

Asia: VN/30542/2025

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain 3 luvun muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain 3 luvun muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on pyytänyt Finanssivalvonnalta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain 3 luvun muuttamisesta. Finanssivalvonta esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavaa.

Finanssivalvonta pitää hallituksen esitystä kestävyysraportointidirektiivin muutosten kansallisesta täytäntöönpanosta tärkeänä, muttei pidä etenemistapaa kannatettavana. Lisäksi Finanssivalvonta esittää huomioita useisiin esityksen pykäläehdotuksiin. Finanssivalvonta keskittyy lausunnossaan seikkoihin, jotka liittyvät sen valvontatoimivaltaan.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, ettei tällä hetkellä ole tietoa siitä, minkälainen lopullinen muutosdirektiivi tulee olemaan, sillä muutosta koskevat neuvottelut ovat lausuntoa annettaessa vielä kesken. Tietoa ei myöskään ole siitä, miten muut Euroopan unionin jäsenvaltiot implementoivat direktiivin esimerkiksi vapaaehtoisen kestävyysraportoinnin sääntelyn osalta. Neuvottelujen keskeneräisyyden vuoksi Finanssivalvonta ei voi vielä ottaa lopullista kantaa direktiivin implementointiin.

Omnibus-sääntely vaikuttaa ensimmäisenä listattuihin kestävyysraportointivelvollisiin, jotka ovat niin sanotun ensimmäisen aallon yhtiöitä. Kyse on siis arvopaperimarkkinoilla toimivista yhtiöistä. Arvopaperimarkkinoiden toiminnan kannalta on tärkeää, että keskeiset säännellyt tiedot, kuten toimintakertomus, ovat rakenteellisesti mahdollisimman yhtenäiset jäsenvaltioiden välillä.

Sijoittajien on pystyttävä vertaamaan raportointia eikä kansallisia poikkeuksellisia rakenteita tulisi luoda. Finanssivalvonnan mielestä tulisi odottaa, että muiden jäsenvaltioiden implementointisuunnitelmat vapaaehtoisten kestävyysraporttien osalta selkeytyvät.

1. Voimaantulo

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lait tulisivat voimaan 31.12.2025, ja että niitä saataisiin soveltaa jo 1.1.2025 ja sen jälkeen alkavina tilikausina. Esi-tyksessä myös todetaan, että säännös on tarpeen, jotta vältettäisiin tilanne, jossa muutosdirektiivin tarkoittama oikeushenkilö olisi velvollinen laatimaan kestävyysraportin tilivuodelta 2025 direktiivin vastaisesti.

Finanssivalvonta tuo esiin, että hallituksen esityksen aikataulu lakimuutosten voimaantulosta ei liene teknisesti toteuttavissa, vaan käsittely siirtynee vuoden 2026 puolelle eduskunnan kevätistuntokaudelle. Näin ollen kiireelliselle aikataululle ei ole perustetta, koska vuoden 2026 alkupuolella raportoivat yhtiöt ehtivät pääsääntöisesti raportoida ennen uutta kansallista sääntelyä.

Listayhtiöt ovat tällä hetkellä edenneet vuoden 2025 kestävyysraportoinnin valmistelussa merkittävän pitkälle. Lisäksi KRT-varmentajien varmennustyö on tässä vaiheessa vuotta jo varsin pitkällä. Kun lisäksi otetaan huomioon, että vuoden 2025 raportointivelvolliset yhtiöt ovat samoja toimijoita, jotka ovat jo raportoineet vuodelta 2024, ei ole todennäköistä, että merkittävä osa yhtiöistä käyttäisi mahdollisuutta jättää raporttoimatta vuodelta 2025. Finanssivalvonta ei tunnista tahoja tai listayhtiöitä, jotka olisivat odottaneet direktiivin implementoinnin toteutuvan ennen raportoinnin realisoitumista. Finanssivalvonta ei ole myöskään kuullut, että listayhtiöt olisivat lykanneet tilinpäätösraportointiaikataulujaan odottaen uutta kansallista sääntelyä.

Esiyksessä ehdotettu takautuva soveltaminen herättää merkittäviä huolia yhtiöiden hallinnollisen toiminnan kannalta liittyen muun muassa päätök-sentekoprosesseihin, suunnitteluun ja hallinnolliseen kuormitukseen. Takautuva soveltaminen edellyttäisi yhtiöissä uusien päätöksentekoprosessien käynnistämistä sekä jo hyväksytyjen suunnitelmien muuttamista hyvin lyhyellä varoitusajalla. Tämä voi johtaa tilanteisiin, joissa yhtiöiden hallinto joutuu tekemään kiireellisiä ja poikkeuksellisia ratkaisuja ilman riittävää valmistelua.

2. Vapaaehtoisen raportin esittämispaikka

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kaikki lakiehdotuksen mukaiset vapaaehtoiset raportit voitaisiin sisällyttää toimintakertomukseen. Finanssivalvonta tulkitsee, että jos muun yrityksen kuin kestävyysraportointiyrityksen toimintakertomukseen sisällytetään tietoja kirjanpitolain 7 luvun 2 §:n

10 kohdassa tarkoitetuista kestävyysseikoista, tällaiset vapaaehtoiset kestävyystiedot voisivat olla laadittu yhtiön valitseman viitekehyksen pohjalta siinä laajuudessa kuin yhtiö haluaa.

Finanssivalvonta arvioi, että tilanteessa, jossa vapaaehtoinen raportti vastaa sisällöltään täysin pakollista kestävyysraporttia ja se on KRT-varmentajan varmentama, raportti voitaisiin mahdollisesti sisällyttää toimintakertomukseen. Tämä tukisi vapaaehtoisten raporttien laadintaa ja julkistamista. Sen sijaan muiden vapaaehtoisten kestävyystietojen tai -raporttien liittämistä osaksi toimintakertomusta tulisi Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan harkita huolellisesti seuraten muissa maissa omaksuttuja käytänteitä ja lainsäädäntöä.

Alla olevissa kappaleissa Finanssivalvonta pohtii asiaa säännellyn tiedon ja toimintakertomuksen lainsäädännöstä tulevien sisältövaatimusten kannalta.

3. Säännelty tieto

Toimintakertomuksen sisällölle asetetaan sääntelyssä erityisiä sisältövaatimuksia. Listayhtiöiden vakiintuneen toimintatavan mukaan vapaaehtoista tietoa esitetään toimintakertomuksen ulkopuolella esimerkiksi vuosikertomuksessa. Hallituksen esityksessä ehdotettu rakenne johtaisi siihen, että toimintakertomukseen voitaisiin lisätä merkittävässä määrin vapaaehtoista tietoa, jolle ei ole asetettu sisältövaatimuksia.

Arvopaperien liikkeeseenlaskijan toimintakertomuksen julkistamisesta ja sisältövaatimuksista säädetään arvopaperimarkkinalain 7 luvussa ja sen säännösten nojalla annetussa alemman asteisessa sääntelyssä. Toimintakertomus on AML 10 luvun 2 §:n mukaisesti AML:ssa tarkoitettu säännelty tieto. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että mikäli vapaaehtoisesti laadittavat kestävyystiedot – joko kestävyysraportointidirektiivin mukaisesti laadittava vapaaehtoinen raportti tai muut kestävyystiedot – esitettäisiin toimintakertomuksessa, voi syntyä epäselvyyttä siitä, ovatko (ja missä laajuudessa) tällaiset tiedot AML:ssa tarkoitettuja säänneltyjä tietoja. Ehdotuksen perusteella tällaisten tietojen luonne toimintakertomuksessa jää epäselväksi.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että Finanssivalvonnasta annetun lain 37 f §:n valvontavaltuutus koskee Finanssivalvonnan tulkinnan mukaan vain pakollisia kestävyysraportteja. Myös Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA:n) valvonnan koordinointi kohdistuu pakollisiin kestävyysraportteihin. Finanssivalvonnan mielestä on ennen aikaista arvioida, mihin valvonnan pitäisi tulevaisuudessa kohdistua.

4. Arvopaperimarkkinalain ja kirjanpitolain vaatimukset toimintakertomukselle

Arvopaperimarkkinalain 7 luvun 6 § 1 momentti määrittelee toimintakertomuksen sisällön siten, että toimintakertomuksessa on annettava oikean kuvan antava selostus liikkeeseenlaskijan ja sen konsernin toiminnan kehittymisestä ja tuloksellisuudesta, taloudellisesta tilanteesta sekä niihin kohdistuvista merkittävistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä. Tilinpäätösdirektiivi määrittelee toimintakertomuksen sisällön pääpiirteissään vastaavalla tavalla.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että kirjanpitolain 3 luvun 1 a § 1-5 momenttien voimassa olevat vaatimukset toimintakertomuksen sisällöstä eivät vastaa tilinpäätösdirektiivin vaatimuksia oikean kuvan antavasta selostuksesta. Siten listayhtiön ja listaamattoman yhtiön kestävyystiedoille ei aseteta samaa laatuvaatimusta.

Tilanteessa, jossa toimintakertomuksessa oltaisiin sallimassa esitettävän merkittävässä määrin vapaaehtoista tietoa, on tärkeää, että vapaaehtoiselle tiedolle asetetaan tilinpäätösdirektiivin nimenomainen vaatimus oikean kuvan antavasta selostuksesta. Tällä olisi myös mahdollisen viherpesun estävä vaikutus.

5. Toimintakertomuksen ja kestävyystietojen varmentaminen

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan hallituksen esityksen ehdotetun kirjanpitolain 7 luvun 1 § 7 momentissa säädettäisiin, että mikäli yritys sitoutuu 2 §:n 7 kohdassa tarkoitettuun kestävyysraportointiin vapaaehtoisesti, sitoutuu se samalla saattamaan kestävyysraporttinsa varmennettavaksi tilintarkastuslain mukaisesti sekä noudattamaan kaikkia muita lain nojalla kestävyysraportin laatimaan veloitettun kestävyysraportointiyrityksen veloitteita.

Ehdotetun kirjanpitolain 3 luvun 1a § 6 momentin mukaan vapaaehtoisten kestävyystietojen varmentaminen ei olisi pakollista, mutta tiedot voitaisiin kuitenkin sisällyttää toimintakertomukseen. Finanssivalvonnan mielestä varmentamattomien vapaaehtoisten kestävyystietojen sisällyttäminen toimintakertomukseen voi aiheuttaa sen, että lukija rinnastaa varmentamattomat kestävyystiedot varmennettuun kestävyysraporttiin.

Tilintarkastuslain 3 luvun 5 § 2 momentissa on määritelty, mistä tilintarkastajan on lausuttava toimintakertomuksen osalta. Tilintarkastajan on lausuttava siitä, onko toimintakertomus laadittu noudattaen siihen sovellettavia säännöksiä ja ovatko tilikauden toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen tiedot yhdenmukaisia. Kyseissä momentissa lausunnon ulkopuolelle on rajattu ne kestävyysraporttia koskevat tiedot, joista säädetään kirjanpitolain 7 luvussa ja kestävyysraportointistandardeissa. Lisäksi lain mukaan tilintarkastuskertomuksessa on todettava, onko tilintarkastaja tilintarkastuksen yhteydessä saamiensa tietojen perusteella havainnut olennaisia virheellisyyksiä toimintakertomuksessa, sekä ilmoitettava näiden virheellisyyksien luonteesta.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että tilintarkastajalle asetettu vaatimus tarkastaa ja lausua toimintakertomuksesta yllä selostetut asiat vaikeutuu, mikäli toimintakertomukseen voidaan sisällyttää laajassa määrin vapaaehtoisia kestävyystietoja, jotka eivät ole ehdotetun kirjanpitolain 7 luvun 1 § 7 momentin mukaisia tietoja.

6. Vapaaehtoisen raportin nimeäminen

Hallituksen esityksessä todetaan, että ei ole perusteltua sallia sellaisen asiakirjan nimeämistä kestävyysraportiksi, joka on puutteellinen direktiivin tieto-vaatimuksiin nähden. Finanssivalvonta on esityksestä samaa mieltä.

Kestävyysraportti -termiä tulee käyttää yksinomaan raportoinnista, joka perustuu voimassa olevan lainsäädännön asettamiin vaatimuksiin. Tämän terminologisen erottelun tarkoituksena on varmistaa yhtenäinen ja täsmällinen käsitteiden käyttö, joka edistää läpinäkyvyyttä, luottamusta ja raportoinnin vertailukelpoisuutta.

Toimintakertomukseen sisällytetystä vapaaehtoisesta raportista, joka sisällöltään vastaa täysin lain nojalla laadittua kestävyysraporttia ja on KRT-varmentajan varmentama, voitaisiin mahdollisesti käyttää nimitystä kestävyysraportti.

Taipale Armi
Finanssivalvonta

Turri Niina
Finanssivalvonta - Pääomamarkkinoiden valvonta