

29.4.2022

Kauppa antaa tukensa eurooppalaiselle yritys vastuusääntelylle – esityksessä silti useita ongelmakohtia ratkaistavaksi

Kauppan liitto ja sen jäsenet ovat keskittyneet edistämään yritys vastuuta omassa toiminnassaan. Kauppan liitto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti komission ehdotukseen direktiiviksi yritysten kestävästä toiminnasta koskevasta huolellisuusvelvoitteesta. Vaikka yritys vastuun edistäminen on globaali haaste, joka edellyttäisi ensisijaisesti globaaleja ratkaisuja, direktiivillä voidaan pyrkiä varmistamaan yritysten tasavertainen kilpailuasetelma sisämarkkinoilla sekä välttämään sääntelyn pirstaloitumista, mikä olisi puhtaasti kansallisen sääntelyn väistämätön seuraus. Samalla eurooppalainen sääntely edistää jäsenmaiden yksipuolisia ratkaisuja tehokkaammin yritysten yhteiskuntavastuuta.

1. Sääntelyn tulee seurata kansainvälisten periaatteiden muodostamaa kehikkoa ja olla sovittavissa kansalliseen oikeusjärjestelmään

Asianmukainen huolellisuus on riskiperusteista ja tilannekohtaista, minkä vuoksi huolelliselta toimijalta edellytettävät toimenpiteet vaihtelevat yrityksestä ja toimialasta toiseen. Huolellisuus ei velvoita määrätyn lopputuloksen saavuttamiseen eikä toimintaan liittyvien riskien realisoidumisen automaattisesti tarkoita, että huolellisuusvelvollisuutta olisi laiminlyöty. Tämä asettaa omat haasteensa lainsäädännölle, jonka pitäisi olla selkeätä ja tarkkarajaista, mutta samanaikaisesti joustavaa.

Eurooppalaisen sääntelyn tulisi seurata mahdollisimman tiiviisti YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteiden (jatkossa UNGP) ja OECD:n toimintaohjeiden muodostamaa kehikkoa. Näin yrityksille mahdollistetaan riittävä liikkumavara sekä huolellisuusvelvoitteen että muiden kestävästä yritystoiminnasta koskevien velvoitteiden täyttämiseksi. Vaikka yleisiä periaatteita on tarpeellista täsmentää, kun ne käännetään lakisäänteiden velvoitteiden muotoon, ylisääntelyä on vältettävä. Kauppan liiton näkemyksen mukaan komissio on pääosin pitänyt kiinni lainsäädännön tarkkuusvaatimuksesta direktiiviehdotuksessa, mutta parannuksille on tilaa. Esimerkkinä tarkennusta kaipaavasta velvoitteesta toimii soveltamisalaan kuuluvien yritysten velvollisuus tukea pk-yrityksiä. Erityisesti vaatimusta pyrkiä sopimuksin ohjaamaan sekä suorien että epäsuorien liikekumppanien toimintaa voidaan taas puolestaan pitää liian pitkälle menevänä.

Kauppan liitto suhtautuu kriittisesti direktiiviehdotuksen yrityksen johdon huolellisuusvelvollisuutta ja vahingonkorvausvastuuta koskeviin säännöksiin, jotka ovat huonosti sovittavissa yhteen vakiintuneen vahingonkorvaus- ja yhtiöoikeudellisen kehikon kanssa. Vaikka huolellisuusvelvoitteiden tehokas täytäntöönpano edellyttää myös valvontaa ja rikkomisiin puuttumista, vastuun ankaroittamiseen keskittyminen vie koko sääntelyn painopistettä liian pois ydinkysymykseltä, vaikuttavien velvoitteiden täsmentämiseltä.

Kauppan liitto on aiemmin linjannut, että asianmukaisen huolellisuuden velvoite tulisi ainakin alkuvaiheessa rajata sääntelyssä koskemaan ihmisoikeuksia. Keskeinen syy tähän on, että alihankintaketjun ympäristö- ja ilmastovaikutusten toteaminen ja mahdollinen rajoittaminen poikkeaa logiikaltaan ihmisoikeusvaikutuksista, joilla on aina selkeä kohde. Myös olemassa olevat kansainväliset instrumentit on rakennettu ihmisoikeusnäkökulmasta. Kauppan liitto on tarkistanut aiempaa linjaansa ja suhtautuu avoimesti sääntelyn ulottamiseen ympäristö- ja ilmastoseikkoihin. Koska kyse on kuitenkin uudentyyppisistä huolellisuusvelvoitteista, kaippaa direktiivi tältä osin vielä täsmentämistä. Myös viranomaisilta odotetaan merkittäviä panostuksia yritysten ohjaukseen ja neuvontaan.

29.4.2022

2. Selkeitä haasteita soveltamisalaan liittyvissä kysymyksissä

Komission ehdotuksen mukaan direktiiviä sovellettaisiin suuriin, yli 500 työntekijän ja yli 150 miljoonan euron globaalin nettoliikevaihdon eurooppalaisiin yrityksiin. Erikseen määritellyillä riskitoimialoilla rajat olisivat yli 250 työntekijää ja 40 miljoonan euron globaali nettoliikevaihto. Kolmansien maiden yrityksiin direktiiviä sovellettaisiin vain, jos niiden liikevaihto EU:ssa ylittää mainitut kynnyksarvot. Riskitoimialoihin ehdotuksessa on sisällytetty tekstiilien, vaatteiden ja kenkien, elintarvikkeiden ja maa- ja metsätaloustuotteiden, sekä joidenkin rakennusmateriaalien ja mineraalituotteiden tukkukauppa, joten rajauksilla on suoraa vaikutusta myös kaupan alan yrityksiin.

Kynnyksarvojen alle jääviä yrityksiä direktiivi ei velvoita suoraan. On kuitenkin selvää, että pienetkin toimijat joutuvat käytännössä seuraamaan direktiivin vaatimuksia esimerkiksi sitä kautta, että suurten yritysten tulee pyrkiä mm. sopimusehdoin sitouttamaan liikekumppaninsa huolellisuusvelvoitteiden noudattamiseen. Ehdotettuihin soveltamisalarajoihin sisältyykin merkittäviä haasteita.

Ensinnäkin sääntelyn tasapuolisuuden varmistaminen edellyttää Kaupan liiton näkemyksen mukaan sitä, että EU:n ulkopuolisiin yrityksiin sovellettavia liikevaihtorajoja tarkistetaan alaspäin. Yhdenmukaiset kilpailuolosuhteet kolmansien maiden yritysten ja erityisesti sellaisten eurooppalaisten yritysten välillä, joiden liikevaihdosta vain pieni osa kertyy sisämarkkinoilta, eivät nyt toteudu. Koska EU:n osuus koko maailmankaupasta (vienti ja tuonti) on lähteestä riippuen noin 15 prosenttia, perusteltua olisi, että sisämarkkinoilla aktiivisten kolmansien maiden yritysten liikevaihtorajat asetettaisiin vastaavassa suhteessa.

Toisekseen soveltamisalarajaus jättää kynnyksarvojen alapuolelle jäävät yritykset haastavaan välitilaan, koska nämä tulevat sopimusten kautta sidotuiksi direktiivin mukaisiin velvoitteisiin, mutta ilman selvää mahdollisuutta vedota sääntelyyn sisältyviin joustoihin, joihin suoraan velvoitetut suuret yritykset voivat nojata. Samalla suuret yritykset joutuvat jokaisen pienen alihankkijan kohdalla pohtimaan, sisältyykö yhteistyöhön liiallisia riskejä tai kustannuksia yritys vastuun näkökulmasta, mikä voi johtaa toimitusketjujen keskittymiseen ja vähentää kilpailua markkinoilla.

Kaupan liiton aiemman linjauksen mukaan kaikenkokoisten yritysten tulisi olla sääntelyn piirissä, mutta pienille yrityksille pitäisi asettaa suuria kevyemmät velvoitteet, jotka suhteutetaan niiden vaikutusmahdollisuuksiin ja resursseihin. Tämä palvelisi kaikkia markkinatoimijoita. Pienet yritykset tietäisivät tarkemmin, mitä niiltä odotetaan, ja suuret yritykset voisivat luottaa siihen, että liikekumppanit toimivat lain vaatimusten mukaisesti ilman ylimääräisiä sopimusvelvoitteita.

Yritysvastuuta koskevat kansainväliset instrumentit ovat tähän asti lähteneet liikkeelle ensisijaisesti ihmisoikeuksia koskevasta huolellisuusvelvoitteesta. Ympäristöön ja ilmastoon liittyvän huolellisuusvelvoitteen mukaan ottaminen tekee lainsäädännöstä ja yritysten toiminnasta merkittävästi monimutkaisempaa. Samalla kasvaa riski siitä, että yleinen tai sektorikohtainen ympäristösääntely on yksittäistapauksissa päällekkäistä tai ristiriidassa yleisen huolellisuusvelvoitteen vaatimusten kanssa.

Koska komissio on päätenyt esittämään huolellisuusvelvoitteen ulottamista yrityksen toiminnan ympäristö- ja ilmastovaikutuksiin, on ensiarvoisen tärkeätä huolehtia vähintään siitä, että vaatimukset perustuvat riittävän selkeille, yhteisille mittareille. Mitä tahansa ilmastoon tai ympäristöön esimerkiksi vähäisesti tai epäsuorasti vaikuttavaa toimintaa ei automaattisesti tule pitää huolellisuusvelvoitteen piiriin kuuluvana. Kun yrityksen päästöjä

29.4.2022

ja päästötavoitteita arvioidaan, tulisi direktiivissä myös täsmentää, että huomioon otetaan vain kasvihuonekaasuprotokollan (GHG Protocol) mukaiset Scope 1 ja Scope 2 -päästöt.

3. Huolellisuusvelvoitteet eivät voi ulottua yrityksen vaikutuspiirin ulkopuolelle

Kaupan liitto toteaa, että yritystoiminnan vaikutusten arviointia ja toteutumisen seurantaa ei ole järkevää tehdä kaikilla toimialoilla tai maantieteellisillä alueilla samoin kriteerein, ja toisaalta kahteen vertailukelpoiseen yritykseen pitäisi soveltaa vertailukelpoisia kriteereitä. Tämän vuoksi on pääsääntöisesti tärkeämpää säätää toiminnan tavoitteista kuin yksityiskohtaisista menettelytavoista.

Huolellisuusvelvollisuuden ulottuvuus tulisi rajata arvoketjujen sijasta toimitusketjuihin, toisin kuin direktiiviehdotuksessa on tehty. Toimitusketjuissa pitäytyminen on UNGP:n ja OECD:n toimintaohjeiden asettama lähtökohta, jonka avulla varmistetaan, että yrityksen on kohtuudella mahdollisuus ottaa huomioon toimintansa vaikutukset. Komissio on kertomansa mukaan käyttänyt mainittuja instrumentteja direktiiviehdotuksen pohjana, joten lähtökohdasta olisi syytä pitää kiinni myös menettelytapavaatimusten osalta.

Ehdotuksessa joustavuuden tarve on periaatteessa otettu huomioon linjaamalla vain yleisellä tasolla niistä toimenpiteistä, joita yrityksiltä odotetaan. Toisaalta osaa ehdotetuista toimenpiteistä on hyvin haastavaa, jollei jopa mahdotonta viedä tehokkaasti käytäntöön. Yrityksille on monesti kohtuuttoman vaikeata noudattaa asianmukaista huolellisuutta kaikkien sellaisten toimijoiden kohdalla, joihin arvoketjussa on muodostunut vakiintunut liiketoimintasuhde, kuten komissio esittää. Edes suurimmat suomalaiset kaupan alan toimijat eivät käytännössä saa tietoa etäisemmistä arvoketjun toimijoista suorilta liikekumppaneilta.

Huolellisuusvelvoitteen kategorinen ulottaminen yritysten koko toimitusketjuun on raskas toimenpide, vaikka asianmukainen huolellisuus usein edellyttää myös kauempana ketjussa olevien riskien arviointia ja niihin puuttumista. Kaupan liiton näkemyksen mukaan mahdollinen vahingonkorvausvastuu tulisi UNGP:n mukaisesti rajata toimitusketjun ensimmäisen portaan liikekumppaneiden toimintaan, vaikka velvollisuus vakavien riskien minimointiin ulotettaisiin toiseen portaaseen. Komission ehdotus ei tältä osin vastaa UNGP:n mukaista huolellisuuden määrittelyä. Keskittyminen vakaviin riskeihin vakiintuneen toimitusketjun hiomisen sijasta on kaikkien toimijoiden kannalta parempi ratkaisu.

Selkeä esimerkki komission ehdotuksen haasteista on myös velvoite sitouttaa epäsuorat vakiintuneet liikekumppanit sopimuksin yrityksen käytännesääntöjen seuraamiseen. Tämä voi onnistua vielä ensimmäisen portaan alihankkijoiden kohdalla, mutta toisessa ja sitä seuraavissa portaissa yritykset jäävät herkästi pimentoon sopimusten sisällöstä. Vaihtoehtona Kaupan liitto esittää, että epäsuorien liikekumppaneiden kohdalla riittävää olisi huolehtia siitä, että suorat liikekumppanit sitoutuvat välittämään tiedon käytännesäännöistä tai vastaavista vaatimuksista omille alihankkijoilleen ja kirjaamaan ne omiin sopimuksiinsa.

Kritiikille altis on myös komission esitys yrityksen velvollisuudesta päättää olemassa oleva sopimussuhde, jos toiminnan mahdollista tai esille tullutta haitallista vaikutusta ei voida ehkäistä, poistaa tai riittävästi vähentää. Tämä voi johtaa entistä haitallisempiin vaikutuksiin, jos yritykset vetäytyvät liiketoiminnasta, vaikka ensisijaisesti yrityksiä pitäisi tukea pitkäkestoisten, kestävien liikesuhteiden solmimisessa.

Asianmukaisen huolellisuuden velvoitteesta erillisenä komissio esittää myös yhtiön johdon huolellisuusvelvollisuudesta säätämistä. Kaupan liiton näkemyksen mukaan ratkaisu olisi

29.4.2022

yrittävien edistämisen näkökulmasta tehoton ja voisi johtaa vakaviin haasteisiin arvioitaessa, onko johto toiminut yhtiön edun mukaisesti. Se ei myöskään vastaa vakiintunutta yhtiöoikeuden lähtökohtaa, jonka mukaan johdon tehtävä on toimia yrityksen parhaan edun mukaisesti. Komission ehdotusta ei pitäisi tältä osin hyväksyä.

Direktiivi näyttää myös jättävän jäsenvaltioille huomattavasti tilaa säätää yksityiskohtaisemmista menettelytapavaatimuksista. Kaupan liitto katsoo, että liikkumavaran tulisi olla selvästi rajatumpi. Näin voidaan varmistua tasavertaisesta kilpailuasetelmasta sisämarkkinoilla ja vähentää sääntelyn pirstaloitumisen ja ylisääntelyn riskejä. Ylisääntely pakottaa yritykset käyttämään resursseja tehottomasti päällekkäisten ja mahdollisesti ristiriitaisten kansallisten vaatimusten täyttämiseen, mistä on haittaa muulle vastuullisuustyölle.

4. Yritykset tarvitsevat ohjausta ja neuvontaa, oikeasuhtaiset hallinnolliset seuraamukset vahingonkorvauksen edelle

Riittävän huolellisuuden arvioinnin tilannesidonaisuuden vuoksi jäsenmaiden antamaa ohjausta ja neuvontaa voidaan pitää sääntelyn tehokkaan ja yhdenmukaisen täytäntöpanon kannalta välttämättömänä. Vaikka neuvonnan tarve on suurimmillaan sääntelyn tullessa voimaan, sitä voidaan pitää jossain määrin pysyvänä. Siksi on ensiarvoisen tärkeää, että komissio nimenomaisesti edellyttää jäsenmaita tarjoamaan yrityksille informaatiota ja muita tukitoimia direktiivin mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi.

Kuten edellä on todettu, sääntelyllä on vaikutusta myös mikroyritysten ja pienten ja keski suurten yritysten toimintaan osana kansainvälisiä arvoketjuja. Vaikka velvoitteet eivät välittömästi koske pienempiä yrityksiä eikä niihin näin ollen kohdistu valvontaa, pienemmätkin yritykset tarvitsevat erityyppistä tukea huolellisuusvelvollisuuden seuraamisessa etenkin sääntelyn tullessa aikanaan voimaan. Vaatimus tuoda jäsenmaiden antama ohjaus ja neuvonta pienempien yritysten ulottuville ja komission ehdotus sallia myös taloudellinen tuki pk-yrityksille ovat tervetulleita avauksia. Vaikka sääntelyn piiriin kuuluvilla yrityksillä on ehdotuksen mukaan velvollisuus tukea vakiintuneena liiketoimintakumppanina toimivia pk-yrityksiä, mikä voi pitää sisällään myös neuvontaa, komission ja jäsenmaiden täytyy kantaa asiasta päävastuu. Muussa tapauksessa on riskinä, että pk-yritykset saavat ristiriitaisia ohjeita ja neuvonnan objektiivisuus vaarantuu.

Sekä hallinnollisten sanktioiden että vahingonkorvauksen osalta Kaupan liitto toteaa, että niiden käytön tulisi rajautua yrityksen määräysvallan piirissä tehtyihin toimiin tai laiminlyönteihin, joihin yrityksellä oli tai olisi pitänyt olla mahdollisuus puuttua. Kaikissa tapauksissa laiminlyönnillä tulee olla syy-yhteys vahinkoon tai muuhun haitalliseen vaikutukseen.

Asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen tai siihen liittyvän raportointivelvoitteen rikkomiseen, jotka jäävät väistämättä hyvin tulkinnanvaraisiksi, tulisi kohdistaa pääsääntöisesti vain hallinnollisia sanktioita. Sanktioiden määräämisperusteiden täytyy olla tarkasti ja yksiselitteisesti määriteltyjä sekä perustua ennen kaikkea laiminlyönnin vakavuuteen eikä toissijaisesti seikkoihin kuten yrityksen liikevaihtoon. Yrityksille pitäisi myös sallia omaehtoinen toimintatapojen korjaaminen kehotuksesta ennen sanktion määräämistä.

Vahingonkorvausvastuu sellaisista toimitusketjuissa ilmenevistä seikoista, joita yritys ei ole omalla toiminnallaan aiheuttanut ja joiden aiheutumisesta se ei ole tosiasiallisesti voinut ehkäistä tai rajoittaa, on omiaan heikentämään yritysten oikeusturvaa ja oikeusvarmuutta. Jos tähän yhdistetään vielä ankaran vastuun elementtejä tai edes käännetty todistus- taakka, puuttuvan syy-yhteyden osoittaminen olisi yritykselle usein lähes mahdotonta, kun yksinkertainen väite riittäisi luomaan oletuksen vastuusta.

29.4.2022

Vahingonkorvausvastuun ulottuvuus pitäisi rajata UNGP:ssa valitun mallin mukaisesti toimitusketjun ensimmäiseen portaaseen ja asianmukaisen huolellisuuden velvoitteet muotoilla riittävän yksiselitteisesti, jotta yritykset varmuudella tietävät, mitä niiltä odotetaan ja vaaditaan. Kaupan liiton näkemyksen mukaan huolellisuusvelvoitteiden täytäntöönpanon valvonnan ja sanktioiden tulisikin muodostaa kokonaisuus, jossa vahingonkorvauksen sijaan korostetaan tehokkaita ja oikeasuhtaisia hallinnollisia seuraamuksia ja ennen kaikkea yrityksiä tukevaa ohjausta ja neuvontaa.

Lisätietoja: Johtava asiantuntija Ilari Kallio, ilari.kallio@kauppa.fi tai +358 40 139 6912