

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ilmastorahasto Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä

Ilmastorahasto Oy:n lausunto talousvaliokunnalle 9.11.2022

Ilmastorahasto Oy (jäljempänä Ilmastorahasto) on saanut eduskunnan talousvaliokunnalta lausuntopyynnön koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi Ilmastorahasto Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä. Ilmastorahasto kiittää lausuntomahdollisuudesta ja toteaa säädösehdotuksen olevan huolellisesti ja laaja-alaisesti valmisteltu sekä erittäin tärkeä omistajan yhtiölle antaman tehtävän toteuttamiseksi. Ilmastorahaston näkemyksen mukaan säädösehdotus vastaa hyvin yhtiön perustamisen yhteydessä muodostettuja periaatteita ja ohjausdokumentteja. Tarkemmin Ilmastorahasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Ilmastorahaston toiminnan tarkoitus ja rooli vihreän siirtymän tukemisessa

Säädösehdotuksen mukaan Ilmastorahaston toiminnan tarkoituksena on pääomasi joitustoimintaa ja muuta rahoitustoimintaa harjoittamalla edistää ilmastonmuutoksen torjumista, teollisuuden vähähiilisyyden vauhdittamista ja digitalisaatiota Suomessa. Yhtiön toiminnan tarkoitus ja rahoitustoiminta tukevat vihreää siirtymää, eli siirtymää vihreään teknologiaan, päästöjen vähentämiseen sekä kestäväan teollisuuteen ja liikenteeseen. Esityksen tavoitteena on edesauttaa Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista vuoteen 2035 mennessä. Ilmastorahaston toiminnan tarkoitus ja toiminnalla tavoiteltavat yhteiskunnalliset vaikutukset ovat lisäksi pitkäjänteisiä ja säilyttävät merkityksellisyytensä yli vaalikausien.

Ilmastoratkaisujen rahoitusedellytysten parantaminen edistää suomalaisen yrityssektorin kilpailukykyä. Hyvin toimiva ilmastoratkaisujen rahoitus tukee kestävien työpaikkojen luomista Suomeen, lisää Suomen investointiympäristön kiinnostavuutta sekä auttaa kehittämään suomalaisia tuotteita ja palveluita, jotka ovat ratkaisemassa kestävyyshaasteita eri puolilla maailmaa.

Arviot Suomen elinkeinoelämän vihreän siirtymän rahoitustarpeista vaihtelevat tavoitteiden kunnianhimon, toimialan ja arviointiin käytettyjen määritelmien mukaan eikä yksiselitteistä lukua tarvittavan rahoituksen volyymin ole toistaiseksi mahdollista määrittää. Kokonaisuutena liikutaan pienimmilläänkin yli 100 mrd. euron lisäinvestointien kokoluokassa vuosina 2020-2050 (3,3 mrd€/vuosi)¹ ja kattavimmissa arvioissa lisäinvestointien tarve on 240 mrd. euroa vuosina 2020-2050 (8 mrd€/vuosi)². Investointikustannuksia on arvioitu myös teollisuuden vähähiilisyyden tiekarttatyössä ja esimerkiksi kemianteollisuus yksin on arvioinut toimialansa laskennalliseksi lisäinvestointitarpeeksi noin 0,7 mrd. euroa vuodessa kunnianhimoisen päästövähennysskenaarion saavuttamiseksi. Lisäksi muun muassa geopolittisesta tilanteesta johtuva inflaatio on kokonaisuudessaan kasvattanut investointikustannuksia. Geopolittinen tilanne on myös entisestään lisännyt kiirettä siirtyä fossiilisista polttoaineista vähähiilisiin ratkaisuihin.

¹ TEM: Suomen pitkän aikavälin strategia kasvihuonekaasujen vähentämiseksi 1.4.2020

² Boston Consulting Groupin raportti Nordic Net Zero - The Green Business Opportunity (Finland's path to Net Zero), huhtikuu 2022

Yksityisten rahoitusmarkkinoiden rooli yritysten vihreiden investointien ja kasvun rahoittajana on ensisijainen ja julkisen sektorin rooli on täydentävä sekä riskiä jakava. Työ- ja elinkeinoministeriön kesäkuussa 2022 valmistuneen vihreän siirtymän raportin mukaan yksityistä rahoitusta on hyvin tarjolla esimerkiksi sellaisiin vihreän siirtymän hankkeisiin, joiden riskiprofiili ja tuotto-odotukset täyttävät yksityisten rahoittajien vaatimukset³. Uusiin liiketoimintamalleihin ja teknologioihin liittyy kuitenkin epävarmuuksia, joiden seurauksena laadukkaidenkin hankkeiden riskiprofiili voi muodostua niin haastavaksi, että yksityinen rahoitus kattaa vain osan hankkeen kokonaisrahoitustarpeesta ja sitä täydentämään tarvitaan julkista rahoitusta. Vaikka yksityiset pääomat kohdentuvat kasvavissa määrin vihreään siirtymään, Pariisin ilmastopimuksen tavoitteita ei tulla saavuttamaan ilman merkittäviä lisäinvestointeja. Koska hankkeet eivät etene riittävässä määrin markkinaehtoisesti, tarvitaan täydentävässä roolissa julkista rahoitusta ja riskinjakoa ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä markkinapuute perustelee julkisten toimijoiden, kuten Ilmastorahaston, roolin tässä markkinassa.

Ilmastorahasto täydentää muuta julkista ja yksityistä rahoitusta ja asemoituu markkinaehtoisen vastuullisen sijoittamisen ja avustusmuotoisen yhteiskunnallisen rahoitustoiminnan väliin. Ilmastorahasto ei toiminimestään huolimatta ole Suomen perustuslain 87 §:ssä tarkoitettu talousarvion ulkopuolinen rahasto, vaan *valtion omistama ja sen yhtiöomaisuuteen lukeutuva osakeyhtiö*.

Ilmastorahaston rahoitustoiminta käynnistyi vuonna 2021 ja yhtiön rooli on vielä kasvamassa. Ilmastorahasto teki vuonna 2021 seitsemän rahoituspäätöstä, yhteensä 45,5 milj. euroa. Vuonna 2022 yhtiön tavoitteena on tehdä rahoituspäätöksiä 80 milj. eurolla. Vuoden 2022 ensimmäisen vuosipuoliskon rahoituspäätösten toteuma on 39,7 milj. euroa, mikä on linjassa vuositavoitteen kanssa. Yhtiön arvion mukaan vuoden 2022 tavoite tullaan saavuttamaan.

Käytännössä yhtiön rahoitus kohdistuu laitosinvestointeihin ja muuhun ilmastoinfrastruktuuriin, ilmastoratkaisujen käyttöönoton vauhdittamiseen ja digitaalisiin ilmastoratkaisuihin. Syyskuun alkuun 2022 mennessä julkaistuista päätöksistä viisi painottui laitosinvestointeihin ja muuhun ilmastoinfrastruktuuriin, neljä ilmastoratkaisujen käyttöönoton vauhdittamiseen ja kolme digitaalisiin ilmastoratkaisuihin. Hankkeet koskivat muun muassa ruoantuotantoa, vihreän vedyn laitosinvestointia, lämpövarastointia, terästeollisuuden kiertotaloutta, vihreän vedyn teollista turbiinintuotantoa, geotermisen lämmön tuotantoa, sementin korvikeaineiden digitaalista markkinapaikkaa ja metaanin mittausratkaisua. Toistaiseksi yhtiön rahoitus on kohdistunut vain yksityisiin hankkeisiin julkisten hankkeiden sijasta. Painotuksen yksityisiin hankkeisiin arvioidaan pysyvän voimakkaana myös jatkossa.

Ilmastorahaston potentiaalisten rahoituskohteiden määrä on vakiintunut noin 300 kohteen tasolle ja uutta hankevirtaa syntyy sitä mukaa kuin vanhoja kohteita saadaan päätökseen tai raukeaa. Hankevirran kokonaisuudesta yhteenlaskettu kysyntä Ilmastorahaston rahoitukselle on yli yksi mrd. euroa seuraavan noin kahden vuoden aikana.

³ Vihreän siirtymän rahoitus kasvupolitiikan osana, TEM 2022:41

Ilmastorahastolta haettu rahoitus on yhtiön toiminnan aikana vakiintunut tälle korkealle tasolle.

Ilmastorahaston hankevirrassa olevista potentiaalisista rahoituskohteista suurin osa liittyy kiertotalouteen, bioteollisuuteen, uusiutuvaan energiaan sekä energiaverkkoihin ja energian varastointiin. Näiden lisäksi kohteet jakautuivat melko tasaisesti liikkumisen ja logistiikan, rakentamisen, ruuan ja maatalouden sekä maankäytön osa-alueisiin.

Ilmastorahasto poikkeaa muista työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ja ylipäättään valtion toimijoista siten, että yhtiön toiminta keskittyy yksinomaan ilmastomuutoksen torjuntaan, teollisuuden vähähiilisyyden vauhdittamiseen ja digitalisaation edistämiseen. Säädösehdotuksessa muotoiltu toiminnan tarkoitus ohjaa Ilmastorahaston toimintaa siten, että yhtiön rahoitus tukee kokonaisuudessaan ilmastomuutoksen torjuntaa ja kestävää teollisuutta. Tätä johtopäätöstä vahvistavat myös yhtiön jo tekemät rahoituspäätökset sekä yhtiön hankevirrassa olevat potentiaaliset rahoituskohteet. Ilmastorahaston näkemyksen mukaan säädösehdotus yhtiön toiminnan tarkoituksesta on selkeä, ytimekäs ja osuva.

Ilmastorahaston taloudelliset toimintaperiaatteet

Säädösehdotuksen 6 §:ssä on säädetty Ilmastorahaston taloudellisista toimintaperiaatteista. Pykäläehdotuksen ja sitä koskevien perustelujen nojalla Ilmastorahasto jatkaisi nykytoimintaa vastaavasti *erityistehtävayhtiönä*, joka ei pyri maksimoimaan oman toimintansa tuottoa, vaan pyrkii mahdollisimman tehokkaasti toteuttamaan ilmastoon, vähähiilisyyteen ja digitaalisuuden edistämiseen liittyvät yhteiskunnalliset tehtävänsä. Ilmastorahaston tekemien sijoitusten ja rahoituksen kohteiden toiminnan tulee kuitenkin olla *liiketaloudellisesti kannattavia* pitkällä aikavälillä niin, että yhtiö toimii lähtökohtaisesti pääomiensa tuotoilla, mukaan lukien yhtiön rahoitustoiminnasta palautuvat varat.

Edelleen säädösehdotuksen mukaan Ilmastorahaston mukanaololle hankkeessa olisi nykytoimintaa vastaavasti pystyttävä todentamaan *lisäarvo*, eli yhtiön on rahoituskohteita valitessaan arvioitava erityisesti, mahdollistaako yhtiön osallistuminen hankkeeseen investoinnin, joka ei muuten toteutuisi, tai toteutuuko investointi yhtiön mukanaolon ansiosta suurempana tai aikaisemmin. Ilmastorahasto keskittyy rahoituksessaan alueille, joihin muiden toimijoiden toimet eivät yllä tai joissa eri toimijoiden toimet täydentävät ja tukevat toisiaan.

Lisäksi yhtiön tavoitteena on saada rahoituksellaan aikaan myönteisiä yhteiskunnallisia ja ympäristöllisiä vaikutuksia, jolloin yhtiön investoinnit *eivät myöskään saa aiheuttaa merkittävää haittaa* ympäristölle tai biologiselle monimuotoisuudelle (nk. ei merkittävää haittaa -periaate). Yhtiön tulee rahoitusta myöntäessään asettaa etusijalle ne rahoituskohteet, joiden toteutumisella on *todennettavalla tavalla suurin vaikutus* yhtiön toiminnan tarkoituksen toteutumiseen.

Säädösehdotuksen sisältö on johdonmukainen Ilmastorahaston toimiohjeen, strategian ja jo toteutuneen toiminnan kanssa. Ilmastorahaston rahoitustoimintaa on alusta asti ohjannut säädösehdotuksen sisältöä vastaavat kynnysehdot, jotka jokaisen

rahoitettavan kohteen on läpäistävä ennen kuin myönteinen rahoituspäätös voidaan tehdä. Kynnysehtojen mukaan rahoitettavilla kohteilla on oltava uskottava suunnitelma Ilmastorahaston rahoituksen takaisinmaksukykyyn, niissä on todennettava lisäarvo eivätkä ne saa aiheuttaa merkittävää haittaa ympäristölle tai luonnon monimuotoisuudelle. Kynnysehtojen täyttymisen jälkeen kohteet on priorisoitu vaikutuskriteerien perusteella siten, että etusijalle asetetaan yhtiön toiminnan tarkoitusta parhaiten edistävät kohteet.

Ilmastorahaston käytännön toiminnasta saatujen kokemusten perusteella voidaan todeta, että säädösehdoituksessa kuvattu yhtiön toiminnan tarkoitus yhdessä yhtiölle asetettujen taloudellisten toimintaperiaatteiden kanssa ohjaavat Ilmastorahaston rahoitustoimintaa systemaattisesti ja voimakkaasti.

Erityistehtävän ja yhteiskunnallisten vaikutustavoitteiden vuoksi rahoituskohteiden vaikutusten todentaminen on Ilmastorahaston toiminnan keskiössä. Jokaisesta tarkempaan arviointiin etenevästä rahoituskohteesta laaditaankin yksityiskohtainen päästövähennyslaskelma ja –arvio. Yhtiö on keväällä 2022 julkaissut raportin ”Ilmastorahasto Oy:n päästövähennyspotentiaalin laskenta”, joka sisältää seikkaperäisen kuvauksen päästövähennysten laskennasta, arvioinnista, seurannasta ja raportoinnista ilmastorahaston sijoitusprosessissa. Yhtiön tavoitteena on kehittää päästövähennysten arviointia siten, että systematiikka olisi skaalattavissa myös muiden toimijoiden käyttöön.

Lisäksi Ilmastorahastossa laaditaan jokaiselle tarkempaan arviointiin etenevälle rahoituskohteelle yksilöllinen vaikuttavuuden seuranta, jonka pohjalta seurataan muun muassa päästövähennysten saavuttamista ja liiketoimintasuunnitelmien toteutumista. Ilmastorahaston rahoitus maksatetaan tyypillisesti useammassa erässä niin, että maksuerän toteutuminen on sidottu hankkeelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Myös kohdeyhtiöiden talouden kehitystä seurataan säännöllisesti ja jokaisen rahoituskohteen etenemisestä ja vastuullisuusasioista raportoidaan vuosittain julkisesti.

Ilmastorahaston operatiivista rahoitustoimintaa on alusta asti ohjannut säädösehdotusta vastaava kriteeristö, joka on muotoiltu yhteiskunnallisten vaikutustavoitteiden pohjalta. Tämä on myös Ilmastorahaston rahoitustoiminnan keskeinen erityispiirre. Lisäksi vaikutusten todentaminen, eli huolellisen vaikutusten arvioinnin sisällyttäminen rahoituspäätösharkintaan, rahoitussopimuksiin sekä rahoituskohteiden seurantaan, erottaa Ilmastorahaston rahoituksen muusta rahoitustarjonnasta ja voi tuottaa rahoituskohteille erityistä lisäarvoa. Ilmastorahaston näkemyksen mukaan säädösehdotus kuvaakin hyvin yhtiön toiminnan erityistehtäväluonnetta ja yhteiskunnallisten vaikutustavoitteiden merkitystä yhtiön operatiivisessa toiminnassa.

Säädösehdotuksen mukaan yhtiön tekemien sijoitusten ja sen myöntämän rahoituksen olisi myös oltava markkinaehtoista, jollei kyse ole valtiontuen myöntämisestä. Markkinaehtoisuus olisi osoitettava etukäteisesti ja dokumentoidusti ennen jokaisen transaktion toteuttamista. Ilmastorahaston toiminta on toistaiseksi ollut markkinaehtoista ja yhtiön toteutunut toiminta vastaa säädösehdotukseen kirjattua markkinaehtoisuuden määritelmää.

Valtiontukien myöntäminen

Säädösehdotuksen 7 §:n nojalla yhtiö voisi myöntää rahoitusta siten, että siihen sisältyy valtiontukea. Yhtiö saisi valtiontukea koskevien säännösten ja määräysten puitteissa ottaa sijoitustoiminnassaan ja muussa rahoitustoiminnassaan suurempaa riskiä tai tyytyä pienempään tuottoon kuin mitä yksityiset sijoittajat ovat valmiita tai olisivat valmiita hyväksymään vastaavassa tilanteessa. Yhtiö voisi myöntää valtiontukea sekä yksittäisenä tukena että valtiontukiohjelman kautta.

Käytännössä Ilmastorahasto voisi valtiontukia myöntäessään yhdistellä markkinaehtoista ja asymmetristä rahoitustoimintaa. Kyse ei siten olisi viranomaistoiminnalle tyypillisestä vastikkeettomasta valtiontuesta tai muusta avustusmuotoisesta rahoituksesta, vaan esimerkiksi korotettuun riskipositioon tai alennettuun tuottovaatimukseen liittyvän valtiontukielementin yhdistämisestä muutoin markkinaehtoiseen rahoitusinstrumenttiin. Tällainen rahoitustoiminta on mahdollista ja tarkoituksenmukaisinta toteuttaa yhtiömuotoisessa organisaatiossa viranomaistoimijan sijaan.

Yhdistäessään valtiontukea markkinaehtoiseen rahoitukseen, yhtiö voisi ottaa rahoitustoiminnassaan nykyistä enemmän riskiä ja siten paikata tunnistettuja markkinakauppeja nykyistä tehokkaammin ja vaikuttavammin. Valtiontukien hyödyntämismahdollisuuden arvioidaan myös parantavan mahdollisuuksia kanavoida EU-rahoitusta Suomen hyväksi esimerkiksi järjestelyissä, jotka edellyttävät markkinaehdoista poikkeavan riskiposition omaavan valtiollisen toimijan mukanaoloa.

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 rajoituksia, kuten rajaamalla toimintaa tiettyihin sektoreihin. Näin yhtiö voi ottaa toiminnassaan huomioon markkinakehityksen ja reagoida siihen joustavasti ja nopeasti.

Ilmastorahaston näkemyksen mukaan säädösehdotuksessa on muotoiltu onnistuneesti valtiontukia koskevat reunaehdot. Ilmastorahasto pitää kannatettavana, että yhtiöllä olisi mahdollisuus hyödyntää niin markkinaehtoista kuin valtiontueksi määriteltävää rahoitusta. Kannatettavaa on myös se, että lainsäädäntö ei kuitenkaan velvoitaisi yhtiötä hyödyntämään valtiontueksi määriteltävää rahoitusta. Valtiontukielementin yhdistäminen markkinaehtoiseen rahoitukseen mahdollistaa Ilmastorahaston toiminnan kohdentamisen hankkeisiin, jotka eivät toteudu täysimääräisesti markkinaehtoisesti. Samalla asymmetrinen rahoitus täydentää entisestään muuta saatavilla olevaa julkista rahoitusta ja terävöittää Ilmastorahaston roolia suhteessa muihin rahoittajiin.

Valtiontukien myöntämisessä on kyse julkisesta hallintotehtävästä Suomen perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla, jolloin valtiontuen myöntämismahdollisuudesta on säädettävä lailla. Ilmastorahastoon sovellettaisiin hallinnon yleislakeja siltä osin, kun yhtiö hoitaa julkista hallintotehtävää. Säädösehdotuksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi niistä valtiontukiin liittyvistä päätöksistä, jotka pitävät sisällään merkittävää julkisen vallan käyttöä. *Ilmastorahasto suhtautuu vakavasti hallinnollisten velvoitteidensa täyttämiseen ja katsoo, että yhtiön rooli ja vastuut sekä toisaalta työ- ja elinkeinoministeriön rooli ja vastuut on kuvattu säädösehdotuksessa selkeästi.*

Lopuksi

Ilmastorahasto poikkeaa muista valtion toimijoista siten, että yhtiön toiminta keskittyy yksinomaan ilmastomuutoksen torjuntaan, teollisuuden vähähiilisyysvauhdittamiseen ja digitalisaation edistämiseen. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa on todettu tarve Ilmastorahaston kaltaiselle rahoitukselle⁴, mistä kertoo myös Ilmastorahaston vakiintunut, korkea rahoituskysyntä (yli yksi mrd. euroa seuraavan kahden vuoden aikana).

Ilmastorahaston operatiivista rahoitustoimintaa on alusta asti ohjannut säädösehdo-
tusta vastaava rahoitus- ja vaikutuskriteeristö, joka on muotoiltu yhteiskunnallisten vaikutustavoitteiden pohjalta. Tämä on myös Ilmastorahaston rahoitustoiminnan keskeinen erityispiirre. Lisäksi vaikutusten todentaminen, eli huolellisen vaikutusten arvioinnin sisällyttäminen rahoitustoimintaan erottaa Ilmastorahaston rahoituksen muusta rahoitustarjonnasta ja voi tuottaa rahoituskohteille erityistä lisäarvoa. Ilmastorahaston näkemyksen mukaan säädösehdotuksen mukainen toiminnan tarkoitus ja taloudelliset toimintaperiaatteet kuvaavat hyvin yhtiön toiminnan erityistehtäväluonnetta ja yhteiskunnallisten vaikutustavoitteiden merkitystä yhtiön operatiivisessa toiminnassa.

Yhdistäessään valtiontukea markkinaehtoiseen rahoitukseen, yhtiö voisi ottaa rahoitustoiminnassaan nykyistä enemmän riskiä ja siten paikata tunnistettuja markkinaka-
peikkoja nykyistä tehokkaammin ja vaikuttavammin. Ilmastorahaston näkemyksen mukaan on hyvä, että säädösehdotus mahdollistaa valtiontuen ja markkinaehtoisen rahoituksen yhdistämisen, mutta ei velvoita yhtiötä valtiontuen käyttöön. Tämä mahdollistaa joustavan toiminnan ja tarvittavan reagoimisen toimintaympäristön muutok-
siin.

Ilmastorahastolle on asetettu eri ministeriöiden jäsenistä koostuva sijoitusneuvosto, jonka tehtävänä on varmistaa poikkihallinnollinen näkökulma Ilmastorahaston toimintaan. Sijoitusneuvosto seuraa Ilmastorahaston toimintaa ja antaa vuosittain työ- ja elinkeinoministeriölle kirjallisen arvion Ilmastorahaston toiminnasta. Vuoden 2022 arvio on juuri valmistunut ja Ilmastorahasto liittää arvion lausuntonsa oheen.

Paula Laine

Toimitusjohtaja, Ilmastorahasto

LIITE 1

Sijoitusneuvoston arviointi Ilmastorahastosta 2022, 3.11.2022

⁴ Vihreän siirtymän rahoitus kasvupolitiikan osana, TEM 2022:41