

Perusmuistio; Yritysten kestäväää toimintaa koskeva huolellisuusvelvoite

Kokous

Napsauta tähän ja kirjoita tarvittaessa kokouksen virallinen nimi ja päivämäärä(t).

Eduskuntatunnus

U 35/2022

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtajan tavoitteena on neuvoston yleisnäkemyksen hyväksyminen kilpailukykyneuvostossa 1.12.2022.

Komissio antoi 23.2.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yritysten kestäväää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta (KOM(2022) 71 lopullinen). Ehdotusta on käsitelty Ranskan ja Tšekin puheenjohtajakausilla neuvoston yhtiöoikeustyöryhmässä.

Puheenjohtajan kompromissiesitystä käsiteltiin Coreper I kokouksessa 18.11.2022. Tällä hetkellä on epäselvää, onko kompromissiehdotukselle löydettävissä määränemmistö neuvoston kokouksessa 1.12.2022 (*päivitetään*).

Euroopan parlamentin on määrä käsitellä asiaa täysistunnossaan toukokuussa 2023. Kolmikantaneuvottelut käynnistyvät tämän hetken arvion mukaan kesällä 2023.

Suomen kanta

Suomi pitää tärkeänä, että yritysten kestäväää toimintaa koskevaa huolellisuusvelvoitetta koskevan direktiivin neuvottelut etenevät ja sääntely tulee voimaan unionissa lähivuosina. On tärkeää, että EU-tason sääntely muodostaa kokonaisuutena yritykselle selkeän ja tasapuolisen toimintaympäristön. Suomi katsoo, että Suomen keskeisimmät neuvottelutavoitteet on saavutettu. Kokonaisharkinnan perusteella Suomi voi hyväksyä puheenjohtajan kompromissiehdotuksen ja tukea sen hyväksymistä neuvoston yleisnäkemykseksi.

Sääntelyn kunnianhimon taso säilyy direktiivissä korkealla. Direktiivin säännösten selkeytyminen mahdollistaa aiempaa paremmin sen, että yrityksillä on käytännössä paremmat edellytykset käytännön toiminnassaan noudattaa velvoitetta, mikä on omiaan parantamaan sääntelyn vaikuttavuutta.

Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisesti direktiivin säännöksissä on huomioitu aiempaa paremmin asianmukaista huolellisuutta koskevista kansainvälisistä ohjeissa (OECD:n toimintaohjeet monikansallisille yrityksille ja YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet) omaksuttuja periaatteita. Direktiiviin on lisätty haitallisten vaikutusten priorisointia, yrityksen osallisuutta, myötävaikutusta ja vaikutusvaltaa koskevia elementtejä. Vakiintuneen liikesuhteen määritelmästä on luovuttu. Liikesuhteen päättäminen on vasta viimesijainen vaatimus eikä liikesuhdetta veloiteta päättämään, jos se johtaisi vielä vakavampiin haitallisiin vaikutuksiin tai jos yrityksellä ei ole käytettävissä vaihtoehtoisia tapoja sille olennaisen raaka-aineen tuottamiseen ja tällaisen liikesuhteen päättäminen vahingoittaisi merkittävästi yritystä.

Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisesti kompromissiehdotuksesta on poistettu yhtiön johdon yhtiöoikeudellista tehtävää ja vastuuta koskevat säännökset, joita Suomi on pitänyt ongelmallisina.

Suomelle on tärkeää, että direktiivin soveltamisala säilyy kunnianhimoisena. Yrityksen määritelmää on neuvotteluissa selkeytetty. Kompromissiehdotukseen sisältyy Suomelle tärkeä sosiaaliturva-asetuksen piiriin kuuluvia eläkelaitoksia koskeva poikkeusmahdollisuus, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat päättää sovelletaanko direktiiviä sosiaaliturvajärjestelmiä hoitaviin eläkelaitoksiin. Neuvotteluissa arvoketjun määritelmään on tehty rajauksia tuotteen käytön aikaisiin tilanteisiin (ns. downstream-osa arvoketjua) muun muassa tuotteen ennakoimattomissa olevan käytön, ei-yrityksen nimissä tehtävän käytön ja hävittämisen, kuluttajille tarjottavien tuotteiden ja vientivalvonnan kohteena olevien tuotteiden osalta. Arvoketju kuitenkin kattaisi edelleen yrityksen suorien ja epäsuorien liikekumppaneiden toiminnan, joka liittyy tuotteen markkinoille saattamiseen. Sääntelyn soveltamisalaa finanssialan toimijoille on selkeytetty rajaamalla soveltamisala tiettyihin finanssialan toimijoiden tarjoamiin palveluihin (luotonanto- ja takauspalvelut sekä vakuutuspalvelut). Sääntelyn sijoitustoimintaan soveltumiseen liittyvien hankaluuksien vuoksi finanssialan yritysten arvoketjua on kavennettu jättämällä sijoitustoiminta pois arvoketjusta, mutta sijoitustoimintaa koskee kuitenkin erillinen uudelleentarkastelulauseke. Rajausten ei katsota kokonaisuus huomioiden kaventavan soveltamisalaa liikaa ja rajausten katsotaan olevan kompromissina hyväksyttävissä sekä tarkentavan soveltamisalaa.

Neuvottelutavoitteista poiketen Pariisin ilmastopöytäkirja ei sisälly varsinaiseen asianmukaisen huolellisuuden velvoitteeseen. Direktiivin haitallisia vaikutuksia kuvaavassa sopimusliitteessä on pyritty siihen, että liitteestä tulisi ilmetä yksiselitteisesti yrityksiä koskevat velvoitteet. Koska Pariisin sopimuksessa ei ole suoraan yrityksiä koskevia velvoitteita, ei Suomen ajama ehdotus sopimuksen lisäämiseksi liitteeseen saanut tarvittavaa kannatusta. Direktiivissä säädetään velvoite yrityksille laatia suunnitelma siitä, miten yrityksen liiketoimintamalli ja strategia mukautetaan Pariisin ilmastopöytäkirjan 1,5°C ilmaston lämpenemisen rajan kanssa. Lisäksi direktiivi sisältää kattavat uudelleentarkastelulausekkeet muun muassa vakavien ilmastovaikutusten sisällyttämisestä asianmukaisen huolellisuuden velvoitteeseen ja direktiivin sopimusliitteestä. Huomioiden ilmaston-

muutoksen torjuntaan liittyvä kokonaisuus, kompromissin katsotaan olevan hyväksyttävissä. Ilmastomuutoksen torjuntaa koskevien velvoitteiden vahvistamiseen pyritään kiinnittämään huomiota osana tulevia kolmikantaneuvotteluja.

Siviilioikeudellista vastuuta koskevat säännökset ovat kehittyneet Suomen neuvottelutavoitteen mukaisesti. Ehdotukseen on lisätty säännöksiä yrityksen tuottamuksesta, syy yhteydestä ja täyden korvauksen periaatteesta, jotka myös vastaavat Suomen vahingonkorvausoikeuden keskeisiä piirteitä. Siviilioikeudellinen vastuu on lisäksi rajattu vahinkoon, jonka sääntelyn kohteena oleva yritys yksin tai yhdessä toisen tahon kanssa on aiheuttanut.

Siviilioikeudellisen vastuun osalta sääntelyssä arvioidaan kuitenkin edelleen olevan kehittytarpeita erityisesti vahingonkorvauksen vastuunjakoon liittyen. Ensiksi kompromissiehdotuksessa ei säädetä takautumisoikeuden kaltaisia säännöksiä, jonka mukaan yrityksellä olisi oikeus periä vahingon aiheuttaneelta taholta kyseisen yrityksen puolesta korvattut määrät. Tätä ei ole EU-tasolla harmonisoitu, ja kompromissiehdotuksen nojalla se on jäsenvaltioiden harkinnassa. Toiseksi asianmukaisen huolellisuuden velvollisuuden toteuttamiseen liittyvien kestävyystavoitteiden priorisointia koskevien säännösten yhdistämiseen vahingonkorvauksen sääntelyyn liittyy edelleen avoimia oikeudellisia kysymyksiä. Priorisoinnille vaihtoehtoinen lähtökohta voisi olla, että kaikki direktiivissä määriteltyjen velvollisuuksien rikkomukset voisivat olla vahingonkorvauksen alaisia, kun siviilioikeudellista vastuuta koskevat yleiset edellytykset täyttyvät.

Vahingonkorvausta koskevat säännökset ovat neuvotteluissa kehittyneet olennaisesti. Viimeisimmässä kompromissiehdotuksessa otetaan huomioon vahingonkorvausoikeuden perustavanlaatuiset elementit, mikä tekee sääntelystä yrityksille ennakoitavampaa kuin komission direktiiviehdotuksessa tai aikaisemmissa puheenjohtajan ehdotusluonnoksissa. Huomattavaa on, että kompromissiehdotuksessa myös korvattavien vahinkojen rajaaminen sääntelyn kohdeyrityksen itse aiheuttamaan vahinkoon on omiaan olennaisesti vähentämään mahdollisia epäselvyyksiä, joita Suomi arvioi komission direktiiviehdotukseen liittyneen kauempana yrityksen arvoketjussa tapahtuneiden vahinkojen osalta. Suomi katsoo, että jäljellä olevista kehittämistarpeista huolimatta Suomi voi kannattaa vahingonkorvaussääntelyn hyväksymistä osana kompromissia. Siviilioikeudellisen vastuuseen liittyviin kysymyksiin kiinnitetään erityistä huomiota tulevissa kolmikantaneuvotteluissa.

Neuvottelutilanteen niin vaatiessa Suomi voi kokonaisharkintaan perustuen hyväksyä muutoksia kompromissiehdotukseen edellyttäen, että Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet toteutuvat.

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtajan kompromissiehdotus (16.11.2022)

Soveltaminen

Yritysten kestäväää toimintaan koskevan huolellisuusvelvoitteen tavoitteena saada yritykset arvioimaan ja hallinnoimaan ihmisoikeus- ja ympäristöriskejä ja -vaikutuksia omissa toiminnoissaan ja arvoketjuissaan.

Velvoite koskisi ensinnäkin suuria yli 500 hengen yrityksiä, joiden liikevaihto on yli 150 miljoonaa euroa. Velvoite koskisi riskipitoisilla aloilla toimivia yrityksiä, jotka työllistävät yli 250 henkeä ja joiden liikevaihto on yli 40 miljoonaa euroa. Riskipitoisilla aloilla tarkoitetaan tekstiilejä, nahkatuotteita, maa-, metsätaloutta, elintarvikkeiden valmistusta ja tukkumyyntiä ja kaivannaisteollisuutta, kun vähintään 50 % liikevaihdosta tulee näiltä aloilta. Velvoitteet koskevat myös EU:n ulkopuolisia yrityksiä niiden toimiessa EU:n alueella.

Yrityksen arvoketju kattaisi koko tuotantoon ja markkinoille saattamiseen liittyvän ketjun (arvoketjun ns. upstream-osa). Ehdotuksessa on rajattu tuotteen käytön aikaisia tilanteita (arvoketjun ns. downstream-osa) eräissä tilanteissa. Tuotteen kuluttajakäyttö ja tuotteiden käyttö aiotun ja kohtuudella ennakoitavissa olevan käyttötarkoituksen vastaisesti eivät kuuluisi soveltamisalaan. Lisäksi arvoketju kattaisi vain suorien liikekumppanien tuotteiden käytön, mikä tarkoittaa rajausta käytön aikaisen arvoketjun ensimmäiselle portaalille. Arvoketju ei myöskään kata vientivalvonnan alaisia tuotteita (esim. kaksikäyttötuotteiden, sotilasmateriaalin ja aseet) sen jälkeen, kun tuotteen vienti on hyväksytty.

Haitallisten vaikutusten tunnistaminen, ehkäiseminen ja lieventäminen

Sääntely sisältäisi haitallisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten tunnistamista, ehkäisemistä, lieventämistä ja lopettamista koskevat velvoitteet. Yrityksillä olisi oltava huolellisuutta koskeva toimintapolitiikka, miten se tunnistaa, ehkäisee, lieventää ja lopettaa toiminnasta aiheutuvia haitallisia ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksia koko arvoketjuun. Yritysten on priorisoitava vaikutukset niiden vakavuuden ja todennäköisyyden perusteella. Ehkäisyä, lieventämistä ja lopettamista koskevat velvoitteet sisältävät esimerkiksi toimintasuunnitelman laatimisen, sopimusvakuuksien hakemisen ja sopimusketjutuksen sekä arvoketjuun kuuluvien liikekumppanien tukemista koskevat velvoitteet. Asianmukaisten toimenpiteiden määrittelemiseksi otetaan huomioon yrityksen osallisuus ja myötävaikutus haitallisiin vaikutuksiin ja kyky vaikuttaa haitallisen vaikutuksen aiheuttamiseen liikekumppaniin. Jos direktiivissä säädetyillä keinoilla ei pystytä ehkäisemään, lieventämään tai lopettamaan haitallisia vaikutuksia, velvoitetaan pidättäytymään liikesuhteiden jatkamisesta ja viimekädessä liikesuhteiden katkaisemiseen. Liikesuhteita ei kuitenkaan velvoiteta päättämään, jos se johtaisi vielä vakavampiin ihmisoikeus- tai ympäristövaikutuksiin tai jos liikesuhteelle, joka tarjoaa raaka-ainetta, ei ole käytettävissä vaihtoehtoisia tapoja ja joiden päättäminen vahingoittaisi merkittävästi yritystä. Finanssialan toimijoilla ei ole velvollisuutta liikesuhteen päättämiseen, mutta toimijat ovat velvollisia seuraamaan haitallisen vaikutuksen kehittymistä samalla kun ne huolehtivat siihen liittyvistä ennaltaehkäisy- ja minimoimistoimenpiteistä.

Direktiivi mahdollistaa asianmukaista huolellisuutta koskevan velvoitteen hoitamisen konsernipohjaisesti.

Haitalliset vaikutukset

Haitalliset vaikutukset ja siten yritysten velvoitteet määräytyvät direktiivin liitteessä mainittujen kansainvälisten sopimusten perusteella.

Haitalliset ihmisoikeus- ja ympäristövaikutukset määräytyvät direktiiviehdotuksen liitteessä I listattujen monenvälisten valtiosopimusten ja kansainvälisten sitoumusten perusteella. Direktiiviehdotuksen liitteen I osassa I luetellaan kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvät oikeudet ja kiellot sekä ihmisoikeuksia, perusvapauksia ja työelämän

oikeuksia koskevat yleissopimukset. Liitteen I osassa II puolestaan luetellaan ympäristöliisiin yleissopimuksiin sisältyvien kansainvälisesti tunnustettujen tavoitteiden ja kieltojen rikkomista koskevat kohdat. Haitallisia vaikutuksia ovat muun muassa ihmisoikeuksiin liittyvät ongelmat, kuten pakkotyö, lapsityö, järjestäytymisvapauden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden puute, riittämätön työterveys ja -turvallisuus sekä ympäristövaikutukset, kuten kasvihuonekaasupäästöt, saastuminen, luontokato ja ekosysteemien rappeutuminen.

Ilmoituskanavan perustaminen

Yritysten on perustettava ilmoituskanava, joka on suunnattu sidosryhmille ja vaikutusten kohteena oleville tahoille haitallisista vaikutuksista ilmoittamista varten. Lisäksi yrityksille asetetaan velvoite kuulla vaikutusten kohteina olevia sidosryhmiä osana toimenpiteitä.

Ilmastonmuutoksen torjuntaa koskevat osuudet:

Yritysten tulisi tehdä suunnitelma, jolla yrityksen liiketoimintamalli ja strategia mukautetaan Pariisin ilmastosopimuksen 1,5°C ilmaston lämpenemisen rajan kanssa.

Seuraamukset ja valvonta

Sääntely sisältää viranomaisvalvontaa koskevat velvoitteet ja veloitteet valvontaviranomaisten välisestä yhteistyöstä. Seuraamusten on oltava oikeasuhtaisia, tehokkaita ja varoittavia. Valvontaviranomaisen keinovalikoimaan kuuluvat mm. määräykset toiminnan lopettamisesta, taloudellisista seuraamuksista ja vahinkojen neutralisoinnista.

Siviilioikeudellinen vastuu

Sääntely sisältäisi vahingonkorvausvelvollisuuden, jos yritys on tahallaan tai tuottamuksettisesti laiminlyönyt vaikutusten ehkäisemistä tai lopettamista koskevat velvoitteet ja sen seurauksena on syntynyt sellainen haitallinen vaikutus, joka olisi voitu direktiivissä säädetyillä keinoilla ehkäistä tai lopettaa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 50 artiklan 1 kohta ja 2 kohdan g alakohta sekä 114 artikla. Molempien artiklojen osalta noudatetaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa ehdotuksen pääkäsittelystä vastaa oikeudellisten asioiden valiokunta (JURI). Mietinnön esittelijä on Lara Wolters (NL, S&D).

Mielipidevaliokuntia ovat ECON, ENVI, AFET, EMPL, INTA, DEVE, IMCO ja ITRE.

Asiaa on tämän hetken tiedon mukaan tarkoitus käsitellä täysistunnossa toukokuussa 2023.

Kansallinen valmistelu

Työ- ja elinkeinoministeriö järjesti direktiiviehdotuksesta kuulemistilaisuuden sidosryhmille ja viranomaisille 9.3.2022.

Luonnos U-kirjelmäksi käsiteltiin EU8 kilpailukyky-, EU28 työoikeus-, EU23 ympäristö-, EU10 rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet sekä EU16 vakuutuspalvelut -jaostojen yhteiskokouksessa 22.3.2022 ja EU-ministerivaliokunnan kokouksessa 29.4.2022.

Luonnos U-jatkokirjelmäksi käsiteltiin edellä mainittujen jaostojen kirjallisessa menettelyssä 18.–21.11.2022.

Eduskuntakäsittely

YmVL 24/2022 vp (19.5.2022); TyVL 9/2022 vp (9.6.2022);
TaVL 32/2022 vp (16.6.2022)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiivin täytäntöönpano edellyttää uutta kansallista lainsäädäntöä niiltä osin kuin direktiivissä säädetään asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen mukaisesta selvittämis- ja noudattamismenettelyistä. Laki olisi yleislainsäädäntöä suhteessa esimerkiksi ympäristöä ja työelämän kysymyksiä koskevaan sääntelyyn. Direktiivi sisältää myös erityisiä ilmastomuutoksen torjuntaa ja vahingonkorvaussääntelyä koskevia osia, joiden osalta on tarkasteltava muutostarpeita voimassa olevaan kansalliseen sääntelyyn.

Direktiivi edellyttää viranomaisvalvontaa jäsenvaltioissa ja valvontatehtävistä säätämistä ja resursointia. Direktiivissä säädetään valvontaviranomaiselle varsin laajasta toimivalta. Suomessa ei ole olemassa viranomaistahoa, jonka tehtäviin uusi valvontatehtävä luontevasti sopisi. Täytäntöönpano edellyttää jonkin olemassa olevan viranomaisen tehtävien olennaista laajentamista tai uuden viranomaisen perustamista.

Taloudelliset vaikutukset

Viranomaistehtävien hoitamisesta aiheutuvia kustannuksia on arvioitava tarkemmin direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä. Valvontatehtävien lopullinen sisältö ja valittava järjestämistapa vaikuttavat kustannuksiin.

Lainsäädännössä säädettävillä velvoitteilla olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia suomalaisten yritysten toiminnalle. Velvoitteet kuitenkin koskisivat tasapuolisesti kaikkia soveltamisalaan kuuluvia Euroopan unionin alueella toimivia yrityksiä. Soveltamisalaan kuuluisi komission mukaan 219 suomalaista yritystä. Sääntelyyn sopeutuminen ja noudattaminen vaatisivat yrityksiltä suoria kertaluonteisia ja toistuvia kustannuksia, jotka koostuvat muun muassa toimintapolitiikan laatimisesta, päivittämisestä ja siihen liittyvästä suunnittelutyöstä, toimittajien riskiarvioinneista, koulutuksesta sekä ICT-järjestelmien vaatimista uudistuksista. Työ- ja elinkeinoministeriö on arvioinut, että suurelle yritykselle voisi aiheutua sääntelystä noin 390 000–460 000 euron kertaluonteiset kulut ja 220 000–290 000 euron toistuvat vuosittaiset kulut, riippuen yrityksen alihankkijoiden määrästä. Lisäksi sääntelystä aiheutuu välillisiä kustannuksia yrityksille, jotka ovat osana soveltamisalaan kuuluvien yritysten arvoketjuja. Arvioita sääntelyn yrityksille aiheuttamista kustannuksista on tarkennettava direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Neuvottelut ovat tilanteessa (18.11.2022), jossa on epäselvää, onko puheenjohtajan kompromissiesitykselle löydettävissä määräenemmistö.

Useat jäsenvaltiot ovat pitäneet puheenjohtajamaan etenemistä liian nopeana. Muutama jäsenvaltio on tukenut kunnianhimoista aikataulua.

Asiakirjat

14441/22 (puheenjohtajan kompromissiesitys 16.11.2022)
KOM(2022) 71 lopullinen

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Hallitussihteeri Sami Teräväinen; sami.teravainen@gov.fi
Hallitusneuvos Liisa Huhtala; liisa.huhtala@gov.fi

VAHVA-tunnus

EU/965/2022

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite