Talousvaliokunta

Lausunto
30.5.2022

TYÖ- ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO U 35/2022 vp.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemien 31.5.2022

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yritysten kestävää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta (KOM(2022) 71 lopullinen)

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lausuntonaan keskeisimpiä huomioita U-kirjelmän (U 35/2022 vp) ehdotuksista Suomen kannoiksi.

Yleinen asianmukaista huolellisuutta koskeva sääntely

U-kirjelmässä kannatetaan keskeisiltä osin direktiiviehdotuksen yleistä asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta koskevia säännöksiä. Ehdotus yhdenmukaistaisi Euroopan unionin alueella toimivia yrityksiä koskevaa sääntelyä ja pyrkisi varmistamaan yrityksille tasavertaiset kilpailuolosuhteet. On tärkeää, että sääntely muodostaa kokonaisuutena yritykselle selkeän toimintaympäristön. U-kirjelmän mukaan sääntelyn tavoitteet voidaan saavuttaa tehokkaimmin velvoitteilla, jotka ovat yritykselle selkeitä ja realistisia toteuttaa.

U-kirjelmän mukaan sääntelyn tulisi olla riittävän yksiselitteistä ja sen kansallisen toimeenpanoliikkumavaran suhteellisen kapeaa, jotta vältetään sääntelyn tosiasiallinen pirstaloituminen EU:n tasolla. Sääntelyn tulisi turvata kaikille soveltamisalaan kuuluville yrityksille tasapuoliset toimintaolosuhteet.

U-kirjelmässä pidetään lähtökohtaisesti hyvänä sääntelyn tavoitteita tuoda käytössä olevassa yrityksiä koskevassa vapaaehtoisessa ohjeistuksessa (OECD:n toimintaohjeet monikansallisille yrityksille, YK:n ihmisoikeuksia ja yrityksiä koskevat ohjaavat periaatteet) omaksuttuja elementtejä osaksi EU:n laajuista lainsäädäntöä. Tähän kehitykseen liittyy kuitenkin haasteita, sillä ohjeet ovat muotoilultaan tavoitteellisia ja monitulkintaisia eivätkä aina sisällä sellaisia yksiselitteisiä sääntöjä, jotka suoraan olisivat siirrettävissä lainsäädäntöön. On välttämätöntä, että myös niiltä osin kuin sääntelyä johdetaan yrityksiä koskevista ohjeista, sääntelyn olisi oltava riittävän yksiselitteistä ja sen olisi ilmaistava täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ne velvoitteet, joita yrityksille asetetaan.

U-kirjelmässä pidetään hyvänä sääntelyratkaisua, jossa direktiiviehdotuksen liitteeseen on koottu ihmisoikeuksia, työelämän oikeuksia ja merkityksellisiä haitallisia ympäristövaikutuksia säätelevät kansainväliset sopimukset, ja täsmennetty miltä osin niiden velvoitteet tulee huomioida yritystoiminnassa. Sääntelyn selkeyteen ja yritysten mahdollisuuksiin noudattaa kansainvälisten sopimusten velvoitteita on kuitenkin kiinnitettävä huomioita.

Soveltamisala arvoketjussa

U-kirjelmässä pidetään lähtökohtaisesti hyvänä asianmukaiseen huolellisuuteen kuuluvien toimien ulottamista arvoketjuun. Yrityksillä tulisi kuitenkin olla todelliset mahdollisuudet noudattaa velvoitteita myös sellaisten yritysten arvoketjuun kuuluvien toimintojen osalta, jotka eivät ole yrityksen määräysvallassa. U-kirjelmässä kiinnitetään huomiota siihen, kuinka realistista on, että käytännössä yrityksillä tulisi olla riskien hallintaan liittyvät sopimukset sekä suorien että vakiintuneiden epäsuorien liikekumppaneiden kanssa.

Pienet ja keskisuuret yritykset toimivat osana soveltamisalaan kuuluvien yritysten arvoketjuja, joten sääntely vaikuttaa välillisesti myös näiden yritysten toimintaan. U-kirjelmässä pidetään tärkeänä, että sääntelyssä otetaan huomioon pk-yritysten toimintamahdollisuudet niissä tilanteissa, joissa sääntely edellyttää soveltamisalaan kuuluvilta suurilta yrityksiltä toimia suorassa tai epäsuorassa sopimussuhteessa kanssaan oleviin pk-yrityksiin.

Soveltamisala yrityksiin

U-kirjelmässä tuetaan komission ehdottamaa soveltamisalaa ja pidetään soveltamisalan rajausta riskipitoisilla aloilla toimiviin yrityksiin yritysten sääntelytaakan ja suhteellisuusperiaatteen toteutumisen kannalta järkevänä. U-kirjelmässä pidetään tärkeänä, että direktiivin soveltamisala säilyisi kunnianhimoisena. Soveltamisalan laajentamista voitaisiin arvioida sen jälkeen, kun sääntelyn käytännön soveltamisesta on kokemusta. Soveltamisalaa olisi myös tarkasteltava ja tarvittaessa selkeytettävä esimerkiksi yrityksen määritelmän osalta.

Ympäristöä koskeva sääntely

U-kirjeen mukaan direktiiviehdotus täydentää tarpeellisella tavalla EU:n ympäristösääntelyä, kun velvoitteet ulottuvat yrityksen arvoketjuihin myös unionin alueen ulkopuolella, jossa merkittävä osa EU:n tuotannon ympäristöhaitoista voi tapahtua. Ympäristövaikutuksia koskevien säännösten harmonisointi on välttämätöntä tiettyjen, valtioiden rajat ylittävien, vaikutusten torjumiseksi.

U-kirjelmässä katsotaan, että ilmastonmuutoksen torjunta tulisi sisällyttää yrityksille säädettävään huolellisuuden velvoitteeseen. Huolellisuuden velvoitteen tulisi Pariisin ilmastosopimuksen mukaisesti pyrkiä rajoittamaan maapallon keskilämpötilan nousu enintään 1,5 asteeseen (esiteolliseen aikaan verrattuna). Yrityksillä tulisi olla selkeät prosessit oman, tytäryhtiöiden ja vakiintuneiden liikekumppaneiden toiminnasta aiheutuvien ilmastovaikutusten tunnistamiseen, ehkäisemiseen ja vähentämiseen sekä toteutettujen toimenpiteiden seurantaan ja niiden tulisi raportoida omista ilmastotavoitteistaan osana huolellisuusvelvoitetta.

Myös Pariisin ilmastosopimus voisi sisältyä direktiivin liitteessä mainittuihin kansainvälisiin sopimuksiin.

Yhtiöiden kestävää hallinnointia koskeva sääntely

Yhtiön johdon huolellisuusvelvollisuudesta säätämisellä ei U-kirjelmän mukaan ole lisäarvoa ehdotuksen asianmukaista huolellisuutta koskevien tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

U-kirjelmän mukaan olisi ensisijaisesti pyrittävä johdon huolellisuusvelvollisuutta koskevan 25 artiklan poistamiseen ehdotuksesta. Jos tämä ei ole mahdollista, on varmistuttava siitä, että kansallinen yhtiö- ja erityislainsäädännön soveltamiseen perustuva nykytila voidaan säilyttää.

EU-tasoisen pakottavan ja yksityiskohtaisen sääntelyn laatiminen yhtiön johdon yleisten velvollisuuksien määrittämiseksi on haastavaa, sillä jäsenvaltioiden sääntelyjärjestelmät poikkeavat toisistaan merkittävästi. Harmonisointipyrkimys voi johtaa merkittäviin yhtiöoikeudellisten rakenteiden muutoksiin ja oikeudelliseen epäselvyyteen. Ehdotettu sääntely on myös epäselvää ja siihen liittyy kansallisia haasteita mitä ehdotuksen mukaiset osakeyhtiön johdon huolellisuus- ja muut velvoitteet tarkoittavat suhteessa yhtiön ja sen sidosryhmien etuun. Ehdotus voisi vaikuttaa toimielinten väliseen toimivallan jakoon ja vastuisiin sekä voisi johtaa riskin ja määräysvallan välisen symmetrian rikkoutumiseen ja kysymyksiin siitä, minkä sidosryhmän etua on edistettävä sellaisissa tilanteissa, joissa sidosryhmien intressejä ei voida toteuttaa samanaikaisesti.

Sääntelyn valvonta, seuraamukset ja vahingonkorvausvastuu

U-kirjelmän mukaan sääntelyn seuraamuksissa olisi vahingonkorvausmekanismeihin nähden ensisijaista painottaa sitä, että viranomaisten käytössä ovat tehokkaat ja erilaisiin tilanteisiin soveltuvat hallinnolliset seuraamukset. Valvonnan toimivuuden varmistamiseksi on tärkeää, että sääntely varmistaa yhdenmukaiset täytäntöönpanomallit eri jäsenvaltioiden välillä.

Direktiiviehdotuksen 22 artiklan vahingonkorvausta koskevien säännösten soveltamisala vaatii täsmentämistä muun muassa tiettyjen epäjohdonmukaisuuksien sekä tulkinnanvaraisten kirjausten osalta. Ehdotus poikkeaa Suomen kansallisen vahingonkorvausoikeuden tuottamusta ja riittävää syy-yhteyttä koskevista vaatimuksista. Myöskään vastuullisten tahojen keskinäisen vastuunjaon perusteita ei sisälly ehdotukseen. Tämä voi johtaa siihen, että ehdotuksen perusteella vastuuseen joutuvalla suomalaiselle yhtiölle voi tulla lopullinen vastuu arvoketjun toisen yrityksen aiheuttamasta vahingosta. Mahdollista on myös se, että esimerkiksi kolmansissa maissa aiheutuvien, samaan toimintaan liittyvien tahojen korvausvastuu kumuloituu yrityksille, joiden kotijäsenvaltion lainsäädännön vahingonkärsijät arvioivat itselleen edullisemmaksi.

Jäsenvaltioilla voi olla olennaisesti erilaisia näkemyksiä vahingonkorvaussäännökseen liittyen. U-kirjelmässä katsotaan, että Suomi voisi kannattaa vahingonkorvausta koskevien säännösten käsittelyn eriyttämistä neuvottelujen aikana, jos se on tarpeen asianmukaista huolellisuutta koskevien osuuksien käsittelyn sujuvuuden varmistamiseksi.

Liisa Huhtala
hallitusneuvos