

## Talousvaliokunta

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien (EU) 2013/34, 2004/109 ja 2006/43 sekä asetuksen (EU) 537/2014 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse yritysten kestävyysraportoinnista (KOM(2021) 189 lopullinen)**

Suurelle valiokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien (EU) 2013/34, 2004/109 ja 2006/43 sekä asetuksen (EU) 537/2014 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse yritysten kestävyysraportoinnista (KOM(2021) 189 lopullinen) (U 29/2021 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Timo Kaisanlahti, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Jonna Kuparinen, valtiovarainministeriö
- tilinpäätösasiantuntija Sirpa Joutsjoki, Finanssivalvonta
- asiantuntija Hannu Ylänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- ekonomisti Petri Malinen, Suomen Yrittäjät ry
- suojelun neuvonantaja Jussi Nikula, WWF Suomi
- toiminnanjohtaja Sanna Alakare, Suomen Tilintarkastajat ry
- professori Seppo Villa
- johtava asiantuntija Ville Kajala, Keskuskauppakamari
- lakijohtaja Jesse Collin, Suomen Pörssisäätiö

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- Finanssiala ry
- Finnish Business & Society ry (FIBS)
- apulaisprofessori Hanna Silvola, Hanken Svenska handelshögskolan

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Kilpailu- ja kuluttajavirasto

## Valiokunnan lausunto TaVL 28/2021 vp

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

2.1 Ehdotuksen 1 artiklalla muutetaan ensinnäkin 6 päivänä kesäkuuta 2013 annettua direktiiviä (EU) 2013/34 tietäntyyppisten yritysten vuositilinpäätöksistä, konsernitilinpäätöksistä ja niihin liittyvistä kertomuksista (jäljempänä ”tilinpäätösdirektiivi”).

— Lisättäväksi ehdotetussa 19a artiklassa säädetään velvollisuudesta sisällyttää toimintakertomukseen informaatiota kestävyysnäkökohdista yrityksen toiminnasta. Tähän ovat velvoitetuista säännellyillä markkinoilla (engl. regulated market) kaupankäynnin kohteena olevia arvopapereita liikkeeseen laskeneet yhtiöt, mikrokokoisia yrityksiä lukuun ottamatta. Lisäksi sama velvollisuus on jokaisella suuryrityksellä. Kauppaa tai teollista toimintaa harjoittavien yritysten ohella ehdotus koskee myös luottolaitoksia ja vakuutusyhtiöitä. Niin suur- kuin mikroyrityksen määritelmät perustuvat voimassaolevaan tilinpäätösdirektiiviin. Uusi artikla myös määrittää pääkohdat kestävyysinformaatiolle, jonka on sisällettävä myös tulevaisuuteen suuntautuvia osuuksia.

— Artikla 19b puolestaan velvoittaa komission antamaan delegeoituina asetuksina standardit kestävyysraportoinnin yhdenmukaistamiseksi. Artiklassa määritellään ympäristölliset, sosiaaliset ja yrityshallinnolliset (engl. governance) seikat, jotka tulee ottaa huomioon näiden standardien laadinnassa. Artikla sisältää komissiolle pysyvän velvoitteen standardien uudelleentarkasteluun kolmen vuoden määräajoin kansainvälisen kehityksen huomioonottamiseksi. Artiklasta 19c ilmenee, että pienet ja keskisuuret yritykset otetaan erityisesti huomioon standardeissa.

— Edesauttaakseen sidosryhmien tiedontarpeita artikla 19d velvoittaa yritykset käyttämään yhdenmukaista sähköistä raportointimuotoa. Niin kestävyysinformaation käsittävä toimintakertomus kuin tilinpäätös tulee laatia tämän mukaisesti kaikissa direktiiviehdotuksen tarkoittamissa yrityksissä.

— Artikla 29a ulottaa kestävyysraportointivelvoitteen konsernitason. Koko konsernia koskevassa kestävyysraportoinnissa tulevat esitettäväksi vastaavat seikat kuin yksittäisen yrityksen omassa erillisraportoinnissa.

— Artikla 30 velvoittaa raportoivia yhtiöitä toimittamaan kestävyysraportit keskitettyyn tiedotevarastoon.

— Artiklan 51 seuraamussäännöksiä vahvennetaan direktiivillä. Uudistettu artikla velvoittaa jäsenvaltion vähintään julkistamaan raportointivelvoitteen rikkomisen sekä määräämään siitä hallinnollisen seuraamuksen asianomaisen tapauksen piirteet huomioonottavalla tavalla.

2.2 Direktiiviehdotuksen 2 artikla käsittää tilinpäätösdirektiivin kestävyysinformaatio sääntöön perustuvat tarkennukset 15 päivänä joulukuuta 2004 annettuun direktiiviin 2004/109/EY säännellyillä markkinoilla kaupankäynnin kohteeksi otettavien arvopapereiden liikkeeseenlaskijoita koskeviin tietoihin liittyvien avoimuusvaatimusten yhdenmukaistamisesta. Tarkennukset selventävät säädäntöteknisesti viimeksi mainitun direktiivin ja tilinpäätösdirektiivin mukaisten raportointivelvoitteiden suhdetta. Lisäksi direktiiviehdotuksen mainittu 2 artikla antaa komissiolle mahdollisuuden hyväksyä unionin ulkopuolisen kestävyysraportointivelvoitteen rinnastuvaksi

## Valiokunnan lausunto TaVL 28/2021 vp

EU-sääntelyyn sellaisen ulkomaisen yrityksen osalta, jonka arvopaperi on kaupankäynnin kohteena jossakin jäsenvaltiossa ylläpidettävällä säännellyllä markkinalla.

2.3 Artikla 3 koskee kestävyysinformaation luotettavuuden varmentamista. Lähtökohtaisesti yrityksen tilintarkastaja toimii varmennustehtävässä. Tähän perustuen direktiivillä muutetaan useita artikloja 17 päivänä toukokuuta 2006 annetussa direktiivissä 2006/43/EY tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteisestä tilintarkastuksesta ("tilintarkastusdirektiivi"). Muutokset koskevat muun muassa ammattitaitovaatimuksia sekä varmennustehtävässä noudatettavia standardeja samoin kuin tilintarkastajien valvontaa. Lisäksi direktiivi mahdollistaa varmennustehtävässä toimimisen myös muille kuin tilintarkastajille, jos jäsenvaltio niin päättää.

2.4 Artikla 4 täsmentää lakiteknisesti 16 päivänä huhtikuuta 2014 annettua asetusta (EU) 537/2014 yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteisistä tilintarkastusta koskevista erityisvaatimuksista kestävyysraportoinnin huomioonottamiseksi.

2.5 Artiklassa 5 veloitetaan jäsenvaltiot saattamaan direktiiviehdotuksen 1 - 3 artiklan mukaiset veloitteet voimaan vuoden 2022 joulukuun 1 päivään mennessä ja niitä sovelletaan tammikuun 1 päivänä 2023 tai sen jälkeen alkavilla tilikausilla. Samasta soveltamisajasta säädetään artiklan 4 osalta erikseen 6 artiklassa.

### *Valtioneuvoston kanta*

Valtioneuvosto lähtökohtaisesti kannattaa komission ehdotusta sen keskeisiltä osin. Direktiivi tukee hallitusohjelman tavoitteita kestävästä kehityksestä samoin kuin siirtymää kestäväan rahoitukseen EU:ssa ja pääomamarkkinaunionin toteutumista. Ehdotettu raportointisäännöstö tekee yleisesti kansalaisille sekä työntekijöille ja muille yritysten sidosryhmille läpinäkyväksi EU:n vihreän kehityksen ohjelmaan kuuluvien muiden säädäntöhankkeiden mukaisten toimintavelvoitteiden toteutumisen yrityksissä.

Direktiiviluonnos vaikenee raportointivelvoitteiden tarkemmasta sisällöstä. Direktiiviehdotuksessa komissiolle on annettu verrattain avoin ja laaja toimivalta antaa tarkempia säännöksiä delegoiduissa säädöksissä. Valtioneuvosto katsoo, että neuvoteltavaan direktiiviin sisältyvien valtuutussäännösten tulee olla selkeitä ja tarkkarajaisia. Valtuutussäännösten asianmukaisuutta arvioidaan vielä jatkokäsittelyssä. Neuvotteluiden kuluessa pyritään vaikuttamaan siihen, että komission delegointiasetuksissa raportoinnin sisältövaatimuksista (eli standardeissa) oikeusvarmuus- ja tarkkarajaisuusperiaatteiden toteutuvat ottaen huomioon, että näillä asetuksilla voidaan lähtökohtaisesti säännellä vain direktiivivaatimusten teknisistä yksityiskohdista.

Keskeistä on, että direktiivi toteutuu koherenssissa komissiossa valmisteilla olevan yritys vastuuesityksen sekä muiden lainsäädäntöhankkeiden kanssa, jotta kokonaisuus on kansallisesti voimaan saatettavissa järjestäytyneesti Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden mukaisesti ja yritysten toiminnan kannalta järkevällä, tarpeetonta byrokratiaa välttävällä tavalla, erityisesti huomioiden pk-yritykset suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Neuvotteluissa on tarvittaessa jätettävä riittävä liikkumavara esimerkiksi muun yhtiön toimintaa ja kestävää hallinnointia koskevan EU- ja kansallisen sääntelyn soveltamiseksi ja kehittämiseksi.

## Valiokunnan lausunto TaVL 28/2021 vp

Jäsenvaltioiden samoin kuin kansalais- ja työmarkkinajärjestöjen vaikutusmahdollisuudet raportointimenettelyn kehittämiseen tulee varmentaa, sekä punnita sitä, olisiko kestävyystavoitteiden toteutumisen turvaamiseksi perusteltua tukeutua kansainvälisiin raportointimalleihin EU:n oman kehitystyön sijasta samalla tavalla kuin kansainvälinen raportointimalli on EU:ssa omaksuttu tilinpäätösinformaation osalta. Keskeisinä perusteina tulee ottaa huomioon ihmisoikeuksia ja vastuullista liiketoimintaa koskevat OECD:n toimintaohjeet monikansallisille yrityksille sekä Yhdistyneiden Kansakuntien yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat periaatteet.

Neuvotteluissa on varmistettava ehdotetun voimaantuloaikataulun realistisuus ottaen huomioon komission vasta myöhemmin laadittavissa ja julkistettavissa raportointistandardeissa edellytettävien tietojen keräämisen ja hallinnoinnin toteuttamiseksi tarvittavien järjestelyjen aika- ja resurssitarpeet yrityksissä. Lisäksi, mitä tulee kestävyystietojen julkisen saatavilla pidon aikatauluun, on huomiota kiinnitettävä siihen, että tällä hetkellä tilinpäätöstietojen toimittamisvelvoite EU:n keskitettyyn tiedotevarastojärjestelmään koskee vain pörssiyrityksiä.

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset Finanssivalvonnalle sekä Patentti- ja rekisterihallitukselle valvontatoimesta tulee selvittää ja ottaa huomioon neuvottelujen aikana.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

*Sääntelyn keskeinen sisältö.* Ehdotetulla sääntelyllä vahvistetaan yritysten muiden kuin taloudellisten tietojen julkistamista koskevan direktiivin määräyksiä. Tarkoituksena on saada yritysten kestävyysraportointi samaan asemaan taloudellisen raportoinnin kanssa: ehdotuksella pyritään varmistamaan, että yritykset toimittavat sijoittajien ja muiden sidosryhmien saataville luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja toiminnastaan. Tavoitteena on täyttää osakkeenomistajien ja sijoittajien ohella myös muiden ajateltavissa olevien sidosryhmien tiedonsaantitarpeita.

Direktiiviehdotuksen mukaan komissio antaa delegoituja säädöksiä raportointistandardien käyttöön ottamiseksi. Näissä standardeissa täsmennetään yksityiskohtaisesti ne tiedot, jotka yritysten on ilmoitettava, ja tekninen rakenne, jota noudattaen kyseiset tiedot on raportoitava.

*Arvioita ehdotetun sääntelyn vaikutuksista.* EU:ssa on vireillä useita lainsäädäntöhankkeita kestävyyskysymysten läpileikkaavaksi sisällyttämiseksi yritystoimintaan. Kestävyysraportoinnin asettaminen osaksi yritysten pakollista raportointia on tärkeä keino kestävyys siirtymän aikaansaamiseksi.

Kestävyysraportointia koskevat vaatimukset ulotetaan koskemaan kaikkia suuria yrityksiä ja pörssiyrityksiä. Soveltamisalan laajennus on merkittävä. Ehdotettu kestävyysraportointi lisää välttämättä yritysten hallinnollista taakkaa ja esimerkiksi liikkeeseenlaskijoiden transaktiokustannuksia. Tämän vuoksi on tärkeää, että vaatimukset ovat yksiselitteisiä ja yhdensuuntaisia muista sektorilainsäädännöistä tulevien velvoitteiden kanssa ja että uudet velvoitteet laaditaan siten, että niillä tosiasiallisesti edesautetaan ihmisten mahdollisuuksia arvioida yrityksiä vertailukelpoiseen tietoon nojautuen.

## Valiokunnan lausunto TaVL 28/2021 vp

Raportointistandardien kehittämisessä on tärkeää huomioida toimialakohtaiset erot. Velvoitteisiin sisällytetty joustavuus voi kuitenkin kääntyä tarkoitustaan vastaan, jos liiallisen joustava ja soveltamisalaltaan suppea raportointi tuo hallinnollista taakkaa ilman sen vastapainona saatavaa todellista lisäarvoa: raportoitavan kestävyystiedon on oltava tietoa hyödyntävien tahojen kannalta olennaista ja hyödyllistä. Nykytilan ongelmiksi on tunnistettu kestävyystiedon yhteismitattomuus ja pakottavien standardien puuttumisen mahdollistama tarkoitushakuinenkin tietojen valikoiva esittäminen.

Ehdotetussa direktiivimuutoksessa ei ole täsmällisesti määritelty julkistettavia tietoja eikä niiden esittämistapaa. Tämä on ymmärrettävää, koska komission delegoitujen säädösten on tarkoitettu täyttää tämä tehtävä. Valittu sääntelyratkaisu johtaa kuitenkin siihen, että velvoitteiden tosiasiallinen sisältö selviää vasta, kun myös alemmanasteisen sääntelyn tarkka sisältö on tiedossa.

*Päätelmiä.* Talusvaliokunta pitää direktiiviehdotusta tervetulleena ja kannatettavana. Sijoittajat ja kuluttajat sekä muut sidosryhmät tarvitsevat ja haluavat varmennettua ja yhteismitallista kestävyysinformaatiota. Lisäksi erityisesti rahoitusmarkkinatoimijat tarvitsevat nykyistä kattavampaa kestävyysinformaatiota täyttääkseen EU:n kestävä rahoituksen sääntelystä johtuvat velvoitteensa. Yleisesti talusvaliokunta kuitenkin korostaa, että taloudellista toimintaa ja markkinoita suoraan ohjaava sääntely ja mekanismit, kuten päästökauppa, ovat kestävyys siirtymän kannalta keskeisempiä kuin direktiiviesityksen edustama informaatio-ohjaus.

Jatkoneuvotteluissa Suomen on syytä korostaa sitä, että tulevat raportointistandardit olisivat mahdollisemman selkeitä, erityisesti jos velvoitteet tulevat koskemaan laajasti myös mikro- ja pk-yrityksiä.

Talusvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että suurille yrityksille laaditut raportointivelvoitteet voivat osoittautua pienille toimijoille kohtuuttoman raskaiksi, jos näitä velvoitteita sovellettaisiin sellaisenaan esimerkiksi alihankintaketjujen kautta suuren, sääntelyn soveltamisalaan kuuluvan yrityksen yhteistyökumppaneihin. Sikäli, kun pieniin toimijoihin voitaisiin kohdentaa rajoitettuja raportointivelvoitteita, tulee tässä määrittelytyössä varmistaa myös supistetulla raportoinnilla saatavan tiedon vertailtavuus.

Keskeistä tulevassa sääntelyssä on, että se toteutuu yhdensuuntaisesti EU:n muiden säädöshankkeiden kanssa. Kestävyysraportointiin liittyviä vaatimuksia sisältyy jo nykyiselläänkin mm. taksonomia-asetukseen sekä tulevaan EU:n yritys vastuusääntelyyn. Riski raportointivelvoitteiden epä johdonmukaisuudesta on ilmeinen. Talusvaliokunta yhtyy valtioneuvoston huoleen ehdotetun sääntelyn voimaantulosta ja korostaa tarvetta varmistaa — esimerkiksi sääntelyn voimaantuloa vaiheistamalla vielä ehdotettua enemmän — että velvoitteiden kohteena olevilla yrityksillä on tosiasiallinen mahdollisuus sopeuttaa raportointijärjestelmänsä vastaamaan uutta sääntelyä.

Talusvaliokunta yhtyy asiantuntijakuulemisessa esitettyyn kantaan, jonka mukaan on tarkoituksenmukaista tukeutua soveltuvin osin kansainvälisiin raportointimalleihin, koska tällöin myös EU:n ulkorajat ylittävä vertailtavuus paranee. Tämän ohella on tarkoituksenmukaista kehittää EU:n standardeja silloin ja niiltä osin kuin kansainvälisiä vastineita ei ole vielä olemassa.

## Valiokunnan lausunto TaVL 28/2021 vp

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 22.9.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok  
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk  
jäsen Mari Holopainen vihr  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Eeva Kalli kesk  
jäsen Pia Kauma kok  
jäsen Riitta Mäkinen sd  
jäsen Matias Mäkyne sd  
jäsen Janne Sankelo kok  
jäsen Joakim Strand r  
jäsen Veikko Vallin ps  
varajäsen Raimo Piirainen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller