Seppo Villa
OTT, kauppaoikeuden professori
Helsingin yliopisto

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa asiassa HE 20/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (jäljempänä ”**Hallituksen esitys**”).

Lausun kunnioittavasti seuraavaa.

1 Mistä asiassa on kysymys?

Hallituksen esityksen tarkoituksena on panna osaltaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2464 asetuksen (EU) N:o 537/2014, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta (jäljempänä ”**kestävyysraportointidirektiivi”**[1] tai ”**raportointidirektiivi”**). Direktiiviä sovelletaan 1.1.2024 ja sen jälkeen alkavina tilikausina.[2]

Hallituksen esityksen (s. 14) tarkoituksena on panna täytäntöön kestävyysraportointidirektiivin edellyttämät kansalliset säännökset sekä velvoittaa direktiivin tarkoittamat yritykset kestävyysraportoinnin ohella tilinpäätöstietojensa digitaaliseen rekisteröimiseen. Direktiiviperusteisilla uusilla säännöksillä varmistetaan, että sijoittajilla ja muilla sidosryhmillä on käytettävissään tiedot, joita ne tarvitsevat arvioidakseen ilmastonmuutoksesta ja muista kestävyyskysymyksistä aiheutuvia riskejä. Uudet säännökset myös edesauttavat avoimuuden kulttuurin aikaansaamista kysymyksissä, jotka koskevat yritysten vaikutuksia ihmisiin ja ympäristöön. Pidemmällä tähtäimellä tavoitellaan yritysten raportointikustannusten vähenemistä tietovaatimusten yhdenmukaistamisen myötä.

2 Arviointia

Kestävyysraportointidirektiivin (1) kohdan mukaan Euroopan komissio sitoutui 11 päivänä joulukuuta 2019 antamassaan tiedonannossa ”Euroopan vihreän kehityksen

[1] (Engl. Corporate Sustainability Reporting Directive, **CSRD**).

[2] Raportointidirektiivillä on liityntä EU:ssa parhaillaan valmisteilla olevaan **asianmukaista huolellisuusvelvoitetta koskevaan direktiiviin** (so. komission ehdotus 23.2.2022 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yritysten kestävää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta (COM(2022) 71 final)). Mainittu **direktiiviehdotus koskee suuryritysten velvoitteita, kun on kyse toteutuneista ja mahdollisista niiden itsensä, tytäryrityksen tai liikekumppanin aiheuttamista haitallisista vaikutuksista ihmisoikeuksille ja ympäristölle. Siinä ehdotetaan myös säännöksiä velvoitteiden rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista ja siviilioikeudellisesta vastuusta.** Lisäksi direktiiviehdotus velvoittaa laatimaan suunnitelman sen varmistamiseksi, että yrityksen liiketoimintamalli ja -strategia ovat Pariisin ilmastosopimuksen 12.12.2015 tavoitteen mukaisia

ohjelma", jäljempänä **"vihreän kehityksen ohjelma**", tarkastelemaan uudelleen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/34/EU säännöksiä, jotka koskevat muiden kuin taloudellisten tietojen raportointia. Vihreän kehityksen ohjelma on unionin uusi kasvustrategia. Sen tavoitteena on tehdä unionista moderni, resurssitehokas ja kilpailukykyinen talous, jossa kasvihuonekaasujen nettopäästöistä pyritään eroon vuoteen 2050 mennessä.

Kestävyysraportointidirektiivi korvaa vuonna 2014 annetun muun kuin taloudellisen tiedon raportointia koskevan direktiivin (2014/95/EU), jonka tarkoittamien tiedonantovelvoitteiden noudattaminen on tahdonvaltaista. Uudella direktiivillä pyritään edistämään tehokkaammin pääomavirtojen ohjautumista kestäviin sijoituskohteisiin. Tämä edellyttää, että nykyistä useammat yritykset julkaisevat kattavampaa ja laadukkaampaa tietoa kestävyysnäkökohdista. Sijoittajien lisäksi yritysten toiminnan vaikutukset ihmisiin ja ympäristöön kiinnostavat myös kuluttajia, kansalaisjärjestöjä, työntekijöitä ja monia muita sidosryhmiä.

Direktiivillä ja siinä komissiolle delegoidulla asetuksenanto-oikeudella asetetaan yrityksille seikkaperäiset tiedonantovaatimukset **toiminnan vaikutuksista kestävyysseikkoihin samoin kuin niiden vaikutuksesta yritykseen.** Kaksinkertainen olennaisuusmekanismi on tapa vastata siihen, että kestävyysraportointi on oikeassa suhteessa ja linjassa Euroopan unionin asettamien tavoitteiden kanssa lisätä avoimuutta ja vähentää ympäristöriskejä.

Vaadittavat tiedot esitetään **toimintakertomuksessa omana osionaan eli kestävyysraporttina**. **Toimintakertomus kestävyysrapotteineen liitetään yrityksen taloudellista tulosta ja asemaa koskevaan tilinpäätökseen, jolloin nämä asiakirjat muodostavat yhtenäisen informaatiokokonaisuuden niin sijoittajille kuin muille sidosryhmille kansalaisyhteiskunnassa**. Tilinpäätöksen tavoin **kestävyysraportti varmennetaan** ulkopuolisen tilintarkastajan tai – jos jäsenvaltio hyödyntää direktiivin sallimaa optiota – direktiivissä tarkoitetun riippumattoman varmennustoimijan (kestävyysraportointitarkastaja) antamalla lausunnolla.

Kuten Hallituksen esityksessä (s. 7) todetaan, kestävyysraportin tulee sisältää informaatiota yhtäältä asianomaisen **yrityksen toiminnan vaikutuksista ihmisiin ja ympäristöön ja toisaalta siitä, miten kestävyysseikat vaikuttavat yritykseen.** Tässä tarkoituksessa esitetään muun muassa tiedot liiketoiminnan suhteesta kestävyysseikkoihin, yrityksen kestävyysseikkoja koskevista tavoitteista ja riskeistä sekä asianmukaista huolellisuutta varmentavista menettelyistä yrityksessä. Seikkaperäisesti vaatimuksista säädetään **raportointistandardeissa**, joista ensimmäiset komissio antaa asetuksellaan sille direktiivissä delegoidun säädösvallan nojalla. Tämä asetus on välittömästi jäsenvaltioita ja direktiivin tarkoittamia yrityksiä velvoittava, joten sen säännöksiä ei tulla erikseen saattamaan voimaan Suomessa.

Kestävyysraportointidirektiivi liittyy osaltaan **yritysvastuun oikeudellistumiseen**. Kestävyysraportointi vahvistaa sijoittajien ja toimintaympäristön mahdollisuutta saada syvällisempi ja kokonaisvaltaisempi kuva ja käsitys yritykseen liittyvistä kestävyys- ja yhteiskuntavaikutuksista sekä niihin liittyvistä riskeistä. Informaation avoimuus onkin omiaan allokoimaan sijoitusresursseja kestävästi toimiviin yrityksiin.

Direktiivi on älykkäästi laadittu. Jotta direktiivin mukaisen osin pakottavan sääntelyn kohteena olevat yritykset voivat raportoida direktiivin mukaisesti, on oltava asioita, joista voidaan raportoida. Siten direktiivi ohjaa sen soveltamisalaan kuuluvia yrityksiä toimimaan raportoitavan sääntelyn mukaisesti.

Hallituksen esitys (s. 14) käsittää **kattavaksi tarkoitetulla tavalla ehdotukset velvoitteista, joista säädetään kestävyysraportointidirektiivissä jäsenvaltioita pakottavasti.** Hallituksen esityksen ehdotuksista suurin osa on kestävyysraportointidirektiiviin täytäntöönpanon edellyttämiä. Hallituksen esityksen sivuilla 7-9 lähemmin kuvatulla tavalla direktiivin yleisenä tavoitteena on lisätä avoimuutta yritysten vaikutuksista ihmisiin ja ympäristöön sekä kestävän kehityksen vaikutuksista yrityksiin. Direktiivissä edellytetään, että sen **soveltamisalaan kuuluvat yritykset julkistavat yksityiskohtaisia kestävyystietoja noudattaen komission asetuksella annettavia raportointistandardeja**. Standardoitu esitystapa mahdollistaa eri yritysten kestävyystoimien vertailun. Tätä edesauttaa osaltaan myös vaatimus kestävyysraporttien varmentamisesta tilintarkastajan tai muun vastaavanlaisen asiantuntijatahon toimesta sekä raportoinnin ja varmentamisen kansallinen viranomaisvalvonta.

Hallituksen esityksen kestävyysraportointidirektiivin kansalliset laajennusehdotukset ovat perusteltuja ja kannatettavia. Direktiivin soveltamisalaan välittömästi kuuluvien osakeyhtiöiden ohella Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että velvoitteet kohdistuisivat myös sellaisiin osuuskuntiin, jotka ovat kirjanpitolain (1336/1997 muutoksineen) 1 luvun 4 c §:n tarkoittamalla tavalla suurikokoisia, tai joiden liikkeeseen laskema joukkolaina tai muu arvopaperi on kaupankäynnin kohteena säännellyllä markkinalla eli ns. pörssilistattu. Hallituksen esityksessä on otettu huomioon ryhmärakenteeseen kuuluvia osuuskuntia koskevat kysymykset, eli esitetään sallittavaksi se, että keskusyhteisö laatii niitä koskevan kestävyysraportin. Lisäksi ehdotetaan, että osakeyhtiöiden ja osuuskuntien ohella velvoitteet raportointivelvoitteet kohdistuisivat sellaisiin eläkesäätiöihin ja -kassoihin, jotka ovat kirjanpitolain 1 luvun 4 c §:n tarkoittamalla tavalla suurikokoisia. Lisäksi velvoitteet kohdistuisivat Merimieseläkekassaan ja Maatalousyrittäjien eläkelaitokseen niiden sijoitustoiminnan osalta, sillä kestävyysseikat ovat merkityksellisiä erityisesti sijoitustoiminnalle näissä eläkelaitoksissa.

Huomattava laajennus on se, että yritykset velvoitettaisiin kestävyysraportointinsa ohella toimittamaan myös tilinpäätöksensä ja toimintakertomuksena digitaalisessa muodossa Patentti- ja rekisterihallitukselle, jotta nämä asiakirjat olisivat kansalaisten ja sidosryhmien saatavilla vaivattomasti yhdenmukaisella tavalla, vaikka direktiivin vaatimukset digimuodosta kohdistuvat yksinomaan kestävyysraportin käsittävään

toimintakertomukseen, mutta erottelu hallituksen esityksen (s. 15-16) mukaan tässä suhteessa olisi epätarkoituksenmukaista sijoittajien ja muiden sidosryhmien informaatiotarpeiden täyttämisen kannalta ottaen huomioon, että kestävyysraportin käsittävä toimintakertomus liitetään aina tilinpäätökseen. Nämä asiakirjat muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, jossa tilinpäätösinformaatio osaltaan edesauttaa jäsentämään kestävyysraportin tietojen merkitystä yrityksen toiminnassa.

Hallituksen esityksessä s. 25-26 kestävyysraportointia koskeva erityinen seuraamusuhka on pysytetty hallinnollisena määräytyen tarkkarajaisesti raportin asianmukaiseen ilmoittamiseen rekisteröitäväksi. Tämä on perusteltua ja linjassa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa.

3 Johtopäätöksiä

Kestävyysraportointidirektiivin perusteella sen soveltamisalaan kuuluviin yrityksiin kohdistuu vaateliaampi raportointitaakka kuin pienempiin sekä ETA:n ulkopuolisiin yrityksiin, koska muilla lainkäyttöalueilla ei noudateta direktiivin mukaista lähestymistapaa. Tämä saattaa vaarantaa kilpailuedellytysten tasavertaisuuden EU:n sisämarkkinoilla. Siten soveltamisalan laajennus kolmansien maiden yritysten tietynkokoisiin tytäryrityksiin ja sivuliikkeisiin tai sellaisiin kolmansien maiden yrityksiin, joilla on arvopapereita kaupankäynnin kohteena EU:n pörsseissä, on perusteltua.

Uudet vaatimukset koskevat suuryrityksiä samoin kuin pörssiyrityksiä (pl. mikroyritykset) EU:ssa sekä sellaisia ETA:n ulkopuolisia yrityksiä, joilla on merkittävää toimintaa EU:ssa.[3] Direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi soveltamisrajat olisi voitu asettaa kunnianhimoiseminkin.

On selvää, että raportoinnin laajennus aiheuttaa aluksi lisäkuluja yrityksille, mutta pidemmän ajan kuluessa digitaalisuusvaatimus tuottaa kustannussäästöjä ja lisää tehokkuutta. Digitaalisuusvaatimus on muutoinkin yhteisöoikeuden kehityksen keskiössä. Direktiiviperustaiset raportointivelvoitteet lisäävät kestävyystietojen saatavuutta, luotettavuutta ja vertailukelpoisuutta. Siten sijoittajat voivat ottaa ympäristöriskit ja sosiaaliset riskit paremmin huomioon sijoituspäätöksissään, joiden myötä pääomavirrat Eu:ssa ohjautuvat nykyistä tehokkaammin kestävästi toimintaansa harjoittaville yrityksille. Taloustieteellinen tutkimus on osoittanut, että kestävyysseikkojen huomioiminen liiketoiminnassa ja sitä koskevassa raportoinnissa vaikuttavat myönteisesti sijoittajien ja rahoittajien päätöksentekoon. Tämä ilmenee muun muassa yrityksen alempana velkarahoituksen kustannuksena ja alempana riskipreemiona osakesijoitukselle.

Hallituksen esitys on laadittu hyvin. Siinä on avattu perustellen, miksi kestävyysraportointidirektiivi on säädetty, mihin sillä pyritään, miksi huomattava osa sen mukaisesta

[3] Hallituksen esityksen s. 16 mukaan tilinpäätösdirektiiviin perustuen suuryrityksenä pidetään yritystä, jossa täyttyy ainakin kaksi seuraavista kriteereistä: liikevaihto 40 miljoonaa euroa, tase 20 miljoonaa euroa, palveluksessa 250 henkilöä (kirjanpitolaki 1 luku 4 c §). Vuonna 2021 tällaisia yrityksiä oli 1270.

sääntelystä on implementoitava pakottavasti sekä miksi on päädytty esittämään soveltamisalan laajennusta.

Kuten edellä jo totesin, kestävyysraportointidirektiivi ohjaa vahvalla kädellä sen soveltamisalaan kuuluvia yrityksiä muokkaamaan toimintaansa niin, että niiden toiminta vastaa raportoitavia asioita. Nämä yritykset tulevat erottumaan positiivisesti joukosta ja suurella todennäköisyydellä ehdotettu sääntely vahvistaa sanottujen yritysten varainhankintaa alenevien rahoituskustannusten johdosta. Käsitykseni mukaan on todennäköistä, että markkinavoimat toimivat niin, että kestävyysraportointisääntelyn mukaan toimivat yritykset saavat kilpailuetua markkinoilla ja hyötyvät rahoituksen saatavuudessa ja sen hinnassa. Tällä voi olla positiivisia vaikutuksia yrityksen kykyyn vastata taloudellisista velvoitteistaan suhteessa yrityksen eri sidosryhmiin. Toisin sanoen hyödyt ylittävät haitat. Asiassa voi käydä jopa niin, että kilpailuedun kontekstissa kestävyysraportointidirektiiviä alkavat soveltamaan sen soveltamisalaa kuulumattomat yritykset. Tämä parantaa laajemmin kestävyysraportoinnin määrää sekä tietysti itse kestävyysraportointidirektiivin tavoitteiden toteutumista.

Helsingissä, 18. päivänä lokakuuta 2023

Seppo Villa
Kauppaoikeuden professori
Helsingin yliopisto