

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (kestävä rahoitus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (kestävä rahoitus) (U 56/2018 vp): Talousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 37/2018 vp — U 56/2018 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssiasiantuntija Milla Kouri, valtiovarainministeriö
- vanhempi ekonomisti Otso Manninen, Suomen Pankki
- Senior Banker Jukka Honkaniemi, Skandinaviska Enskilda Banken AB (publ) Helsingin sivukonttori
- varatoimitusjohtaja Esko Kivisaari, Finanssiala ry
- projektijohtaja Janne Peljo, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- oikeudellinen neuvonantaja Raija-Leena Ojanen, WWF Suomi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- post-doc tutkija Riikka Sievänen, Helsingin yliopisto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Finnish Business & Society ry (FIBS)
- Finnwatch ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Metsäteollisuus ry

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiassa lausunnon TaVL 42/2018 vp.

Valiokunnan lausunto TaVL 70/2018 vp

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Asetusehdotuksella laadittaisiin kriteeristö sille, millaiset sijoituskohteet toteuttaisivat ympäristön kannalta kestävää toimintaa. Taksonomian kriteerien tarkoituksena olisi yhdenmukaistaa ympäristön kannalta kestävien sijoitusten vaatimuksia markkinoilla ja täten helpottaa sijoittajaa valitsemaan sijoituskohteita. Asetusehdotus koskee vain ympäristön kannalta kestäviä sijoituksia, mutta komission tavoitteena olisi tulevaisuudessa laajentaa luokittelu koskemaan myös yhteiskuntaan ja hyvään hallintoon liittyviä sijoituksia. Asetusehdotuksessa on jo kuitenkin vähimmäisuoja- ja toimia ihmisoikeuksien osalta. Taksonomia olisi tarkoitettu perustaa asetusehdotuksella, mutta asetusehdotuksessa annettaisiin komissiolle valtuus antaa delegoituilla säädöksillä tarkempia teknisiä tarkastusvaatimuksia taloudellisille toimille. Tekniset tarkastusvaatimukset oikeastaan rakentaisivat taksonomian. Asetusehdotus on kuvattu artiklakohtaisesti aikaisemmassa valtioneuvoston kirjelmässä U 56/2018 vp.

Komissio on antanut neuvoston rahoituspalvelutyöryhmässä ja kestävä rahoituksen jäsenvaltioiden asiantuntijatyöryhmässä lisää tietoa taksonomiasta ja sen taustalla olevista ajatuksista. Komissio on aloittanut taksonomian rakentamisen EU:n NACE-toimialaluokitusjärjestelmän päälle. Suomalainen TOL-toimialaluokitus perustuu NACE-luokitusjärjestelmään. Tarpeen mukaan NACE-luokitteluja voitaisiin täydentää jo muilla olemassa olevilla luokitusjärjestelmillä. NACE-luokka voisi jo itsessään olla taksonomian mukaan ympäristön kannalta kestävä taloudellinen toimi, kun taas osan ympäristön kannalta kestävien taloudellisten toimien olisi täytettävä luokittelun sisältämät tarkastusvaatimukset ollakseen ympäristön kannalta kestäviä.

Komissio on kertonut, että taksonomian sisältämien tarkempien teknisten tarkastusvaatimusten osalta valmistelutyö aloitettaisiin asetusehdotuksen 6 ja 7 artiklasta, jotka koskevat ilmastomuutoksen hillitsemistä ja ilmastomuutokseen sopeutumista. Kun nämä ilmastomuutoksen hillitsemiseen ja ilmastomuutokseen sopeutumiseen liittyvät tarkastusvaatimukset olisi saatu valmiiksi, aloitettaisiin EU:ssa heti myös muidenkin asetusehdotuksen tavoitteiden teknisten tarkastusvaatimusten valmistelu. Ilmastoan liittyvien tarkastusvaatimusten suhteen komissio ja sen tekninen asiantuntijatyöryhmä ovat esittäneet kuuden eri NACE-luokittelun pääluokan priorisointia. Komission mukaan pääluokat valittiin priorisoitavaksi niiden aiheuttaessa 90 prosenttia EU:n hiilipäästöistä. Nämä kuusi NACE-pääluokkaa olisivat A Maatalous, metsätalous ja kalatalous, C Teollisuus, D Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta, H Kuljetus ja varastointi, F Rakentaminen sekä L Kiinteistöalan toiminta. Näistä pääluokista tarkemmat priorisoitavat alueet olisivat metsätalous, valittujen teollisuusalojen energiatehokkuuden tukeminen, uudistuvan sähkön ja lämmityksen tuotanto, vähähiilinen maaliikenne sekä vähäpäästöiset rakennukset ja rakennusten energiatehokkuuden parantaminen.

Valtioneuvoston kanta

Asetusehdotuksen tarkoittaman luokitusjärjestelmän rakentaminen on kunnianhimoinen tavoite, jota Suomi tukee. Suomi kannattaa asetusehdotuksen tavoitteita luoda yhtenäinen luokitusjärjestelmä ympäristön kannalta kestäville rahoitustuotteille. Kansainvälisten rahavirtojen ohjaaminen ympäristön kannalta kestävämpiin sijoituskohteisiin on elintärkeää ilmastomuutoksen torjunta-

Valiokunnan lausunto TaVL 70/2018 vp

nassa. Kestävää rahoitusta koskeva Suomen kanta on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä U 56/2018 vp.

Luokitusjärjestelmä määrittäisi toimialasektorirajat ylittävällä tavalla sijoitukset, joita voitaisiin tarjota ympäristön kannalta kestävinä sijoituksina. Valittu lähestymistapa on vaiheittainen ja se alkaisi ympäristön suojelemisesta, mukaan lukien ilmastonmuutoksen hillitseminen ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen. Suomi tukee sekä vaiheittaista lähestymistapaa että valittua tärkeysjärjestystä. On tärkeää, että rahoitusta ohjataan ensi sijassa ilmastorahoitukseen. Muita ympäristön kannalta tärkeitä osa-alueita, kuten elinympäristöjen ja luonnon monimuotoisuuden heikentymisen ehkäisemistä, ei kuitenkaan pidä unohtaa ja sen vuoksi Suomi pitää tärkeänä, että myös muita alueita koskevia säännöksiä valmistellaan ripeässä aikataulussa.

Taksonomia tulisi Suomen käsityksen mukaan rakentaa siinä laajuudessa kuin mahdollista voimassa olevan EU-sääntelyn pohjalle. Ehdotettava sääntely ei saisi johtaa EU-oikeuden sisäisiin ristiriitoihin tai toimivaltajaon muutoksiin. Esimerkiksi maataloutta koskevien säännöksiä tulisi olla yhteneväisiä EU:n yhteisen maatalouspolitiikan kanssa. Metsien kestävä hoidon ja käytön osalta Suomi huomauttaa, ettei EU:lla ole yhteistä metsäpolitiikkaa. Suomi katsoo, ettei asetusehdotuksen tule muuttaa EU:n perussopimuksissa määriteltyä toimivaltajakoa, vaan ainoastaan luoda edellytykset käsitellä metsätalouden investointeja osana kestävä rahoitusta koskevaa kokonaisuutta. Suomelle on tärkeää, että metsien kestävä hoitoon ja käyttöön perustuvat investoinnit nähdään jatkossakin kestävinä ja houkuttelevina sijoituskohteina.

Myös energiasektorilla on merkittävä rooli ilmastonmuutoksen hillitsemisessä. Suomi pitää tärkeänä, että taksonomiaa rakennettaessa huomioitaisiin energia- ja resurssitehokkuuden erityisluonne. Vähähiilisinä pidettyihin energiamuotoihin saattaa liittyä tuotannollisia riskejä, minkä takia taksonomian tulisikin huomioida myös energiajärjestelmien integrointiratkaisut, jotka tukisivat vähäpäästöisempään energiajärjestelmään siirtymistä.

Suomi haluaa lisäksi kiinnittää huomiota siihen, että jos taksonomia rakennetaan liian yksityiskohtaiseksi tai jos sen noudattamisen raportoinnista muodostuu kohtuuttoman hankalaa, hidastuvat myös tärkeät tavoitteet hankkeen taustalla. Taksonomian suhteen tulisikin löytää tasapaino sen tavoitteiden ja käytännön toteutuksen välillä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lähtökohdat. Talousvaliokunta on lausunut komission asetusehdotuksesta kestävä sijoittamista helpottavasta kehyksestä jo aiemmin (TaVL 25/2018 vp — E 26/2018 vp ja TaVL 42/2018 vp — U 56/2018 vp) ja näitä kannanottojaan täydentäen lausuu seuraavaa:

Pariisin ilmastopimuksen tavoitteiden saavuttaminen ja ilmastonmuutoksen hillitseminen edellyttävät, että myös pääomamarkkinat tukevat siirtymää kohti ympäristöllisesti kestävämpää taloutta. Talousvaliokunta yhtyy tähän lähtökohtaan.

Talousvaliokunta katsoo, että varsinaiset lainsäädäntötoimet tulee ensisijaisesti kohdistaa kuitenkin päästöjä aiheuttaviin toimintoihin, sillä rahoitusmarkkinasääntelyn kautta vaikuttaminen on

Valiokunnan lausunto TaVL 70/2018 vp

hidasta ja merkittävältä osin vaikeasti ennakoitavan sijoittajien käyttäytymisen ja monipolvisten syy-seuraussuhteiden varassa. Rahoitussäätelyn keskeisenä tarkoituksena onkin ensisijaisesti varmistaa, että markkinaehtoinen rahoitus tukee tarvittavia lisäinvestointeja ilmastopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kehikkoa on tarkoitus laajentaa myöhemmin kattamaan muitakin kestävyysnäkökulmia, kuten yhteiskuntaan ja hyvään hallintoon liittyviä tavoitteita.

Rahoitusta ohjaavan politiikan on oltava ennakoitavaa, johdonmukaista ja vaikuttavaa. Kestävyysluokittelun määritelmien laadinnassa on tunnistettu mahdollisia ristiriitatilanteita. Jos kynnys vihreän statuksen saamiseksi muodostuu liian korkeaksi, näiden instrumenttien vaikutus jää marginaaliseksi. Toisaalta liian löyhät kriteerit voivat mahdollistaa joukkoon pääsyn myös kohteilta, jotka eivät olekaan ilmastotavoitteiden mukaisia, mikä voi myös rapauttaa luottamusta järjestelmään. Lisäksi epävarmuus säätelyn kehittymisestä voisi vähentää halukkuutta sijoittaa kestäviin kohteisiin; jos luokittelu muuttuu jatkuvasti, kasvaa riski, että sijoittajat eivät enää tukeudu siihen valintoja tehdessään.

Talousvaliokunta toteaa, että heti alusta lukien täysin ongelmattomasti toimivan kriteeristön laatiminen ei tule olemaan helppoa, mutta hyvin toimivan järjestelmän muotoutumista voidaan edesauttaa tukeutumisella tieteelliseen tietoon ja huolehtimalla lainsäädäntökehyksen johdonmukaisuudesta.

Sijoittajansuoja. Kestävinä tai ympäristöystävällisinä sijoituskohteina myytävien tuotteiden houkuttavuus asiakkaiden silmissä perustuu usein kyseisten tuotteiden tavallista suurempaan läpinäkyvyyteen sekä luottamukseen siitä, että niiden kautta sijoittaja pystyy sijoituskäyttäytymisellään vaikuttamaan ympäröivään yhteiskuntaan. Sijoittajan näkökulmasta on olennaista pitää erillään toisistaan käsite siitä, että jokin sijoituskohde voi olla ympäristövaikutuksiltaan — tai muiden kestävyyttä indikoiviksi valittujen tekijöiden osalta — enemmän tai vähemmän kestävä, jolloin tuotteen luokitukseen kohdistuu erilaisia riskejä. Ympäristöriskeillä tarkoitetaan tällöin sijoituksen kohteena olevan toiminnan riskiä ympäristölle.

Tästä erillään tulee pitää se riski, minkä ympäristö kaikinensa — sään ääri-ilmiöt ja muut ilmastomuutoksen vaikutukset — aiheuttaa yritystoiminnan kannattavuudelle ja siten edellytyksiin olla sijoittajien kannalta tuottava kohde. Yritysten finanssiriskien ja -arvon määrittelyssä huomioidaan yrityksen kokonaisstrategia, kyky sopeutua muuttuviin olosuhteisiin sekä suoriin ulkoiskustannuksiin, kuten päästökaupan kuluihin. Finanssimarkkinoiden tavoite on huomioida yrityksen finanssiarvon ja -riskien kannalta olennaiset tekijät ja sisällyttää ne sijoittajille näytettäviin laskelmiin. Talousvaliokunta katsoo, että mahdollisimman oikeantasoinen kielteisten ulkoisvaikutteiden hinnoittelu on omiaan edistämään kestävyysinvestointeja. Talousvaliokunta arvioi, että taksonomian lisäämä markkinoiden läpinäkyvyys voi osaltaan edesauttaa parempaa riskin ja arvon määrittelyä.

Metsätalous. Nykyisellään EU:lla ei ole toimivaltaa metsäpolitiikan alalla. Taksonomiassa luotaisiin uusi käsite ”kestävä metsän hoito ja käyttö”. Talousvaliokunta katsoo, ettei asetusehdotuksen tule muuttaa EU:n perussopimuksissa määriteltyä toimivaltajakoa, vaan ainoastaan luoda edellytykset käsitellä metsätalouden investointeja osana kestävästä rahoituksesta koskevaa kokonaisuutta; kestävä metsätalouden sisällyttäminen taksonomiaan voisi turvata metsäteollisuudelle mahdollisuudet saada kestäväksi luokiteltua rahoitusta. Biopohjaiset tuotteet ja metsäteollisuus-

Valiokunnan lausunto TaVL 70/2018 vp

den innovaatiot voivat olla merkittävä mahdollisuus korvata fossiilisista raaka-aineista tuotettujen materiaalien käyttöä ja niiden ympäristöhaittoja. Kiertotalouden hyötyjen saavuttaminen edellyttää kuitenkin, että uusi luokitusjärjestelmä kohtelee tasapuolisesti sekä metsätaloutta että -teollisuutta muihin sektoreihin nähden. Jatkovalmistelun tulee perustua lähtökohdalle, jossa kestävästi tuotetuista uusiutuvista raaka-aineista valmistettujen tuotteiden rooli korvattaessa uusiutumattomia tunnustetaan laajasti.

Vihreä ja ruskea taksonomia. Vihreän luokituksen toimintaperiaate on selkeä: voidakseen saada tuotteelle tai toiminnolle vihreän luokituksen tulee toiminnanharjoittajan täyttää määrätyt kriteerit ja hallinnolliset todentamisvelvoitteet. Tällöin on selvää myös, että kustannus näistä toimista kohdentuu sille taholle, jonka intressissä luokituksen saaminen on. Kysymys luokituksen kustannuksista on olennaisesti erilainen ns. ruskeiden toimintojen suhteen. Ruskea taksonomia pyrkii tunnistamaan kohteet, jotka ovat haitallisia kestävyystavoitteiden kannalta. Tällöin on vaikeaa nähdä, että ne tahot, joiden toiminnalle olisi tulossa ruskea status, olisivat motivoituneita ryhtymään toimiin tuon luokituksen vahvistamiseksi. Tämän valossa onkin pidettävä tarkoituksenmukaisempaan, että ruskeiden luokitusten toteutusmekanismi ei olisikaan taksonomiassa, vaan yleisessä yritysten taloudellisen raportoinnin kontekstissa, johon tulisi lisätä kestävyystavoitteen saavuttamisen kannalta keskeisiä avoimuusvelvoitteita, jotka konkretisoituisivat toiminnan luokitteluna, ennalta määrättyihin kriteereihin nojautuen.

Jatkovalmistelu. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan taksonomian sisältämien tarkempien teknisten vaatimusten osalta valmistelutyö aloitettaisiin kohdista, jotka koskevat ilmastomuutoksen hillitsemistä ja ilmastomuutokseen sopeutumista. Talousvaliokunta katsoo, että tässä olisi tärkeää nostaa prioriteetiksi myös kiertotalouden, jätteen synnyn ehkäisyn ja kierrätyksen edistäminen. Luokitusjärjestelmän soveltaminen kiertotalouteen olisi omiaan vahvistamaan sijoittajien kiinnostusta kiertotalouden liiketoimintamallien rahoittamiseen.

Jatkovalmistelussa tulee myös huomioida, että kestävyysriskien ja -vaikutusten yksityiskohtaiset raportointivelvoitteet näyttäisivät muodostuvan ongelmaksi siltä osin kuin vielä ei ole olemassa keinoja saada sijoituskohteina toimivilta tahoilta tietoa eikä saatava tieto ole yhteismitallista. Tällä hetkellä finanssialan yrityksiin kohdistuva tiedonantovaatimuksia koskeva asetus on huomattavasti pidemmällä valmistelussa kuin kestävyysluokittelua koskeva asetus.

Talousvaliokunta korostaa, että sääntelyn johdonmukaisuuden turvaamiseksi kestävyyskriteerien olisi tarkoituksenmukaista perustua olennaisilta osiltaan jo olemassa olevaan EU-lainsäädäntöön tai kansainvälisesti tunnustettuihin sertifikaatteihin. Jatkovalmistelussa on syytä selvittää myös, sovelletaanko taksonomia yksinomaan EU:n alueella sijaitseviin sijoituskohteisiin vai myös kolmansien maiden toimijoihin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto TaVL 70/2018 vp

Helsingissä 5.3.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Touko Aalto vihr
jäsen Harry Harkimo liik
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
varajäsen Lasse Hautala kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller