

Täiendatud seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta, milles käsitletakse äriühingute kohustusi inimõiguste ja keskkonna kaitsmise tagamiseks (äriühingu kestlikkusalane hoolsuskohustus)

Euroopa Komisjon esitas 23.02.22 äriühingute kestlikkusalase hoolsuskohustuse direktiivi eelnõu.

Direktiivi eesmärk on seada äriühingutele kohustus arvestada oma tegevuses inimõiguste ja keskkonna kaitsmise nõuetega. Äriühingud peavad kaardistama inimõiguste ja keskkonna kahjustamise riskid ning rakendama oma strateegiates meetmeid ja poliitikat nende maandamiseks ning kahjuliku tegevuse vähendamiseks, ennetamiseks ja lõpetamiseks.

Riik peab tagama järelevalve ja karistused ning tsiviilõigusliku vastutuse kestlikkusalase hoolsuskohustuse rikkumise tagajärjel tekitatud kahju eest.

Eesti seisukohad selle eelnõu kohta kinnitati 09.06.22 Vabariigi Valitsuse istungil (17.06.22 Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonis). Eesti toetas seisukohtades direktiivi eesmärke, kuid leidis, et hoolsuskohustuse rakendamiseks on vaja selgemalt määratleda inimõiguste ja nendega seotud kohustuste sisu ning tõlgendamise pädevus.

Kuivõrd eelnõu ei vastanud sellele tingimusele ka üldise lähenemisviisi kinnitamisel liikmesriikide poolt 2022. a detsembri konkurentsivõime nõukogu istungil, ei pidanud Eesti juba toona võimalikuks direktiivi toetada.

Euroopa Parlament ja eesistuja pidasid direktiivi üle läbirääkimisi ja saavutasid esialgse kokkuleppe, millele soovitakse liikmesriikide EL-i alaliste esindajate komitee istungil (Coreper) heakskiitu.

Hoolimata Eesti pingutustest kogu läbirääkimisperioodi vältel, ei õnnestunud kolmepoolsete läbirääkimiste käigus saavutada direktiivis tulemust, mis arvestaks Eesti huvidega ja vastaks Eesti senistele seisukohtadele. Seetõttu esitatakse Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule täiendavad seisukohad direktiivi lõppteksti kohta, et saada mandaat lõppteksti hääletusel erapooletuks jäämise kohta.

Eesti on seisukohal, et hoolsuskohustuste sisu jääb ebaselgeks ja on seetõttu eproportsionaalselt koormav nii äriühingutele kui ka riigile.

Taust

Euroopa Komisjon (edaspidi komisjon) algatas 23. veebruaril 2022. aastal Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi äriühingute kestlikkusalase hoolsuskohustuse kehtestamiseks ja direktiivi (EL) 2019/1937 muutmiseks (edaspidi äriühingute kestlikkusalase hoolsuskohustuse direktiivi ettepanek või CSDD direktiiv). Eesti seisukohad selle eelnõu kohta kinnitati 9. juunil 2022. aastal Vabariigi Valitsuse istungil ning 17. juunil 2022. aastal Riigikogu Euroopa Liidu (edaspidi EL) asjade komisjonis.

Äriühingute kestlikkusalase hoolsuskohustuse direktiivi eesmärgiks on edendada äriühingute kestlikku ja vastutustundlikku käitumist kõigis ülemaailmsetes väärtusahelates, kehtestades äriühingutele inimõiguste ja keskkonna kaitsmisega seotud hoolsuskohustuse.

Direktiiviga kaasnevad äriühingutele kohustused rakendada oma juhtimisstrateegiate ja haldussüsteemide kaudu meetmeid inimõiguste ja keskkonna alaste rikkumistega seotud kahjulike mõjude tuvastamiseks, leevendamiseks, lõpetamiseks ja ennetamiseks. Vastavate riskidega arvestamine, nende tuvastamine, maandamine, lõpetamine ja ennetamine meetmed, samuti kliimamuutuste vastu võitlemise meetmed tuleb äriühingute strateegiatesse ja riskijuhtimisse sisse kirjutada ja neid regulaarselt hinnata (vähemalt iga 2 aasta järel) ja vajaduspõhiselt uuendada.

Samuti tuleb äriühingus kehtestada rikkumistest teavitamise ning kaebuste menetlemise mehhanism. Lisaks enda tegevuste pidevale seirele (vähemalt iga 12 kuu järel) hoolsuskohustuse nõuete täitmise osas tuleb samade nõuete täitmist nõuda (ja seirata) ka oma tütaräriühingutelt ja kõikidelt oma tegevuste ahelasse (väärtusahelasse/tarneahelasse) kuuluvatelt äriühingutelt, sõltumata sellest, kas viimased ise kuuluvad CSDD direktiivi kohaldamisalasse või mitte.

Inimõiguste ja keskkonnaga seotud hoolsuskohustus on direktiivis sisustatud lisas sätestatud nõuete ja rahvusvaheliste instrumentide loetelu kaudu. Loetelus olevad rahvusvahelised instrumendid loovad kohustusi riikidele, kuid ei ole otsekohalduvad eraõiguslikele juriidilistele isikutele. Selleks, et nendest instrumentidest tulenevaid nõudeid hoolsuskohustuse raames äriühingutele rakendada, on tarvis nende põhjal sätestada siseriiklikus õiguses konkreetsed nõuded ja kohustused, mis on ettevõtjatele kestlikkusalase hoolsuskohustusena selgelt mõistetavad.

Riigile seatakse järelevalvekohustus, sh määrata tuleb üks või mitu järelevalveasutust, kelle ülesandeks on tagada erapooletu, sõltumatu ja läbipaistev järelevalve, mille käigus on tagatud (äri)saladuse hoidmine. Asutuse pädevuste hulka peab mh kuuluma: inspeksioon, rikkumiste menetlemine, ettekirjutuste tegemine (rikkumiste lõpetamiseks, kordumisest hoidumiseks, kahjude taastamiseks), karistuste määramine, õiguskaitsemeetmete rakendamine vahetu riski korral, kliimaplaanide koostamise ja vastuvõtmise alane nõustamine ja tugi. Eestis ei ole hetkel toimunud arutelusid, millisele asutusele panna järelevalvefunktsioon. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium on hinnanud, et direktiivis ettenähtud järelevalvefunktsiooni täitmine eeldab olulisel määral lisaressursse (inimesed ja raha) ja seega paratamatult avaliku sektori kulude suurendamist.

Karistuseks hoolsuskohustuse rikkumise eest peab äriühingule olema ette nähtud rahaline karistus (maksimaalne karistumäär peab olema vähemalt 5% ülemaailmsest aastakäibest) ja rikkuja andmete avaldamine. Hoolsuskohustuse rikkumiste eest peab olema võimalik kohaldada ka tsiviilõiguslikku vastutust. Direktiiv näeb ette, et ettevõtte vastutab tahtlikult või hooletusest tekitatud kahju eest, kui rikutud kohustuse/keelu eesmärk oli isikut sellise kahju eest kaitsta ja rikkumise tulemusena isikule kahju tekkis. Tegevuste ahelasse jääva äripartneri tekitatud kahju eest äriühing ei vastuta, kui ta ise kahju tekitamises ei osalenud. Kahju kanatanud isikul on õigus nõuda tsiviilvastutuse raames kahju täielikku kompenseerimist. Direktiivi sätetes on lisatud ka tsiviilkohtumenetluse protsessi puudutavad nõuded, mille rakendamine tõenäoliselt eeldab vähemalt osaliselt siseriiklikus õiguses juba kehtiva tsiviilprotsessi reeglistiku muutmist või hoolsuskohustuse nõuete tarbeks nn paralleelse tsiviilprotsessi reeglistiku kehtestamist.

Algatuse arutelud toimusid töögruppides alates kevadest 2022 ning 1. detsembril 2022 kiideti heaks direktiivi üldine lähenemisviis. Eesti hääletas üldise lähenemisviisi heakskiitmise vastu, sest direktiiviga kehtestatavate hoolsuskohustuste sisu ja ulatus (eelkõige inimõigustega seotud kohustuste osas) ei olnud direktiivis selgelt määratletud, mistõttu hindas Eesti probleemseks nende rikkumisele tsiviilõigusliku vastutuse kohaldamist (mh oleks ebamäärase kohustuse rikkumist tsiviilõigusliku vastutuse elementide alusel väga keeruline hinnata).

Kolmepoolsed läbirääkimised (triloogid) direktiivi lõppteksti koostamiseks toimusid 2023. aastal ning lõpptekst valmis jaanuaris 2024. Hoolimata Eesti pingutustest kogu läbirääkimisperioodi vältel, ei õnnestunud ka triloogide käigus saavutada direktiivis tulemust, mis arvestaks Eesti huvidega ja vastaks eelpoolviidatud Eesti seisukohtadele äriühingu kestlikkusalase hoolsuskohustuse direktiivi eelnõu kohta. Eesti hinnangul ei ole direktiivi lõpptekstis lahenenud need mured, mis olid üldise lähenemisviisi hääletamisel antud vastuhääle põhjuseks.

1.1.1 Eesti toetab direktiivi eelnõu üldisi kestlikkusalaseid eesmärke ja peab oluliseks inimõiguste ja keskkonnakaitse tagamist äritegevuses.

Selgitus: Eesti ei alahinda ega pisenda vajadust inimõiguste ja keskkonna suurema kaitse järele äriühingute igapäevases tegevuses. Siiski leiame, et äriühingute kestlikkusalase hoolsuskohustuse direktiivi sellekohased eesmärgid tuleb saavutada selgesti mõistetavate ja praktikas rakendatavate meetmetega, mis oma tõhustusega õigustaks lisanduvat halduskoormust nii äriühingutele kui ka riigile.

1.1.2 Eesti ei toeta direktiivi eesmärkide täitmiseks ebaselge sisu ja ulatusega kohustuste ning vastutuse kehtestamist, mis suurendaks põhjendamatult ja ebaproportsionaalselt nii äriühingute kui ka riigi halduskoormust.

Selgitus: Ehkki direktiivi menetlemise käigus tehti teksti sõnastusse muudatusi, mida võib pidada sammuks positiivses suunas, ei paku direktiivi lõpptekst siiski selget arusaama kehtestatava hoolsuskohustuse sisust ja ulatusest. Kogu eelnõu menetlemise protsessi käigus seisid Eesti esindajad üldjoontes selle eest, et hoolsuskohustuse sisu ja ulatus saaks mõistlikult ja arusaadavalt piiritletud ning hoolsuskohustuse rikkumisega kaasneva tsiviilvastutuse reeglid oleks õiguskindlad. Selleks tuli kõige enam kaasa rääkida selliste direktiivi elementide kujundamisel nagu kohaldamisala, väärtusahel, eraldi hoolsuskohustus äriühingu juhtidele, tsiviilõigusliku vastutuse reeglid ning direktiivi lisa loetletud hoolsuskohustused.

Direktiivi kohaldamisala säilis algatuse esialgse kujul, hoolsuskohustus hakkab kehtima suurtele äriühingutele (vähemalt 500 töötajaga ja vähemalt 150 miljonilise aastakäibega). Eesti ei ole sellise kohaldamisala künnise vastu, sest eelistasime seda künniste langetamisele. Siiski tuleb jätkuvalt silmas pidada, et kestlik hoolsuskohustus laieneb ka väiksematele äriühingutele, kes ise kohaldamisala künnist ei ületa, kuid kes on hoolsuskohustusega ettevõtte koostööpartnerid. Samuti on lõpptekstis loodud kohaldamisala reeglitesse mitmesuguseid valdkondlikke erisusi, mis muudab kohaldamisala tegeliku ulatuse määratlemise keeruliseks.

Finantssektori äriühingutele kohaldub hoolsuskohustus üksnes tootmisahelas eespool olevatele äripartneritele ehk nn *upstream* osale. Direktiivi lõpptekstis on kohaldamisalast välja jäetud finantssektori tootmisahelas allpool olev nn *downstream* osa. Eesti on sellist lahendust eelistanud ebaselge sisuga regulatsioonile. Vaatamata arutelude käigus liikmesriikide poolt esitatud erinevatele sõnastusettepanekutele ei saanud tekstis finantssektori asjus ühest selgust, millised hoolsuskohustused ja kellele täpselt direktiivist tulenema hakkavad. Rahandusministeeriumi eksperdid hindasid direktiivi kohaldamist finantssektori nn *downstream* osale problemaatiliseks. Vastavalt direktiivi lõppteksti artiklile 29 valiti lõppteksti lahendus, mille järgi hinnatakse finantssektorile täies ulatuses direktiivi kohaldamise vajadust eraldi hiljemalt 2 aasta pärast alates direktiivi jõustumisest.

Äriühingu tegevusega seotud **väärtusahela** (*value chain*) **mõistet** on lõpptekstis mõneti kitsendatud võrreldes algatuse esialgse tekstiga. Väärtusahela mõiste muutus tegevuste ahela (*chain of activities*) mõisteks ning see hõlmab tootmisahelas eespool (*upstream*) ja allpool (*downstream*) olevate äripartnerite tegevusi, mis on definitsioonis ka mõneti täpsemalt loetletud. Tegevuste ahelast on välistatud tarbijate poolne toote utiliseerimine ning selliste toodete turustamine, transport, ladustamine ja utiliseerimine, mis kuuluvad ekspordikontrolli alla (sõjalised kaubad, osad kemikaalid). Eesti sai mõiste selliselt määratlemist aktsepteerida, kuivõrd see on mõneti piiritletum võrreldes algatuse esialgse laia väärtusahela määratlusega.

Äriühingu juhtide kohustuste sätted on direktiivi eelnõust eemaldatud ja Eesti eelistas just sellist lahendust. Äriühingu juhtidele eraldi hoolsuskohustuse kehtestamine oli direktiivi eelnõus Eesti jaoks üks suuremaid murekohti, sest nii pandi hoolsuskohustus täiendavalt ka äriühingu juhtidele, mitte vaid äriühingutele. Selline kontseptsioon oleks olnud vastuolus Eestis ja ka Euroopa riikides laiemalt kehtiva ühinguõiguse kontseptsiooniga. Direktiivi eelnõu lõpptekstist on ühinguõiguse sätted kustutatud. Siiski tuleb märkida, et äriühingu juhtidele seatava eraldi kohustuse

problemaatika on direktiivis teatud kujul säilinud artiklis 15, mille lõikes 3 nähakse juhtidele ette nn rahalised ergutused/lisatasud kliimamuutuste vastu võitlemise plaani rakendamise eest.

Kirjeldatud elemendid raamistavad seatava hoolsuskohustuse ulatust, pakkumata samas selget arusaama, kuidas hoolsuskohustuse täitmine niisuguses ulatuses praktikas toimuda saab. Direktiivi lisast tuleneva hoolsuskohustuse ja tsiviilõigusliku vastutuse problemaatika arenguid kirjeldatakse lühidalt järgmise seisukohapunkti all.

1.1.3 Peame jätkuvalt vajalikuks, et õiguskindluse huvides selgitataks direktiivi lisa moodustavas nimekirjas olevate äriühingute hoolsuskohust sisustavate konventsioonide ja nendest tulenevate kohustuste rakendamise mehhanismi ja sisustamist äriühingu jaoks.

Selgitus: Eesti peab endiselt tõsiseks probleemiks **hoolsuskohustuse ebaselget sisu ja ulatust**. Eesti leiab, et kogu direktiiviga seatav hoolsuskohustus on ettevõtja jaoks liiga ebamäärane, et olla kooskõlas õigusriigi põhimõtetega. Juriidilised isikud kui põhiõiguste kandjad peavad saama mõistlikult ette näha, mis nende tegevuses on lubatud ja mis mitte. Praegune algatus seda ei taga. Hoolsuskohustuste sisu peab kujunema eelkõige **direktiivi lisa** loetletud inimõiguste ja keskkonna alaste rahvusvaheliste õigusaktide põhjal. Põhiprobleem seisneb selle, et lisa loetletud õigusaktid on rahvusvahelised üldise iseloomuga instrumendid, mis seavad kohustusi riikidele. Nendest tulenevaid kohustusi ei saa otse rakendada ettevõtjatele, sest kohustuse sisu jääb ettevõtte tegevuse tasandil ebaselgeks ja liiga üldiseks. Näiteks kohustus tagada õigus elule või eraelu puutumatusel on küll üldiselt arusaadav, aga ettevõtte tegevuse kontekstis tuleb sellele kohustusele anda kitsam sisu konkreetsemate keeldude ja kohustuste kaudu. Lisa olevad instrumendid katavad laia spektrit erinevatest kohustustest ja õigustest, mistõttu on konkreetsete ja arusaadavate hoolsuskohustuste kujundamine liikmesriikide tasandil eeldatavasti väga mahukas ja keeruline. Tõenäoliselt toob see kaasa ka olukorra, kus liikmesriigid tõlgendavad kohustusi siseriiklikult erinevalt.

Eesti hinnangul on endiselt tõsine murekoht ka **tsiviilõigusliku vastutuse kehtestamine ebaselge sisuga hoolsuskohustuste rikkumise eest**. Eesti on algatuse menetlemise kestel olnud tsiviilvastutuse regulatsiooni suhtes kriitiline, kuna esialgses teksti kohaselt oleks äriühing vastutanud ka oma väärtusahelasse jäänud koostööpartneri rikkumiste eest ning samas ei olnud vastutuse eelduseid direktiivis täpsemalt määratletud. Positiivsena saab välja tuua, et lõpptekstis on äriühingu vastutus piiratud üksnes tema enda rikkumisest tekitatud kahjuga, samuti on vastutuse eelduseks seatud süü olemasolu. Siiski ei paranda see Justiitsministeeriumi hinnangul olukorda, kus tsiviilõiguslik vastutus nähakse direktiivis ette ebamäärase sisuga hoolsuskohustuste rikkumise eest. (Samuti võiks tõusetada küsimus, kas tsiviilõigusliku vastutuse piiramine üksnes äriühingu enda tekitatud kahjuga on sellisena ka jätkuvalt kooskõlas direktiiviga seatava hoolsuskohustuse olemusega, mis näib olevat suunatud ikkagi äripartnerite tegevuse eest vastutamisele.)

Tsiviilõiguslikku vastutust kahju eest saab rakendada konkreetsete rikkumiste põhjal, tuvastades eelnevalt ettevõtte kohustuse olemasolu ja selle rikkumise, süü ja põhjusliku seose kohustuse rikkumise ja tekkinud kahju vahel. Direktiiviga seatavate (eelkõige inimõiguste alaste) hoolsuskohustuste rikkumise puhul võib osutada kõikide nende asjaolude tuvastamine ülimalt keeruliseks, sest ebaselge sisu ja ulatusega hoolsuskohustuste rikkumisi on deliktiõigusliku vastutuse põhikomponentide alusel väga raske hinnata. See omakorda võib kaasa tuua ebaoproportsionaalselt ajamahukad kohtumenetlused, mis koormavad nii kohtusüsteemi kui ka ettevõtteid. Justiitsministeeriumi hinnangul ei ole tsiviilvastutust puudutav seis direktiivi lõpptekstis paranenud, pigem vastupidi. Võrreldes üldise lähenemisviisi tekstis saavutatud tulemusega on tsiviilvastutuse sätted muutunud veelgi problemaatilisemaks, sest lisandunud on tsiviilkohtumenetluslikud elemendid (mh tõendite kogumise ja kollektiivhagi esitamise võimaluste kohta), mille vajadus on küsitav ja loob pinnase tsiviilprotsessi õiguse killustumiseks.

1.1.4 Eesti jääb triloogide käigus saavutatud direktiivi lõppteksti heakskiitmisel erapooletuks, kui selles kokku lepitud lahendused ei ole kooskõlas Eesti seisukohtadega.

Selgitus: Direktiiv on laiaulatusliku mõjuga ning Eesti peab oluliseks, et selle rakendamine toimuks arusaadavate meetmetega ja aitaks saavutada direktiiviga seatavaid eesmärke. Arvestades potentsiaalseid probleeme hoolsuskohustuse sisustamise ja tsiviilvastutuse kohaldamisega ning sellega kaasnevat halduskoormust nii äriühingutele kui ka riigile, teeme ettepaneku jääda direktiivi eelnõu lõppteksti heakskiitmisel alaliste esindajate komitee istungil erapooletuks.