

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan (ESG) liittyvän luokitustoiminnan läpinäkyvyydestä ja eheydestä (ESG-luokitustoiminta)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan (ESG) liittyvän luokitustoiminnan läpinäkyvyydestä ja eheydestä (ESG-luokitustoiminta) (U 34/2023 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Milla Kouri, valtiovarainministeriö
- johtava asiantuntija Nina Männynmäki, Finanssivalvonta
- toimitusjohtaja Annu Nieminen, Upright Oy
- juristi Aleksi Kaakinen, Finanssiala ry
- johtava asiantuntija Ville Kajala, Keskuskauppakamari

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ympäristöministeriö
- Suomen ympäristökeskus
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei huomautettavaa:

- työ- ja elinkeinoministeriö

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 13.6.2023 lainsäädäntöehdotuksen ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan (ESG) liittyvän luokitustoiminnan läpinäkyvyydestä ja eheydestä (COM(2023) 314 final). Lainsäädäntöehdotus on osa komission laajempaa kestävästä rahoituksen strategian toimenpidekokonaisuutta. Lainsäädäntöehdotuksella pyritään edistämään sijoittajien, yritysten ja muiden toimijoiden mahdollisuutta arvioida kestävyystekijöitä entistä paremmin samalla varmistamalla ESG-luokitusta koskevan tiedon luotettavuus aikaisempaa kattavammin. ESG-luokitusta käytetään kasvavassa määrin apuna muun muassa sijoituspäätöksiä tehdessä. ESG-luokitustoimintaa koskevassa lainsäädäntöehdotuksessa asetetaan ESG-luokitusten tarjoajille, jäljempänä ESG-luokittajille, tiedonantovelvoitteita, organisatorisia vaatimuksia sekä EU-tasoinen valvontakehikko. Ehdotuksessa otetaan huomioon myös kolmannen maan ESG-luokittajat, jotka tarjoavat palveluitaan EU:ssa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa kestävästä rahoitukseen liittyvien sisämarkkinoiden toimivuuden kehittämistä ja markkinoiden läpinäkyvyyden lisäämistä. Valtioneuvosto kannattaa asetusehdotuksen tavoitetta. Sijoittajien ja muiden toimijoiden tarve saada ESG-tietoa on kasvanut markkinoilla. On tarpeellista varmistaa, että markkinoilla välitetään luotettavaa ja läpinäkyvää tietoa myös ESG-luokitusten osalta. Valtioneuvosto katsoo, että lainsäädännön tulee edistää sijoittajansuojaa sekä markkinoiden kehittymistä samalla edistäen rahoitusvakautta.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että ehdotuksen tarkoituksena on edistää läpinäkyvyyttä markkinoilla mm. ESG-luokitusten luonteesta sekä niihin käytetyistä menetelmistä ja datasta puuttumatta ESG-luokitusten sisältöön. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tiedonantovelvoitteet ja tiedonanto ovat tarkoituksenmukaisia niin ESG-luokittajan ja tiedonannon kohteen, kuten yleisön tai asiakkaan, näkökulmasta. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota, että ESG-luokittajia koskevan lainsäädännön tulee olla oikeasuhteista ja ottaa huomioon erilaiset ja eri kokoiset toimijat.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotetun sääntelyn soveltamisalan tulee olla yhdenvertainen samankaltaisia ja -tyyppisiä palveluita tarjoavien tahojen kesken. Lisäksi soveltamisalan ja sen rajausten sekä määritelmien tulee olla selkeitä, jotta vältytään tulkintaepäselvyyksiltä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, ettei ehdotettu lainsäädäntö heikennä ESG-luokitusten tarjontaa kansallisesti tai EU-tasolla. Kolmansien maiden ESG-luokittajia koskeva sääntely on tervetullutta, mutta on tarve varmistua sen käytännön toimivuudesta neuvottelujen aikana.

Lähtökohtaisesti ESG-luokittajat tarjoavat palveluitaan rajojen yli ja täten EU-tason valvontaa voi pitää oikeasuhteisena ja sisämarkkinoita harmonisoivana toimenpiteenä. Kuitenkin on varmistettava, että EU-tason valvonta on oikeasuhteista myös pienille ESG-luokittajille, eikä aiheuta markkinoille tulon esteitä. Valtioneuvosto toteaa kuitenkin, että ESMA:lle keskitettävien suorien toimivaltuuksien on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Myös komissiolle siirrettävän toimivallan on oltava perusteltua, täsmällistä ja tarkkarajaista.

Valiokunnan lausunto TaVL 18/2023 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Komissio antoi 13.6.2023 asetusehdotuksen ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan (ESG) liittyvän luokitustoiminnan läpinäkyvyydestä ja eheydestä (COM 2023/314 final). ESG-luokitustoimintaa koskevassa asetusehdotuksessa asetetaan ESG-luokitusten tarjoajille (ESG-luokittajat) tiedonantovelvoitteita, organisatorisia vaatimuksia sekä perustetaan EU:n tasoinen valvontakehikko. Ehdotuksessa otetaan huomioon myös kolmansien maiden ESG-luokittajat, jotka tarjoavat palveluitaan EU:n alueella. ESG-luokituksia käytetään enenevässä määrin apuna muun muassa sijoituspäätöksiä tehtäessä.

Ehdotus on osa laajempaa kestävästä rahoituksen strategian toimenpidekokonaisuutta ja sen tavoitteena on varmistaa ESG-luokituksia koskevan tiedon luotettavuus ja vertailukelpoisuus sekä parantaa sijoittajien, yritysten ja muiden toimijoiden mahdollisuuksia arvioida kestävyystekijöitä entistä kattavammin. Näin voitaisiin edistää myös EU:n vihreän kehityksen ohjelman (green deal) ja YK:n kestävyystavoitteiden saavuttamista sisämarkkinoita aiempaa tehokkaammin hyödyntäen.

Talousvaliokunta pitää ehdotuksen tavoitteita ESG-luokitusten paremmasta läpinäkyvyydestä ja luotettavuudesta kannatettavina ja kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

Keskeisten ehdotusten arviointia

Soveltamisala

Asetusehdotus koskee ESG-luokittajia, jotka tarjoavat ESG-luokituksia säännellyille rahoitusmarkkinatoimijoille, yrityksille tai julkisesti. Asetusehdotus sisältää myös useita ESG-luokituksia ja ESG-luokittajia koskevia määritelmiä, jotka vaikuttavat siihen millaista toimintaa ja millaisia toimijoita asetusehdotus koskee. Useissa asiantuntijalausunnoissa asetusehdotuksen soveltamisalaa pidetään ainakin tiettyjen toimijoiden näkökulmasta epäselvänä tai ehdotuksen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta epäonnistuneena. Ehdotettu sääntely koskisi kaikenkokoisia toimijoita samalla tavoin riippumatta siitä, minkälaiset mahdollisuudet niiden toiminnalla on vaikuttaa yksittäisten yhtiöiden asemaan markkinoilla tai markkinoiden toimintaan ylipäätään.

ESG-raakadata. Asetusehdotus ei koske ESG-raakadataa eli ESG-dataa, joka ei sisällä luokitus- tai pisteytyslementtejä ja joka muodostaa pohjan ehdotuksessa tarkoitetuille ESG-luokituksille ja -pisteytyksille. Talousvaliokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa todetaan, että ESG-raakadatalle on erityisesti tulevaisuudessa merkittävä rooli yritysten arvoketjuissa ja niiden vastuullisuusraportoinnissa. Vaarana on, että ESG-raakadatan jättäminen soveltamisalan ulkopuolelle voi kannustaa markkinatoimijoita toimimaan ehdotuksen tavoitteiden vastaisesti ei-läpinäkyvin ja ei-vakiintunein menetelmin tuotetun datan pohjalta. Talousvaliokunta yhtyy asiantuntijalausunnoissa esitettyyn huoleen ja katsoo, että jatkoneuvotteluissa tulisi tarkoin harkita mahdollisuutta ulottaa asetuksen metodologioita koskevia läpinäkyvyysvaatimuksia myös raakadatan keräämiseen.

Valiokunnan lausunto TaVL 18/2023 vp

Finanssialan yritykset. Soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu myös ESG-luokitukset, jotka ovat instituutioiden sisäisessä käytössä ja joita ei ole tarkoitus julkaista. Tämä soveltamisalarajaus aiheuttaa epäselvyyttä siitä, miltä osin ehdotus koskee finanssialan yrityksiä. Asiantuntijalausuntojen mukaan on haastavaa arvioida, koskeeko se esimerkiksi yleisölle jaettavia osake- tai muun arvopaperitutkimuksen sisältämiä arvioita kohdeyrityksestä. Lausunnoissa esitetään, että soveltamisalan ulkopuolelle rajataan kaikki sellainen finanssialan yritysten liiketoiminta, jonka pääasiallisena tarkoituksena on tarjota asiakkaille tietoa sijoituskohteista. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että ehdotuksen soveltamisalaa koskevia säännöksiä selkeytetään niin, että soveltamisala koskee niitä toimintoja, joilla on aidosti merkitystä ESG-luokituksen kannalta ja että yrityksille on selvää, miltä osin niiden toiminta kuuluu asetusehdotuksen soveltamisalaan.

Asetusehdotuksen mukaan soveltamisalaan eivät myöskään kuuluisi sellaiset ESG-luokitukset, jotka ovat unionissa toimivien säänneltyjen rahoitusalan yritysten laatimia. Nämä yritykset on määritelty tyhjentävästi asetusehdotuksen 3 artiklassa. Yhdessä asiantuntijalausunnossa on kiinnitetty huomiota siihen, että lista ei sisällä EU:n vakavaraisuusasetuksen 10 artiklassa ja talletuspankkien yhteenliittymästä annetussa laissa tarkoitettuja talletuspankkien yhteenliittymien keskusyhteisöjä, jotka ovat tyypillisesti osuuskuntamuotoisia. Talousvaliokunta yhtyy asiantuntijalausunnossa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan ehdotuksen 3 artiklan soveltamisalarajaus huomioden olisi epäjohdonmukaista sisällyttää talletuspankkien yhteenliittymien keskusyhteisöt asetuksen soveltamisalan piiriin.

Pienet ja keskiuuret yritykset

Asetusehdotuksen lähtökohtana on, että se koskee samalla tavoin kaikenkokoisia yrityksiä. EU:n tason valvontaviranomaisena toimiva Euroopan arvopaperiviranomainen ESMA voisi kuitenkin sille asetuksessa delegoidun toimivallan nojalla antaa pk-yrityksille joustoja asetuksen mukaisista tiedonantovelvoitteista ja intressiristiriitojen ehkäisyä koskevista vaatimuksista. Asetusehdotuksen valmistelun tässä vaiheessa ei kuitenkaan ole tarkkaa tietoa siitä, mitä nämä pk-yrityksille mahdollisesti annettavat joustot olisivat, joten ehdotuksen kaikkia vaikutuksia pk-yritysten toimintaan ei ole mahdollista arvioida. Talousvaliokunta viittaa saamiinsa asiantuntijalausuntoihin ja toteaa, että ehdotuksella on heikentäviä vaikutuksia sekä pienten ESG-luokittajien toimintaedellytyksiin että pk-yritysten mahdollisuuksiin hankkia ESG-luokitus, jolloin uhkana on, että niiden rahoituksen saatavuus vaikeutuu ja kallistuu.

Useissa asiantuntijalausunnoissa on esitetty vakava huoli siitä, että ehdotuksen mukainen tiukka sääntely voi uhata pienten ESG-luokittajien toimintaedellytyksiä ja muodostua tosiasialliseksi markkinoille tulon esteeksi. Ehdotus aiheuttaa yrityksille kustannuksia, jotka liittyvät toimiluvan hakemiseen, vuotuisen valvontamaksuun ja asetusehdotuksen edellyttämiin yritysten sisäisiin prosesseihin. Asiantuntijalausuntojen mukaan näistä kustannuksista pk-yritysten näkökulmasta sisäisiin prosesseihin ja lisääntyvään byrokraatiaan liittyvät kustannukset olisivat kaikkein merkittävimmät. Lisääntyneet kustannukset voisivat merkittävästi haitata niiden markkinoille tuloa, vähentää sijoittajien kiinnostusta sijoittaa etenkin alkuvaiheen yrityksiin ja jopa pakottaa pieniä toimijoita poistumaan markkinoilta. Tämä merkitsisi väistämättä innovaatiotoiminnan vähenemistä ja markkinoiden keskittymistä isoille kansainvälisille toimijoille, joista suurin osa on muita kuin eurooppalaisia yrityksiä.

Valiokunnan lausunto TaVL 18/2023 vp

Ehdotuksen mukaan intressiristiriitojen ehkäisemiseksi ESG-luokittaja ei saisi tarjota palveluita tai harjoittaa toimintaa, joka koskee konsultointia, luottoluokitusta, vertailuarvojen kehittämistä, sijoitustoimintaa, tilinpäätöstöimintää taikka pankki-, vakuutus- tai jälleenvakuutustoimintaa. Lisäksi rajoitetaan radikaalisti ESG-toimintaa harjoittavien yritysten työntekijöiden omistuksia analysoitavissa yhtiöissä. Talousvaliokunta pitää sekä markkinoiden toimivuuden että ESG-luokitustoiminnan uskottavuuden ja luotettavuuden näkökulmasta erittäin tärkeänä ehdotuksen tavoitetta estää toiminnasta mahdollisesti aiheutuvat intressiristiriidat. Valtioneuvoston kirjelmässä sekä muutamassa asiantuntijalausunnossa kuitenkin todetaan, että ESG-luokittajien liiketoimintamallit voivat erota toisistaan suuresti, ja myös valitulla liiketoimintamallilla on vaikutusta intressiristiriitojen todennäköisyyteen eli lähinnä siihen, millaiset mahdollisuudet niillä on vaikuttaa yksittäisten yhtiöiden osakekursseihin. Muutamassa asiantuntijalausunnossa todetaan, että nämä ehdotukset voivat olennaisesti vaikeuttaa pienten ESG-luokittajien rekrytointia, jos analyysityöhön osallistuvilla työntekijöillä ei saa olla omistuksia analysoitavissa yrityksissä siinäkään tapauksessa, että esimerkiksi kyseisen ESG-luokittajan soveltaman datavetoisen liiketoimintamallin vuoksi sen tekemillä analyyseillä ei ole käytännössä mahdollista vaikuttaa markkinoiden toimintaan tai osakekursseihin tai analyysin kohteena ovat laajasti listatut yhtiöt.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että sääntelyllä voidaan varmistaa ESG-luokituksen luotettavuus ja ehkäistä tehokkaasti mahdolliset eturistiriitatilanteet. Valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota sääntelyn oikeasuhtaisuuteen, jotta velvoitteet eivät muodostu pienille toimijoille mahdottomiksi toteuttaa. Talousvaliokunta viittaa saamiinsa asiantuntijalausuntoihin ja katsoo, että erityisesti pienten ESG-luokittajien näkökulmasta on olennaista, että sääntelyn vaikutukset ja mahdolliset niitä koskevat helpotukset ovat selkeästi niiden tiedossa valmistelun varhaisessa vaiheessa, jotta niillä on realistiset mahdollisuudet arvioida toimintansa ja muokata se sääntelyn vaatimuksia vastaavaksi.

EU:n kestävä rahoitusta koskevan lainsäädännön riippuvuus ESG-luokituksista

Talousvaliokunta viittaa saamiinsa asiantuntijalausuntoihin, joiden mukaan EU:n kestävä rahoituksen toimintaohjelmaan liittyvä lainsäädäntö on lisännyt markkinatoimijoiden riippuvuutta ESG-luokituksista. Valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että ESG-luokitustoimintaa koskevan sääntelyn sisällyttäminen EU:n lainsäädäntöön ei saa johtaa vastaavanlaiseen riippuvuuteen ESG-luokituksista kuin mitä tapahtui finanssimarkkinoilla luottoluokitusten osalta. Finanssialaa koskevissa sääntelyissä veloitettiin markkinatoimijat hankkimaan ulkopuolisilta toimijoilta luottoluokituksia, joiden perusteella tehtiin monet keskeiset alan toimijoita koskevat linjaukset ja päätökset. Finanssikriisin kokemusten jälkeen finanssialan EU-sääntelyssä on pyritty vähentämään eri toimijoiden riippuvuutta luottoluokituksista.

Talousvaliokunnan näkemyksen mukaan muuhun sääntelyyn tai valvontakäytänteisiin ei tule ottaa suoria velvoitteita käyttäen ESG-luokituksia tai mekanismeja. Näin pystyttäisiin paremmin välttämään liiallista riippuvuutta ulkopuolisista toimijoista ja hallitsemaan niiden toimintaan liittyviä riskejä EU:n kestävä rahoituksen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.

Valiokunnan lausunto TaVL 18/2023 vp

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta pitää ehdotuksen tavoitteita ESG-luokitustoiminnan luotettavuuden ja luokitustoiminnassa käytettävien metodologioiden läpinäkyvyyden lisäämiseksi sekä intressiristiriitojen ehkäisemiseksi kannatettavina. Hyvin rakennetulla ESG-luokittelulla voidaan myös tehokkaasti ehkäistä viherpesua.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen sekä valtioneuvoston kirjelmässä että useissa asiantuntijalausunnoissa todettuun seikkaan, että ESG-luokittajat ovat hyvin heterogeeninen ryhmä sekä kokonsa että muiden ominaisuuksiensa osalta. Esimerkiksi niiden liiketoimintamallit voivat olla hyvin erilaisia, mikä vaikuttaa olennaisesti muun muassa niiden mahdollisuuksiin vaikuttaa analysoitavien yritysten osakekursseihin ja markkinoiden toimintaan ylipäättään. Näin ollen ehdotuksen vaikutukset eri kokoiisiin ja eri liiketoimintamalleilla toimiviin yrityksiin voivat olla hyvinkin erilaiset. On todennäköistä, että erityisesti pienten ESG-luokittajien toimintaedellytykset heikkenevät ja alalle tulo vaikeutuu, mikä johtaisi markkinoiden keskittymiseen niin, että suuret EU:n ulkopuoliset toimijat hallitsisivat ESG-luokitusta koskevia markkinoita. Talousvaliokunta pitää tämänkaltaista kehitystä EU:n ja Suomen näkökulmasta huolestuttavana. Valiokunta toteaa, että sääntelyn on oltava sen tavoitteisiin nähden oikeasuhtaista niin, etteivät esimerkiksi pienten toimijoiden toimintamahdollisuudet kohtuuttomasti heikkene.

Talousvaliokunta viittaa saamiinsa asiantuntijalausuntoihin ja toteaa, että ehdotuksen soveltamisala on osin epäselvä ja markkinatoimijan voi olla vaikea tietää, kuuluuko sen toiminta sääntelyn soveltamisalan piiriin tai mitä sen toimia sääntely koskee. Tämä johtuu valiokunnan näkemyksen mukaan osin asetusehdotuksessa tehdyistä soveltamisalalinjauksista ja osin siitä, että merkittäviäkin soveltamisalaan liittyviä kysymyksiä on jätetty päätettäväksi myöhemmin delegoiduissa säädöksissä. Valiokunta pitää olennaisen tärkeänä, että olennaiset soveltamisalaa koskevat kysymykset on ratkaistu ja markkinatoimijoiden tiedossa niin aikaisessa vaiheessa, että sääntely täyttää täsmällisyyden, ennakoitavuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto TaVL 18/2023 vp

Helsingissä 19.10.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
varapuheenjohtaja Ville Kaunisto kok
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Kaisa Garedeu ps
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Pia Sillanpää ps
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Juha Viitala sd
varajäsen Pauli Aalto-Setälä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johanna Rihto-Kekkonen