



# Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta Ilmastorahasto Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä

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 puutteet ja kehittämiskohteet

- 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 talousarviontalouden 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.

## 1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

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 vähähiilisyden 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 pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman hiilineutraalisuutta koskevaan tavoitteeseen. Tavoitteen mukaan hallitus toimii tavalla, jonka seurauksena Suomi on hiilineutraali vuonna 2035 ja hiilinegatiivinen nopeasti sen jälkeen. Tämä tehdään nopeuttamalla päästövähennystoimia ja vahvistamalla hiilineluja. 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.

## 2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

**Arviointineuvosto katsoo**, että esityksen tavoite ja keskeinen ehdotus on ymmärrettävästi kuvattu, mutta ilmastorahaston toimintaan ja sen tarpeellisuuteen liittyy monia epäselviä seikkoja. Esitysluonnoksen perusteella ei saa riittävää käsitystä, millaisia ovat ne markkinapuutteet ilmastomuutoksen torjunnassa, joiden korjaamiseen ilmastorahaston valtiontukea tarvitaan. Toiseksi esitysluonnoksesta ei selviä, miten ilmastorahasto poikkeaa toiminnaltaan esimerkiksi Business Finlandista ja Suomen Teollisuussijoitus Oy:stä. Toisin sanoen, mihin ilmastorahaston uutta valtiontukielementtiä tarvitaan muihin toimijoihin verrattuna. Kolmanneksi esityksessä tulisi selostaa avoimesti, toimiiko ilmastorahaston uusi valtiontuki talousarviotalouden ulkopuolella. Neljänneksi tulisi arvioida, miten olennainen tehtävä EU-rahoituksen hyödyntäminen on rahastolle. Edellä mainitut puutteet heikentävät käsitystä siitä, miten ilmastorahasto toimii ja millainen merkitys sillä on.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetun lain vaihtoehtona olisi, että lakia ei säädettäisi ja yhtiö toimisi yleisesti soveltuvan säädöspohjan, työ- ja elinkeinoministeriön antaman toimiohjeen sekä omistajaohjauksen mukaisesti. Tällöin yhtiö ei voisi hyödyntää valtiontukia toiminnassaan. Myös muita rahaston toiminnan variaatioita esitellään.

**Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen**, että esityksen tavoitteena on hiilineutraalisuuden saavuttaminen ja toisaalta halutaan hyödyntää valtiontukia ilmastomuutoksen torjunnassa. Nämä seikat voitaneen saavuttaa muillakin keinoilla kuin esitetyllä toimella. Esitysluonnoksen mukaan Ilmastorahaston on keskityttävä rahoituksessaan alueille, joihin muiden (esimerkiksi Suomen Teollisuussijoitus Oy:n, Finnvera Oy:n tai Business Finlandin) toimijoiden toimet eivät yllä tai joissa eri toimijoiden toimet täydentävät ja tukevat toisiaan. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksesta ei käy riittävästi ilmi nykyisten työkalujen riittämättömyys. Esityksessä tulisi perustella tarkemmin, mitä puutteita nykyisessä



tukijärjestelmässä on ja mitä lisäarvoa ilmastorahaston uusi valtiontuki luo ilmastonmuutoksen torjuntaan, teollisuuden vähähiilisyden vauhdittamiseen ja digitalisaation edistämiseen.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulisi keskittyä olennaisiin seikkoihin eli ehdotettuun valtiontuki-instrumenttiin ja sen vaikutuksiin. Esityksessä on kuvattu jo olemassa olevan yhtiön vaikutuksia turhan laajasti, koska uusi ehdotus koskee valtiontuki-instrumenttia. Esityksen luonne huomioiden jonkinlainen lyhyt kuvaus annetuista valtiontuista ilmastonmuutoksen torjuntaan, teollisuuden vähähiilisyden vauhdittamiseen ja digitalisaation edistämiseen voisi sen sijaan olla paikallaan. Esitystä voisi peilata siihen.

Esitysluonnoksessa ei ole kansainvälistä vertailua, eikä sellaista ehkä voi tehdä suoraan ilmastorahastoon liittyen. **Arviointineuvosto katsoo**, että asian voisi silti todeta ja kuvata lyhyesti kansainvälisiä esimerkkejä julkisista interventioista ilmastonmuutoksen torjunnassa.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on käsitelty riittävästi asiaa koskevaa palautetta ja palautteen myötä tehtyjä muutoksia.

## 2.2 Taloudelliset vaikutukset

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi keskittyä vaikutuksiin, jotka johtuvat ilmastorahaston tehtävien muuttamisesta sellaiseksi, että voidaan toteuttaa yritystoiminnan lisäksi julkista tehtävää.

Esitysluonnoksen mukaan Ilmastorahaston rahoitettavat kohteet voivat olla yksityisten ja julkisten toimijoiden hankkeita. Periaatteessa mikä tahansa toiminnan tarkoituksen mukainen ja rahoituskriteerit läpäisevä hanke voi olla rahoituksen kohteena. Tukea saavien yritysten tarkempi määrittely ei ole tarkoituksenmukaista teknologian ja ilmastonmuutoksen kehitykseen liittyvien epävarmuuksien ja teknologianeutraalisuuden vuoksi.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulisi kuvata tarkemmin rahoitettavia kohteita. Esitysluonnoksen kuvaus jää liian epämääräiseksi. Esityksessä tulisi esimerkiksi selostaa teollisen mittaluokan skaalauksia, jotka ovat ilmastorahaston ensisijaisia sijoituskohteita. Voidaanko ilmastorahastosta rahoittaa myös palvelusektorin hankkeita? Lisäksi esityksessä voitaisiin esimerkiksi kuvailla tarkemmin vuoden 2021 toiminnan painopisteitä ja verrata tulevaa valtiontukeen perustuvaa toimintaa siihen.<sup>1</sup> Esityksessä tulisi vähintään kuvata, olisiko toiminta mittaluokaltaan samanlaista ja

---

<sup>1</sup> Ilmastorahasto päätti vuonna 2021 rahoituksesta seitsemälle ilmastoratkaisulle ja pääomalinamuotoista rahoitusta myönnettiin yhteensä 45,5 miljoonaa euroa. Sijoitukset ovat koskeneet muun muassa ruuantuotantoa ja lämmön varastointia sekä terästeollisuuden materiaalihokkuutta lisääviä kiertotalousratkaisuja.



olisivatko hankkeet saman tyyppisiä. Lisäksi tulisi arvioida, miten rahoitus suurin piirtein jakautuu yksityisten ja julkisten hankkeiden välillä.

Esitysluonnoksen perusteella rahoitusta ohjataan hankkeille, jotka muutoin jäisivät toteutumatta, toteutuisivat myöhemmin tai pienemmässä mittakaavassa. **Arviointineuvosto katsoo**, että käytännössä rajanveto voi olla vaikeaa, jäisivätkö hankkeet toteutumatta ilman rahoitusta. Esitysluonnoksessa on kuitenkin hyvin kirjattu, että julkiset investoinnit eivät saa syrjäyttää yksityisiä investointeja.

**Arviointineuvoston kiinnittää huomiota siihen**, että ilman julkisten toimijoiden osallistumista uusiin innovaatioihin investoitaisiin vähemmän kuin olisi yhteiskunnan kannalta suotavaa. Julkiset toimijat ovat tuotto-odotuksissaan kärsivällisiä, mikä puoltaa julkisten toimijoiden osallistumista hankkeiden tukemiseen. Toisaalta julkiset toimijat eivät yleensä onnistu valitsemaan sopivia tukipolitiikan painopisteitä. Tuki olemassa oleville yrityksille ja teollisuudelle voi olla jopa haitallista kasvulle ja hyvinvoinnille, minkä vuoksi valtion tulisi pikemminkin luoda puitteita yritystoiminnalle ja innovoinnille. Yllä kuvattua problematiikkaa voisi lyhyesti kuvata esityksessä.

Esitysluonnoksen mukaan yhtiön toiminnan menot rahoitetaan lähtökohtaisesti toiminnasta saatavilla tuloilla. Ilmastorahastolle on myönnetty 300 miljoonan euron siirtomääräraha. Siirtomäärärahaa ei voida käyttää yhtiön valtiontukitoiminnassa, vaan se tulee kohdentaa markkinaehtoiseen toimintaan. Yhtiön tulisi aina varmistua, että sen varoista yhteensä vähintään 300 miljoonaa euroa on kohdennettuna markkinaehtoiseen sijoitustoimintaan ja varainhoitoon.

**Arviointineuvosto katsoo**, että valtiontuen antamisen rajoitteita tulisi kuvata selvemmin esityksessä. Käytännössä sijoitustoiminnan tuotto ilmeisesti määrittää, kuinka paljon valtiontukea voidaan antaa. Toisin sanoen valtiontuen antamiseen liittyy epävarmuutta riippuen sijoitustoiminnan onnistumisesta.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulisi selostaa vaikutuksia julkiseen talouteen, kun ilmastorahasto ilmeisesti toimii talousarviotalouden ulkopuolella. Tällöin ilmastorahasto tulouttaisi voitollisen toimintansa tuotot uusille projekteille suoraan yhtiöistä eli talousarviotalouden ulkopuolelta.

## 2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen perusteella viranomaistehtävät arvioidaan vähäisiksi ja lisätehtävät arvioidaan voitavan hoitaa nykyisillä resursseilla. **Arviointineuvosto katsoo**, että resurssikuvaus lienee osuva, mikäli tukien valvontaan ei liity kovin paljon tulkinnanvaraisuutta.

## 2.4 Ympäristövaikutukset

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on arvioitu karkealla tasolla ilmastohyötyjä hyödyntämällä teoreettisia laskennallisia arvioita hiilidioksidiekvivalenttitonnien vähentymisestä jo tehdyissä pääomailmoissa. Esityksessä tulisi arvioida, pyritäänkö jatkossa saman mittaluokan toimiin myös



valtiotukeen perustuvien hankkeiden osalta. Konkreettiset arviot vaihteluvälillä ja niiden vertaaminen kasvihuonekaasujen kokonaispäästöihin antaisivat käsityksen hankkeiden merkityksestä myös asiaa tuntemattomille.

## 2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukana Ilmatorahaston sijoitustoiminnan arvioidaan edistävän yritystoiminnan kasvua ja sitä kautta työllisyyttä. Lisäksi digitalisaatiohankkeiden rahoituksen arvioidaan edistävän tietoyhteiskunnan kehittymistä.

**Arviointineuvoston näkemyksen mukaan** rahoitettavat kohteet on kuvailtu varsin yleisellä tasolla, mikä voi aiheuttaa tulkintavaikeuksia valtionavustusten käytön asianmukaisuudesta. Esimerkiksi se, että yhtiön rahoitus on edellytys hankkeen toteutumiselle tai se, että yhtiön tekemän sijoituksen olisi oltava pitkällä aikavälillä liiketaloudellisesti kannattava, mutta sen ei tarvitsisi olla markkinaehtoista, voivat olla vaikeasti todennettavissa. Vaikutuksia rahoitettavien kohteiden jälkikäteisvalvontaan voisi lyhyesti kuvailla esityksessä.

## 3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu Ilmatorahasto Oy:tä koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta (TEM092:00/2021), jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 11.5.2022. Lausunto on julkinen.

**Arviointineuvosto katsoo**, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

**Helsingissä 7. kesäkuuta 2022**

**Leila Kostainen**

**Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja**

**Meri Virolainen**

**Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri**



VALTIONEUVOSTON KANSLIA  
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN  
ARVIOINTINEUVOSTO



**Yhteystiedot:**

Valtioneuvoston kanslia  
PL 23, 00023 Valtioneuvosto  
vnk.fi  
p. 0295 16001



## Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia esitysluonnokseen.
  2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
  3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
  4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
  5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. \*
- \* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.