissa säädettyä ei sovelleta, kun kyse on valtiontuen myöntämisestä 7 §:n nojalla.²

¹ Ehdotetun 4 §:n 1 momentin säännökset kodifioivat yhtiön toimiohjeessa mainitut taloudelliset toimintaperiaatteet. Säännöksen tarkoituksena ei ole estää yhtiötä ottamasta markkinaehtojen puitteissa tavanomaista suurempaa riskiä.

² Ehdotetussa 7 §:ssä säädetään markkinaehtoista riskipositiota suuremman riskin ottamisesta tai pienemmän tuoton hyväksymisestä valtiontukisäännösten ja määräysten puitteissa.

Yhtiön kommentit koskien taloudellisia toimintaperiaatteita:

Yhtiön näkemyksen mukaan taloudelliset toimintaperiaatteet on muotoiltu lakiluonnoksessa hyvin. Kuten edellisessä kokonaisuudessa Ilmastorahaston

tehtävästä ja tarkoituksesta, yhtiö ehdottaa harkittavaksi, että taloudellisia toimintaperiaatteita täydennettäisiin ilmasto- tai kestävyysperiaatteilla yhtiön erityistehtävälouonteen huomioimiseksi. Yhtiö ehdottaa harkittavaksi, että vaikutusten tavoittelu yhtiön toimintaperiaatteena huomioitaisiin 4 § otsikossa ja että esimerkiksi 4 § 2 momenttia täydennettäisiin siten, että siinä viitattaisiin valtiorahoituksen lisäarvoa kuvaavan lauseen sijaan koko vaikutuksia tavoittelevaan rahoituskriteeristöön. Rahoituskriteeristön soveltamisen erityispiirre on se, että taloudellisten ja muiden kynnysehtojen täytyessä rahoituskohteita tulisi priorisoida niiden vaikutusten, ei esimerkiksi pelkän tuottopotentialin mukaan.

Keskeisenä taloudellisten toimintaperiaatteiden asiakohtana nähdään, että Ilmastorahaston rahoitus kohdennetaan pitkällä aikavälillä liiketaloudellisesti kannattavaan toimintaan. Liiketaloudellisesti kannattava toiminta tarkoittaa yhtiön näkemyksen mukaan sitä, että rahoituksen saajalla on taloudelliset edellytykset ylläpitää toimintaansa sekä edellytykset tehdä toiminnan jatkuvuuden vaatimia panostuksia. Tämä luo samalla pohjan sille, että rahoituksen saajalla on edellytykset maksaa takaisin Ilmastorahaston rahoitusosio rahoitussopimuksen mukaisin ehdoin.

Yleisemminkin yhtiön näkemyksen mukaan taloudellisen toiminnan periaatteita sekä liiketaloudellisen kannattavuuden määritelmää olisi selkeyden ja ennakoitavuuden vuoksi hyvä avata ja määritellä laissa ja/tai lakia koskevassa hallituksen esityksessä melko tarkasti ja yksityiskohtaisesti. Selkeiden määritelmien merkitys korostuu siksi, että toimiohjeessa käytetään sekä termiä *itsekannattava* että *kannattava*¹. Liiketaloudellisesti kannattava toiminta vaikuttaa asiallisesti tiukemmalla määritelmällä kuin itsekannattava. Erityisesti lakiluonnoksessa esitetyt periaatteet siitä, että tarkoituksena ei ole voiton maksimoiminen ja että säännöksen tarkoituksena ei ole estää yhtiötä ottamasta markkinaehtojen puitteissa tavanomaista suurempaa riskiä, tulisivat käydä mahdollisimman selkeästi ilmi. Muutoin pidemmällä tähtäimellä yhtiön toiminta voi ajautua varovaisempaan ja tuottokeskeisempään suuntaan kuin tarkoituksena oli.

Koskien Ilmastorahaston toiminnasta saatavia tuloja, yhtiö tuo esiin, että yhtiön tulovirta nojaa voimakkaasti yhden pörssinoteeratun yhtiön omistuksesta saatavaan osinkovirtaan. Tällaiseen tulovirtaan kohdistuu merkittäviä epävarmuuksia. Myös operatiiviseen sijoitustoimintaan liittyy taloudellisia riskejä

¹ Ilmastorahaston toimiohje 21.12.2020:

- Sivu 2: "Pitkällä aikavälillä yhtiön tekemien sijoitusten ja rahoituksen kohteiden toiminnan tulee kuitenkin olla kokonaisuutena arvioiden itsekannattava."
- Sivu 4: "Yhtiön tekemien sijoitusten ja rahoituksen kohteiden toiminnan tulee olla liiketaloudellisesti kannattavaa pitkällä aikavälillä."

ja lisäksi tulovirtojen aikajänne voi olla hyvin pitkä. Aikaisemmassa lisätalousarviossa päätetty lisöpääomitus sekä yhtiön mahdollisuudet harjoittaa varainhoitoa ja riskienhallintaa vaikuttavat keskeisellä tavalla yhtiön mahdollisuuksiin kattaa toiminnan menot toiminnan tuloilla lakiluonnoksessa säädetyllä tavalla.

Teknisenä tarkennuksena yhtiö ehdottaa harkittavaksi, että 4 § 2 momenttiin ensimmäiseen lauseeseen tehtäisiin lisäys muodossa "Yhtiön myöntämän rahoituksen edellytyksenä". Yhtiö ehdottaa myös teknisesti tarkistettavaksi, että termien "rahoitus" ja "sijoitus" käyttö on yhteneväistä ja johdonmukaista lakiluonnoksen eri pykälissä.

SUHDE EU:N VALTIONTUKIIN

Oleelliset lakiehdotuksen pykälät:

7 § Valtiontukien myöntäminen

Yhtiö voi valtiontukea koskevien säännösten ja määräysten puitteissa ottaa sijoitustoiminnassaan ja muussa rahoitustoiminnassaan suurempaa riskiä tai tyytyä pienempään tuottoon kuin yksityiset sijoittajat.

8 § Takaisinperintää koskeva päätös

Työ- ja elinkeinoministeriö päättää yhtiön myöntämän valtiontuen maksatuksen keskeyttämisestä ja takaisinperimisestä.

Yhtiön on ilmoitettava työ- ja elinkeinoministeriölle asioista, joista se saa tiedon ja jotka voivat johtaa valtiontuen maksatuksen keskeyttämiseen tai takaisinperimiseen. Yhtiön tulee toiminnallaan edistää tuen keskeyttämisspäätöksen ja takaisinperintäpäätöksen toimeenpanoa.

Jos yhtiön myöntämä valtiontuki perustuu tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annettuun komission asetukseen (EU) N:o 651/2014 (yleinen ryhmäpoikkeusasetus), keskeyttämis- tai takaisinperintäpäätös tulee tehdä, jos valtiontuki on yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen vastainen.

Jos yhtiön myöntämä valtiontuki perustuu johonkin muuhun kuin yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen, keskeyttämis- tai takaisinperintäpäätös tulee tehdä, jos valtiontuen saaja on menetellyt valtionavustuslain (688/2001) 21 tai 22 §:ssä kuvatulla tavalla.

9 § Muutoksenhaku

Työ- ja elinkeinoministeriön 8 §:n nojalla tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

10 § Takaisinperintäkorko ja viivästyskorko

Tuensaajan on maksettava palautettavalle tai takaisinperittäväälle määrälle korkoa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 täytäntöönpanosta annetun komission asetuksen (EY) N:o 794/2004 ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 täytäntöönpanosta annetun asetuksen (EY) N:o 794/2004 muuttamisesta annetun komission asetuksen (EY) N:o 271/2008 mukaisesti, kun kyse on valtioneuvoston vastaisesti myönnetystä valtiontuesta, joka on yleisen ryhmäpoikkeus-asetuksen vastainen.

Tuensaajan on maksettava palautettavalle tai takaisinperittäväälle määrälle korkoa valtionavustuslain 24 §:n mukaan, jos valtiontuen saaja on menetellyt valtionavustuslain 21 tai 22 §:ssä kuvatulla tavalla.

Jos takaisinperittävää määrää ei makseta viimeistään työ- ja elinkeinoministeriön asettamana eräpäivänä, sille on maksettava vuotuista viivästyskorkoa korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan.

11 § Suhde hallinnon yleislakeihin

Yhtiön valtiontukea sisältävien sijoitusten ja muun valtiontukea sisältävän rahoituksen päätöksenteossa ja niiden valmistelussa sovelletaan hallintolakia (434/2003), kielilakia (423/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003), tietosuojalakia (1050/2018) ja saamen kielilakia (1086/2003).

12 § Vastuukysymykset

Yhtiön henkilöstöön ja toimielimiin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän käsitellessään tämän lain 7, 8, 10 ja 11 §:ssä tarkoitettuja asioita. Vahingonkorvauksesta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Yhtiön kommentit koskien EU:n valtiontukia:

Yhtiön näkemyksen mukaan toimintaperiaatteet koskien EU:n valtiontukia ovat lakiluonnoksessa hyvin muotoillut. Yhtiö pitää hyvänä, että lainsäädännön tasolla erityistehtävän toteuttamiseksi yhtiöllä on mahdollisuus hyödyntää niin markkinaehtoisia kuin EU:n valtiontueksi laskettavia rahoitusmuotoja. Yhtiön

näkökulmasta positiivista on se, ettei lainsäädäntö velvoita yhtiötä hyödyntämään EU:n valtiontueksi katsottavia instrumentteja, mutta mahdollistaa ne. Sisällöllisesti toimintaperiaatteet ovat yhtiön näkökulmasta selkeästi aukikirjoitetut ja yhtiö pitää hyvänä sitä, että lakiteksti ja sen määrittelemä toimintaperiaate tukien osalta on hyvin samankaltainen toisen erityistehtävayhtiön, rahastoihin keskittyvän BF VC Oy:n kanssa.

Yhtiö kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevan toimiohjeen mukaan Ilmastorahasto valmistelee ensimmäisen toimintavuotensa jälkeen työ- ja elinkeinoministerille analyysin ja ehdotuksen siitä, onko tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeen käynnistää myös suorien avustusten myöntäminen, josta tulisi säätää lailla. Nykymuodossaan lakiluonnos rajaa käytännössä suorat avustukset yhtiön keinovalikoiman ulkopuolelle. Yhtiön arvion mukaan suorien avustusten myöntäminen ei ole toiminnan alkuvaiheessa ajankohtaista, mutta mikäli se myöhemmin arvioitaisiin tarkoituksenmukaiseksi, edellyttäisi se Ilmastorahastoa koskevan lain avaamista ja muuttamista.

ILMASTORAHASTON HALLINTO

Oleelliset lakiehdotuksen pykälät:

3 § Organisointi

Yhtiön koko osakekannan on oltava valtion välittömässä omistuksessa ja hallinnassa.

Yhtiö kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan.

Yhtiöllä on työ- ja elinkeinoministeriön nimittämä sijoitusneuvosto.

5 § Yhtiön toiminnan ohjaaminen

Yhtiöllä on sen toimintaa ohjaava toimiohje. Työ- ja elinkeinoministeriö voi päätöksellään muuttaa toimiohjetta tai antaa yhtiölle uuden toimiohjeen saatuaan puollon talouspoliittiselta ministerivaliokunnalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö voi antaa yhtiölle toimeksiantoja, jotka ovat tarpeen yhtiölle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.³

³ Ehdotettu 5 §:n 2 momentti vastaa Suomen Teollisuussijoitus Oy –nimisestä valtionyhtiöstä annetun lain (1352/1999) 4 §:n 1 momenttia. Säännöksellä tuodaan läpinäkyvästi esiin työ- ja elinkeinoministeriön oikeus yhtiön kokonaan omistavana tahona ohjata yhtiön toimintaa mahdollisesti esiin tulevissa erityistilanteissa.

6 § Yhtiön tiedonantovelvollisuus

Yhtiön on salassapitosäännösten estämättä annettava työ- ja elinkeinoministeriölle sen pyynnöstä yhtiön toiminnan ohjaamisen ja valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja.

13 § Tarkemmat säännökset

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 7 §:n mukaisen valtioneuvoston ohjelman sisällöstä, yhtiön varojen suuntaamisesta valtioneuvoston ohjelmassa ja sen muista käyttöehdoista sekä mahdollisista menettelytavoista.

Yhtiön kommentit koskien Ilmastorahaston hallintomallia:

Lainvalmistelun viimeistelyvaiheessa yhtiö ehdottaa harkittavaksi, että lakiesityksen hallintoa koskevat pykälät sekä kuvaus Ilmastorahaston hallinto- ja ohjausjärjestelmästä käytäisiin kokonaisuutena läpi ja varmistuttaisiin lopuksi siitä, mitkä hallinnon rakenteet, kuten sijoitusneuvosto, on tarkoituksenmukaista nostaa lain tasolle ja mitkä jättää esimerkiksi toimiohjeen tasolla määriteltäviksi asioiksi.

Huomioiden osakeyhtiölain joka tapauksessa omistajalle antamat merkittävät ja selkeät tavat ohjata ja muuttaa yhtiön toimintaa, yhtiö kiinnittää huomiota pykälän 5 erilliseen kirjaukseen operatiivisista toimeksiannoista. Kirjaus voi olla perusteltua sisällyttää lakiin, mikäli omistajan tahtotilana on tehdä merkittävässä määrin suoria toimeksiantoja ja mikäli kirjauksen arvioidaan selkiyttävän osapuolien rooleja, vastuita ja toimintaa. Tässä tapauksessa olisi samalla hyvä esimerkiksi hallituksen esityksessä avata toimeksiantojen antamiseen liittyvä prosessia sekä selkeyttää kirjauksen suhde osakeyhtiölakiin, ja siinä määriteltäviin rooleihin ja vastuisiin.

Mikäli erilliset operatiiviset toimeksiannot nähdään harvinaisina yksittäistapauksina, yhtiö nostaa esiin mahdollisuudet tukeutua niissä selkeyden vuoksi osakeyhtiölain toimintamalleihin sekä normaaliin avoimeen vuoropuheluun omistajan ja yhtiön välillä.

Koskien tiedonantovelvoitetta, yhtiö näkisi hyvänä, että kyseiseen pykälään voitaisiin lisätä viittaus julkisuuslakiin ja sen salassapitovelvoitteisiin. Tämä tarjoaisi yhtiön asiakkaiden näkökulmasta rauhoittavan viestin, että liikesalaisuuksia koskeva salassapitovelvoite suojaa tietoja myös luovutettaessa niitä edelleen Ilmastorahaston omistajille.