

Asia: VN/27347/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle Ilmastorahasto Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä lausuttavaa esityksestä?

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt ympäristöministeriöltä lausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle Ilmastorahasto Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä. Ympäristöministeriö kiittää lausuntopyyntöä ja esittää seuraavat huomiot jatkovalmistelun tueksi.

Ympäristöministeriö kannattaa erityistehtävayhtiön toiminnasta säätämisestä lailla. Lisäksi ympäristöministeriö pitää tarkoituksenmukaisena hyödyntää valtiontukielementtejä tarvittavalla tavalla yhtiön toiminnassa vauhdittamassa päästövähennystoimia ja osaltaan edistääkseen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista.

Ottaen huomioon yhtiölle annetun erityistehtävän, jonka mukaisesti se rahoittaa ilmastonmuutoksen torjuntaa, teollisuuden vähähiilisyttä ja vihreää siirtymää edistäviä investointeja, ympäristöministeriö katsoo, että ilmasto- ja kestävyysnäkökulmien tulisi ilmetä yhtiötä koskevassa lainsäädännössä ehdotettua vahvemmin. Näitä näkökulmia ympäristöministeriö esittää täydennettäväksi seuraavassa pykäläkohtaisissa kommentteissaan.

Ilmastorahaston erityisroolin vuoksi olisi tarpeen säätää laissa siitä, miten yhtiö vaikuttavasti toteuttaa tarkoitustaan edistää ilmastonmuutoksen torjumista ja vähähiilisyttä. Yhtiön yhteiskunnallinen erityistehtävä ilmastonmuutoksen torjunnassa ja ympäristöllisten vaikutusten edistämässä tulisi näkyä yhtiön tarkoitusta tai tehtäviä koskevissa säännöksissä. Ympäristöministeriö ehdottaa 1 §:än tai 2 §:ään lisättäväksi 3 momentin esimerkiksi seuraavasti:

Yhtiön tulee valita rahoitettavat kohteet varmistaen todennettavalla tavalla merkittävän ilmastovaikutuksen tai muut positiiviset ympäristövaikutukset.

Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota, että yhtiön tehtäviä säätelevässä 2 §:ssä ei ole sisällytetty instrumentaatioon mahdollisuutta avustusten käyttöön. Tämä ilmenee myös lakiehdotuksen 6 §:n perusteluissa, jossa edellytetään sijoituksilta aina jonkinasteista tuottoa, vaikka yhtiö luopuisikin osasta tuottoa (valtiontukielementti). Yhtiö ei voisi myöntää täysin vastikkeetonta avustusmuotoista rahoitusta. Ympäristöministeriö kannattaa, että Ilmastorahastoa koskeva lainsäädäntö laaditaan ylipäättään joustavaksi niin, että se sallii tarkoituksenmukaisen instrumentaation käytön. Hallituksen esityksestä ei ilmene, että rajausta perustuisi arvioon suorien avustusten myöntämisen tarpeesta.

Ympäristöministeriö ehdottaa täydennettävän 2 §:n 2 momenttia seuraavasti:

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

Ympäristöministeriö kannattaa sijoitusneuvoston sisällyttämistä lakiin 3 §:ssä. Ympäristöministeriön mielestä sijoitusneuvoston poikkihallinnollisesta kokoonpanosta ja keskeisten ministeriöiden edustuksesta siinä tulisi säätää laissa, jotta voidaan varmistaa riittävän laajapohjainen näkemys, joka on edellytyksenä sijoitusneuvoston tehtävien hoitamiselle.

Yhtiön toiminnan vaikuttavuuden tarkastelusta vasten sille annettua tehtävää vuoteen 2035 asetetun hiilineutraalisuustavoitteen edistämiseksi olisi hyvä myös säätää lain tasolla. Toimiohjeessa ja 3 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että sijoitusneuvosto antaa vuosittain tällaisen arvon.

Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota, että yhtiön hallituksen kokoonpanosta ei ole mainintaa lakiehdotuksessa. Ilmastorahaston hallitus vastaa yhtiön sijoituksia ohjaavan vaikuttavuusmallin ja kriteeristön kehittämisestä. Ympäristöministeriö ehdottaa lisättäväksi säännöstä ympäristöministeriön edustajan kuulumisesta hallituksen kokoonpanoon, millä varmistettaisiin ilmasto- ja ympäristönäkökulmien huomiointi yhtiön ohjauksessa sekä vaikuttavuusmallin ja kriteeristön kehittämisessä.

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa säädetään, että yhtiöllä tulee olla sen toimintaa ohjaava toimiohje. Pykäläkohtaisissa perusteluissa on kuvattu joitakin keskeisiä toimiohjeeseen sisältyviä määräyksiä. Perusteluissa ei mainita ilmasto- ja kestävyysnäkökohtia tai sijoitusten arviointikriteereitä, joilla varmistetaan päästövähennykset ja luonnonvarojen kestävä käyttö. Toimiohje on keskeinen yhtiön toimintaa ohjaava väline, ja lain tulisi varmistaa sen kytkeytyminen vahvasti yhtiölle annettuun tarkoitukseen ja tehtävään. Siksi ympäristöministeriö lausuu, että 4 §:ä tulisi täydentää siten, että toimiohjeeseen tulee sisältää vaikuttavuusmalli ja kriteeristö, joilla varmistetaan ilmasto- ja kestävyysnäkökohtien sisältyminen investointipäätösten valmisteluun ja valintaan.

Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota 4 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan työ- ja elinkeinoministeriö voisi antaa yhtiölle toimeksiantoja, jotka ovat tarpeen yhtiölle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ympäristöministeriö katsoo, että säännöksessä tarkoitettujen toimeksiantojen tulee liittyä olennaisesti ilmastopolitiikkaan ja että se seikka tulisi lisätä säännökseen. Lisäksi sijoitusten, joita yhtiö tekisi ohjaavan ministeriön toimeksiannosta, tulee osoittaa merkittävää päästövähennysten potentiaalia ja noudattaa ei merkittävää haittaa -periaatetta vastaavalla tavalla kuin yhtiön muutkin sijoitukset. Ympäristöministeriö pitäisi perusteltuna, että 4 §:n 4 momentissa tarkoitettuja toimeksiantoja käsiteltäisiin työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä valtioneuvostossa, koska ympäristöministeriön näkemyksen mukaan tällaiset Ilmastorahastolle osoitettavat toimeksiannot voivat liittyä tiiviisti yhtä lailla esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön tai ympäristöministeriön hallinnonalaan ja edellyttää siten laajempaa tarkastelua.

Lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin yhtiön tiedonantovelvollisuuksista. Ympäristöministeriö kannattaa avoimuutta yhtiön toiminnasta ja läpinäkyvyyden kehittämistä omistajaohjauksen kautta. Ympäristöministeriö pitää välttämättömänä, että Ilmastorahaston sijoitukset tehdään määriteltyjen ilmastovaikutusten ja taloudellisten perusteiden perusteella. Lisäksi markkinatoimijoiden on voitava luottaa toiminnan ennakoitavuuteen ja tietojen luottamukselliseen käsittelyyn. Ympäristöministeriö tulkitsee, että lakiehdotuksen 5 § ei tarkoittaisi sitä, että Ilmastorahastoa käsiteltäisiin viranomaisena ja sen sijoituspäätöksiä koskevat valmisteluasiakirjat tai liikesalaisuuksia sisältävät asiakirjat olisivat julkisia asiakirjoja, vaan että sen ohjauksesta vastaava ministeriö olisi velvollinen käsittelemään yhtiöstä saamiaan tietoja julkisuuslain salassapitolainsäännösten mukaisesti. Säännöksen on tarkoitus varmistaa, että kohdeyritysten ja mahdollisten kohdeyritysten liikesalaisuudet pysyvät salassa. Ympäristöministeriö kannustaa jatkovalmistelussa harkitsemaan, tulisiko säännöstä vielä tarkentaa siltä osin, mihin tiedonantovelvollisuus rajautuisi, ja tuomaan hallituksen esityksessä esiin näitä edellä mainittuja seikkoja.

Ympäristöministeriö pitää hyvänä, että lakiehdotuksen 6 §:ssä mainitaan sijoituksia koskevat kynnysehdot eli itsekannattavuus, valtiolisäarvo ja ei merkittävää haittaa -periaate. Ympäristöministeriö pitää välttämättömänä, että kynnysehtojen ohella vaikutuskriteereistä, jotka on annettu toimiohjeella, olisi säädetty laissa, jotta ne saavat tasavertaisen aseman taloudellisten toimintaperiaatteiden rinnalla. Pykäläkohtaisissa perusteluissa on mainintoja niistä kuten päästövähennyspotentiaalin ja ympäristövaikutusten arvioinnin merkityksestä rahoituspäätöksiä priorisoidessa. Mikäli omistaja esittäisi talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle toimiohjetta muutettavaksi vaikutuskriteerien osalta, saattaisi aiheutua tulkintaepäselvyyksiä, jos kriteeri olisi hallituksen esityksessä, mutta ei laissa tai yhtiön uudessa toimiohjeessa.

Ympäristöministeriö lausuu, että 6 §:ssä esitettäviä taloudellisia toimintaperiaatteita tulisikin täydentää periaatteilla, jotka liittyvät yhtiön ilmasto- ja ympäristövaikutuksiin. Siten erityistehtäväyhtiön tarkoituksen kannalta keskeiset näkökohdat olisivat vahvemmin edustettuina yhtiön toimintaperiaatteita koskevissa säännöksissä. Ympäristöministeriö ehdottaa, että em. täydennykset tehtäisiin joko 6 §:än ja muutettaisiin sen nimeksi Taloudelliset ja muut toimintaperiaatteet tai että lisättäisiin kokonaan uusi pykälä, jossa säänneltäisiin yhtiön sijoituksia ohjaavista periaatteista muiden kuin taloudellisten periaatteiden osalta.

Vaikutuskriteerien sisällyttämistä toimintaperiaatteita koskevaan säännökseen puoltaa sekin, että hallituksen esityksessä arvioidaan säädöksen olevan ympäristövaikutuksiltaan vähintään neutraali, mutta todennäköisesti myönteinen. Lain tasolla tulisi siten säätää siitä, miten ympäristövaikutukset on huomioitava yhtiön toiminnassa, jotta lakiehdotuksella tavoiteltu vaikutus voidaan saavuttaa.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista?

-

Lausuttavaa säännöskohtaisista perusteluista?

-

Muut huomiot?

-

Alho Eeva
Ympäristöministeriö