Valiokunnan lausunto YmVL 16/2018 vp– E 26/2018 vp

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Kestävän kasvun rahoitusta koskeva toimintasuunnitelma, tiedonanto

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Kestävän kasvun rahoitusta koskeva toimintasuunnitelma, tiedonanto (E 26/2018 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- finanssisihteeri Milla Kouri, valtiovarainministeriö
- kehityspolitiikan neuvonantaja Nina Kataja, ulkoministeriö
- kaupallinen neuvos Kari Virtanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- toimialajohtaja Jaana Tyynismaa, Ramboll Finland Oy
- asiantuntija Santeri Suominen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Elina Kamppi, Finanssiala ry

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:
- ympäristöministeriö
- Kepa ry
- WWF Suomi

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Toimintasuunnitelman tavoitteena on 1) uudelleenohjata pääomavirtoja kestäviin investointeihin kestävyyden ja kasvun tukemiseksi; 2) hallita ilmastonmuutoksesta, resurssien ehtymisestä, ympäristön pilaantumisesta ja sosiaalisista tekijöistä aiheutuvia rahoitusmarkkinariskejä; sekä 3) lisätä läpinäkyvyyttä ja pitkäjänteisyyttä rahoitusmarkkinoiden ja muun talouden aktiivisuudessa. Komissio esittelee toimintasuunnitelmassaan kymmenen toimea näiden kolmen tavoitteen saavuttamiseksi.

Valmis
5.1

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2018 vp

Pääomavirtojen ohjaaminen kestäviin investointeihin

Toimintasuunnitelman ensimmäisenä toimena komissio kertoo antavansa vuoden 2018 toisella neljänneksellä lainsäädäntöehdotuksen, jolla perustettaisiin vaiheittain EU:n kestävyysluokitusjärjestelmä. EU:n kestävyysluokitusjärjestelmän tarkoituksena olisi selkeyttää, mitä kestävyydellä tarkoitettaisiin. Toimintasuunnitelman mukaan sijoittajien tiedonsaanti kestävyydestä paranisi luomalla kriteerit siitä, millaiset toimet hillitsisivät ilmastonmuutosta sekä tukisivat yhteiskunnallisia ja ympäristötavoitteita. Lisäksi komission mukaan luokitusjärjestelmän avulla saataisiin yksityiskohtaista tietoa valintakriteereistä, kynnysarvoista ja metriikasta. EU:n kestävyysluokitusjärjestelmän kehittämistä varten komissio perustaisi teknisen asiantuntijaryhmän, jonka tarkoituksena olisi vuoden 2019 ensimmäiseen neljännekseen mennessä julkistaa raportti, joka sisältäisi erityisesti ilmastonmuutosta hillitsevään toimintaan keskittyvän luokitusjärjestelmän. Lisäksi kestävyysluokitusjärjestelmä laajennettaisiin kattamaan ilmastonmuutokseen sopeutumista edistävä ja muu ympäristötoiminta vuoden 2019 toiseen neljännekseen mennessä. Kestävyysluokitusjärjestelmää laajennettaisiin myöhemmin sisältämään myös muita ympäristö- ja yhteiskunnallisia tavoitteita.

Toisena toimena pääomavirtojen ohjaamiseksi kestäviin investointeihin komissio ehdottaa EU:n kestävyysluokitusjärjestelmään pohjautuvia EU:n standardeja ja merkintöjä kestäville rahoitustuotteille. Komission mukaan tällaiset standardit ja merkinnät parantaisivat kestävien rahoitusmarkkinoiden luotettavuutta ja helpottaisivat kiinnostuneiden sijoittajien pääsyä näille markkinoille. Toimintasuunnitelman mukaan tällaiset merkintäjärjestelmät voisivat olla hyödyllisiä etenkin vähittäissijoittajille. Näitä tavoitteita varten komission asettaisi teknisen asiantuntijaryhmän laatimaan raportin vihreitä joukkovelkakirjoja koskevasta EU:n standardista vuoden 2019 toiseen neljännekseen mennessä. Standardi pohjautuisi nykyisiin parhaisiin käytäntöihin. Lisäksi komissio määrittäisi vuoden 2019 toiseen neljännekseen mennessä esiteasetuksen ((EU) N:o 1129/2017) sääntelykehyksen puitteissa vihreiden joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskuesitteiden sisällön. Edellisten toimien lisäksi komissio selvittää, voitaisiinko tietyissä rahoitustuotteissa käyttää EU-ympäristömerkkiä, kunhan EU:n kestävyysluokitusjärjestelmä olisi ensin hyväksytty.

Kolmantena toimena komissio ehdottaa kestäviin hankkeisiin tehtävien investointien helpottamista. Toimintasuunnitelman mukaan kestävämpään talousmalliin siirtyminen edellyttää yksityisen pääoman ohjausta kestäviin hankkeisiin, ja etenkin infrastruktuurihankkeisiin. Komissio kertoo, että Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR) on osoittautunut erittäin tärkeäksi yksityissijoitusten houkuttelemisessa eri puolilla EU:ta toteutettaviin strategisiin hankkeisiin. Komission mukaan myös EU:n ulkoisella investointiohjelmalla on merkittävä rooli Euroopan kestävän kehityksen rahaston (EKKR) kautta julkisen ja yksityisen rahoituksen ohjaamisessa kestäviin hankkeisiin ja suotuisan investointi- ja liiketoimintailmapiirin tukemisessa. Komissio kertoo, että se on esittänyt EU:n johtajien kokouksessa keskusteltavaksi vuoden 2020 jälkeiseen monivuotiseen rahoituskehykseen vaihtoehtoa, jossa perustettaisiin yksi ainoa investointirahasto, johon yhdistettäisiin kaikki EU:n markkinapohjaiset välineet. Toimintasuunnitelman mukaan tarkoituksena olisi jatkaa jo käynnissä olevaa työtä neuvontavalmiuksien vahvistamiseksi muun muassa kestävien infrastruktuurihankkeiden kehittämistä varten. Lisäksi tämän työn pohjalta komissio kertoo ryhtyvänsä lisätoimiin parantaakseen EU:ssa ja sen kumppanimaissa käytettävien kestävien investointien tukivälineiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Neljäntenä toimena komissio ehdottaa kestävyysnäkökulmien huomioimista sijoitusneuvonnassa. Toimintasuunnitelman mukaan sijoitusneuvontaa antavat sijoituspalveluyritykset ja vakuutuksentarjoajat ovat keskeisessä asemassa, kun rahoitusjärjestelmää ohjataan kestävämpään suuntaan. Sijoitusneuvontaa tarjoavalla on velvollisuus arvioida asiakkaan sijoitustavoitteet ja riskinsietokyky, jotta asiakkaalle voidaan suositella hänelle soveltuvia rahoitusvälineitä tai vakuutuksia. Komissio tarkistaa vuoden 2018 toisella neljänneksellä rahoitusvälineiden markkinat -direktiivin (2014/65/EU) ja vakuutusten tarjoamisesta annetun direktiivin (2016/97/EU) delegoituja asetuksia siitä näkökulmasta, että otettaisiinko sijoittajan soveltuvuusarvioinnissa huomioon myös kestävyysnäkökulmat. Edellä mainittujen muutosten pohjalta komissio pyytää Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaista (ESMA) sisällyttämään kestävyysnäkökohtia koskevat määräykset asiakkaiden soveltuvuusarviointia koskeviin ohjeisiinsa ja päivittämään ohjeet vuoden 2018 neljänteen neljännekseen mennessä.

Toimintasuunnitelman viidentenä toimena on kestävyysnäkökulmien huomioon ottaminen viitearvoissa. Toimintasuunnitelman mukaan viitearvoilla (benchmarks) on keskeinen asema rahoitusjärjestelmässä rahoitusvälineiden hinnanmuodostuksessa. Komission mukaan perinteiset viitearvot kuvaavat kestävyystavoitteita rajallisesti. Lisäksi komission mukaan viitearvojen taustalla olevat menetelmät eivät ole riittävän läpinäkyviä, mikä heikentää niiden luotettavuutta. Komission mukaan kestävyysindeksien laadintaan tarvitaan luotettavampia ja läpinäkyvämpiä menetelmiä viherpesun riskin vähentämiseksi. Toteuttaakseen edellä mainitut tavoitteensa komissio aikoo hyväksyä viitearvoasetuksen ((EU) N:o 1011/2016) puitteissa annetut delegoidut säädökset viitearvojen menetelmien ja ominaisuuksien läpinäkyvyydestä vuoden 2018 toiseen neljännekseen mennessä. Lisäksi komissio kertoo tekevänsä aloitteen vähähiilisten tuotteiden liikkeeseenlaskijoita koskevien viitearvojen yhdenmukaistamiseksi. Komissio perustaisi tätä työtä varten teknisen asiantuntijatyöryhmän, jonka tarkoituksena olisi julkistaa vuoden 2019 toiseen neljännekseen mennessä raportti koskien vähähiilisten viitearvojen ominaisuuksia ja menetelmiä.

Kestävyyden sisällyttäminen riskienhallintaan

Toimintasuunnitelman kuudentena toimena on kestävyysnäkökulman sisällyttäminen aiempaa tehokkaammin luottoluokituksiin ja markkinaselvityksiin. Komission mukaan markkinatutkimusten tarjoajat ja kestävyysluokituslaitokset ovat tehostaneet yritysten kestävyyden arviointia. Kuitenkin komissio näkee ongelmana, ettei kestävyyden arviointiin ole saatavilla yleisesti hyväksyttyjä markkinastandardeja. Luottoluokitukset ovat tärkeä osa toimivia rahoitusmarkkinoita niiden tarjotessa sijoittajille arvioita kohteiden luottokelpoisuudesta. Komission mukaan on kuitenkin epäselvää, missä määrin luottoluokituksissa otetaan huomioon kestävyyteen liittyviä tekijöitä. Komissio aikoo tutkia, olisiko luottoluokituslaitoksia koskevan asetusta ((EY) N:o 1060/2009) tarve päivittää. Komission yksiköiden tulisi raportoida päivittämistarpeesta vuoden 2019 kolmanteen neljännekseen mennessä. Lisäksi komissio kertoo tekevänsä kattavan kestävyysluokitusta ja -tutkimusta koskevan selvityksen vuoden 2019 toiseen neljännekseen mennessä. Lisäksi komissio pyytää ESMA:a tutkimaan, miten luottoluokituslaitokset ottavat huomioon ympäristöön, yhteiskuntaan ja hallintoon liittyvät tekijät jo nyt luokituspäätöksissään, ja lisäämään ESMA:a edellä mainittuihin tekijöihin liittyviä tietoja luottoluokituslaitosten julkistamisvelvollisuutta koskeviin ohjeisiinsa vuoden 2019 toiseen neljännekseen mennessä.

Seitsemäntenä toimena komissio ehdottaa kestävyyteen liittyviä velvoitteita institutionaalisten sijoittajille ja omaisuudenhoitajille. Toimintasuunnitelman mukaan EU:n nykyisissä säännöissä institutionaalisia sijoittajia ja omaisuudenhoitajia ei selkeästi velvoiteta ottamaan kestävyystekijöitä tai -riskejä huomioon sijoituspäätösprosessissa. Ongelman ratkaisemiseksi komissio aikoo antaa lainsäädäntöehdotuksen institutionaalisten sijoittajien ja omaisuudenhoitajien kestävyysnäkökohtiin liittyvistä velvollisuuksista vuoden 2018 toiseen neljännekseen mennessä. Lainsäädäntöehdotus velvoittaisi institutionaaliset sijoittajat ja omaisuudenhoitajat sisällyttämään kestävyysnäkökohdat niiden sijoittamista koskevaan päätöksentekoprosessiin sekä lisäämään läpinäkyvyyttä siihen, miten ne ottavat kestävyystekijät huomioon sijoituspäätöksissään, etenkin kestävyyttä koskevan riskialttiuden osalta.

Toimintasuunnitelman kahdeksantena toimena on kestävyyden sisällyttäminen osaksi pankkien ja vakuutusyhtiöiden vakavaraisuusvaatimuksia. Toimintasuunnitelman mukaan pankit, vakuutusyhtiöt ja eläkerahastot voivat olla alttiita riskeille, jotka liittyvät ympäristönäkökohtien huomiotta jättämiseen. Komission mukaan ilmastoon ja muihin ympäristötekijöihin liittyvät riskit pitäisi tehokkaammin huomioida vakavaraisuusvaatimuksissa. Tätä tavoitettaan varten komissio kertoo selvittävänsä mahdollisuutta ilmastoon ja muihin ympäristötekijöihin liittyvien riskien sisällyttämiseksi edellä mainittujen toimijoiden riskinhallintapolitiikkoihin ja mahdollisesti tarvetta kalibroida ne osaksi pankkien pääomavaatimuksia osana vakavaraisuusasetusta ((EU) N:o 575/2013) ja luottolaitosdirektiiviä (2013/36/EU). Mahdollisen kalibroinnin tulisi perustua EU:n kestävyysluokitusjärjestelmään. Lisäksi komissio pyytää Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaista (EIOPA) antamaan lausunnon vakuutusyhtiöihin sovellettavien kestäviä sijoituksia koskevien vakavaraisuussääntöjen vaikutuksista, erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemisen osalta. Komissio aikoo ottaa lausunnon huomioon raportissaan, joka sen on Solvenssi II -direktiivin mukaisesti toimitettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2021.

Läpinäkyvyyden ja pitkäjänteisyyden suosiminen

Toimintasuunnitelman yhdeksäntenä toimena ehdotetaan, että yrityksiltä vaadittaisiin enemmän kestävyystietoja ja tietoja tilinpäätöksestä. Toimintasuunnitelman mukaan vuodesta 2018 lähtien muiden kuin taloudellisten tietojen julkistamista koskevassa EU:n direktiivissä (2014/95/EU) on vaadittu suuria yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä julkistamaan olennaiset tiedot keskeisistä ympäristö-, yhteiskuntavastuun ja hyvän hallinnointitavan näkökohdista ja siitä, miten näistä aiheutuvia riskejä hallitaan. Edellä mainitun direktiivin mukaan yritykset voivat raportoida kestävyyttä koskevista tiedoista joustavasti. Komission mukaan jatkossa olisi löydettävä asianmukainen tasapaino joustavuuden ja standardoinnin välille sellaisten tietojen julkistamisen osalta, joita tarvitaan sijoituspäätöksissä. Lisäksi komissiolla on huolia, etteivät nykyiset kirjanpitosäännöt tue kestävyyden huomioon ottamista sijoituksia koskevassa päätöksenteossa. Komissio pitää tärkeänä varmistaa, etteivät tilinpäätösstandardit suoraan tai epäsuorasti vähennä pitkän aikavälin investointeja. Näitä tavoitteita vasten komissio kertoo käynnistävänsä yritysraportointia koskevan toimivuustarkastuksen, jonka jatkoksi järjestettäisiin julkinen kuuleminen vuoden 2018 ensimmäisellä neljänneksellä. Komissio kertoo julkistavansa toimivuustarkastuksen päätelmät vuoden 2019 toisella neljänneksellä ja hyödyntävänsä toimivuustarkastuksesta saatavia tietoja tulevissa lainsäädäntötoimissaan. Lisäksi komissio kertoo tarkistavansa muita kuin taloudellisia tietoja koskevat ohjeet vuoden 2019 toiseen neljännekseen mennessä. Komissio kertoo pe-

rustavansa yritysraportoinnin kysymyksiin keskittyvän European Corporate Reporting Lab:n Euroopan tilinpäätösraportoinnin neuvoa-antavan ryhmän (European Financial Reporting Advisory Group, EFRAG) yhteyteen vuoden 2018 kolmanteen neljännekseen mennessä. Komissio pyytää EFRAG:a arvioimaan uusien tai tarkistettujen IFRS-standardien vaikutuksia kestäviin investointeihin. Liittyen tähän komissio raportoi vuoden 2018 neljännellä neljänneksellä IFRS 9 -standardin vaikutuksista pitkän aikavälin sijoituksiin ja selvittää, miten standardia voitaisiin parantaa oman pääoman ehtoisten rahoitusvälineiden kohdalla. Lisäksi komissio kertoo, että toimivuustarkastuksen yhteydessä se arvioi myös kansainvälisten tilinpäätösstandardien soveltamista koskevan asetuksen ((EU) N:o 1606/2002) asiaa koskevia osia. Komissio aikoo erityisesti selvittää mahdollisuuksia mukauttaa IFRS-standardeja niiden hyväksymisprosessissa niiltä osin, kuin ne eivät edistäisi Euroopan yleistä etua.

Kymmenentenä toimena komissio ehdottaa yritysten kestävämmän hallinnoinnin edistämistä ja pääomamarkkinoiden lyhytjänteisyyden hillitsemistä. Toimintasuunnitelman mukaan yritysten hallinnointimallilla voidaan edistää merkittävästi kestävämpään talouteen siirtymistä. Komission mukaan monilla yrityksillä on jo hallinnointistrategia, mutta ne eivät ole keskenään vertailukelpoisia. Komissio on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että markkinapaine aiheuttaa yrityksiä suosimaan päätöksenteossaan lyhytjänteisyyttä pitkäjänteisyyden sijaan, minkä takia yhteiskuntaan ja ympäristöön liittyvien kestävyysnäkökohtien tuomat mahdollisuudet ja riskit jäävät huomioimatta. Edellä mainittujen ongelmien takia komissio aikoo toteuttaa sidosryhmien kanssa analyyseja ja kuulemisia vuoden 2019 toiseen neljännekseen mennessä, joissa se arvioi, olisiko tarvetta pyytää yritysten hallituksia laatimaan ja julkaisemaan kestävyysstrategioita, ja olisiko tarpeen selkeyttää sääntöjä, joilla varmistettaisiin yhtiön johdon toimivan yhtiön pitkän aikavälin etujen mukaisesti. Lisäksi komissio kehottaa Euroopan valvontaviranomaisia (ESA:t) keräämään vuoden 2019 ensimmäiseen neljännekseen mennessä näyttöä pääomamarkkinoiden yhtiöihin kohdistamasta liiallisesta lyhyen aikavälin paineesta ja harkitsemaan tarvittaessa näytön pohjalta lisätoimia.

Valtioneuvoston kanta

Komissio on tehnyt kunnianhimoisen ja kattavan toimintasuunnitelman, jota valtioneuvosto pitää tärkeänä avauksena Pariisin ilmastosopimuksen ja Agenda2030:n tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Suomi on ollut edelläkävijä Agenda2030:n toimeenpanossa kansainvälisesti. Suomi on sitoutunut täysimääräisesti täytäntöönpanemaan osaltaan sekä Pariisin ilmastosopimuksen että Agenda2030:n toimintaohjelman. Komission toimintasuunnitelma ehdottaa monin paikoin tarvittavia toimia standardoinnin ja harmonisoinnin osalta sekä toteutuessaan toimintasuunnitelma lisäisi myös rahoitusmarkkinoiden läpinäkyvyyttä.

EU:n rahoitusmarkkinalainsäädäntö on luotu pitkälti joko tukemaan rahoitusmarkkinoiden vakautta tai parantamaan sijoittajansuojaa. Lisäksi vakuutusmarkkinalainsäädännön keskeisinä periaatteina on edellisten lisäksi riittävää turvaavuutta ylläpitävien vakavaraisuuspääomien ylläpitäminen ja vakuutettujen etujen suojaaminen. Toimintasuunnitelmassa esitetyt keinot muuttaisivat tätä rakennetta.

Halu edistää kestävää kehitystä ja talouskasvua on kasvanut sekä kansainvälisesti että EU-tasolla. Euroopan investointipankki on ollut edelläkävijä vihreiden joukkovelkakirjojen suhteen ja se

on esimerkiksi sitoutunut sijoittamaan vähintään yhden neljänneksen sijoituksistaan ilmastonmuutoksen ehkäisemiseen liittyvään toimintaan. Valtioneuvosto näkeekin kansainvälisten rahoituslaitoksilla tärkeän roolin kestävän rahoituksen edistämisessä. Suomessa halu tukea kestävää kehitystä näkyy muun muassa rahoitusmarkkinoilla toimivien ja muiden yritysten lisääntyneenä vapaaehtoisena raportointina ympäristöön, yhteiskuntaan ja hallintoon liittyvien asioiden osalta. Suomi ja muut pohjoismaat ovatkin monella eri tavoin edelläkävijöitä kestävän rahoituksen suhteen. Esimerkiksi kestävyyteen liittyvä raportointi on nähty kilpailutekijänä, sillä se lisää yhtiön toiminnan läpinäkyvyyttä.

Valtioneuvosto tukee tavoitetta kehittää kokonaisvaltaista EU-tason tulokulmaa kestävään rahoitukseen. Kuitenkin rahoitusmarkkinoiden kansainvälisen luonteen ja pääoman vapaan liikkuvuuden takia olisi tärkeää ensisijaisesti pyrkiä etsimään kansainvälisiä ratkaisuja. Lisäksi pelkästään yhtä talousaluetta koskevilla ratkaisulla voidaan muuttaa sen alueella sijaitsevien yritysten kilpailuasemia kansainvälisillä markkinoilla. EU:n yritysten kilpailukyky kansainvälisillä markkinoilla on pitkällä aikavälillä tärkeää myös yhteiskuntien toimivuuden ja siten myös kestävän kehityksen kannalta. On mahdollista, että ilman kansainvälisiä ratkaisuja tavoitteet jäävät saavuttamatta, mikä olisi valitettavaa ottaen huomioon asian tärkeyden.

Toimintasuunnitelma ja sen toimet ovat pitkälti rakennettu toimintasuunnitelman ensimmäisessä toimessa esitetyn EU:n tulevan kestävyysluokitusjärjestelmän päälle. Vaikka komission tavoite kestävää kehitystä tukeviin sijoituksiin ohjaavasta luokitusjärjestelmästä on tärkeä ja kannatettava, joustavan ja käytännöllisen kestävyysluokitusjärjestelmän luominen voi olla vaikeaa. Uhkana on, ettei luokitusjärjestelmästä tule alkuperäisten tavoitteiden mukaista ja sen puutteellisuudet leviävät toimintasuunnitelman muihin toimiin. Suomi pitää tärkeänä, että EU:n luokitusjärjestelmä toteutuessaan on tarkoituksensa mukainen. Toimiakseen kestävyysluokitusjärjestelmän tulisi olla teknologianeutraali ja sen tulisi mukautua nopeasti, joustavasti ja ennakoitavasti kestävää kehitystä koskevan tutkimustiedon karttumisen, markkinoiden kehityksen ja poliittisen päätöksenteon tavoitteiden mukaisesti.

Rahoitusmarkkinoiden ensisijainen tehtävä on pääomien tehokas kohdistaminen ja riskien oikeanlainen hinnoittelu poikki suhdannevaihteluiden ja pitkällä aikavälillä. Komission toimintasuunnitelman tavoitteena on muuttaa rahoitus- ja vakuutusmarkkinoita siten, että riskien hinnoittelussa huomioitaisiin taloudellisten riskien lisäksi ympäristöön, mukaan lukien ilmastonmuutokseen, yhteiskuntavastuuseen ja hallintoon liittyvät riskit. Kestävyyskysymyksiin liittyvien riskien tehokas hallinta pitkällä aikavälillä on yhteiskunnallisesti suuri haaste. Tällaisten riskien numeerinen arviointi ja hinnoittelu voi olla haasteellista, minkä takia niiden huomioon ottaminen rahoitusmarkkinoilla lainsäädännön kautta voi aiheuttaa odottamattomia vaikutuksia. Markkinamekanismin toimivuutta muuttavalla sääntelyllä voidaan aiheuttaa markkinoilla väärinhinnoittelua, mikä voi pahimmillaan johtaa markkinakuplaan. Olisi syytä arvioida, missä määrin lainsäädännön sijaan parhaiden käytänteiden levittäminen ja rahoitusmarkkinoiden läpinäkyvyyden tehostaminen olisivat vaikutuksiltaan riittäviä keinoja suhteessa haittavaikutuksiin ja asian edistämiseen.

Kestävien näkökulmien tuominen vakavaraisuuskehikkoon poikkeaa jossain määrin aikaisemmasta riski- ja tietoperusteisesta lähestymistavasta, minkä takia on tarpeen arvioida tarkkaan hankkeeseen liittyvien mahdollisten lainsäädäntöehdotusten vaikutukset myös rahoitusvakau-

teen. Rahoitusvakauden tulisi olla yksi kestävän rahoituksen perusedellytyksistä. Suomi pitää tärkeänä, että riskiperusteisesta ajattelutavasta ei lähtökohtaisesti poikettaisi muiden tavoitteiden hyväksi vakavaraisuusvaatimuksia kehitettäessä ja kalibroitaessa.

Kestävään rahoitukseen liittyvän raportoinnin tulisi olla tarkoituksenmukaista ja mahdollista toteuttaa luotettavasti ilman kohtuuttomia kustannuksia. Toimintasuunnitelmassa ehdotetaan institutionaalisille sijoittajille ja omaisuudenhoitajille velvoitteita kestävien näkökulmien huomioonottamiseksi. Jotta edellä mainitut sijoittajat selviäisivät tällaisista velvoitteista, tulisi kohdeyhtiöistä olla saatavilla kestävyystietoja. Osa yhtiöistä raportoi jo kestävyystietoja vapaaehtoisesti. Kasvavan raportoinnin suhteen tulisi pitää huolta, ettei etenkään pienten yritysten osalta raportoinnista aiheutuva hallinnollinen taakka kasvaisi kohtuuttoman suureksi. Kestävyystietojen raportoinnin suhteen pitäisi harkita raportoinnin kokonaisuutta ja toimivuutta. Lisäksi raportointivaatimusten ja velvollisuuksien tulisi olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Toimintasuunnitelmassa ehdotetaan myös toimia ohjaamaan yrityksiä toimimaan pitkäjänteisemmin, mikä on yrityssektorin kokonaisuuden kannalta kannatettavaa. Toteutettavien toimien ei kuitenkaan tulisi rajoittaa yritystoiminnan harjoittamista erilaisilla riskiprofiileilla, rahoitusrakenteilla ja elinkaariodotuksilla, kunhan yritystoimintaa harjoitetaan hyväksyttyjen kestävän kehityksen tavoitteiden ja sääntelyn mukaisesti.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota komission kunnianhimoiseen aikatauluun ja ehdotettujen toimien moninaisuuteen ja määrään. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että toteuttaessaan toimintasuunnitelmaansa komissio pitää huolen, että sen ehdottamat ja mahdollisesti toteuttamat toimet muodostavat yhdessä eheän ja toimivan kokonaisuuden. Ottaen huomioon nykyisen komission toimikauden pituuden tulisi komission antaa mahdolliset lainsäädäntöehdotukset hyvin valmisteltuina ja sisältäen syvälliset vaikutusarviot. Lisäksi olisi tärkeää, että vaikutusarviot kattaisivat arviot toimialojen ja elinkeinorakenteen sopeutumisesta ja edellä mainittujen merkityksen myös sosiaalisten vaikutusten näkökulmasta. Valtioneuvoston kannat mahdollisiin lainsäädäntöehdotuksiin muodostetaan erikseen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan pitää komission toimintasuunnitelmaa tärkeänä avauksena kestävyysnäkökulman sisällyttämiseksi tehokkaasti finanssipolitiikkaan. Pariisin ilmastosopimuksen tavoitteiden toteuttaminen edellyttää pääomavirtojen ohjaamista kestäviin investointeihin tarvittavan energiamurroksen aikaansaamiseksi ja kestävän kasvun tukemiseksi. Näiden yleisten tavoitteiden ohella oman haasteensa muodostaa kehitysrahoitus. Valtioiden budjettirahoitus eli julkinen kehitysapu muodostaa vain pienen osan kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavasta kokonaisrahoituksesta, josta yksityisen sektorin sijoitukset uusiutuvaan energiaan ja kestäviin ratkaisuihin muodostavat huomattavan osan. Komission tiedonanto on tarpeen myös kestävän kehityksen Agenda2030:n toimintaohjelman täytäntöönpanemiseksi täysimääräisesti EU:n sisällä. Ilmaston muuttumiseen liittyvät seuraukset voivat vaikuttaa monitahoisesti yritysten toimintaedellytyksiin, ja ne on siten otettava myös rahoituspäätöksissä huomioon.

Valiokunta korostaa, että nyt on jo selkeästi nähtävissä, että ilmastonmuutoksen ohella kiristyvä kilpailu luonnonvaroista ja ympäristön tilan heikkeneminen ohjaavat kysyntää kohti vähähiilisiä, kestäviä ratkaisuja. Muutos tulee tapahtumaan joka tapauksessa, mutta on järkevää pyrkiä vauhdittamaan sitä edistämällä rahoituksen suuntautumista kestävyysnäkökohtien mukaisesti ja toisaalta vaikuttamaan rakenteisiin ennakolta siten, että finanssitoimialalle aiheutuvat riskit ovat paremmin ennakoitavissa ja hallittavissa. Siksi pyrkimys EU:n kestävyysluokitusjärjestelmän vaiheittaiseen luomiseen on kannatettava. Olennaista on saada aikaan selkeät kriteerit siitä, millaiset toimet ovat kestäviä eli hillitsevät ilmastonmuutosta ja tukevat myös yhteiskunnallisia ja ekologisia tavoitteita. Ympäristö- ja sosiaalisten riskien huomioiminen finanssimarkkinoilla on omiaan edistämään vakautta ja sijoittajansuojaa, kunhan järjestelmä toteutetaan hallitusti vaiheittain. Käytännön kokemusten mukaan sijoittajat eivät menetä tuotoissa, vaikka vastuullisuusnäkökohdat huomioidaan sijoituspäätöksissä, ja tämä positiivinen kehitys näkyy myös jälkimarkkinoilla. Tavoitteena tulee olla yhteiset pelisäännöt globaalisti toimiville finanssimarkkinoille. EU:n tulee kuitenkin toimia järjestelmän luomisessa aktiivisesti toimien suunnannäyttäjänä muille.

Valiokunta toteaa, että komission tiedonanto muodostaa laajan kokonaisuuden, jonka tavoitteena on ohjata pääomavirtoja kestäviin investointeihin, hallita ilmastonmuutoksesta aiheutuvia rahoitusmarkkinariskejä ja lisätä rahoitusmarkkinoiden läpinäkyvyyttä ja pitkäjänteisyyttä. Tiedonantoon perustuvat mahdolliset lainsäädäntöehdotukset annetaan kuitenkin myöhemmin, joten tarkastelu on vielä yleisellä tasolla.

Vastuullinen sijoittaminen (SRI, Socially Responsible Investment) on noussut viimeisen kymmenen vuoden aikana kiinnostavaksi tavoitteeksi. Valiokunta korostaa, että vastuullinen sijoittaminen on nykyään jo valtavirtaa etenkin instituutiosijoittajien keskuudessa. Ympäristön, sosiaalisen vastuun ja hyvän hallintotavan eli ns. ESG-kriteerien (environment, social, governance) huomioon ottaminen on olennainen osa vastuullista sijoittamista. Ympäristön kannalta olennaisia asioita ovat esimerkiksi ilmaston myönteiset ratkaisut ja energiatehokkuus. Sosiaalinen vastuu kattaa ihmisoikeuksista huolehtimisen ja hyvän henkilöstöpolitiikan. Hyvään hallintotapaan liittyvät muun muassa verojen maksu ja korruption ehkäiseminen.

Noin 1 700 finanssialan toimijaa maailmanlaajuisesti on hyväksynyt vuodelta 2006 olevat YK:n vastuullisen sijoittamisen periaatteet eli PRI-periaatteet (Principles for Responsible Investment). Ne käsittelevät ympäristö-, sosiaalisten ja yhtiöiden hallintotapaan liittyvien ESG-kriteerien huomioonottamista sijoittamisessa. Periaatteet sisältävät 6 toiminnallista kohtaa: 1) ESG-näkökohtien ottaminen osaksi päätöksentekoprosesseja 2) toimiminen aktiivisena omistajana soveltaen ESG-näkökohtia omistajakäytäntöihin 3) ESG-asioiden raportoinnin edistäminen 4) vastuullisen sijoittamisen periaatteiden hyväksymisen ja käyttöönoton edistäminen sijoitustoimialalla 5) yhteistyö muiden sijoittajien kanssa käyttöönoton edistämiseksi ja 6) raportoiminen toimistaan ja edistymisestä. Tämä muodostaa hyvän, globaalin perustan työlle kestävyysnäkökulman sisällyttämiseksi nykyistä tehokkaammin finanssipolitiikkaan.

Valiokunta toteaa, että myös Suomi on edelläkävijöiden joukossa kestävän rahoituksen alalla. Suomalaiset rahoitusmarkkinoilla toimivat ja muut yritykset julkaisevat vapaaehtoisesti ympäristö- ja yhteiskuntavastuuraportteja pitäen tätä myös tärkeänä kilpailutekijänä. Valiokunta toteaa, että nykyisin vastuullisuusraportoinnin taso vaihtelee huomattavasti, vaikka kehitystä yhdenmukaistamisen suuntaan on hiljalleen tapahtunut. Vastuullisuusraportoinnin tehokas yhdistäminen

perinteiseen taloudelliseen raportointiin on kuitenkin vasta alussa. Tavoitteena tulisi olla, että ne toimisivat yhdessä tasavertaisesti päätöksenteon tukena. Valiokunta pitää tärkeänä tavoitteena myös sitä, että raportoinnissa siirrettäisiin painopistettä enemmän yritysten ydintoimintojen vaikuttavuuden arviointiin tehtävän haasteellisuudesta huolimatta. Vaikuttavuuden mittaaminen tukisi pitkäjänteisesti kestävää toimintaa. Valiokunta toteaa, että ympäristö- ja yhteiskuntavastuuraportoinnin ja yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmien kehittämisessä on kuitenkin tunnistettava, että velvoitteet voivat olla pienten yritysten osalta hallinnollisesti raskaita. Raportointi tulee siten toteuttaa siten, ettei hallinnollinen taakka muodostu kohtuuttomaksi ja on myös pienten yritysten kannalta toteuttamiskelpoinen.

Käytössä olevista keinoista raportoinnin lisäksi voidaan mainita pilottihanke vihreästä asuntolainoituksesta. Finanssimarkkinoilla on myös vihreitä joukkovelkakirjalainoja (Green Bonds), joilla rahoitetaan ympäristön kannalta kestäviä kohteita. Green Bond -sijoittamista ohjaavat periaatteet edistävät avoimuutta ja kestävää kehitystä. Periaatteet koskevat tuottojen käyttöä, sijoitusprosessia ja kohteiden valintaa, tuottojen hallintaa sekä raportointia. Myös kansainvälisessä standardoimisjärjestössä ISO:ssa valmistellaan parhaillaan vihreää rahoitusta koskevaa standardia.

Vaikuttavuussijoittamisella tarkoitetaan sijoituspääomien kanavoimista hankkeisiin, joilla tavoitellaan myönteisiä ja mitattavia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Siinä tavoitteena on kanavoida sijoituspääomat hankkeisiin, joilla ratkaistaan yhteiskunnallisia ongelmia ja tehostetaan olemassa olevia toimintatapoja niiden ratkaisemiseksi. Poissulkeminen on kuitenkin yhä selkeästi eniten käytetty vastuullisen sijoittamisen strategia Euroopassa. Eurosifin tutkimuksen mukaan jopa yli 10 biljoonaa euroa institutionaalista varallisuutta noudatti jotain poissulkevaa strategiaa vuonna 2015. Kasvava osa erityisesti institutionaalisista sijoittajista on asettanut tavoitteeksi esimerkiksi fossiilisijoituksista irrottautumisen. ESG-integrointi edustaa huomattavasti vähäisempää osuutta, ja määritelmät ESG-integroinnille vaihtelevat maittain merkittävästi. (European SRI Study, 2016; European Social Investment Forum, Eurosif) Valiokunta toteaa, että Suomi on kehityspolitiikassaan ottanut käyttöön uusia instrumentteja, joiden yhtenä tavoitteena on katalysoida yksityisiä pääomia kestävän kehityksen ja kasvun tukemiseksi kehitysmaissa. Uusimuotoisella vuonna 2016 käyttöön otetulla finanssisijoitustoiminnalla pyritään edistämään vaikuttavuussijoittamisen tunnettuutta ja markkinoiden kehittymistä Suomessa ja EU:ssa. Siinä sijoitusten vaikuttavuutta koskeva arviointi integroidaan osaksi sijoittajien perinteistä riski-tuottoarviointia. Tältäkin osin komission tiedonannossa esitetyt raportointia ja luokitusjärjestelmää koskevat ehdotukset ovat hyödyllisiä.

Valiokunta korostaa, että kestävyyskriteerien onnistunut määrittäminen on olennaista toimivan kestävyysluokitusjärjestelmän aikaansaamiseksi. Komission tavoitteena on julkaista ensin ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen liittyvä kestävyysluokitusjärjestelmä ja myöhemmin kriteerit muille kestävyyden osa-alueille. Ilmastonmuutokseen liittyviä vaikutusten arviointijärjestelmiä on jo kehitetty kansainvälisesti pitkälle, mutta toisaalta erityisesti luonnon monimuotoisuuden osalta ei vielä ole kriteereitä olemassa. Valiokunta katsoo, että YK:n kestävän kehityksen tavoitteet antavat hyvän pohjan kestävyysluokitusjärjestelmälle ja olisi myös tavoiteltavaa, että laadittavat kestävyyskriteerit kattaisivat kestävyyden kaikki ulottuvuudet. On tärkeää, että luokitusjärjestelmä valmistellaan huolellisesti ja tieteelliseen tietoon perustuen ja sen muuttaminen teknologisen kehityksen myötä on joustavaa.

Valiokunta pitää tärkeänä kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta myös toimintasuunnitelmaan sisältyvää tavoitetta ohjata yrityksiä toimimaan pitkäjänteisemmin. Pitkän aikavälin kestävyysstrategioiden avulla sitoutettaisiin yritysten johtoa toimimaan siten, että pitkän aikavälin edut otetaan huomioon. Vuoden 2018 alusta alkaen yritykset on velvoitettu julkaisemaan taloudellisten tietojen ohella olennaiset tiedot keskeisistä ympäristö-, yhteiskuntavastuun ja hyvän hallinnointitavan näkökohdista ja näistä aiheutuvien riskien hallitsemisesta. Direktiivin mukaan kestävyyttä koskevien tietojen raportointi on joustavaa ja komission tavoitteena on edistää olennaisten tietojen julkaisemista yhdenmukaisesti ja siten, että tilinpäätösstandardit eivät suoraan tai epäsuorasti vähennä pitkän aikavälin investointeja. Komissio pyrkii myös edistämään kirjanpitosääntöjen muuttamista siten, että kestävyysnäkökulmat voidaan ottaa paremmin huomioon sijoituksia koskevassa päätöksenteossa.

Toimintasuunnitelmassa ehdotetaan investointien helpottamista erityisesti kestäviin infrastruktuurihankkeisiin. Ajatuksena on myös, että EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen perustettaisiin investointirahasto, johon yhdistettäisiin kaikki EU:n markkinapohjaiset välineet. Valiokunta korostaa, että kaupungistuminen ja ilmastonmuutos ovat tekijöitä, jotka vaikuttavat voimakkaasti globaaliin tarpeeseen kestävän kaupunkirakenteen kehittämiseen. Huomion kiinnittäminen investointien ohjaamiseksi kestävän infrastruktuurin hankkeisiin on siten hyvin perusteltu.

Valiokunta korostaa lopuksi, että finanssiala on viime vuosina tunnistanut ympäristöuhkien aiheuttamat riskit, jotka sekä kohdistuvat sijoitusten ja lainojen tuottoihin että uhkaavat yleistä markkinavakautta. Vakuutusala pyrkii ennaltaehkäisemään ilmastonmuutoksesta johtuvia vahinkoriskejä ja kehittämään vakuutusteknisiä ratkaisuja vahingoista selviämiseksi. Finanssiala on ryhtynyt omaehtoisiin toimiin, mutta tunnistaa tarpeen toimien harmonisoinnille, jolla edistetään toimijoiden vertailukelpoisuutta ja markkinoiden läpinäkyvyyttä. Komission ehdottamat toimet ovat siten lähtökohtaisesti oikeansuuntaisia ja tarpeellisia. Uudistusten toteuttamisen yhetydessä tulisi pyrkiä järjestelmällisesti purkamaan vanhoja tukijärjestelmiä, jotka ylläpitävät kestävän kehityksen vastaisia, esimerkiksi fossiilisten polttoaineiden käytön varaan rakentuvia järjestelmiä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 24.5.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Tiina Elovaara sin
jäsen Petri Honkonen kesk

jäsen Susanna Huovinen sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Veera Ruoho kok
varajäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos