



JUSTIITSMINISTEERIUM

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda
koda@koda.ee
Toom-Kooli 17
10130, Tallinn

Meie 14.04.2023

nr 7-1/2346

Üleskutse arvamuse avaldamiseks äriühingute kestliku juhtimise ja hoolsuskohustuse direktiivi menetluses

Seoses varasema kaasamisega on paljud teist juba eeldatavasti kursis, et Euroopa Komisjon (edaspidi ka komisjon) algatas [23.02.2022 direktiivi eelnõu](#), mis käsitleb äriühingute kestlikkusalast hoolsuskohustust ja millega muudetakse direktiivi (EL) 2019/1937 (edaspidi direktiiv või algatus). Direktiiviga plaanitakse kehtestada ettevõtetele kestlikkusalane hoolsuskohustus. See tähendab, et ettevõtjad peavad oma tegevuses tagama inimõiguste ja keskkonnanõuete järgimise ning rakendama meetmeid, et vastavad riskid nende tegevuses oleks maandatud. Direktiivi osas Vabariigi Valitsuse seisukohtade kujundamiseks kaasas Justiitsministeerium aprillis 2022 erinevaid huvigruppe, kellel oli võimalik esitada oma hinnang direktiivi kohta. Huvigruppide tagasiside ning algatusega seotud vastutavate ministeeriumide seisukohtade põhjal kujundati [Vabariigi Valitsuse seisukohad](#), mis kiideti Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonis heaks 17.06.2022.

Anname lühidalt ülevaate direktiivi menetlemise senisest käigust Euroopa Liidu tasandil ning palume huvigruppidele edasise menetluse tarbeks täiendavaid seisukohti konkreetsete aspektide kohta, mida selgitatakse lähemalt kirja lõpus.

Direktiivi menetlemise senine käik

Direktiivi arutati liikmesriikide osalusel Euroopa Liidu Nõukogu (EL nõukogu) töögrupis alates 2022. aasta suvest ning arutelud jõudsid intensiivse lõpuni algatuse [üldise lähenemisviisi](#) (*general approach*, edaspidi üldine lähenemisviis) kokkuleppimisega EL konkurentsivõime nõukogu 01.12.2022 toimunud istungil. Eesti oli üldise lähenemisviisi teksti suhtes kriitiline ning väljendas vastuseisu dokumendi heakskiitmisele ja esitas istungi protokollu kandmiseks omalt poolt ka [vastava avalduse](#). Piisava vastuseisu puudumise tõttu kiideti aga äriühingute kestlikkusalase hoolsuskohustuse direktiivi üldine lähenemisviis 01.12.2022 istungil siiski heaks.

Üldine lähenemisviis on dokument, mis kajastab EL nõukogu nägemust Euroopa Komisjoni algatuse sisu kohta ning sisaldab töögrupi arutelude käigus algsesse teksti tehtud muudatusettepanekuid. Üldine lähenemisviis ei määra direktiivi lõplikku sisu, vaid on EL nõukogu läbirääkimispositsioon. Direktiivi lõplik sisu kujuneb pärast seda, kui ka Euroopa Parlament on algatuse kohta ametlikult oma seisukohad ja ettepanekud kujundanud (seda on hetkeseisuga oodata mais 2023) ning EL nõukogu, komisjon ja Euroopa Parlament on kolmepoolsete läbirääkimiste (triloogide) tulemusel jõudnud algatuse lõpliku kompromisstekstini. Triloogide alguse aeg ei ole teada, kuid hetkeseisuga on seda oodata kõige varem juunis 2023.

EL nõukogu töögrupi arutelude käik ja tulemused

Suur-Ameerika 1 / 10122 Tallinn / +372 620 8100 / info@just.ee / www.just.ee
Registrikood 70000898

Eesti esindas EL nõukogu töögrupi aruteludes riigi huve lähtuvalt Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud seisukohtadest. Riigi tasandil pidasime oluliseks seista selle eest, et algatuse sisu ei kujuneks riigile ja ettevõtjatele ebamõistlikult koormavaks, säilitades samas oma algse eesmärgi koos mõistlikult rakendatavate meetmetega. Kõige tugevamalt seisis Eesti selle eest, et algatuse tekstist jäetaks välja ühingujuhtidele seatav hoolsuskohustus, et tsiviilvastutuse mehhanism muudetaks mõistlikult rakendatavaks ning et ettevõtetele seatavate hoolsuskohustuste sisu oleks ettevõtjatele selgelt ja üheselt arusaadav.

Vabariigi Valitsuse poolt antud suuniseid silmas pidades on üldise lähenemisviisi lõppversioonis mitmeid Eesti jaoks positiivseid arenguid, kuid samas jäi Eesti hinnangul lahenduseta mitu probleemi, mis võivad oluliselt pärssida direktiivi mõistlikku rakendamist.

Direktiiviga kehtestatava hoolsuskohustuse täitmine hõlmab ka ettevõtte ärisuhteid ning seetõttu on tähtis aru saada, millistele ärisuhetele ja millises ulatuses hoolsuskohustus kehtima hakkab. Seda selgust määravad oluliselt direktiivis kasutatavad mõisted. Soodsaks arenguks tuleb pidada mitme mõiste sisu algsest selgemat määratlemist direktiivi tekstis. Vabariigi Valitsuse seisukohtade kujundamise käigus hindas Eesti liialt laialivalguvaks näiteks ärisuhte ja väärtusahela määratlust, mis mõjutasid otseselt hoolsuskohustuse kohaldamise ulatust ja mille algne definitsioon direktiivis pakkus avaraid tõlgendamisvõimalusi. Üks töögrupis enim vaidlusi tekitanud mõiste oligi „väärtusahel“ (*value chain*), mis üldise lähenemisviisi tekstis muutus „tegevusahelaks“ (*chain of activities*) ning sisustati määratlusega, mis on senisest lähemal (kuid siiski mitte vastav) tarneahela mõistele. Eesti oleks eelistanud tarneahela mõiste kasutamist, kuna tundus, et see võimaldab hoolsuskohustuse ulatust kõige selgemalt piiritleda. Et aga tegevusahela mõiste on väärtusahelast oluliselt piiratum, leidsime, et mitmed meie murekohad suudeti sellise mõistevalikuga lahendada. Mõistest „väljakujunenud ärisuhe“ (*established business relationship*) aga loobuti üldise lähenemisviisi tekstis sootuks.

Ühinguõiguse kontekstis on oluline välja tuua, et direktiivi tekstist jäi välja algselt äriühingu juhtide hoolsuskohustust sätestav nõue. Kui direktiiv seab hoolsuskohustuse äriühingutele, ei ole tarvis seda kohustust eraldi kehtestada äriühingute juhtidele, sest juhatuse kohustus on äriühingule seatud kohustused ellu viia. Eesti koos mitme teise liikmesriigiga leidis, et ühingujuhtidele eraldi hoolsuskohustuse kehtestamine on liigne, tekitaks segadust kohustuste rakendamisel ning on lisaks ka vastuolus eespool nimetatud ühinguõigusliku loogikaga. Üldise lähenemisviisi tekstis on ühingujuhtide hoolsuskohustuse sätestamisest direktiivis loobutud.

Samas jätkuvalt on Eesti hinnangul direktiivi eelnõus probleemsed kohad nii **ettevõtetele tekkiva hoolsuskohustuse ebaselgus** kui ka sellega seonduvalt **tsiviilvastutuse rakendamine**.

- Ettevõtetele tekkiva hoolsuskohustuste sisu ei ole piisavalt selge, sest see kujuneb muu hulgas direktiivi lisas loetletud inimõiguste ja keskkonna alaste rahvusvaheliste instrumentide põhjal, mis aga ei ole ettevõtetele otse kohaldatavad ja mis tuleb formuleerida seaduse tasandil kohustusteks. Enim küsimusi näeme praktikasse rakendamisel tekkimas inimõiguste alase hoolsuskohustuse sisustamisel (nt õigus elule on üldisena selgelt arusaadav, aga milliseid kestlikkuse alaseid hoolsuskohustusi tähendab see iga ettevõtte tegevuse kontekstis, on juba keerulisem määratleda ja piiritleda). Direktiivi eesmärki arvestades on lisa alusel vajalik hoolsuskohustused liiduüleselt ühetaoliselt sisustada, mille saavutamine on aga küsitav, kui iga liikmesriik asub rahvusvaheliste instrumentide nõudeid iseseisvalt oma seadustesse kohustustena ümber kirjutama.

- Ebaselged kohustused muudavad küsitavaks ka tsiviilvastutuse kehtestamise direktiivis. Tsiviilvastutuse mehhanismi rakendamine ettevõtetele eeldab selgeid kohustusi, mille rikkumist ning kaasnenud tagajärgi peab olema võimalik üheselt tuvastada ning rikkujale omistada. Direktiivi lisas kehtestatud hoolsuskohustuse nõuded (eelkõige inimõiguste alased) seda ilma nõuete sisustamise ja täiendava tõlgendamiseta ei võimalda.

Seisukohtade kujundamine triloogideks

Jagame teiega nii [üldise lähenemisviisi teksti](#) (viidatud mh ülalpool) kui ka Euroopa Parlamendi vastutava parlamendikomisjoni (JURI) poolt 7.11.2022 avaldatud [mustandraporti teksti](#), milles kajastuvad parlamendi esialgsed muudatusettepanekud direktiivi tekstile. Nagu eespool juba viidatud, ei ole Euroopa Parlamendi ametlikke seisukohti hetkel kinnitatud, kuid mustandraporti põhjal saab siiski aimu, millises suunas parlamendi seisukohad liiguvad.¹ Hetkel teadaoleva info põhjal võib oodata Euroopa Parlamendi seisukohtade ja ettepanekute vastandumist EL nõukogu nägemusele direktiivi sisust. Triloogide käigus peab Eesti olema valmis läbirääkimiste osapoolte pakutavaid kompromisslahendusi kiiresti hindama ja nende osas oma seisukohti väljendama. Selleks valmistumisel palume teil üldise lähenemisviisi ja mustandraporti tekstide alusel hinnata direktiivi sõnastusettepanekuid Eesti jaoks oluliste probleemkohtade lahendamiseks ning esitada oma seisukohad ja ettepanekud, millised lahendused võiksid Eestile kõige enam sobida. **Eelkõige palume teie seisukohti järgmistes punktides:**

1. Direktiivi kohaldamisala künniste alandamine (direktiivi artikkel 2)

Üldise lähenemisviisi tekstis (dokumendi lk 63-64) on direktiivi kohaldamisala künnised jäänud samaks nagu Euroopa Komisjoni algses ettepanekus. Vastavalt direktiivi artikli 2 lõike 1 punktidele a ja b kohaldatakse direktiivi järgmistele ettevõtetele:

- EL ettevõtted, kellel on üle **500** töötaja ning ülemaailmne netokäive üle **150** miljoni euro;
- EL ettevõtted, kellel on üle **250** töötaja ning ülemaailmne netokäive üle **40** miljoni, millest vähemalt **20** miljonit teeniti kõrge riskiga sektoris (need sektorid on loetletud sama sätte alapunktides i-iii).
- EL-välised ettevõtted, mis on asutatud kolmanda riigi seaduste alusel ja kelle netokäive EL-is on üle **150** miljoni euro **või** kelle netokäive on EL-is üle **40** miljoni, kuid mitte üle **150** miljoni euro, ja vähemalt **20** miljonit teeniti kõrge riskiga sektorites (samad, mis loetletud artikli 2 lõike 1 punkti b alapunktides i-iii).

Euroopa Parlamendi mustandraportis on tehtud ettepanek vastavate künniste alandamiseks, et direktiiv kohalduks:

- EL ettevõtetele, kellel on üle **250** töötaja ning ülemaailmne netokäive üle **40** miljoni euro (raporti lk 45, muudatusettepanek 51);
- EL ettevõtetele, kellel on üle **50** töötaja ning ülemaailmne netokäive üle **8** miljoni, millest vähemalt **30%** teeniti kõrge riskiga sektoris (raporti lk 45-46,

¹ Huvi korral on võimalik Euroopa Parlamendi veebilehe kaudu tutvuda parlamendi komisjonide poolt mustandraporti kohta esitatud muudatusettepanekutega ning ka direktiivi kohta arvamust andvate komisjonide raporteid:

[https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2022/0051\(COD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2022/0051(COD))

Mustandraporti üle toimub vastutavas parlamendikomisjonis hääletus praeguse plaani kohaselt 25.04.2023, misjärel avaldatakse ka mustandraporti kinnitatud versioon. Selle hääletamisele panemist Euroopa Parlamendi täiskogul on seejärel oodata mais 2023.

muudatusettepanek 52); lisaks on tehtud ettepanek lisada siia loetellu ka EL ettevõtte, kes ei vasta artiklis 2 lõikes 1 punktis a nimetatud 250 töötaja ja 40 miljoni euro käibe nõuetele, aga on **börsil noteeritud** ning tal on üle **50** töötaja ning ülemaailmne netokäive üle **8** miljoni (raporti lk 48-49, muudatusettepanek 59);

- c) EL-välistele ettevõtetele, mis on asutatud kolmanda riigi seaduste alusel ja kelle netokäive EL-is on üle **40** miljoni euro (raporti lk 49, muudatusettepanek 60) **või** kelle netokäive on EL-is üle **8** miljoni, kuid mitte üle **40** miljoni euro, ja vähemalt **30%** sellest teeniti kõrge riskiga sektorites (raporti lk 50, muudatusettepanek 61).

Künniste muudatustele lisaks on mustandraportis tehtud ettepanek kõrge riskiga sektorite loetelu täiendamiseks, lisades sinna **ehitustööd** ja seonduvad tegevused (raporti lk 47, muudatusettepanek 56), **finantsteenused** (raporti lk 47-48, muudatusettepanek 57) ning **info- ja kommunikatsioonitehnoloogiaga seotud teenused** (raporti lk 48, muudatusettepanek 58).

Palun esitage oma seisukoht mustandraportis esitatud muudatusettepanekute kohta. Sealjuures võiksite võimalusel anda teada ka alternatiivsetest sobilikest lahendustest kohaldamisala muutmise osas võrreldes Euroopa Komisjoni algse ettepanekuga (sh üldise lähenemisviisiga).

- 2. Hoolsuskohustuse kohaldamine väärtusahelale või tegevusahelale (direktiivi artikkel 3 punkt g)

Üldise lähenemisviisi teksti artikli 3 punktis g on algne väärtusahela (*value chain*) määratlus asendatud tegevusahela (*chain of activities*) mõistega (dokumendi lk 72-73). Tegevusahela mõiste sisu on sättes pikemalt lahti kirjutatud ning see sisaldab ka välistusi ja erandeid, mida tegevusahel ei hõlmaks.

Mustandraportis on Euroopa Parlament teinud ettepaneku säilitada väärtusahela (*value chain*) mõiste, sisustades määratluse üldiselt ning ilma välistuste ja eranditeta (raporti lk 56, muudatusettepanek 74).

Palun esitage oma seisukoht, kas direktiiviga kehtestatav hoolsuskohustus peaks kehtima üldises lähenemisviisi pakutud tegevusahela ulatuses või mustandraportis pakutud väärtusahela ulatuses ning milliseks hindate kummagi variandi mõju ettevõtetele. Oodatud on ka kõik täiendavad ettepanekud, millise sõnastusettepaneku võiks Eesti selle mõiste sisustamiseks ise teha.

- 3. Tsiviilvastutuse mehhanismi kehtestamine direktiivis (artikkel 22)

Üldise lähenemisviisi teksti artiklis 22 on sätestatud tsiviilvastutuse regulatsioon (erineb direktiivi algsest tekstist), mis näeb ette äriühingu vastutuse oma tegevusega tekitatud kahju eest, kui ta on tahtlikult või hooletusest jätnud täitmata direktiiviga kehtestatud hoolsuskohustuse nõuded (dokumendi lk 109-110).

Mustandraportis on Euroopa Parlament esitanud täiendusettepanekud direktiivi algsele tekstile (algne tekst esitatud läbivalt raporti vasakpoolses tulbas). Lisaks algse teksti täiendamisele on Euroopa Parlament soovinud lisada tsiviilvastutuse sätetesse ka mitmeid täiendavaid meetmeid, sh kahjunõuete esitamise aegumistähtaaja (vähemalt 10 aastat) ja kodanikuühiskonna organisatsioonidele ühise hagi esitamise võimaluse (raporti lk 116, muudatusettepanek 200).

Palun esitage oma seisukoht ja põhjendused võimalusel nii üldise lähenemisviisi kui ka mustandraporti tsiviilvastutuse regulatsioonide (eriti Euroopa Parlamendi

täiendavate meetmete) osas. Oodatud on ka kõik muud ettepanekud ühe või teise tsiviilvastutuse regulatsiooni sõnastuse muutmiseks.

4. Direktiivi lisa kehtestatud hoolsuskohustuste sisustamine (lisa osad I ja II)

Direktiivi lisa on jaotatud kaheks osaks. I osas on sätestatud loetelu inimõigustest, mille rikkumine tähendab direktiiviga seatud kestlikkusalasase hoolsuskohustuse rikkumist. Osas II on samal põhimõttel esitatud loetelu keskkonnavalastest keeldudest ja kohustustest, mille rikkumine tähendab direktiiviga seatud kestlikkusalasase hoolsuskohustuse rikkumist. Viited on tehtud rahvusvahelistele instrumentidele, milles sisalduvad nõuded on suunatud riikidele ja ei ole füüsilistele ja juriidilistele isikutele otse kohaldatavad. Selleks, et selguks ettevõtetele kehtestatava hoolsuskohustuse tegelik sisu, peavad liikmesriigid asuma lisa sätestatud kohustusi siseriiklikku õigusse ümber sõnastama, vastasel juhul ei ole selge, mida peab iga ettevõtte tegema, et tema tegevuses oleks kestlikkusalane hoolsuskohustus täidetud.

Eesti on EL nõukogu töögruppides läbivalt rõhutanud, et direktiivi lisa olev loetelu ei võimalda ettevõtetal hoolsuskohustuste sisust selgelt aru saada ega liikmesriikidel neid ühetaolisel viisil sisustada. Eelkõige oleme probleemi rõhutanud lisa osa I ehk inimõiguste alaste kohustuste osas, kus lisa nimetatud rikkumiste sisustamiseks siseriikliku õiguse tasandil on erinevaid võimalusi. Keskkonnavalaste keeldude ja kohustuste sisu on võrreldes inimõigusi puudutavate keeldude ja kohustustega konkreetsem, kuid võimalik, et ka nende sisu tõlgendamine võib praktikas probleeme kaasa tuua.

Seniseid arenguid arvestades on vähetõenäoline, et direktiivi lisa olemus ja põhimõte oluliselt muutuks. Ühtse lähenemisviisi dokumendis oleva lisa sõnastust on võrreldes algse direktiivi tekstiga veidi täpsustatud ja muudetud, kuid see pole Eesti jaoks eespool kirjeldatud olemuslikku probleemi lahendanud. Samas ei ole Eesti seni arutelude käigus jõudnud omapoolse lahenduseni, kuidas direktiivi lisa sobivamaks muuta.

Palun esitage oma mõtted eeltoodud teemaga seonduvalt ning võimalusel ka oma ettepanekud sobivaks lahenduseks.

Huvigruppide tagasisidet eelkõige kirjas esitatud võtmeprobleemide kohta ootame **hiljemalt 5. maiks 2023**. Tagasiside palume saata Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna nõuniku Kadi Karuse e-posti aadressile kadi.karus@just.ee. Tagasiside raames on soovi korral oodatud ka muud märkused ja ettepanekud. Sama kontaktisiku poole võib pöörduda ka teemat puudutavate lisaküsimustega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Heddi Lutterus
Asekantsler

/*Lisaadressaadid:

Eesti Advokatuur
EASi ja Kredexi ühendasutus
Eesti Tööandjate Keskliit
Estwatch MTÜ
MTÜ Roheline Liikumine
MTÜ Vastutustundliku Ettevõtluse Foorum
Eesti Ametiühingute Keskliit
Teenusmajanduse Koda
Eesti Pangaliit
Eesti Keskkonnajuhtimise Assotsiatsioon
Eesti Masinatööstuse Liit
Eesti Elektritööstuse Liit
Eesti Metsa- ja Puidutööstuse Liit
Eesti Keemiatööstuse Liit
Toiduliit
Eesti Ehitusmaterjalide Tootjate Liit
Eesti Betooniühing
Eesti Plastitööstuse Liit
Eesti Mööblitootjate Liit
Eesti Rõiva- ja Tekstiililiit
Eesti Kaitsetööstus
MTÜ Arengukoostöö Ümarlaud

Kadi Karus
Kadi.Karus@just.ee