Eduskunnan ympäristövaliokunta
ymv@eduskunta.fi

Viite: U 35/2022 vp.

KESKUSKAUPPAKAMARIN LAUSUNTO KOMISSION EHDOTUKSESTA DIREKTIIVIKSI YRITYSTEN KESTÄVÄÄ TOIMINTAA KOSKEVASTA HUOLELLISUUSVELVOITTEESTA

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt Keskuskauppakamarin lausuntoa valtioneuvoston U-kirjelmästä U 35/2022 vp., joka käsittelee komission ehdotusta direktiiviksi yritysten kestävää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta. Lausuntonaan Keskuskauppakamari esittää kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Keskuskauppakamari pitää komission ehdotuksen tavoitteita kannatettavina erityisesti niiltä osin kuin tavoitteena on ihmis- ja ympäristöoikeuksien toteutuminen, EU:n jäsenvaltioiden yritysvastuuta koskevien lainsäädäntövelvoitteiden harmonisointi sekä EU:n sisämarkkinoilla toimivien yritysten kilpailuneutraliteetin varmistaminen. Sen sijaan vahingonkorvausvastuuseen liittyviä ehdotuksia sekä jäsenvaltioiden yhtiöoikeudellisiin rakenteisiin olennaisesti vaikuttavia ehdotuksia hallituksen jäsenten huolellisuusvelvollisuudesta Keskuskauppakamari pitää erittäin ongelmallisina. Keskuskauppakamari kannattaa U-kirjelmässä esitettyä Suomen kantaa ja pitää sitä tasapainoisena.

Monet yritykset ovat jo nykyisin itsesääntelyn kautta sitoutuneet vastuullisuuden ja kestävyyden edistämiseen. Myös muut viimeaikaiset ja valmisteilla olevat EU-säädökset, kuten kestävyysraportointidirektiivi, kestävän rahoituksen taksonomia sekä sektorikohtainen vastuullisuuteen ja kestävyyteen liittyvä sääntely edellyttävät osaltaan arvoketjujen mahdollisten haitallisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten tunnistamista, ehkäisemistä, lieventämistä, lopettamista ja korjaamista. Itsesääntelyn ja velvoittavan sääntelyn vaikutukset ulottuvat myös sellaisten arvoketjussa olevien yhtiöiden toimintaan, jotka eivät itse ole sääntelyn suoran soveltamisalan piirissä.

Direktiivineuvotteluissa on tärkeää varmistaa, että direktiivistä aiheutuvat velvoitteet ovat johdonmukaiset suhteessa muuhun kestävyyssääntelyyn. Direktiivineuvotteluissa on syytä kiinnittää huomiota myös direktiiviehdotuksen yhdenmukaisuuteen EU:n kilpailulainsäädännön kanssa. Jotta globaalit kestävyyshaasteet pystytään ratkaisemaan, EU-

lainsäädännön tulee kokonaisuutena taata oikeusvarmuus yritysten väliselle yhteistyölle.

Yritysvastuulainsäädännön keskeiset tavoitteet – yritystoiminnasta aiheutuvien haitallisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten tunnistaminen, ehkäisy, lieventäminen, lopettaminen ja korjaaminen – ovat Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan toteutettavissa tehokkaammin EU-lainsäädännön kautta kuin pelkän kansallisen lainsäädännön kautta. Keskuskauppakamari pitää siksi tärkeänä, että Suomi keskittyy tässä vaiheessa EU-lainsäädäntöneuvotteluihin ja luopuu kansallisen yritysvastuulain valmistelusta ennen nyt ehdotetun direktiivin kansallista täytäntöönpanoa. Kuten maaliskuussa työ- ja elinkeinoministeriön julkaisemassa arviomuistiossa[1] esitettiin, yritysvastuulainsäädännön tavoitteiden saavuttaminen pelkällä kansallisella lainsäädännöllä olisi epävarmaa. Kansallinen sääntely aiheuttaisi tässä vaiheessa suomalaisille yrityksille muita yrityksiä korkeampaa sääntelytaakkaa, mikä olisi omiaan heikentämään suomalaisten yritysten kilpailukykyä ja Suomen houkuttelevuutta yritysten sijoittautumispaikkana.

Sääntelyn tarkkarajaisuutta kehitettävä ja säännösten sisältöä täsmennettävä

Jotta direktiiviehdotuksen keskeiset tavoitteet voisivat toteutua, sääntelyn tulisi olla ennakoitavaa ja sen asettamien velvoitteiden riittävän tarkkarajaisia. Velvoitteiden tarkkarajaisuus on välttämätöntä, jotta sääntelyllä voidaan saavuttaa riittävä oikeusvarmuus ja ennakoitavuus varsinkin, kun direktiiviehdotukseen sisältyy myös ehdotukset säännösten rikkomuksista määrättävistä sanktioista sekä vahingonkorvausvastuusta.

Vastaavasti sääntelyn tulee olla riittävän täsmällistä, jotta sääntelyn harmonisointia koskeva tavoite toteutuisi direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa sekä jäsenvaltioiden viranomais- ja tuomioistuinkäytännöissä. Epätäsmälliset ja tulkinnanvaraiset velvoitteet ovat omiaan heikentämään sääntelyn tuomaa oikeusvarmuutta sekä johtaa toisistaan poikkeaviin tulkintoihin eri jäsenvaltioissa. Tämä heikentäisi EU:n sisämarkkinoiden toimivuutta ja vaikeuttaisi useassa eri jäsenvaltioissa toimivien yritysten toimintaedellytyksiä, millä puolestaan voisi olla ennakoimattomia vaikutuksia yritysten rajat ylittävään toimintaan.

Keskuskauppakamari yhtyy U-kirjelmässä esitettyyn valtioneuvoston näkemykseen siitä, että sääntelyn tavoitteet voidaan saavuttaa tehokkaimmin velvoitteilla, jotka ovat yritykselle selkeitä ja realistisia toteuttaa, ja että yrityksillä tulisi olla todelliset mahdollisuudet noudattaa velvoitteita myös sellaisten yritysten arvoketjuun kuuluvien toimintojen osalta, jotka eivät ole yrityksen määräysvallassa. Velvoittavalta lainsäädännöltä tulee Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan myös edellyttää sellaista selkeyttä ja täsmällisyyttä, että sääntelyn perusteella yritykset voivat tunnistaa niiltä edellytettävät

[1] Arviomuistio asianmukaisen huolellisuuden velvoitteesta. Kansallisen yritysvastuulain arviointia. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:24.

toimenpiteet. Tämä seikka korostuu erityisesti niiden ehdotusten osalta, jotka koskevat direktiivin määritelmiä (3 artikla, esimerkiksi vakiintuneen liikesuhteen määritelmä), asianmukaisen huolellisuusvelvoitteen sisältöä (6–8 artiklat ja liitteet) sekä ilmastonmuutoksen torjuntaa (15 artikla). Myös valitusmenettelyä koskevan 9 artiklan henkilöllistä ulottuvuutta on tarpeen täsmentää.

Sääntelyyn on tarpeen sisältyä myös suhteellisuuden elementti. Vaikka direktiivin soveltamisalaa onkin ehdotuksessa rajattu vain tietyt kokokriteerit ylittäviin yrityksiin, direktiivin keskeiset velvoitteet tulevat arvoketjun kautta tosiasiallisesti ulottumaan myös moniin PK-yrityksiin. Siksi on tärkeää, että direktiivin asettamat velvoitteet ovat oikeasuhtaiset. Yritykset tulevat myös tarvitsemaan ohjeistusta ja työkaluja, joilla ne voivat saada tietoa ja pysyä ajan tasalla direktiiviehdotuksen liitteissä mainittuihin kansainvälisiin sopimuksiin liittyvästä tulkinta- ja soveltamiskäytännöstä. Tähänkin seikkaan on syytä kiinnittää huomiota direktiivineuvotteluissa.

Vahingonkorvausvastuuta koskevat ehdotukset ongelmallisia

Keskuskauppakamari kannattaa U-kirjelmässä omaksuttua kriittistä kantaa vahingonkorvausvastuuta koskeviin ehdotuksiin.

Ehdotetut säännökset vahingonkorvausvastuusta ovat Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan liian ylimalkaiset, jotta niiden perusteella voitaisiin varmistaa yhdenmukainen soveltamiskäytäntö eri jäsenvaltioissa. Ehdotetuissa säännöksissä ei oteta kantaa vahingonkärsijän eikä myöskään vahingonaiheuttajien kannalta olennaisiin vahingonkorvausoikeudellisiin kysymyksiin, vaan ne jäisivät jäsenvaltioiden kansallisen täytäntöönpanon ja oikeuskäytännön varaan. Ehdotus ulottaisi vahingonkorvausvastuun tilanteisiin, joissa yrityksillä ei ole ollut minkäänlaista päätäntävaltaa kyseiseen arvoketjun osaan. Ehdotus poikkeaisi tältä osin keskeisistä vahingonkorvausoikeuden periaatteista, kuten tuottamusta ja riittävää syy-yhteyttä koskevista vaatimuksista. Huomionarvoista on myös se, että direktiiviehdotuksen 8 artiklan mukaan toteutuneiden haittavaikutusten minimoimiseksi vapaaehtoisesti maksettavat korvaukset määräytyisivät suhteessa haittavaikutuksen merkittävyyteen ja laajuuteen sekä yrityksen toiminnan osuuteen haittavaikutuksen synnyssä, kun taas vahingonkorvausvastuuta koskevaan 22 artiklaan tällaisia rajoituksia ei sisälly.

Ehdotetun vahingonkorvausvastuusäännöksen epäselvyyttä korostaa Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan myös direktiiviehdotuksen laaja arvoketjun määritelmä. Arvoketju kattaa laajasti niin tuotteiden tai palvelujen tuotantoon kuuluvat toimijat kuin tuotteiden tai palvelujen käyttämisen, jakelun ja hävittämisen sekä kaikki rahoituspalvelut. Yritysten on mahdollista hallita vahingonkorvausvastuuriskiään alihankinnan osalta esimerkiksi *code of conduct* -ehtojen kautta, mutta vastuuriskin hallinta suhteessa asiakassuhteisiin ja tuotteiden hävittämiseen (jätteidenkäsittelyyn) on selvästi vaikeampaa tai jopa mahdotonta. Yrityksen jälkeinen ns. downstream-arvoketju ei välttämättä edes

ole lopullisesti tiedossa tai olemassa tuotetta valmistettaessa tai palvelua tarjottaessa. Lisäksi ehdotus jättää avoimeksi kysymykset vahingonkorvausvastuun jakautumisesta ja takautumisoikeudesta tilanteessa, jossa alihankkija, jossa ihmisoikeus- tai ympäristörikkomus on tapahtunut, on toimittanut tuotteita tai palveluja usealle eri EU-maassa toimivalle yritykselle.

Johdon huolellisuusvelvollisuutta koskevista ehdotuksista tulisi luopua

Keskuskauppakamari yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan yritystoiminnan edellytyksistä tulee säätää erityislainsäädännössä ja neuvotteluissa tulisi pyrkiä johdon huolellisuusvelvollisuutta koskevan 25 artiklan poistamiseen ehdotuksesta.

Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan johdon huolellisuusvelvoitetta koskeva 25 artikla olisi vaikeasti sovitettavissa yhteen osakeyhtiölain keskeisten lähtökohtien kanssa. Pohjoismainen osakeyhtiöiden hallinnointimalli perustuu osakkeenomistajien, hallituksen ja toimivan johdon väliseen selkeään vastuunjakoon. Yhtiön tarkoitusta, johdon huolellisuusvelvoitetta ja johdon vahingonkorvausvastuuta koskevat säännökset pohjautuvat siihen, että osakkeenomistajat ovat maksunsaantijärjestyksessä viimeisenä.

Jo nykyisin yhtiön voitontuottamistarkoitusta arvioidaan kokonaisuutena, ja tarkoituksen täyttäminen edellyttää usein yhteiskunnallisesti hyväksyttävien menettelytapojen noudattamista sellaisissakin tilanteissa, joissa lainsäädäntö ei siihen pakota (HE 109/2005 vp, s. 39). Komission ehdotuksen tyyppisen sääntelyn tarvetta on Suomessa selvitetty vuonna 2020 valmistuneessa VN TEAS -selvityksessä.[2] Selvityksen johtopäätöksenä oli, ettei osakeyhtiölakia ole tältä osin tarve muuttaa.

Direktiiviehdotuksen mukaan johdon velvollisuus toimia huolellisesti yhtiön edun mukaisesti kytkettäisiin mukaan lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin kestävyysnäkökohdat. Keskuskauppakamari kiinnittää huomiota siihen, että yhtiöoikeudessa johdon huolellisuusvelvollisuus on kiinteästi kytköksissä johdon vahingonkorvausvastuuseen. Direktiiviehdotus ei millään tavalla määrittele sitä, minkä sidosryhmien etua ja miten johdon on edistettävä, kun kestävyysnäkökohtiin liittyvät sidosryhmien intressit ovat ristiriidassa keskenään eikä kaikkia intressejä voida toteuttaa yhtä aikaa. Ehdotettu velvoite altistaisi siksi yhtiöiden johdon monenlaisille vastuuriskeille. Ehdotus olisi Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan myös omiaan heikentämään osakkeenomistajien mahdollisuutta valvoa yhtiön johdon toimintaa.

[2] Airaksinen ym: Selvitys osakeyhtiölain muutostarpeista kilpailukykytekijänä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:39.

Myös 26 artiklaan sisältyvät säännökset ovat Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan ongelmallisia johdon vastuuriskien näkökulmasta ja toisaalta tarpeettomia asianmukaisen huolellisuusvelvoitteen täytäntöönpanon näkökulmasta.

KESKUSKAUPPAKAMARI

Ville Kajala
Johtava asiantuntija