



## Muistio

8.5.2024

VN/23161/2023  
VN/23161/2023-YM-9

Ympäristöministeriön lausunto

# Lausuntopyyntö Suomen Teollisuussijoitus -konsernin muodostamista koskevasta HE-luonnoksesta

Ympäristöministeriö (YM) kiittää lausuntopyynnöstä. Ehdotuksen mukaisesti valtion sijoitusyhtiöön yhdistyvä Ilmastorahasto on tukenut vuosina 2021–2024 ympäristöministeriön hallinnonalan yhteiskunnallisia tavoitteita edistämällä päästövähennyksiä tuottavia investointeja ja kestävää luonnonvarojen käyttöä. Ympäristöministeriön lausunto nostaa esiin huomioita erityisesti tästä näkökulmasta. Oikein toteutettuna uudistus pystyy edistämään puhtaan siirtymän toteuttamista, ja on tärkeää jatkovalmistelussa huolehtia yhtiön valmiudet sen tukemisessa, jotta Suomi säilyttää kilpailuetunsa puhtaan siirtymän ratkaisuisissa.

## 1. Esityksen keskeinen sisältö

Esityksen mukaan yhtiön rakenteena olisi tytäryhtiömalli siten, että markkinaehtoinen ja tukitoiminta olisivat Suomen Teollisuussijoitus -konsernissa erilliset toimintonsa ja yhtiöt. Valtiontukea sisältäviä sijoituksia tekisi tytäryhtiö Teollisuustuki Oy. Tukitoiminta muodostuisi Ilmastorahaston pohjalta sitä koskevaa laki muuttamalla niin, että BFVC:n valtiontukitoiminta yhdistyy siihen ja BFVC:ta koskeva erillislaki kumotaan. Yhtiöiden markkinaehtoinen toiminta siirrettäisiin osaksi emoyhtiönä toimivaa Tesiä liiketoimintasiirtona. Toistaiseksi Ilmastorahaston kaikki rahoitustoiminta on ollut markkinaehtoista. Omistuksen ohella Ilmastorahaston ohjaus siirtyisi Tesiin, pois lukien valtiontukitoiminta, jota ohjaisi suoraan työ- ja elinkeinoministeriö. Oppiva Investin toiminta on markkinaehtoista, siitä ei ole olemassa erityislainsäädäntöä ja se fuusioitaisiin Tesiin.

## 2. Huomiot lakiehdotuksiin

### Tesi-laki

#### Yhtiön tarkoitus ja tehtävät 1 §

Luonnoksen mukaan Suomen Teollisuussijoituksen tarkoituksena olisi pienten ja keskisuurten yritysten kasvun edistämisen ja suomalaisen teollisuuden ja elinkeinorakenteen uudistamisen ohella ympäristöä vähemmän kuormittavien ja kestävään elinkeinotoimintaan siirtymiseen liittyvien investointien vauhdittaminen. Ehdotuksen mukaan yhtiölle muodostuu kokonaan uusi tehtävä, johon sisältyisi myös Ilmastorahaston nykyinen toiminta, joskin kytkös ilmastonmuutoksen torjuntaan on epäsuorempi ja sen voidaan tulkita sisältyvän teollisuuden uudistamiseen.

Lakiesityksen 1 § 2. momentissa annettaisiin yhtiölle käyttöön laaja instrumentaatio. Kyseisen momentin ensimmäistä kohtaa koskevissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että oman pääoman ehtoiset sijoitukset ovat ensisijaisia. Perusteluissa esitetään, että vieras pääoma olisi pääsäännöstä poikkeavaa ja erikseen perusteltavaa, ja nämä koskisivat esimerkiksi ympäristöä vähemmän kuormittavaan ja kestävään elinkeinotoimintaan siirtymiseen liittyviä investointeja. Ilmastorahaston rahoitus on nykyisellään enimmäkseen pääomalinamuotoista välirahoitusta, joka luetaan vieraan pääoman

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Ympäristöministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

PL 35  
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 7  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 1603 9320  
+358 9 1603 9320

kirjaamo.ym@gov.fi

ehtoiseksi, vaikka siinä on oman pääoman ehtoisia elementtejä. Ympäristöministeriö katsoo, että säännöskohtaisissa perusteluissa esitetty painotus tulee jättämään perustettavassa konsernissa puhtaan siirtymän vain marginaaliseen osaan.

Ympäristöministeriö tunnistaa tarpeen edistää suomalaisten pääomasijoitusrahastojen volyyymia, jotta voidaan edesauttaa kasvuyritysten suurempien rahoituskierrosten onnistumista. Rahastosijoitukset ovat kustannustehokas tapa saada kehitettyä pääomasijoitusmarkkinoita julkisen rahoituksen panostuksella. Kuitenkin Ilmastorahaston kaltaiselle julkiselle rahoitukselle ja instrumentaatiolle on myös todettu merkittävä tarve (AFRY, 2024; TEM, 2023; Ilmastorahaston sijoitusneuvosto, 2023). Esimerkiksi Tesin arviointiraportissa todetaan seuraavasti: ”Suorat sijoitukset tulisi nähdä työkaluina erityisesti sellaisissa strategisesti tärkeissä ja nousevissa teemoissa, joissa julkinen sektori voi toimia suunnannäyttäjänä.” (TEM, 2023) Suorien sijoitusten sisällyttäminen yhtenä vahvana osa-alueena uuden yhtiön tehtäviin edistäisi ympäristöministeriön näkemyksen mukaan Suomen mahdollisuutta ottaa johtajuutta teollisissa ratkaisuisissa globaalissa siirtymässä kestävään talouteen. Suorilla sijoituksilla voitaisiin parhaiten tukea puhtaan siirtymän ratkaisuja. Hallituksen esitysluonnoksessa todetun mukaisesti Suomen teollisuuspolitiikan näkökulmasta on olennaisen tärkeää onnistua korkean jalostusasteen teknologioiden kehittämisessä ja teollisten investointien edistämässä.

#### *Konkreettiset ehdotukset:*

1 §:n 2 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa sanamuotojen ”pääsäännöstä poikkeavat ja erikseen perusteltavat” muuttamista tasavertaisempaa asemaa kuvaaviksi. Pykäläehdotukseen sinänsä ei kohistu muutostarvetta.

#### **Yhtiön omistajaohjaus 4 §**

Voimassa olevan Tesi-lain 4 §:ssä säädetään yhtiön omistajaohjaukseen liittyvistä seikoista. Ympäristöministeriö esittää tähän liittyen kaksi huomiota.

Ensinnäkin, uudelle yhtiölle annetun teollisuuspoliittisen tehtävän tulisi ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ilmetä omistajaohjauksesta koskevista säännöksissä. Teollisuuspoliittisen strategian tulee olla keskeinen ohjausväline yhtiön tehtävien määrittelyssä ja omistajaohjauksen pohjautua sen toteuttamiseen. Myös Tesiä koskeva arviointiraportti nosti esiin tarpeen selvästi vahvemmalle pitkäjänteiselle elinkeinopoliittiselle ohjaukselle ja toiminnan strategiselle fokuksinnille (TEM, 2023). Tähän liittyen Tesin toiminnan muuttuessa – teollisuuspoliittisen roolin merkittävästi vahvistuessa – TEM:n ja valtioneuvoston vastuu omistajaohjauksesta kasvaa merkittävästi.

Toisekseen, hallituksen esityksessä todetaan, että työ- ja elinkeinoministeriö määrittelee omistajaohjauksellaan yhtiön strategiset painopisteet vastaamaan markkinoiden tarpeita. Uuden yhtiön tehtäväkentän laajentuessa ympäristöministeriö esittää, että yhtiölle perustettaisiin sijoitusneuvosto ja siitä säädettäisiin laissa. Perusteluna olisi teollisuuspoliittisen tehtävän tunnistamisessa sekä yhteiskunnallisten hyötyjen varmistamisessa tarvittava laaja yhteiskuntapoliittinen näkemys. Poikkihallinnollisen sijoitusneuvoston tehtävänä olisi arvioida yhtiön toimintaa sille asetettujen sekä valtioneuvoston tavoitteiden saavuttamiseksi ja toimintaympäristössä tapahtuvan muutoksen huomioimiseksi. Yhtiön ohjauksesta vastaava ministeriö ottaisi sijoitusneuvoston antaman vuosittaisen arvion huomioon osana omistajaohjausprosessia. Sijoitusneuvosto toimisi luontevimmin perustettavan nk. investointinyrkin yhteydessä. Muutoksilla Ilmastorahastoa koskevan lain 3 pykälään Ilmastorahaston oma sijoitusneuvosto lakkaa, koska sille ei nähdä tarvetta Teollisuustuki Oy:ssä.

#### *Konkreettiset ehdotukset säännökseen:*

4 §:n 3 momentti:

Yhtiö kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan ja **työ- ja elinkeinoministeriö vastaa yhtiön omistajaohjauksesta teollisuuspoliittisen strategian päämäärien toteuttamiseksi.**

4 §:n 4 momentti (uusi):

**Työ- ja elinkeinoministeriö nimittää yhtiölle sijoitusneuvoston, jonka tehtävänä on antaa työ- ja elinkeinoministeriölle vuosittain arvio siitä, miten yhtiön tulisi kehittää toimintaansa tavoitteidensa saavuttamiseksi. Sijoitusneuvoston työ kiinnitetään osaksi perustettavaa nk. investointinyrkkiä.**

### **Yhtiön toiminnassa noudatettavat periaatteet 5 §**

Tesi-lain 5 §:ssä säädetään yhtiön toiminnassa noudatettavista periaatteista, joista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Esityksessä pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että asetuksella voitaisiin määritellä teollisuuspoliittisten sijoitusten perusteita ja ehtoja sekä vähemmän ympäristöä kuormittavaan ja kestävään elinkeinotoimintaan siirtymiseen liittyvien investointien ehtoja. Nykyisin ei ole säännöksiä siitä, millä perustein Tesi arvioi puhtaan siirtymän näkökohtia. Esimerkiksi Ilmastorahaston ja Euroopan investointipankin (EIB) rahoituspäätöksiä ohjaavina periaatteina ovat olleet hankkeiden päästövähennyspotentiaali ja ns. ei merkittävää haittaa -periaate (do no significant harm, DNSH).

**Yhtiön koko sijoitustoiminnassa tulisi varmistaa puhtaan siirtymän tavoitteiden mukaisuus eikä rajoittaa sitä vain siihen osaan toiminnasta, joka kohdistuu ympäristöä vähemmän kuormittavaan ja kestävään elinkeinotoimintaan siirtymiseen, kuten luonnoksessa esitetään.** Ympäristölle haitallisen toiminnan seulominen sijoitusvirrasta on perusteltavaa kaikessa julkisen rahan käytössä. Mikäli halutaan rahoittaa ympäristölle lähtökohtaisesti haitallista toimintaa, niin juuri tällaiseen toiminnan osalta pitäisi tunnistaa niiden vaikutukset. Lausunnoilla olevan lain perustelujen mukaan ”Sijoittaminen vain valmiiksi ”puhtaisiin” yrityksiin ei luultavasti toisi vastaavaa ilmastovaikutusta, kuin sijoittaminen yrityksiin, jotka ovat muuttamassa toimintaansa vähemmän ympäristöä kuormittavaksi”. Vastuullisuusyhtiö on jo yhdistymässä erottamattomasti kaikenkokoisten yritysten liiketoimintaan paitsi yritysvastuu- ja kestävyysraportointisääntelyjen myötä niin myös kilpailukykytekijänä.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan valtion sijoitusyhtiön tulisi olla kilpailukykyinen vastuullisuuden huomioimisessa. Ei merkittävää haittaa -periaate on käytäntönä jo monissa julkisissa EU:n rahoitusohjelmissa (esim. RRF, JTF), ja markkinoilla rahoituslaitokset arvioivat asiakkaidensa ESG-vaikutuksia ja -riskejä.

Luonnoksessa tunnistetaan siirtymärahoitus. Tämä edellyttää selkeitä kriteerejä ja omistajaohjausta, jotta teollisuuden siirtymää ilmastoneutraaliuteen voidaan tukea vaikuttavasti. Taksonomia on keskeinen viitekehys niillä aloilla, jotka siihen sisältyvät, mutta yhtä tärkeää on edellyttää sijoituskohteilta uskottavaa ilmastotavoitteita ja luonnon monimuotoisuutta koskevaa siirtymäsuunnitelmaa, joka perustuu tieteeseen perustuviin laskelmiin, ja DNSH-periaatteen noudattamista.

Ympäristöministeriö katsoo, että politiikkakoherenssin ja julkisen talouden vahvistamiseksi ja yhtiön kilpailukykyyn varmistamiseksi ei merkittävää haittaa -periaatteesta olisi syytä säätää lain tasolla.

## **Teollisuustuki Oy -laki**

### **Tehtävät 2 §**

Säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 41 on virheelliset viittaukset kohtiin 3 (takaukset) ja 4 (EU-rahoitusvälineet), kun viitataan 2 §: 1 momentin listaan yhtiön tehtävistä. Ne ovat väärinpäin.

### 3. Huomiot nykytilan kuvausta koskevaan lukuun

Luku 2 ”Nykytila ja sen arviointi” keskittyy nykyisen Tesin tehtäväkenttään eli pääomasijoitusmarkkina. Luvun keskeinen puute on, ettei siinä käsitellä vihreän siirtymän investointeja, eikä markkinapuutteita käsittelevässä alaluvussa 2.2 kuvata puhtaan siirtymän tavoitteisiin liittyviä investointitarpeita ja rahoituskapeikkoja. Näin ollen luonnosta hallituksen esitykseksi tulisi täydentää Ilmastorahastoa koskevan toiminnan osalta ja uudelle yhtiölle annettavaa puhtaan siirtymän edistämistä koskevaa teollisuuspoliittista tehtävää ajatellen. Tämä on ongelmallista, koska käytännössä Ilmastorahaston toiminta voi supistua huomattavasti ehdotuksen pohjalta. Kehysriihen päätöksen myötä uutta Tesi-konsernia tullaan pääomittamaan 300 milj. eurolla (Valtioneuvosto, 2024). Ympäristöministeriö pitää luontevana lisäpanostusten kohdistamista entisen Ilmastorahaston toimikentälle puhtaan siirtymän rahoitustarpeisiin.

**Hallituksen esityksen jatkotyöstössä tulee lisätä puhtaan ja vihreän siirtymän investointien nykytilan, tarpeiden ja markkinapuutteiden kuvaus**, jotta esityksestä voi muodostaa tasapainoisen käsityksen. Tesiä koskeva arviointiraportti nostaa esiin vihreän siirtymän rahoituskapeikkoja, jotka liittyvät pääomasijoitusmarkkinan kehitykseen ja julkisen riskinoton tarpeeseen. (TEM, 2023) Raportissa nostetaan esiin muun muassa suorien sijoitusten rooli vihreän siirtymän investointien edistämisessä ja tarve Ilmastorahaston vaikuttavuusinvestointien ohella Tesin interventiolle vihreän siirtymän pääomaraoituksen kehittämisessä. Tarpeita ja markkinapuutteita tulisi määrittää ilmastoa ja luonnonvarojen käyttöä koskevia tavoitteita vasten, Suomen sitoumuksiin kansainvälisiin ilmasto- ja ympäristötavoitteisiin ja tieteelliseen evidenssiin kiireellisten toimien tarpeesta planeetan elinkelpoisuuden turvaamiseksi.

Luvussa on kuvattu seikkaperäisesti pääomasijoitusten kehitystä eri rahastokoossa ja eri sijoittajien ryhmissä. Uutta tehtävää ajatellen olisi hyvä esittää arvioita, mitä Tesin panoksella on saavutettu, jotta saisi käsityksen, miten Tesin toiminnalla ja rahastosijoituksilla myötävaikutetaan teollisuuspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen. Tämä olisi olennaista, koska hallituksen esityksen ja valtion uuden sijoitusyhtiön tarkoitus on edistää teollisuuspoliittisia tavoitteita, eikä ainoastaan pääomasijoitusmarkkinan toimintaa. Luonnosta tulisi siten jatkovalmistelussa täydentää asemoiden nykytilan kuvausta annettua uutta tehtävää vasten.

Keskeiseksi markkinapuutteeksi nostetaan kansainvälisen kokoluokan rahastojen puuttumisen Suomesta sekä kapea kotimaisen osaavan omistajuuden kenttä ja institutionaalisten sijoittajien rahoituksen vähäisyys. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole esitetty arvioita, missä määrin julkinen pääomasijoitustoiminta on tarkoituksenmukainen instrumentti tällaisiin kapeikkoihin ja millaiset muut toimet olisivat tehokkaita tuottamaan rakenteellisesta muutosta sijoittajakenttään.

Pääomasijoitusrahastojen pieni koko heijastelee Euroopan pääomamarkkinoiden yleisempää kehittymättömyyttä suhteessa USA:an. Pidemmän ajan rakenteellisena pyrkimyksenä tulisi olla pääomamarkkinaunionin ja markkinoiden yhtenäisyyden edistäminen. Lisäksi olisi luotava edellytyksiä erityyppisille institutionaalisille sijoittajille osallistua kasvu yritysten rahoitukseen. Pitkällä tähtäimellä tämä vähentäisi valtion tarvetta olla sijoittajana suuremman kokoluokan rahastoissa. Ympäristöministeriö kannustaa käsittelemään hallituksen esityksessä myös näitä kehittämissuuntia täydentämässä ja vaihtoehtona valtion osallistumiselle pääomasijoitusrahastoihin.

### 4. Huomiot ehdotusten vaikutuksia koskevaan lukuun

*Vaikutukset puhtaan siirtymän rahoitukseen:*

Esityksessä todetaan yhtiön toimintaedellytyksiin vaikuttavan BFVC:n budjettirahoituksen lakkauttaminen ja Ilmastorahaston pääomaan lukeutuneiden Neste Oyj:n osakkeiden siirto VNK:lle, siitä johtuva

luovutusvoittovero ja ilmastoinvestointien suuren kysynnän vuoksi vuonna 2023 päätetyn pääoman korotukseen tarkoitetun 100 milj. määrärahan peruuttaminen.

Ympäristöministeriö suhtautuu myönteisesti pyrkimykseen saavuttaa taloudellisia säästöjä yhdistymisellä, mutta se esittää vakavan huolen yllä mainittujen seikkojen vaikutuksesta puhtaan siirtymän rahoitukseen. Tarve Ilmastorahaston kaltaiselle julkiselle rahoitukselle ei kuitenkaan ole poistunut vaan jopa kasvanut, mikä olisi hyvä huomioida 2024 kehysriihen päätöksen mukaista 300 milj. euron pääomitus kohdennettaessa. Vähähiilisen teollisuuden kehittäminen on keskeinen muutosajuri Suomelle ja mahdollistaa jalostusasteen nostoa. Investointitarve Suomen lakisääteiseen 2035 hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamiseen on mittava.

Esityksessä todetaan, että EU-rahoituksella voidaan pyrkiä paikkamaan yhtiön pienenevää rahoituskapasiteettia, mitä ympäristöministeriö pitää sinänsä kannatettavana pyrkimyksenä, mutta ympäristöministeriö huomauttaa, ettei puhtaan siirtymän toimintaa voi ripustaa EU-rahoituksen varaan. Järjestelyjen rakentaminen vie aikaa, se on riippuvainen EU-ohjelmien sopivuudesta ja voi vaatia yhtiöltä rahoitusta tai valtion takausta ja siten merkittävää kansallista vastinrahoitusta. Vaikka EU-rahoitusjärjestelyillä voidaan saavuttaa monia etuja kuten riskien vähentäminen ja vipuvaikutusta, puhtaan siirtymän riittävä rahoitus tulisi huomioida vahvemmin yhtiön strategisena painopisteenä.

#### *Ympäristövaikutukset:*

Ehdotuksella olisi negatiivisia ympäristövaikutuksia, jos ilmastonmuutoksen torjuntaan ja luonnonvarojen käyttöä vähentäviin investointeihin kohdentuva volyyymi pienenee ja jos konsernin sijoituksille ei aseteta velvoittavia puhtaan siirtymän kriteerejä. Ympäristövaikutuksia koskevassa luvussa ja esityksessä kauttaaltaan viitataan puhtaan siirtymän investointeihin irrallisena yhtiön muusta toiminnasta.

Ympäristöministeriö huomauttaa, että paras taloudellinen, yhteiskunnallinen ja ympäristövaikuttavuus saavutettaisiin huomioimalla ja tunnistamalla ulkoisvaikutukset yhtiön kaikessa rahoitustoiminnassa ja noudattamalla ei merkittävää haittaa -periaatetta. Lisäksi koko konsernin tulisi todennettavalla tavalla mitata sijoitustensa päästö- ja muita ympäristövaikutuksia. Myös muut rahoittajat asettavat entistä vahvempia kriteereitä rahoitukselle. ESG-vaikutusten huomiointi sijoituspäätöksissä on nykypäivänä elimellinen osa riskienhallintaa EU:n rahoitusmarkkinasääntelyn myötä ja olennainen viitekehys yrityksille markkinamahdollisuuksien tunnistamiseksi.

#### **Lähdeluettelo**

AFRY, 2024. Vihreän siirtymän investointien tilannekuva. [https://www.ilmastorahasto.fi/wp-content/uploads/Vihrean\\_siirtyman\\_investointien\\_tilannekuva\\_04\\_2024.pdf](https://www.ilmastorahasto.fi/wp-content/uploads/Vihrean_siirtyman_investointien_tilannekuva_04_2024.pdf), 16.4.2024.

Ilmastorahaston sijoitusneuvosto, 2023. Sijoitusneuvoston arviointi Ilmastorahastosta 2023. <https://www.ilmastorahasto.fi/wp-content/uploads/Sijoitusneuvoston-arviointi-10.11.2023.pdf>, 10.11.2023.

Työ- ja elinkeinoministeriö, 2023. Suomen Teollisuussijoitus Oy:n (Tesi) arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:35.

Valtioneuvosto, 2024. Kasvupaketti. Hallituksen kehysriihi 15.–16.4.2024.

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi YM KOKO Konserniohjaus ja kansainväliset asiat -osasto