

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (tilinpäätös)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 27 päivänä lokakuuta 2004 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhtiömuodoltaan tietynlais-

ten yhtiöiden tilinpäätöksestä ja konsolidoiduista tilinpäätöksistä annettujen direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 17 päivänä helmikuuta 2005

Kauppa- ja teollisuusministeri *Mauri Pekkarinen*

Neuvotteleva virkamies Markku Jänkälä

1. Yleistä

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 27 päivänä lokakuuta 2004 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä ja konsolidoiduista tilinpäätöksistä annettujen direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY muuttamisesta¹. Ehdotuksen EUTORI-numero on EU/2004/1674. Direktiiviehdotuksen käsittely on alkanut neuvoston yhtiöoikeudellisessa työryhmässä (tilinpäätös) joulukuussa 2004.

Ehdotus perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 44 artiklaan. Neuvosto antaa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen (yhteispäätösmenettely) ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan direktiivein säännöksiä sijoittautumisvapauden toteuttamiseksi tietyllä toimialalla. Perustamissopimuksen 44 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan neuvosto ja komissio suorittavat niille edellä määrätty tehtävät erityisesti ”sovittamalla tarpeen mukaan yhteen ja pyrkimällä tekemään samanvertaisiksi ne takeet, joita jäsenvaltioissa edellytetään 48 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niin yhtiön jäsenen kuin ulkopuolisten etujen turvaamiseksi”.

2. Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Vuonna 1978 annettiin neljäs yhtiöoikeudellinen direktiivi yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksestä², jossa käsitellään tilinpäätösten sisältöä ja niille asetettavia vähimmäisvaatimuksia. Vuonna 1983 annettiin seitsemäs yhtiöoikeudellinen direktiivi konsolidoiduista tilinpäätöksistä³, jossa käsitellään konsernitalinpäätösten sisältöä ja niille asetettavia vaatimuksia. Molempia direktiivejä on sittemmin muutettu useaan kertaan.

Tämän muutosehdotuksen taustana on ko-

mission 21.3.2001 hyväksymä toimintasuunnitelma yhtiöoikeuden uudistamiseksi ja omistajaohjauksen (corporate governance) parantamiseksi Euroopan unionissa. Toimintasuunnitelman nopeimmin toteutettavien lyhyen aikavälin prioriteettien joukkoon kuuluivat varmistaa yhtiön toimielinten jäsenen kollektiivinen vastuu tilinpäätösten ja tilinpäätösinformaation oikeellisuudesta, lisätä tiedonsaantia ja läpinäkyvyyttä lähipiirtransaktioista ja taseen ulkopuolisista järjestelyistä sekä edistää yhtiön noudattamien corporate governance -käytäntöjen julkistamista.

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on helpottaa rajat ylittävää sijoitustoimintaa sekä parantaa tilinpäätösten ja talousraportoinnin vertailukelpoisuutta EU:n laajuisesti ja vahvistaa yleistä luottamusta niihin yksityiskoh- taisten tiedottamisvaatimusten säätämisellä.

3. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1. Yleistä

Ehdotuksen lähtökohtana on lisätä tilinpäätösdirektiiveihin eräitä erityisiä tiedottamisvaatimuksia, joten sen neljä ehdotusta ovat varsin itsenäisiä. Ensiksikin ehdotuksessa säädettäisiin yhtiön hallinto- johto ja valvo- ntelinten jäsenille kollektiivinen vastuu tilinpäätösten ja muun yhtiön julkistaman taloudellisen informaation oikeellisuudesta sekä asetettaisiin jäsenvaltioille velvollisuus tehostaa tätä riittävillä sanktioilla. Tältä osin ehdotuksen terminologia on ongelmallinen ja kysymys on pikemmin tilinpäätösinformaation oikeellisuudesta huolehtimisen määrittelemisestä koko toimielimen tehtäväksi, jota ei voida delegoida osalle jäsenistä tai esimerkiksi hallituksen komitealle. Varsinaiset vastuukysymykset kuuluisivat jäsenvaltioille ja direktiivi vain velvoittaisi asettamaan riittävät sanktiot. Toiseksi direktiivissä säädettäisiin lähipiirtransaktioiden julkistamisvelvollisuudesta, joka laajentaisi nykyisin International Accounting Standards / International Financial Reporting Standards eli IAS/IFRS-sääntöihin jo sisältyvän listayhtiöitä koske-

¹ KOM (2004) 725 lopullinen.

² 78/660/ETY, EYVL L 222, 14.8.1978, s.11.

³ 83/349/ETY, EYVL L 193, 18.7.1983, s. 1.

van velvollisuuden myös noteeraamattomiin yhtiöihin. Julkistamisvelvollisuudelle asetettiin eräitä tarkentavia kriteereitä ja jäsenmailla olisi mahdollisuus säätää poikkeuksesta pienten yhtiöiden kohdalla. Ehdotuksen kolmas kohta on taseen ulkopuolisten järjestelyjen julkistamisvelvollisuus, joka lähtökohtaisesti koskisi kaikkia sellaisia varallisuuseriä, joita ei ole otettu taseeseen. Neljäs ehdotus on erityisen hallinto- ja ohjausjärjestelmää (corporate governancea) koskevan selvityksen sisällyttäminen kaikkien sellaisten yhtiöiden toimintakertomuksiin, joiden arvopapereita on otettu kaupankäynnin kohteeksi säännellyillä arvopaperimarkkinoilla. Lausuman tulisi sisältää keskeinen corporate governance -informaatio, joka ehdotuksen mukaan sisältäisi mm. viittauksen kansalliseen säännöstöön (Suomessa Helsingin arvopaperipörssin listautumissääntöjen osaksi otettuun corporate governance -suositukseen) sekä selvityksen sen noudattamisesta tai siitä poikkeamisesta.

3.2. Artiklakohtainen tarkastelu

1 artikla. 4 yhtiöoikeudellisen direktiivin muutokset

1 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohtassa veloitetaan yhtiöt julkistamaan kaikkien sellaisten järjestelyjen luonne ja tarkoitus, jotka eivät sisälly yhtiön taseeseen sekä näiden järjestelyjen taloudellinen vaikutus yhtiöön. Lisäedellytyksenä on, että kyseinen informaatio on merkityksellistä ja auttaa avoimuutta yhtiön taloudellista asemaa. 1 kohdan toisessa alakohdassa veloitetaan julkistamaan lähimpiä ransaktioiden luonne, tarkoitus ja suuruus, jos kyseinen järjestely on merkityksellinen eikä sitä ole tehty normaalein kaupallisin ehdoin. Lähipiiri määritellään identtiseksi IAS standardin 24 kanssa.

1 artiklan 2 kohdassa veloitetaan yhtiöt, joiden arvopapereilla käydään kauppaa säännellyillä markkinoilla sisällyttämään toimintakertomukseensa selvitys hallinnointi- ja ohjausjärjestelmästä. Selvityksen tulee sisältää vähintään direktiiviehdotuksessa luetteloidut kuusi asiakohtaa: (1) viittaus hallinto- ja ohjausjärjestelmän säännöstöön, jota yhtiö on päättänyt noudattaa tai on velvollinen

noudattamaan sekä tieto siitä, mistä kyseinen säännöstö on julkisesti saatavilla; (2) kuvaus siitä, noudattaako ja miltä osin yhtiö kyseistä säännöstöä; (3) kuvaus yhtiön sisäisestä valvontajärjestelmästä ja riskienhallintajärjestelmästä; (4) julkisista ostotarjouksista annetun direktiivin⁴ 10 artiklan eräiden kohtien edellyttämät tiedot lähinnä yrityksen hallinnosta; (5) kuvaus yhtiökokouksen toiminnasta ja tärkeimmistä toimivaltuuksista sekä kuvaus osakkeenomistajien oikeuksista ja siitä, miten niitä voidaan käyttää sekä (6) tiedot hallituksen kokoonpanosta sekä hallituksen ja sen komiteoiden kokoonpanosta toiminnasta.

1 artiklan 3 kohdassa veloitetaan jäsenmaat määrittelemään tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta ja julkistamisesta huolehtiminen kaikkien hallinto- ja valvontaelinten jäsenten yhteiseksi tehtäväksi, josta jäsenillä on kollektiivinen vastuu. Lisäksi jäsenmaiden tulee varmistaa, että toimielinten jäsenten vastuuta koskevat säännökset kohdistuvat kaikkiin toimielinten jäseniin.

1 artiklan 4 kohdassa veloitetaan jäsenmaat määräämään riittävistä seuraamuksista direktiivin yhtiöille ja niiden toimielimille asettamien velvollisuuksien tehosteeksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita ja oikeasuhtaisia, jotta ne varmistavat direktiivin tavoitteiden toteutumisen.

2. artikla. 7. yhtiöoikeudellisen direktiivin muutokset

7 yhtiöoikeudellisen direktiivin muutokset vastaavat 4 yhtiöoikeudellisen direktiivin muutoksia sillä poikkeuksella, että 7 direktiiviin tehdään vain tilinpäätöksen konsolidoinnin kannalta relevantit muutokset.

2 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohtassa veloitetaan yhtiöt julkistamaan kaikkien sellaisten järjestelyjen luonne ja tarkoitus, jotka eivät sisälly konsolidoituun taseeseen sekä näiden järjestelyjen taloudellinen vaikutus. Lisäedellytyksenä on, että kyseinen informaatio on merkityksellistä ja auttaa a-

⁴ Direktiivi 2004/25/ETY, EYVL L 142, 30.4.2004, s. 12.

vioimaan konsolidointiin osallistuvien yhtiöiden taloudellista asemaa kokonaisuutena. 1 kohdan toisessa alakohdassa velvoitetaan julkistamaan sekä emoyhtiön että muiden konsolidointiin osallistuvien yritysten tekemien lähipiiritransaktioiden luonne, tarkoitus ja suuruus, jos kyseinen järjestely on merkittävä eikä sitä ole tehty tavanomaisin kaupallisin ehdoin.

2 artiklan 2 kohdassa velvoitetaan yhtiöt julkistamaan kuvaus yhtiön sisäisestä valvontajärjestelmästä ja riskienhallintajärjestelmästä siltä osin kuin ne liittyvät konsolidointiin. Jos konsolidoitu tilinpäätös ja toimintakertomus julkaistaan yhtenä raporttina, tiedot on sisällytettävä 1 artiklaan sisältyvässä 4 yhtiödirektiivin muutoksessa edellytettyn corporate governance -lausumaan.

2 artiklan 3 kohdassa velvoitetaan jäsenmaat määrittelemään konsolidoidun tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta ja julkistamisesta huolehtiminen kaikkien hallinto-, johto ja valvontaelinten jäsenten yhteiseksi tehtäväksi, josta jäsenillä on kollektiivinen vastuu. Lisäksi jäsenmaiden tulee varmistaa, että toimielinten jäsenten vastuuta koskevat säännökset kohdistuvat kaikkiin toimielinten jäseniin.

2 artiklan 4 kohdassa direktiiviin lisätään vastaava lähipiirin määritelmä kuin 4 yhtiödirektiiviin artiklan 1 mukaan. Lähipiiri määritellään identtiseksi IAS standardin 24 kanssa.

2 artiklan 5 kohdassa velvoitetaan jäsenmaat määräämään riittävistä seuraamuksista direktiivin yhtiöille ja niiden toimielimille asettamien velvollisuuksien tehosteeksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita ja oikeasuhtaisia, jotta ne varmistavat direktiivin tavoitteiden toteutumisen.

3 artikla. Direktiivin implementointi

Jäsenmaiden on toteutettava direktiivin edellyttämät lainsäädäntö- ja voimaansaattamistoimet 31.12.2006 mennessä.

4 artikla. Voimaantulo

Direktiivi tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä siitä, kun se on julkaistu

virallisessa lehdessä.

4. Kansallinen valmistelu

Kauppa- ja teollisuusministeriön järjestämässä kuulemistilaisuudessa ja lausunnoissaan lausunnonantajat puolsivat muutosdirektiivin yleisiä tavoitteita ja suhtautuivat ehdotukseen pääosin myönteisesti. Varauksellisin kanta oli Teollisuuden ja Työnantajain keskusliitolla, joka piti lisäsääntelyä suurelta osin tarpeettomana ja kritisoi myös ehdotettuja toteutustapoja. Useilla lausujilla on kuitenkin yksityiskohtaisesti perusteltu epäilyksiä ehdotuksen eri kohtien osalta. Nämä liittyvät lähinnä kolmeen asiaryhmään: hallintoelinten jäsenten kollektiivisen vastuun käytännön merkitykseen ja siihen liittyviin jatkokysymyksiin, tiedottamisvelvoitteiden lisäämistä koskevien määräysten soveltamisalaan ja erityisesti siihen, voidaanko tätä osin viitata yleisesti tiettyyn IAS/IFRS-standardiin vai pitäisikö tällainen viittaus korvata direktiivissä kyseisten standardien tekstin toistamisella, sekä hallinto- ja ohjausjärjestelmää koskevan selvityksen yksityiskohtaisuuteen ja osaksi myös selvityksen tekniseen sijoittamiseen yrityksen vuotuisen informaation osana. Useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että 4. yhtiöoikeudelliseen direktiiviin sisältyvää jäsenmaiden oikeutta poiketa direktiivin vaatimuksista pienten yhtiöiden osalta tulisi käyttää myös lieventämään ehdotettujen uusien julkistamisvelvoitteiden vaikutuksia.

Lausuntopalautetta voidaan luonnehtia siten, että ehdotetut muutokset ovat lausunnonantajien mielestä hyväksyttäviä, mutta direktiivissä ei tulisi asettaa näin laajoja ja yksityiskohtaisia velvoitteita vaan pitäytyä yleisemmissä tai suppeammissa määräyksissä. Kuitenkin myös selvästi vastakkaisia käsityksiä esitettiin ja osa lausunnonantajista halusi esimerkiksi kiristää kollektiivista vastuuta ehdotetusta, lisätä tiedottamisvelvoitteita sekä laajentaa hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää koskevan selvityksen informaatiösältöä.

5. Ehdotuksen vaikutukset Suomessa

5.1. Vaikutukset lainsäädäntöön

Nykyiset neljännen ja seitsemännen yhtiö-oikeudellisen direktiivin artikkelit on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä kirjanpitolain (1336/1997) ja kirjanpitoasetuksen (1339/1997) säännöksillä. Muutosdirektiivin tiedottamisvelvollisuuksia koskevien artiklojen voimaansaattaminen edellyttää eräitä tarkistuksia näihin. Osa muutoksista merkitsee kirjanpitolautakunnan yleisohjeisiin sisältyvien ohjeiden siirtämistä lainsäädäntöön ja samalla tähän asti vain julkisesti noteerattuja yhtiöitä koskeneiden tiedottamisvelvoitteiden asettamista kaikille yhtiöille. Samalla tulee arvioitavaksi, millä tavoin ja missä määrin käytetään hyväksi mahdollisuutta vapauttaa pienemmät yhtiöt uusista lähipiiritransaktioita koskevista tiedottamisvelvoitteista. Tilinpäätösinformaation oikeellisuutta koskevia hallintoelinten jäsenten velvollisuuksia ja vastuuta koskevat kysymykset kuuluvat osakeyhtiölain (734/1978) säänneltäviin ja ne voitaneen joko sisällyttää valmisteilla olevaan osakeyhtiölain kokonaisuudistukseen tai liittää uuteen osakeyhtiölakiin heti sen voimaan tullessa. Hallinnointi- ja ohjausjärjestelmiä koskevan selvityksen sisällyttämistä toimintakertomuksiin koskeva artikla tulee saatettavaksi voimaan ottamalla sitä koskevat säännökset arvopaperimarkkinalakiin (495/1989).

5.2. Taloudelliset sekä yritysvaikutukset

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on edistää kansainvälisiä sijoituksia sekä parantaa yhteisönlaajuista taloudellisen raportoinnin vertailukelpoisuutta ja julkista luottamusta taloudelliseen raportointiin yhdenmukaisten erityisten tiedottamisvelvoitteiden kautta. Tämän voidaan arvioida vaikuttavan myönteisesti sijoittajien ja rahoittajien luottamukseen sekä edistävän siten arvopaperimarkkinoiden ja laajemminkin rahoitusmarkkinoiden tehokasta toimintaa.

Direktiiviehdotuksen mukaiset tiedottamisvelvoitteet parantavat tilinpäätösinformaation avoimuutta ja luotettavuutta mutta lisäävät

osaksi myös tilinpäätösten laatimisen ja julkistamisen sekä tilintarkastusten kustannuksia. Tästä aiheutuvien kustannusten voidaan arvioida jäävän vähäisemmiksi kuin informaation parantamisella saavutettavien hyötyjen. Pienille yrityksille aiheutuvia tarpeettomia kustannuksia voidaan ehkäistä hyödyntämällä mahdollisuutta poiketa kansallisesti niitä koskevista lähipiiritransaktioiden tiedottamisvelvoitteista.

Hallintoelinten jäsenten kollektiivista vastuuta koskevien määräysten voidaan nähdä lisäävän yhtiöiden hallitusten velvollisuuksia ja mahdollisesti kiristävän hallituksen vastuuta. Tämä saattaa aiheuttaa yrityksille lisäkustannuksia hallituspalkkioiden nousun ja vastuuvakuutusten kallistumisen muodossa. Jos direktiivimuutos velvoittaa ulottamaan kollektiivisen vastuun myös hallintoneuvostoihin, se muuttaisi merkittävästi suomalaista yhtiökäytäntöä sekä hallintoneuvostojen tehtäviä ja niiden jäsenten vastuuta.

6. Käsittely neuvostossa

Direktiiviehdotusta käsittelevässä neuvoston yhtiöoikeudellisessa työryhmässä jäsenvaltioiden edustajat ovat kannattaneet ehdotusta yleisellä tasolla. Useat jäsenmaat ovat kuitenkin esittäneet yksityiskohtia koskevia varauksia. Kaikki kannanotot ovat olleet alustavia, koska kansallisten kantojen valmistelu on kesken. Merkittävimmät ongelmat liittyvät säännösten yksityiskohtaisuuteen, hallituksen kollektiivisen vastuun sekä siihen liittyvien korvaus- ja sanktiosäännösten muotoiluun sekä muutosten ja IAS/IFRS-sääntöjen suhteen täsmentämiseen.

7. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotuksen tavoitteina olevia tilinpäätösinformaation parantamista että julkisen luottamuksen lisäämistä tärkeinä. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin eräiltä osin varauksellisesti ehdotusten yksityiskohtaisuuteen ja pitää tärkeänä, että tilinpäätössääntely säilyy joustavana siten, että jäsenvaltiot voivat itse valita tarkoituksenmukaisen tavan järjestää direktiivien edellyttämät toimet eri jäsenvaltioissa on erilaisia järjestelmiä, joiden paremmuutta ei ole

systemaattisesti arvioitu taikka kyetty ratkaisemaan. Sen vuoksi on tärkeää, ettei direktiiveillä tarpeettomasti muuteta jäsenvaltioiden toimivia ja käyttökelpoisia, jo olemassa olevia järjestelmiä.

Valtioneuvosto hyväksyy yhtiön hallituksen kollektiivisen vastuun tilinpäätösinformaation oikeellisuudesta siltä osin kuin kysymys on hallituksen tehtävien määrittelemisestä. Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti siihen, että kollektiivinen vastuu koskisi muita toimielimiä kuin yhtiön hallitusta, joka Suomessa vastaa tilinpäätöksen laatimisesta ja hyväksyy julkaistavan tilinpäätösinformaation. Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksessa esitetyt kollektiivisen vastuun tehosteet ovat hyväksyttäviä, koska ne jättävät korvausvastuun ja muiden sanktioiden määrittelemisen jäsenmaille. Sen sijaan valtioneuvosto vastustaa sellaista korvausvastuun sääntelyä, joka merkitsisi kollektiivisen vahingonkorvausvastuun omaksumista yhteisöoikeudessa ja sitä kautta pakottaisi toteuttamaan tällaisen vastuun myös kansallisessa lainsäädännössä.

Valtioneuvosto kannattaa lähipiiritransaktioiden ja taseen ulkopuolisten järjestelyjen tiedottamisvelvoitteiden laajentamista mutta pitää samalla tärkeänä sitä, että jäsenmailla on mahdollisuus päättää pienimpiä yhtiöitä

koskevista poikkeuksista lähipiiritransaktioiden osalta. Tällä tavoin julkistamisvelvollisuus ja sen kustannukset kohdistuvat yhtiöihin ja järjestelyihin, joilla on merkitystä direktiivin tavoitteiden kannalta, eikä pienille noteeraamattomille yhtiöille aiheuteta perusteettomia lisärasitteita ja lisäkustannuksia.

Hallinnointi- ja ohjausjärjestelmiä koskevan selvityksen osalta valtioneuvoston tavoitteena on pyrkiä jättämään corporate governance -kysymykset tilinpäätösdirektiivien ulkopuolelle. Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että corporate governance -kysymyksiä säänneltäisiin itsesääntelyn keinoin, kuten arvopaperipörssien säännöillä. Mikäli selvitystä koskevat säännökset kuitenkin otettaisiin direktiiveihin, niiden tulisi olla yleisluonteisia ja perustua tiettyjen nettelyllisten velvoitteiden asettamiseen. Tämä tarkoittaisi, että lausumaan sisällytettyjen seikkojen luettelon tulisi olla suppeampi. Valtioneuvoston tavoitteena on myös pyrkiä siihen, että selvitys ei olisi osa tilintarkastettavaa toimintakertomusinformaatiota vaan tilinpäätösaineistoon liittyvä erillinen dokumentti, jonka sisällöstä säädettäisiin arvopaperimarkkinaissa ja jonka asianmukaisuuden arviointi kuuluisi normaaliin arvopaperimarkkinoiden valvontaan.