EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 21.4.2021
COM(2021) 199 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE NING EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE

direktiivide 2013/34/EL, 2014/95/EL ja 2013/50/EL läbivaatamisklauslite kohta

{SWD(2021) 81 final}

Eessõna

Käesolevas aruandes uuritakse ettevõtjate finantsteabe ja muu kui finantsteabe kohustuslikku üldsusele avalikustamist käsitlevates ELi eri õigusaktides sisalduvaid läbivaatamisklausleid.

Eelkõige uuritakse selles järgmisi läbivaatamisklausleid:

- direktiiv 2013/34/EL[1] (raamatupidamisdirektiiv):
  - artikli 36 lõige 9 – mikroettevõtjate finantsaruandluse kord;
  - artikli 3 lõige 13 – inflatsiooni mõju VKEde suuruse kriteeriumidele;
  - artikkel 48 – aruanded mäe- või raietööstuse poolt valitsemissektori üksustele tehtud maksete kohta;
- direktiiv 2014/95/EL[2] (muud kui finantsaruandlust käsitlev direktiiv, millega muudetakse raamatupidamisdirektiivi):
  - artikkel 3 – muu kui finantsaruandlus teatavate avaliku huvi üksuste poolt;
- direktiiv 2013/50/EL[3] (millega muudetakse läbipaistvusdirektiivi):
  - artikkel 5 – avalikustamisnõuded emitentidele, kelle väärtpaberid on noteeritud ELi reguleeritud turgudel.

Kui see oli asjakohane, võeti arvesse komisjoni läbiviidud toimivuskontrolli (hindamise) järeldusi õigusaktide kohta, millega on reguleeritud ettevõtjate finantsteavet ja muud kui finantsteavet käsitlevad perioodilised avalikud aruanded. Käesolevale aruandele on lisatud nimetatud toimivuskontrolli tulemusel koostatud komisjoni talituste töödokument[4].

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/34/EL teatavat liiki ettevõtjate aruandeaasta finantsaruannete, konsolideeritud finantsaruannete ja nendega seotud aruannete kohta ja millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2006/43/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiivid 78/660/EMÜ ja 83/349/EMÜ (ELT L 182, 29.6.2013, lk 19).

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2014. aasta direktiiv 2014/95/EL, millega muudetakse direktiivi 2013/34/EL seoses mitmekesisust käsitleva teabe ja muu kui finantsteabe avalikustamisega teatavate suurettevõtjate ja kontsernide poolt (ELT L 330, 15.11.2014, lk 1).

[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2013. aasta direktiiv 2013/50/EL, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2004/109/EÜ läbipaistvusnõuete ühtlustamise kohta teabele, mis kuulub avaldamisele emitentide kohta, kelle väärtpaberid on lubatud reguleeritud turul kauplemisele, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/71/EÜ väärtpaberite üldsusele pakkumisel või kauplemisele lubamisel avaldatava prospekti kohta ja komisjoni direktiivi 2007/14/EÜ, milles sätestatakse direktiivi 2004/109/EÜ teatavate sätete üksikasjalikud rakenduseeskirjad (ELT L 294, 6.11.2013, lk 13).

[4] Käesoleva aruande näol ei ole tegemist toimivuskontrolli käsitleva komisjoni talituste töödokumendi kokkuvõttega.

Mikroettevõtjate aruandluskord

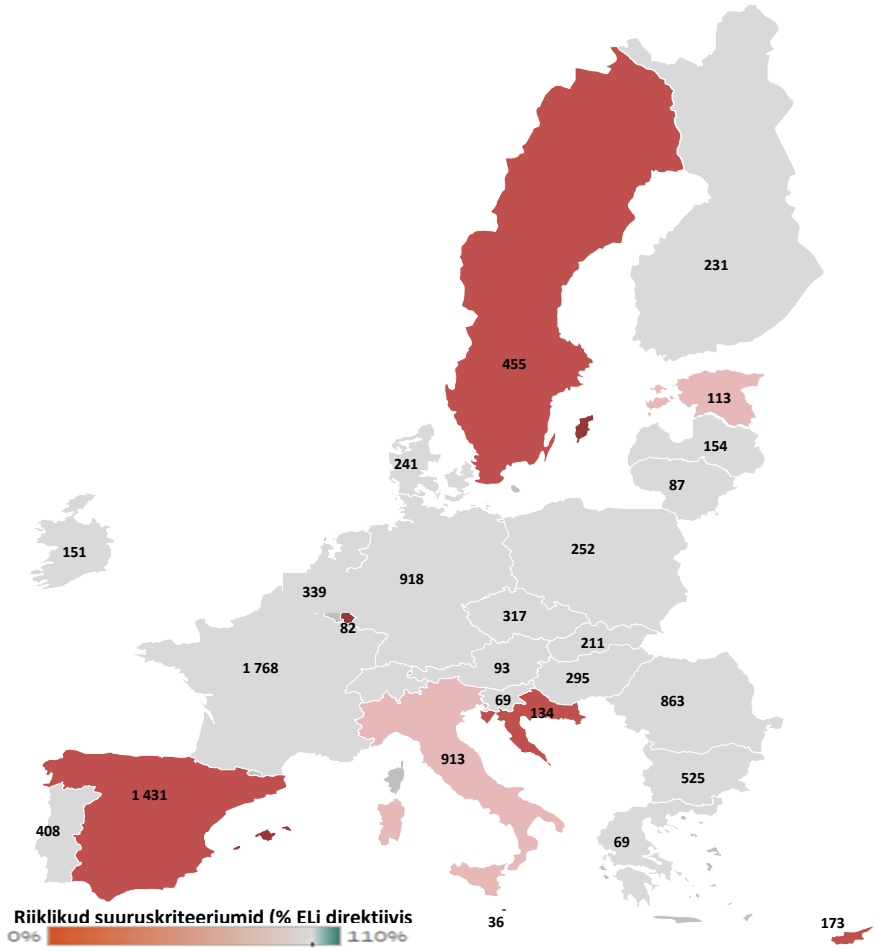
Läbivaatamisklausel: direktiiv 2013/34/EL (raamatupidamisdirektiiv) – artikli 36 lõige 9

2012. aastal kehtestatud mikroettevõtjate aruandluse erikord võimaldab aruandluse olulist lihtsustamist ELi mikroettevõtjate määratluse põhjal ning pakub liikmesriikidele mitut võimalust. Korda rakendavad liikmesriigid tuginesid üldiselt raamatupidamisdirektiivi järgnevale läbivaatamisele 2013. aastal, et rakendada lihtsustusi alates 2016. eelarveaastast.

Mikroettevõtjate arv

2016. aastal oli EL 27s 13,5 miljonit piiratud vastutusega äriühingut, mis kuulusid raamatupidamisdirektiivi kohaldamisalasse. Neist 11,1 miljonit (82 %) olid direktiivis esitatud suuruskriteeriumide põhjal mikroettevõtjad. Joonisel 1 on näidatud mikroettevõtjate arv liikmesriikide kaupa.

Joonis 1. Mikroettevõtjate arv ELis 2016. aastal (tuhandetes)



Allikas: Euroopa Poliitikauuringute Keskus Orbis Europe'i andmete põhjal, 2016

Märkus. Kaardil on näidatud mikroettevõtjate arv igas liikmesriigis vastavalt raamatupidamisdirektiivis esitatud suuruskriteeriumidele. Värvikoodiga on näidatud riiklike suuruskriteeriumide erinevus ELi õigusest protsendimäärana raamatupidamisdirektiivis esitatud suuruskriteeriumidest. Helehall tähendab, et mõju puudub.

Kuus liikmesriiki (Küpros, Hispaania, Horvaatia, Luksemburg, Malta ja Rootsi) ei tunnusta ettevõtete aruandluses eraldi mikroettevõtjaid. Nendest 21 liikmesriigist, kes mikroettevõtjaid nende suhtes ülimalt lihtsustatud korra kohaldamise seisukohast tunnustavad, järgivad 20 liikmesriiki rangelt direktiivis esitatud suuruskriteeriume. Kaks liikmesriiki (Eesti ja Itaalia) kasutavad direktiiviga ettenähtust väiksemaid suuruskriteeriume. Selle tulemusel tunnustatakse ELis mikroettevõtjana 8,6 miljonit äriühingut, mis on 78 % direktiiviga tunnustatud mikroettevõtjate koguarvust.

Lihtsustamine ja halduskulude vähendamine

Mikroettevõtjate aruandluskorda on eri määral lihtsustatud, sõltuvalt iga liikmesriigi õigusest. Halvimal juhul (mikroettevõtjate kategooria puudub, vähene lihtsustamine) peab mikroettevõtja järgima väikeettevõtjate suhtes kohaldatavat aruandluskorda[5].

ELi õigusega on liikmesriikidel lubatud väikeettevõtjate suhtes kohaldatavat korda lihtsustada, kohandades seda mitmel viisil äriühingute vajadustega. Sellisel juhul võivad mikroettevõtjad valida ühe või mitu järgmistest võimalustest:

- koostada ülimalt kokkuvõtlik bilanss ja kasumiaruanne;
- vähendada lisades esitatavat teavet praktiliselt nullini;
- mitte esitada haldusaruannet;
- mitte lasta teha auditit;
- kasutada avaldamisel erikorda (ühe akna süsteem, mis hõlmab ainult bilanssi);
- mitte arvutada ja kajastada viitvõlgu aasta lõpu seisuga.

22 liikmesriiki, kes mikroettevõtjaid tunnustavad, on neid võimalusi eri määral kasutanud. Euroopa Poliitikauuringute Keskuse hinnangul on 13 liikmesriiki rakendanud suhteliselt lihtsat korda (62 % tingimustele vastavaid äriühinguid) ja üheksa liikmesriiki pakub üksnes piiratud lihtsustamist (38 %)[6].

Mikroettevõtjate suhtes kohaldatava korra kõige levinumad tunnused on vähem lisasid ning bilansi ja kasumiaruande lihtsustatud skeem. Viis liikmesriiki pakuvad ühe akna lahendusi (nt maksudeklaratsiooni esitamine ainult ühel korral). Vaid kaks liikmesriiki on vabastanud mikroettevõtjad viitvõlgade kajastamisest aasta lõpu seisuga.

Tundub, et enamik mikroettevõtjaid ei ole ülimalt lihtsustatud korra olemasolust teadlikud, või kui nad ongi sellest teadlikud, siis harjumusest ei kasuta seda. Võib olla, et raamatupidajad[7] ei ole täitnud oma rolli teadlikkuse suurendamisel ja/või lihtsustuste

---

5 Väikeettevõtjate suhtes kohaldatakse vähem koormavat aruandluskorda kui suuremate ettevõtjate või avaliku huvi üksuste suhtes. See tuleneb asjaolust, et sellise korraga piiratakse teavet, mida tuleb nõutavate finantsaruannete lisades esitada, ning loobutakse haldusaruande esitamise ja auditeerimise nõuetest.

6 Vt iga liikmesriigi nn koormuse vähendamise indeks, *Study on the accounting regime of limited micro companies* (Piiratud vastutusega mikroettevõtjate raamatupidamiskorra uuring), Euroopa Poliitikauuringute Keskus, mai 2019, lk 38.

7 Euroopa Poliitikauuringute Keskuse uuringuga hõlmatud mikroettevõtjatest kasutab ettevõttevälist raamatupidajat 72 %.

elluviimisel ning selle tulemusel ei ole mikroettevõtjad lihtsustamisest täielikku kasu saanud, näiteks ei ole oluliselt vähenenud ettevõtteväliste raamatupidajate tasud[8].

Selle põhjal hinnatakse, et 8,6 miljoni mõjutatud mikroettevõtja puhul moodustab jooksev kulude kokkuhoid pärast esialgseid ühekordseid 20 miljoni euro suurusi kulusid[9] praegu 79 miljonit eurot aastas[10].

Kui kõik liikmesriigid aruandluse täielikult lihtsustaksid ja kõik ettevõtjad oleksid sellest täielikult teadlikud, võiks 11,1 miljoni mikroettevõtja kulude kokkuhoid pärast esialgseid ühekordseid 255 miljoni euro suurusi kulusid[11] hinnanguliselt moodustada 1 020 miljonit eurot aastas[12].

Järeldus

Alates 2013. aastast on raamatupidamisdirektiiviga suurel määral kaitstud mikroettevõtjaid liigse koormuse eest. See tuleneb asjaolust, et neilt ei saa nõuda põhjalikumat aruandlust kui väikeettevõtjatelt. Praegu tunnustatakse ELis mikroettevõtjana 78 % mikroettevõtjaid. See tähendab seda, et nende suhtes kohaldatakse veelgi rohkem lihtsustatud aruandluskorda. Selline olukord on võimalik tänu sellele, et enamik liikmesriike kasutab direktiiviga pakutavaid lihtsustamisvõimalusi. Lihtsustamise ulatus võib liikmesriigiti märkimisväärselt erineda. See selgitab osaliselt, miks on saavutatud vaid murdosa kulude kokkuhoiu täielikust potentsiaalist. Ülejäänu puhul tundub, et ettevõtjad ise ei ole muudatustest teadlikud või on neile vastu. See nõrgendab lihtsustamise mõju. Komisjon soovitab tungivalt nendel liikmesriikidel, kes ei ole seda veel teinud, tunnustada mikroettevõtjatena kõiki ELi mikroettevõtjaid, et lihtsustada võimalikult suurel määral nende suhtes kohaldatavat aruandluskorda ja suurenda teadlikkust sellise lihtsustamise võimalustest.

---

8 Allikas: Euroopa Poliitikauuringute Keskus.

9 Praegused ühekordsed kulud: 8,6 miljonit mikroettevõtjat (riiklikud suuruskriteeriumid ja rakendatav kord) × neist 20 %, kes ise aruandeid esitavad ja on teadlikud ülimalt lihtsustatud korrast × neist 50 %, kes ülimalt lihtsustatud korda kohaldavad × *1,5 kokku hoitud tundi* × keskmine sissetulek tunnis 15,28 eurot = 20 miljonit eurot. Komisjoni arvutused põhinevad Euroopa Poliitikauuringute Keskuse andmetel.

10 Praegune jooksev koormuse vähenemine aastas: 8,6 miljonit mikroettevõtjat (riiklikud suuruskriteeriumid ja rakendatav kord) × neist 20 %, kes ise aruandeid esitavad ja on teadlikud ülimalt lihtsustatud korrast × neist 50 %, kes ülimalt lihtsustatud korda kohaldavad × *6,0 kokku hoitud tundi* × keskmine sissetulek tunnis 15,28 eurot = 79 miljonit eurot. Komisjoni talituste arvutused põhinevad Euroopa Poliitikauuringute Keskuse andmetel.

11 Potentsiaalsed ühekordsed kulud: 11,1 miljonit mikroettevõtjat (raamatupidamisdirektiivi suuruskriteeriumid) × *1,5 kokku hoitud tundi* × keskmine sissetulek tunnis 15,28 eurot = 255 miljonit eurot.

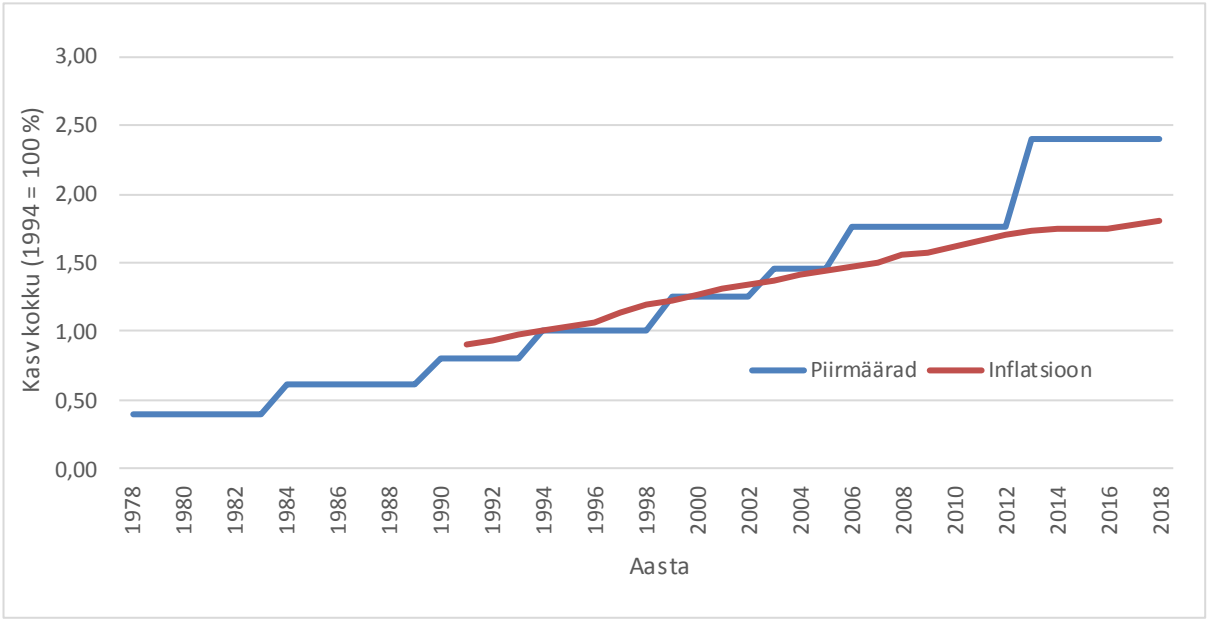
12 Potentsiaalne koormuse vähenemine aastas: 11,1 miljonit mikroettevõtjat (raamatupidamisdirektiivi suuruskriteeriumid) × *6,0 kokku hoitud tundi* × keskmine sissetulek tunnis 15,28 eurot = 1 020 miljonit eurot.

VKEde suuruse kriteeriumide kohandamine inflatsiooniga

Läbivaatamisklausel: direktiiv 2013/34/EL (raamatupidamisdirektiiv) – artikli 3 lõige 13

Raamatupidamisdirektiivis esitatud suuruskriteeriume on alates direktiivi algsest vastuvõtmisest 1978. aastal regulaarselt läbi vaadatud. Läbivaatamised on kajastanud inflatsiooni läbi aastate ja läinud mõnikord sellest kaugemale. Alljärgneval joonisel on esitatud ülevaade olukorra muutumisest.

Joonis 2. Raamatupidamisdirektiivis esitatud VKEde rahalise suuruse kriteeriumide muutumine



Allikas: Euroopa Komisjon. Võrdlusalus: väikeettevõtja suuruse kriteerium (käive / kogubilanss) – lähtepunkt 1,00 1994. aastal

2013. aastal kehtestati raamatupidamisdirektiivis[13] komisjonile kohustus suuruskriteeriumid inflatsiooni mõju arvessevõtmiseks vähemalt iga viie aasta järel läbi vaadata ja neid vajaduse korral delegeeritud õigusaktidega muuta, määratledes ettevõtjate kategooriad (mikro-, väike-, keskmise suurusega ja suurettevõtjad). Seda tehes on ELi õigusaktide eesmärk säilitada hetkeseis, st vältida olukorda, kus inflatsiooni tõttu kohaldatakse eelkõige mikro- ja väikeettevõtjate suhtes tahtmatult rangemat raamatupidamiskorda, mis kehtib suuremate ettevõtjate puhul.

Geograafiline piirkond

Direktiivis on ettevõtja suuruse kriteeriumid väljendatud eurodes. **Euroalal** (Austria, Belgia, Eesti, Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad,

[13] Artikli 3 lõige 13.

Malta, Portugal, Prantsusmaa, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia ja Soome) tegutseb 74 % ELi ettevõtjatest ([14]).

Euroalasse mittekuuluvad liikmesriigid (Bulgaaria, Horvaatia, Poola, Rootsi, Rumeenia, Taani, Tšehhi ja Ungari) peaksid direktiivi eurodes väljendatud kriteeriumide siseriiklikku õigusse ülevõtmisel kohandama riiklikke ettevõtte suuruse kriteeriume vastavalt oma vääringu vahetuskursile.

Lisaks peaksid oma riiklike ettevõtte suuruse kriteeriumide kohandamist kaaluma ka Euroopa Majanduspiirkonda (EMP) kuuluvad riigid: Norra, Island ja Liechtenstein.

Inflatsioon

Seitsme aastaga, 1. jaanuarist 2013 kuni 31. detsembrini 2019 jõudis kumulatiivne inflatsioon euroalal 6,4 %ni ja EL 27s 7,5 %ni ([15]).

Suuruskriteeriumide kohandamine

Inflatsiooni arvessevõtmiseks 6,4 % võrra kohandatud suuruskriteeriumid oleksid järgmised (enne ümardamist).

Joonis 3. Raamatupidamisdirektiivi kohane VKEde künnis praegu ja kohandatuna 6,4 % inflatsiooniga

		Bilanss	Käive
Mikroettevõtjad			
	Praegu	350 000 eurot	700 000 eurot
	Kohandatud	372 400 eurot	744 800 eurot
Väikeettevõtjad (alumine piir)			
	Praegu	4 000 000 eurot	8 000 000 eurot
	Kohandatud	4 256 000 eurot	8 512 000 eurot
Väikeettevõtjad (ülemine piir)			
	Praegu	6 000 000 eurot	12 000 000 eurot
	Kohandatud	6 384 000 eurot	12 768 000 eurot
Keskmise suurusega ettevõtjad / suurettevõtjad			
	Praegu	20 000 000 eurot	40 000 000 eurot
	Kohandatud	21 280 000 eurot	42 560 000 eurot

Allikas: Euroopa Komisjon

Praeguses etapis tundub ümardamine olevat vajalik, et tagada toimivad, lihtsad ja mõtestatud ettevõtjate suuruse kriteeriumid. Ümardamisel tuleks säilitada kordaja 2, mille seadusandja on

[14] Allikas: Euroopa Poliitikauuringute Keskus / komisjon Läti liitus euroalaga 2014. ja Leedu 2015. aastal. Käesolevas uuringus kasutatakse Eurostati andmeid nendest riikidest koosneva euroala kohta. Mingeid konkreetseid korrigeerimisi ei tehtud.

[15] Allikas: Eurostat, kõik komponendid, THHI – 2015. aasta baasindeks: 100.

käibe ja kogubilansi vahel kehtestanud. Mõtestatud tulemuste saamiseks tuleks ümardamist iga suuruskriteeriumi puhul kohandada, et olulise ümardamisega tõeselt inflatsiooni kajastada.

Ümardamisel soovitatakse kohaldada järgmisi reegleid: i) mikroettevõtjate suuruskriteeriumi puhul järgmise 25 000 euroni, ii) väikeettevõtjate puhul järgmise 100 000 euroni, iii) keskmise suurusega ettevõtjate / suurettevõtjate puhul järgmise 500 000 euroni.

Alljärgnevas tabelis on näidatud, millised oleksid ümardatud suuruskriteeriumid inflatsiooniga kohandamise tulemusel 2019. aasta detsembri seisuga, esitades absoluutväärtused ja praeguste suuruskriteeriumide protsentuaalse suurenemise.

Joonis 4. Raamatupidamisdirektiivi kohane VKEde künnis praegu ning kohandatuna 6,4 % inflatsiooniga ja ümardatuna

		Bilanss	**Käive**
Mikroettevõtjad			
	Praegu	350 000 eurot	700 000 eurot
	Kohandatud ja ümardatud	375 000 eurot	750 000 eurot
	Tulenev %	*7,1%*	*7,1%*
Väikeettevõtjad (alumine piir)			
	Praegu	4 000 000 eurot	8 000 000 eurot
	Kohandatud ja ümardatud	4 300 000 eurot	8 600 000 eurot
	Tulenev %	*7,5%*	*7,5%*
Väikeettevõtjad (ülemine piir)			
	Praegu	6 000 000 eurot	12 000 000 eurot
	Kohandatud ja ümardatud	6 400 000 eurot	12 800 000 eurot
	Tulenev %	*6,7%*	*6,7%*
Keskmise suurusega ettevõtjad / suurettevõtjad			
	Praegu	20 000 000 eurot	40 000 000 eurot
	Kohandatud ja ümardatud	21 500 000 eurot	43 000 000 eurot
	Tulenev %	*7,5%*	*7,5%*

Allikas: Euroopa Komisjon

Nagu eespool näidatud, suurenevad suuruskriteeriumid ümardamise tulemusel 6,7–7,5 %. See on mõistlikult lähedal ettenähtud inflatsioonimäärale ja järjepidev kõikide suuruskriteeriumide puhul. Seepärast kasutatakse eespool esitatud suuruskriteeriume usaldusväärse alusena mõju analüüsimisel.

Euroalale avalduva mõju analüüs

Mõju analüüsimisel keskendutakse liikmesriikide kohustustele ja sellele, millist mõju need avaldavad euroala ettevõtjatele (esitatud suuruse[16] ja kulude seisukohast). Analüüs viidi läbi liikmesriikide kaupa, kohaldades 6,4 % inflatsiooni igas liikmesriigis praegu kehtivate riiklike kriteeriumide ja ümardamisreeglite suhtes. Arvestati, et hoolimata neile antavast otsustusvabadusest[17] kohandavad oma suuruskriteeriume kõik liikmesriigid, seega on mõju ulatus võimalikult suur. Mõtestatud andmete puudumise tõttu ei olnud võimalik hinnata mõju Küprosele.

- Mikroettevõtjad

  Mikroettevõtjate suhtes kohaldatav kord on liikmesriikidele pakutav võimalus. Hinnangute kohaselt ei avalda suuruskriteeriumide kohandamine mõju nendele euroala liikmesriikidele, kus mikroettevõtjate kategooria või nende suhtes kohaldatav kord puudub (Hispaania, Küpros, Luksemburg ja Malta). Ülejäänud euroalasse kuuluvate liikmesriikide puhul ei käsitata mikroettevõtjate suuruskriteeriumide inflatsiooniga kohandamise tulemusel 77 000 ettevõtjat (võimalikult suure mõju korral) enam väikeettevõtjatena, vaid mikroettevõtjatena. Ülevaade potentsiaalsest kulude kokkuhoiust on esitatud allpool.

- Väikeettevõtjad

  Inflatsiooniga kohandamine vähendaks väikeettevõtjate arvu euroalal ligikaudu 61 000 võrra, peamiselt seetõttu, et 77 000 väikeettevõtjast saaks mikroettevõtja; osaliselt kompenseeriks seda asjaolu, et ligikaudu 16 000 keskmise suurusega ettevõtjast saaks väikeettevõtja.

  Kui 77 000 väikeettevõtja staatus muutuks mikroettevõtjaks, oleks nende kulude kokkuhoid kokku ligikaudu 7 miljonit eurot[18]. Ülevaade keskmise suurusega ettevõtjate potentsiaalsest kulude kokkuhoiust on esitatud allpool.

---

[16] ORBISe andmete ja Euroopa Poliitikauuringute Keskuse 2019. aasta uuringu *Study on the accounting regime of limited micro companies* (Piiratud vastutusega mikroettevõtjate raamatupidamiskorra uuring) põhjal. Iga euroalasse kuuluva liikmesriigi puhul hinnati mõju ettevõtjate arvule, kasutades riiklikke suuruskriteeriume ja kohaldades põhjendatud ümardamist.

[17] Liikmesriigid on vaid osaliselt kohustatud oma riiklikke suuruskriteeriume läbi vaatama. Direktiiviga pakutakse väikeettevõtjate suuruskriteeriumide puhul mitmesuguseid võimalusi. Ainult üheksa euroalasse kuuluvat liikmesriiki on kohustatud kriteeriume inflatsiooniga kohandama (rakendades vahemiku alumist piiri). See hõlmab ühte kolmandikku väikeettevõtjatest. Ülejäänud liikmesriikidel (kus on kaks kolmandikku väikeettevõtjaid) on vabadus otsustada kriteeriume mitte kohandada. Käesolevas uuringus eeldatakse, et oma suuruskriteeriume kohandavad inflatsiooniga kõik euroala liikmesriigid.

[18] Ligikaudne hinnang: 77 390 × 6,0 kokku hoitud tundi × keskmine sissetulek tunnis 15,28 eurot (tuletatud Euroopa Poliitikauuringute Keskuse andmete põhjal). Praktikas on iga ettevõtja tegelik suuruskategooria muutumisest tulenev kulude kokkuhoid erinev, sõltuvalt ettevõtja suurusest ning kohalikest õigusaktidest ja asjaoludest.

- Keskmise suurusega ettevõtjad ja suurettevõtjad

  Nagu eespool kirjeldatud, väheneks keskmise suurusega ettevõtjate ja suurettevõtjate arv ligikaudu 16 000 võrra, kuna keskmise suurusega ettevõtjatest / suurettevõtjatest saaksid väikeettevõtjad, mille tulemusel väheneksid nende iga-aastased nõuete täitmisega seotud kulud ligikaudu 63 miljonit eurot[19].

  Selle kategooria puhul muutuks ligikaudu 4 000 suurettevõtjat keskmise suurusega ettevõtjaks[20]. Hinnangute kohaselt oleks mõju nende aruandluskorrale üksnes väheoluline: võib-olla peaksid nad esitama vähem lisasid ja nad võidakse vabastada nõudest koostada konsolideeritud aastaaruandeid ning tõenäoliselt ei muutuks midagi riikidepõhise aruandlusega hõlmatud mäetööstuse ettevõtjate jaoks, samuti ei muutuks avaliku huvi üksuste suhtes kohaldatav aruandluskord, sealhulgas muu kui finantsaruandlus. Seepärast ei hinnatud kulude kokkuhoidu, mida peeti ebaoluliseks.

Alljärgneval joonisel on esitatud ülevaade mõjust euroala ettevõtjate arvule ja kuludele.

Joonis 5. Euroala iga suuruskategooria ettevõtjate arvu muutus ja kulude kokkuhoid kohandatud suuruskriteeriumide puhul

Suuruskategooria	Muutus ettevõtjate arvus – euroala (võimalikult suur)	Kulude kokkuhoid (võimalikult suur)
Mikroettevõtjad	+77 390	–
Väikeettevõtjad	–61 613	7 miljonit eurot
Keskmise suurusega ettevõtjad / suurettevõtjad	–15 777	63 miljonit eurot

Allikas: Euroopa Komisjon

Järelmõju euroalavälistele liikmesriikidele ja EMP riikidele

Eurodes väljendatud suuruskriteeriumide suurenemisega kaasneksid väljapoole euroala jäävatele liikmesriikidele erinevad kohustused suuruskriteeriume kohandada (või mitte kohandada). Lisaks inflatsiooniga kohandamisele tuleks vastavaid riigi vääringus väljendatud riiklikke suuruskriteeriume kohandada ka vastavate euro vahetuskursside[21] põhjal, mis kehtivad kriteeriume muutva ELi õigusakti jõustumise kuupäeval. Neid tulevasi määrasid ei

[19] Ligikaudne hinnang: 15 777 ettevõtjat × 4 000 euro suurune kokkuhoid ettevõtja kohta, mis hõlmab 1 000 eurot seoses finantsaruannete koostamisega pluss ligikaudu 3 000 euro suurust auditeerimistasude kokkuhoidu (eeldusel, et kõik asjaomased liikmesriigid teevad väikeettevõtjatele vabastuse). Käesolevas aruandes kasutatakse kulude kokkuhoiu andmeid, mille komisjon esitas seoses õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi (REFIT) raames läbiviidud mõjuhinnangu järelmeetmetega, vt *Report on Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU* (Aruanne ELis halduskoormuse vähendamise tegevusprogrammi kohta), SWD(2012) 423 final (lk 7, 15 ja 16).

[20] Nendes liikmesriikides, kus keskmise suurusega ettevõtja kategooria puudub (Belgia, Itaalia, Prantsusmaa ja Slovakkia, kus asub 42 % ettevõtjaid), ei avalda suuruskriteeriumide muutmine mingit mõju.

[21] 2013. aastal nähti raamatupidamisdirektiiviga (artikli 3 lõige 9) ette direktiivi jõustumise kuupäeval (29. juuni 2013) *Euroopa Liidu Teatajas* avaldatud vahetuskursi kasutamine. Samuti nähti sellega ette, et kasutada tuleb vahetuskurssi, mis avaldatakse päeval, mil jõustub „direktiiv, milles on kõnealused summad sätestatud“. Komisjon tõlgendab seda nii, et see hõlmab direktiivile järgnevaid õigusakte.

saa täielikult prognoosida ja igal juhul jäetakse direktiiviga 5 % ulatuses otsustusvabadus, et oleks võimalik määrata kindlaks ümardatud suuruskriteeriumid riikide vääringus. See liikmesriikide eelisõigus muudab võimaliku mõju veelgi ettearvamatumaks, eelkõige kuna otsustusvabadus ja inflatsioonimäär võivad teineteist täiendada või teineteise neutraliseerida.

Olukorra põgus analüüs 31. juuli 2017. aasta seisuga – jättes kõrvale 5 % ulatuses otsustusõiguse – näitab, et üldiselt oleksid inflatsiooniga kohandamise tulemused euroalasse mittekuuluvate riikide lõikes erinevad. Üldiselt ei oleks kohandused täpselt vastavuses asjaomaste inflatsioonimääradega, sest ainult üksikud liikmesriigid saaksid teha kohandusi vastavalt oma inflatsioonile. Üksikutel liikmesriikidel võiks tekkida kohustus suurendada suuruskriteeriume mitme protsendipunkti võrra rohkem kui nende enda inflatsiooni kumulatiivne mõju. Skaala teises otsas võiks mõnel liikmesriigil olla võimalik teatavaid suuruskriteeriume (eriti väikeettevõtja suuruse kriteeriume) mitte muuta.

Järeldus

Arvestades euroala tagasihoidlikku inflatsiooni viimastel aastatel, võivad suuruskriteeriumide praeguses olukorras kohandamise tagajärjed olla euroala ettevõtjate jaoks piiratud ja väljapoole euroala jäävate liikmesriikide ettevõtjate jaoks ebakindlad.

Nende kaalutluste tõttu ei ole kohandamine käesoleva aruande kuupäeva seisuga tungivalt vajalik. Sellest hoolimata jätab komisjon endale õiguse teha mis tahes ajal delegeeritud õigusaktidega ettepanek suuruskriteeriumide inflatsiooniga kohandamise kohta, nagu on raamatupidamisdirektiiviga lubatud.

Aruanded mäe- või raietööstuses tegutsevate ettevõtjate poolt valitsemissektori üksustele tehtud maksete kohta (riikidepõhine aruandlus)

Läbivaatamisklausel: direktiiv 2013/34/EL (raamatupidamisdirektiiv) – artikkel 48

2013. aastal kehtestatud raamatupidamisdirektiivi 10. peatükis nõutakse mäe- või raietööstuses tegutsevatelt ELi suurtelt ettevõtjatelt alates 2016. eelarveaastast igal aastal aruannete esitamist valitsemissektori üksustele tehtud maksete kohta. Maksed tuleb avalikustada projektide ja valitsemissektori üksuste lõikes. Valitsemissektori üksus võib olla kohalik, piirkondlik või riiklik ja peaks määratluse kohaselt hõlmama kõiki riigile kuuluvaid ettevõtjaid.

Valitsemissektori üksustele tehtud maksete läbipaistvuse suurendamine

Aastatel 2014–2017 rakendasid seda poliitikat oma õiguses kõik liikmesriigid. Enamik neist tagas, et raie- või mäetööstuses tegutsevad ettevõtjad alustasid riikidepõhiste aruannete esitamist 2016. eelarveaastal, nagu on nõutud ELi õigusega, või varem (Ühendkuningriik, Prantsusmaa). Kolmes liikmesriigis hakati aruandeid esitama alles 2017. eelarveaastal, ent mõjutatud ettevõtjate väikese arvu tõttu oli selle mõju piiratud. Kindlaks ei tehtud ühtegi olulist nõuete täitmata jätmise juhtumit, kuid komisjonil on praegu pooleli üksikute nõuete täitmisega seotud küsimuste uurimine teatavates liikmesriikides.

VVA konsultantide uuringus nõuete täitmise kohta[22] leiti, et mäetööstuses esitatakse ulatuslikult aruandeid ja puuduvad tõendid laialdase nõuete täitmata jätmise kohta. Sellest hoolimata ei saanud töövõtja teatavatel juhtudel mitme ettevõtja riikidepõhiseid aruandeid, mis tema arvamuse kohaselt tulenes hiljuti alanud rakendamisetapist, ebaühtlasest juurdepääsust ettevõtjate veebisaitidele või äriregistritele või viivitustest aruannete esitamisel.

Seoses looduslikult tekkinud metsade raiega leidis VVA, et ELis esitab aruandeid ainult kaks ettevõtjat, mis on oodatud sajast ettevõtjast palju vähem. See tuleneb peamiselt sektori eripäradest (suurus, ettevõtja tegevus) ja direktiivis esitatud looduslikult tekkinud metsade piiratud määratlusest tingitud probleemidest[23]. Kuna raieettevõtjad valitsemissektori üksustele tehtud maksete kohta ulatuslikult aruandeid ei esita, on peamised olemasolevad vahendid raiesektori läbipaistvuse suurendamiseks muu hulgas ELi puidumäärus[24] ning ELi metsaõigusnormide täitmise järelevalve, metsahalduse ja puidukaubanduse tegevuskava

[22] Valdani, Vicari and Associati, *Study: Review of country-by-country reporting requirements for extractive and logging industries* (Uuring: mäe- ja raietööstuse riikidepõhise aruandluse nõuete läbivaatamine), november 2018 (kättesaadav komisjoni veebisaidil).

[23] Määratletud raamatupidamisdirektiivis kui „looduslike liikidega mets, kus ei ole selgeid märke inimtegevusest ja kus ökoloogilised protsessid ei ole olulisel määral häiritud". Teisesed metsad on looduslikud metsad, mida on vähemalt üks kord raiutud. Oluline osa metsamajandusettevõtjatest tegutseb väljaspool ürgmetsa.

[24] ELi puidumäärus (määrus (EL) nr 995/2010).

(FLEGTi tegevuskava),[25] kuigi ei puidumääruse ega FLEGTi tegevuskavaga nõuta ettevõtjatelt nende hoolsuskohustuse täitmise tõhususe kohta aruannete esitamist ega kohaldavaid õigusakte rikkuvatest tarnijatest teatamist.

VVA uuritud aruannete valimis oli enamik ettevõtjaid nõutava teabe esitanud. Kindlaks tehti mitu valdkonda, mida annab parandada. Need valdkonnad, mis on seotud pigem aruandlusstandardi puuduste või paindlikkuse kui nõuete täitmisega, on loetletud allpool.

- Valitsemissektori üksuse nime/nimetuse esitamine – aruannetes ei ole alati selgelt esitatud makse saanud valitsemissektori üksuse nime/nimetust. Paljud ettevõtjad märgivad vaid riigi nime ja/või asjaolu, et tegemist on riikliku, kohaliku/piirkondliku valitsemissektori üksuse või omavalitsusüksusega. Selle tulemusel ei saa õigeid valitsemissektori üksusi hõlpsalt kindlaks teha ja vastutama panna.

- Projekti määratlus – ettevõtjad võivad erinevalt tõlgendada projekti määratlemisel kasutatava sõnastuse „sisuliselt seotud kokkulepped“ õigusmõju. Selle tagajärjel on iga projekti kohta aruannete esitamine ettevõtjate lõikes erinev ning on keeruline saada terviklikku ja järjepidevat ülevaadet mitut ettevõtjat hõlmavatest projektidest.

- Ühisettevõtjad – ühisettevõtjad on mäetööstuses tavapärased. Investeeringute ja tegevuse jagamiseks teevad ettevõtjad sageli koostööd teiste ettevõtjate, sealhulgas riigile kuuluvate ettevõtjatega. Tavaliselt vastutab üks ettevõtja kõikide ettevõtjate nimel tegevuse kohta arvestuse pidamise eest. Kuna ELi õiguses ei ole esitatud selgeid juhiseid, on maksetest teatamiseks mitu võimalust: i) proportsionaalselt ettevõtja osaga ühisettevõtjas, ii) vastutav ettevõtja teatab 100 % ühisettevõtja maksetest (sel juhul võivad ülejäänud ettevõtjad kaaluda võimalust aruandeid mitte esitada, kuigi neil on õiguslik kohustus seda teha) või iii) muud võimalused. Sellest tulenevalt ei ole aruandluse tulemused täielikult võrreldavad või puuduvad üldse.

- Digitaalne kasutatavus – masinloetavuse puudumise korral on kasutajatel keeruline esitatud andmeid ulatuslikult ja korduvalt kasutada.

On selgeid märke sellest, et eelkõige kodanikuühiskond kasutab riikidepõhist aruandlust teadlikkuse suurendamiseks, ülevaadete või infograafikute koostamiseks või valitsemissektori üksustelt ja ettevõtjatelt selgituste nõudmiseks, pannes nad seeläbi vastutama. Kuna tegemist on hiljuti vastu võetud poliitikaga, on avalikkuse teadlikkus aruannetest enamikus riikides piiratud. On veel liiga vara, et näha suuri muutusi seoses valitsemissektori üksuste vastutuse (eelkõige vähem demokraatlike või vähem avatud valitsemissektori üksuste puhul) või ressursside haldamisega ressursirikastes riikides. Üks direktiivi tahtmatu tagajärg on asjaolu, et kodanikuühiskond kasutab riikidepõhist aruandlust ulatuslikult selleks, et esitada ettevõtjatele küsimusi ja panna nad vastutama. Igal juhul on vähemalt kodanikuühiskond seisukohal, et aruandlusnõuded suurendavad tõhusalt ettevõtjate poolt valitsemissektori üksustele loodusvarade kasutamise eest tehtud maksete läbipaistvust.

[25] https://www.euflegt.efi.int/documents/10180/452147/FLEGT+factsheet+Trade+and+market.pdf/5ceb3405-3161-26a8-a03c-de87eba7dc5a

VVA uuringu kohaselt ei ole läbivaatamisklauslis soovitatud lisateabe, nimelt töötajate keskmise arvu, alltöövõtjate kasutamise ja riigi määratavate rahaliste karistuste esitamine leidnud avalikkuse seas suurt toetust. Põhimõtteliselt toetaks kodanikuühiskond täiendavat läbipaistvust, kuid need punktid ei ole tema põhiprioriteedid. Kulude ja tulude suhte põhjal on ettevõtjad mis tahes aruandlusnõuete lisamisele üldiselt vastu. Ka riikide ametiasutused ei ole enamjaolt veendunud, et need täiendavad punktid võimaldaksid aruandlusnõuete eesmärke paremini täita. Komisjon lisas töötajate arvu oma 2016. aasta ettepanekusse suurte rahvusvaheliste ettevõtjate avaliku riikidepõhise aruandluse kohta[26].

Rahvusvahelised arengusuunad ja muude rahvusvaheliste süsteemide mõju

Kanadas, Šveitsis, Ühendkuningriigis ja Euroopa Majanduspiirkonnas kehtivad õigusaktid, millega tagatakse nende mäetööstuste riikidepõhine aruandlus[27]. Kanada võttis riikidepõhist aruandlust käsitleva õigusakti[28] vastu 1. juunil 2015. EL käsitab Kanada standardit enda standardiga samaväärsena[29]. Samamoodi on Kanada loodusvarade ministril volitus lubada aruandeid esitavatel üksustel kasutada aseainena muudes jurisdiktsioonides (mille nõudeid peetakse vastuvõetavaks aseaineks) nii ELis kui ka Euroopa Majanduspiirkonnas koostatud aruandeid, et täita Kanada nõudeid. Sel viisil väldivad EL ja Kanada mitmekordset aruandlust ja seega ebavajalikku koormust ettevõtjatele. EL ja Ühendkuningriik on ainukesed jurisdiktsioonid, kus nõutakse avalikku riikidepõhist aruandlust raietööstuse kohta.

Samal ajal on käivitatud mäetööstuse läbipaistvuse algatus – tegemist on erasektori algatusega, mille eesmärk on tagada mäetööstuse vastutus. Mäetööstuse läbipaistvuse algatus on Norra õiguse alusel registreeritud rahvusvaheline mittetulundusühing. See toob kokku valitsusliikmed, nafta-, gaasi- ja mäetöötusettevõtjad, institutsioonidest investorid ja kodanikuühiskonna, et parandada loodusvaradest saadud tulude avalikkust ja vastutustundlikku haldamist. Praegu rakendavad algatust 52 riiki. Mäetööstuse läbipaistvuse algatuse aruanded, mida avaldatakse osalevate riikide valitsuste volitusel, sisaldavad makseid, mille valitsemissektori üksused on saanud nende jurisdiktsioonis tegutsevatelt mäetööstuse ettevõtjatelt. Kõnealuse algatuse raames koostatud aruanded on avalikud ja masinloetavad. Sarnaselt ELi poliitikale on neis esitatud maksed asjaomases riigis läbiviidavate projektide kaupa.

Mäetööstuse läbipaistvuse algatus ja ELi riikidepõhine aruandlus täiendavad teineteist. ELi riikidepõhise aruandluse puhul on algusest saadik nõutud mäetööstuse läbipaistvuse algatuse kohaste makseliikide avalikustamist. Samamoodi on ELi nõuded teataval määral mõjutanud mäetööstuse läbipaistvuse algatuse nõudeid, näiteks seoses teabe esitamisega projektide

[26] Komisjoni ettepanek direktiivi kohta, mis käsitleb tulumaksualase teabe avalikustamist teatavate äriühingute ja filiaalide poolt (COM(2016) 198 final – 2016/0107 (COD)), aprill 2016.

[27] Dodd-Franki seaduse paragrahvi 1504 jõustumiseks peab Ameerika Ühendriikide väärtpaberi ja börsikomisjon (SEC) vastu võtma eeskirja. Käesoleva aruande kuupäeva seisuga ei olnud selline eeskiri veel jõustunud. Selle tulemusel ei ole Ameerika Ühendriikide börsil noteeritud äriühingutel (Ameerika Ühendriikide ja välisriikide erasektori emitentidel) seni olnud vaja täita riikidepõhise aruandlusega seotud kohustusi, kuid lähitulevikus võib see olukord muutuda.

[28] Kanada mäetööstuse läbipaistvusmeetmete seadus.

[29] Komisjoni 28. oktoobri 2016. aasta rakendusotsus (EL) 2016/1910.

kaupa. Mis tahes riigi puhul esitatakse mäetööstuse läbipaistvuse algatuse raames asjaomase riigi kohta tõenäoliselt põhjalikumat teavet kui ELi riikidepõhise aruandluse raames. See tuleneb asjaolust, et mäetööstuse läbipaistvuse algatuse aruanded hõlmavad lisaks ELi või Kanada tööstusharu kontrollitud tegevusele ka muude välisriikide ja omamaiste ettevõtjate, sealhulgas riigile kuuluvate ettevõtjate tegevust. Mäetööstuse läbipaistvuse algatuse aruanded on aga geograafiliselt piiratud, sest igas aruandes käsitletakse vaid ühte riiki. Samuti avaldatakse mäetööstuse läbipaistvuse algatuse aruanded tavaliselt rohkem kui aasta pärast ELi riikidepõhist aruannet asjaomase aasta kohta. Mäetööstuse läbipaistvuse algatuse liikmete arv on alates raamatupidamisdirektiivi vastuvõtmisest kasvanud. Nende kahe vahel ei ole selget ega otsest seost, kuid see ei muuda raamatupidamisdirektiivi põhjenduses 45 nimetatud eesmärki, mille kohaselt riikidepõhine aruandlus peaks aitama ressursirikaste riikide valitsustel rakendada mäetööstuse algatuse põhimõtteid ja kriteeriume. On mitu tegurit, mis vähemalt hetkeseisuga välistavad olukorra, kus mäetööstuse läbipaistvuse algatuse nõuded oleksid ELi nõuete suhtes ülimuslikud, ja vastupidi.

Kodanikuühiskond ja tööstusharu kutsuvad komisjoni üles rahvusvahelistel foorumitel jätkuvalt kinnitama ELi pühendumust edendada mäetööstuse läbipaistvust, et julgustada rahvusvahelisi partnereid kehtestama sarnaseid aruandlusnõudeid üle maailma.

Mõju konkurentsivõimele ja energiavarustuskindlusele

EL sõltub nii oma toornafta- kui ka gaasitarnete puhul suurel määral üksikutest riikidest. ELi ettevõtjate strateegilistes ressursirikastes partnerriikides toimuva tegevuse mis tahes piiramine aruandlusnõuete tõttu mõjutaks energiajulgeolekut.

VVA ei leidnud tõendeid selle kohta, et ELi-välistest riikidest pärit konkurentidel oleks oluline konkurentsieelis tulenevalt asjaolust, et neilt ei nõuta valitsemissektori üksustele tehtud maksetest teatamist. Samuti ei avastanud ta mingeid juhtumeid, kus ELi-välised riigid oleksid aruandlusnõuete tõttu piiranud ELi ettevõtjate tegevust. Sellest hoolimata tunnevad ettevõtjad muret võrdsete võimaluste puudumise üle, sest Ameerika Ühendriikide, Hiina ja teiste riikide konkurentide suhtes ei kehti samu läbipaistvusega seotud kohustusi. Tööstusharu on mures sellisest võrdsete võimaluste puudumisest tulenevate pikaajaliste konkurentsiriskide pärast. Seda väidet tundub kinnitavat akadeemiline uuring,[30] milles järeldati, et riikidepõhiseid aruandeid avalikustavad ettevõtjad suurendavad üldiselt oma makseid asukohariigi valitsemissektori üksustele ning vähendavad ja suunavad ümber investeeringuid, võrreldes nendes riikides tegutsevate konkurentidega, kes seda teavet ei avalda.

Sellest hoolimata ei ole seni ilmnenud muud käegakatsutavat mõju ELi energiavarustusele. Riikidepõhise aruandluse poliitika on kehtinud vaid paar aastat. See on palju lühem aeg kui mäe- ja naftatööstuse ning muude tööstusharude tavapäraselt palju pikemad tootmistsüklid alates varude uurimisest ja investeeringute tegemisest kuni sulgemiseni. Sel põhjusel tuleks olukorda riskide seisukohast hoolikalt jälgida.

[30] Thomas Rauter, *Disclosure Regulation, Corruption, and Investment: Evidence from Natural Resource Extraction* (Avalikustamist käsitlevad eeskirjad, korruptsioon ja investeeringud: tõendid loodusvarade kaevandamise valdkonnast), veebruar 2019.

Aruandlusnõuete laiendamine teistele tööstussektoritele

Kodanikuühiskonna jaoks aitaks riikidepõhise aruandluse laiendamine teistele tööstussektoritele (nt telekommunikatsioon, ehitus) maandada ühiskondlikke ja investorite riske, samuti ennetada ja hoida ära ebaseaduslikku tegevust, korruptsiooni ja eelarve väärkasutamist. Üldiselt tunnistavad aga eksperdid ja vabaühendused, et kõikide jaoks sobiv ühetaoline lahendus, st mäetööstuse suhtes kehtivate riikidepõhise aruandluse standardite üks ühele ülekandmine muudele tööstusharudele, näiteks lihtsalt direktiivi kohaldamisala laiendamise teel, ei toimiks. Mis tahes täiendava sektori puhul oleks vaja kohandatud nõudeid. Veel üks probleem on see, et sellise meetme tõhusus oleneks suurel määral ka ettevõtja suurusest ja sektori rahvusvahelisusest. See tähendab seda, et teatavate sektorite jaoks asjakohase kohaldamisala määratlemine ELi õiguses ei oleks praktiline, sest see sõltuks sellest, millises ulatuses ELi tööstusharu välisriikides asjaomases sektoris kohapeal tegutseb ning kas see ise on piisavalt suur ja maksab valitsemissektori üksustele olulisi summasid. Peale selle, kuna riikidepõhise aruandluse peamine eesmärk on suurendada selle kohaliku elanikkonna mõjuvõimu, kelle taastumatuid loodusvarasid kasutatakse, ei pruugi selline aruandlus olla sobilik sarnaste eesmärkide täitmiseks sektorites, mille lahutamatuks osaks ei ole keskkonna- ja lähedusega seotud tegurid.

Auditeerimine

Auditeerimine ei ole kohustuslik aruandlusnõue. Teatavad suured hargmaised ettevõtjad kasutavad täiendava kindluse tagamiseks siiski vabatahtlikult sõltumatute audiitorite teenuseid, et suurendada kasutajatele suunatud aruannete usaldusväärsust.

Kui auditeerimine oleks kohustuslik, sooviksid sidusrühmad töövõtu liigi, kindluse taseme, ajakava, aruannete sisu ja avaldamise täiendavat täpsustamist. Eeldades, et auditi töövõtt on tavapärane, jäävad iga-aastased kulud ettevõtja kohta VVA hinnangul vahemikku 450 000–1 500 000 eurot. Piiratud kindlusega lihtsama läbivaatamist hõlmava töövõtu puhul väheneksid need kulud ja jääksid vahemikku 250–450 000 eurot. Muud liiki töövõttude – mis võivad, kuid ei pruugi hõlmata kindlust andvaid teenuseid – kulusid ei hinnatud.

Riikidepõhiste aruannete auditeerimine ei ole kodanikuühiskonna kui kasutaja jaoks prioriteetne, kuigi tõdetakse, et riikidepõhiste aruannete auditeerimine suurendaks kindlustunnet ja ühtlustaks standardite kohaldamist. Igal juhul ei pruugi olla põhjendatud ootused, et auditeerimine võiks aidata kõrvaldada nõrgad küljed standardites, näiteks need, mida on kirjeldatud käesolevas aruandes. Ettevõtjad ja reguleerivad asutused auditeerimist tasuvuse seisukohast üldiselt ei toeta (või vähemalt seavad selle kahtluse alla).

Hargmaiste ettevõtjate suhtes üldiselt kohaldatav avalik riikidepõhine aruandlus

2016. aastal tegi komisjon ettepaneku õigusakti kohta, millega nõutakse suurettevõtjatelt iga liikmesriigi ja ELi-välise riigi kohta, kus nad tegutsevad, igal aastal riikidepõhise aruande esitamist, mis sisaldab teavet teenitud kasumi ja kasumilt tasutud maksude kohta[31].

Mineraalide hankimine (hoolsuskohustus)

EL on võtnud vastu õigusakti tarneahelaga seotud hoolsuskohustuse kohta mineraalide hankimise valdkonnas (määrus (EL) 2017/821[32]).

Järeldus

Riikidepõhine aruandlus on hiljuti kehtestatud aruandekohustus. Aruanded on olnud kättesaadavad vaid mõne eelarveaasta kohta. Tõhususe teatavate aspektide ja ELi energiavarustusele avalduva võimaliku pikaajalise mõju põhjalikumaks hindamiseks on vaja pikemat vaatlusperioodi. Läbivaatamisel juhitakse tähelepanu mitmele nõrgale küljele aruandlusstandardites. Need piiravad aruannete kättesaadavust ja kasutamist, kuid ei ole parandamatud puudused. Eelkõige ei tundu olevat optimaalne see, kuidas raietööstus on selle valdkonna õigusaktidesse inkorporeeritud. Üldiselt muudab see poliitika kõnealuse sektori kahtlemata läbipaistvamaks, kuid tööstusharu jaoks on jätkuvalt suur murekoht ülemaailmne kooskõlastamine. Seepärast soovivad nii kodanikuühiskond kui ka tööstusharu, et reguleerivad asutused teeksid suuremaid jõupingutusi üleilmselt võrdsete võimaluste tagamiseks.

[31] *Komisjoni ettepanek direktiivi kohta, mis käsitleb tulumaksualase teabe avalikustamist teatavate äriühingute ja filiaalide poolt* (COM(2016) 198 final – 2016/0107 (COD)), aprill 2016.

[32] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. mai 2017. aasta määrus (EL) 2017/821, millega kehtestatakse konflikti- ja riskipiirkondadest pärit tina, tantaali, volframi ja nende maakide ning kulla liidu importijatele tarneahelaga seotud hoolsuskohustus.

Muu kui finantsteave, mida peavad esitama teatavad avaliku huvi üksused

Läbivaatamisklausel: direktiiv 2014/95/EL (muud kui finantsaruandlust käsitlev direktiiv) – artikkel 3

Tulemuslikkus

Käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis on eri vaatenurkadest uuritud muud kui finantsaruandlust käsitleva direktiivi tulemuslikkust, sealhulgas selle nõuete kohaselt avalikustatud teabe asjakohasust, usaldusväärsust ja võrreldavust.

Asjakohasuse puhul on märkimisväärne hulk tõendeid selle kohta, et paljud ettevõtjad ei avalikusta kõikidel kestlikkusega seotud teemadel olulist mittefinantsteavet. Samal ajal avalikustavad ettevõtjad märkimisväärsel hulgal ebaolulist teavet, mistõttu on kasutajatel keerulisem otsitavat teavet leida. Need järeldused kehtivad teabe kohta, mis käsitleb ettevõtja mõju kestlikkusega seotud teemadele ning nende teemade mõju ettevõtja arengule, tulemustele ja seisundile. Avalikus konsultatsioonis, mille komisjoni talitused muud kui finantsaruandlust käsitleva direktiivi läbivaatamise ettevalmistamiseks 2020. aastal korraldasid, märkis vaid 6 % kasutajaid, et neil ei ole esinenud probleeme seoses sellega, et ettevõtjad ei avalikusta kogu asjakohast teavet.

Taksonoomiamäärusega parandatakse ettevõtjate aruandlust nende tegevuse mõju kohta ELi keskkonnaeesmärkidele. Siinkohal on olulised ka algatused looduskapitali arvestamise ja keskkonnajalajälje mõõtmise metoodikate valdkonnas.

Kestlikkust käsitleva teabe puhul on termini „muu kui finantsteave“ kasutamine keeruline. See on tingitud asjaolust, et füüsilisi ja ülemineku või mainega seotud riske käsitlev teave võib tegelikult olla rahaliselt oluline, isegi kui see ei vasta finantsaruannete suhtes kohaldatava raamatupidamistavaga ette nähtud kajastamis- või avalikustamisnõuetele.

Seoses võrreldavusega väitsid 2018. aastal ELi ettevõtjate aruandlusraamistiku toimivuskontrolli osana läbi viidud avalikule konsultatsioonile vastajad, et neil on ettevõtjate avalikustatud muud kui finantsteavet keeruline võrrelda. See on järjepidev enamiku aruannete ja analüüside järeldustega ning mitmesuguste sidusrühmade seisukohtadega. Vastusena 2020. aasta avalikule konsultatsioonile märkis 84 % kasutajaid, et muu kui finantsteabe piiratud võrreldavus on oluline probleem.

Kestlikkust käsitleva teabe puhul puudub järjepidevus nii sisu kui ka esitamisviisi osas. Kehtivate standardite ja aruandlusraamistikega ei ole suudetud seda olukorda piisavalt lahendada. Samuti on muu kui finantsteabe kasutajad, sealhulgas investorid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid maininud, et muud kui finantsteavet esitatakse eri kohtades, mis võib piirata teabe kättesaadavust ja oluliselt mõjutada selle võrreldavust. Nagu on märgitud komisjoni talituste töödokumendis, võib ka digiüleminek aidata parandada muu kui finantsteabe kättesaadavust ja kasutatavust.

Suur osa (82 %) kõikidest 2020. aasta avalikule konsultatsioonile vastajatest usub, et ettevõtjatelt ühiste aruandlusstandardite kasutamise nõudmine lahendaks praeguse muu kui finantsaruandlusega seotud põhiprobleemid.

Vastusena 2020. aasta avalikule konsultatsioonile[33] märkis 73 % kasutajaid, et ettevõtjate aruannetes esitatud muu kui finantsteabe piiratud usaldusväärsus on oluline probleem. Paljude kasutajate väitel tuleneb see peamiselt sellest, et muud kui finantsteavet kajastava aruande sisu puhul ei nõuta kinnituse esitamist. Mõned sidusrühmad väidavad, et teabe kinnitamiseks peaks olemas olema aruandlusstandard või -raamistik, millega audiitorühingud saaksid ettevõtjate esitatud teavet võrrelda.

Peale selle tundub direktiivi tulemuslikkust kahjustavat ettevõtja muud kui finantsteavet kajastava aruande eraldi aruandena avaldamise võimalus, mida kasutab 20 liikmesriiki. Mittefinantsteabe avalikustamine eraldi aruandes, mitte tegevusaruandes, võib viia oletuseni, et avalikustatav teave ei ole äriühingu finantstulemuste mõistmiseks oluline, kuid see ei ole alati nii.

Peale selle esineb paljudes liikmesriikides mitmete tegurite tulemusel lünki nõuete täitmise tagamises ja järelevalves. Need hõlmavad ebakindlust seoses asjaomase valdkonna järelevalveasutuste õiguslike volitustega. Järelevalveasutused ise juhivad tähelepanu asjaolule, et teatavate avalikustamisnõuete paindlikkus kahjustab direktiivi täidetavust.

Muud kui finantsaruandlust käsitlevat direktiivi ei peeta täielikult tulemuslikuks ka koostajate seisukohast, kellest paljud kannavad muu kui finantsaruandlusega seoses ebavajalikke kulusid. Muud kui finantsaruandlust käsitleva direktiivi paindlikkus ja detailsuse puudumine tähendavad seda, et paljudel koostajatel on keeruline otsustada, millist teavet esitada. Samuti avaldab neile survet see, et lisaks muud kui finantsaruandlust käsitleva direktiivi kohaselt esitatavale teabele peavad nad esitama aruandeid kooskõlas mitmesuguste kattuvate eraõiguslike aruandlusraamistike ja -algatustega ning vastama sidusrühmade teabepäringutele.

Kohaldamisala

Paljud ettevõtjad, kellelt kasutajad muud kui finantsteavet vajavad, ei ole kohustatud sellist teavet esitama. 2020. aasta avaliku konsultatsiooni käigus leiti, et enamik vastajaid pooldab direktiivi kohaldamisala laiendamist kõikidele suurettevõtjatele (70 % vastajaid) ja kõikidele äriühingutele, kelle väärtpaberid on noteeritud ELi reguleeritud turgudel (62 % vastajaid).

Kohaldamisala börsil noteerimata suurettevõtjatele laiendamist kaaluti muu hulgas sel põhjusel, et ettevõtja mõju ühiskonnale ja keskkonnale ei olene sellest, kas see on börsil noteeritud või mitte. Kohaldamisala laiendamist kõikidele börsil noteeritud äriühingutele võib pidada oluliseks investorite kaitse seisukohast, võttes arvesse kestlikkusega seotud riskide kasvavat tähtsust. Samuti võib see olla vajalik selle tagamiseks, et finantsturu osalised saaksid kõikidelt investeerimisobjektiks olevatelt ettevõtjatelt vajaliku teabe, mis võimaldab neil täita

[33] Vt Euroopa Komisjoni veebisait.

finantsteenuste sektoris kestlikkusega seotud teabe avalikustamist käsitleva määruse alusel nende endi suhtes seoses kestlikkuse kohta teabe avalikustamisega kehtivaid nõudeid, ning et nad ei otsustaks jätta väiksemaid börsil noteeritud äriühinguid investeerimisportfellidest välja põhjusel, et sellised ettevõtjad ei esita vajalikku teavet.

Asjakohasus

Kuigi muud kui finantsaruandlust käsitleva direktiivi algsed eesmärgid on jätkuvalt väga asjakohased, ei täida direktiiv enam oma otstarvet. See tuleneb muu poliitika ja seadusandluse arengust, investorite kasvavast nõudlusest teabe järele ning hiljutistest muudatustest rahvusvaheliselt tunnustatud aruandlusraamistikes ja -suunistes.

Rahvusvahelisel tasandil andsid ÜRO kestliku arengu eesmärke käsitlev 2015. aasta kokkulepe ja Pariisi 2016. aasta kliimakokkulepe suurema poliitilise tõuke jätkusuutlikule majandusele üleminekuks ning suurendasid ettevõtjate ja investorite teadlikkust kestlikkusega seotud teemade strateegilisest tähtsusest.

ELi tasandil on 2018. aasta jätkusuutliku rahastamise tegevuskava ja 2019. aasta Euroopa rohelise kokkuleppega oluliselt suurendatud Euroopa poliitilist ambitsiooni liikuda võimalikult kiiresti kestliku majandus- ja finantssüsteemi suunas. Osana jätkusuutliku rahastamise tegevuskavast võttis EL vastu taksonoomiamääruse ja finantsteenuste sektoris kestlikkusega seotud teabe avalikustamist käsitleva määruse. Mõlemal õigusaktil on oluline mõju muule kui finantsteabele, mida ettevõtjad peavad avalikustama. Finantsteenuste sektoris kestlikkusega seotud teabe avalikustamist käsitleva määrusega kehtestatakse finantsturu osalistele kestlikkust käsitleva teabe avalikustamise nõuded ja seega mõjutab määrus otseselt teavet, mida nad investeerimisobjektiks olevatelt ettevõtjatelt vajavad. Taksonoomiamäärusega kehtestatakse muud kui finantsaruandlust käsitleva direktiivi kohaldamisalasse jäävatele ettevõtjatele uued kohustused avalikustada, kas nende tegevus on kooskõlas taksonoomia kohaselt keskkonnasäästlikuks liigitatava tegevusega.

Rahvusvahelistes muu kui finantsaruandluse raamistikes ja suunistes on toimunud teatavaid olulisi muutusi. Alates 2014. aastast on käivitatud laialdaselt erinevaid algatusi, mis üksteisega osaliselt kattuvad ega ole omavahel alati järjepidevad. 2016. aastal avaldas globaalne aruandlusalgatus[34] oma esimesed standardid, mis tuginesid tema varasematele suunistele. 2018. aastal avaldas säästvate aruandlusstandardite nõukogu (SASB) 77 tööstusharu standardit, mis käsitlevad kestlikkusega seotud rahaliselt olulise teabe avalikustamist. 2017. aastal avaldas G20 finantsstabiilsuse nõukogu moodustatud kliimaga seotud finantsteabe avaldamise töörühm oma soovitused. Soovitused tekitasid turul suurt huvi. Muud arengusuunad alates 2014. aastast hõlmavad viie rahvusvahelise kestlikkust käsitleva teabe esitamise algatuse kavatsuste deklaratsiooni tihedama koostöö kohta, Maailma Majandusfoorumi algatust töötada välja ühised aruandlusnäitajad ning rahvusvaheliste finantsaruandlusstandardite sihtasutuse 2020. aastal käivitatud avalikku konsultatsiooni sihtasutuse töö võimaliku laiendamise kohta muule kui finantsaruandlusele.

[34] www.globalreporting.org.

Pakutavate suuniste ja meetodite tase

Nagu direktiivis on nõutud, avaldas komisjon 2017. aasta keskel mittesiduvad suunised, et aidata ettevõtjatel direktiivi rakendada. Neis on esitatud ettevõtjatele üldised mittekohustavad suunised, sealhulgas näited avalikustamise kohta igas aruandlusvaldkonnas.

Ei ole palju tõendeid selle kohta, et komisjoni poolt direktiivi kohaselt 2017. aastal avaldatud muud kui finantsaruandlust käsitlevatel mittesiduvatel suunistel oleks olnud oluline mõju. Kuna suunised on vabatahtlikud, on ettevõtjatel vabadus otsustada, kas neid kohaldada või mitte. Kokkuvõttes tähendab see seda, et suunistega üksi ei suudeta tagada teabe võrreldavust ettevõtjate vahel ega sellise teabe avalikustamist, mida kasutajad peavad asjakohaseks. Koostajate jaoks võivad mittesiduvad suunised olukorra isegi keerulisemaks muuta. See võib toimuda juhul, kui koostajad leiavad, et need täiendavad mitmesuguseid muud kui finantsteavet käsitlevaid eraõiguslikke standardeid ja raamistikke ega kõrvalda survet iga standardit ja raamistikku eraldi arvesse võtta ning vastata sidusrühmade täiendavatele teabepäringutele.

2019. aasta juunis avaldas komisjon oma 2017. aasta suuniste lisa, keskendudes kliimat käsitleva teabe esitamisele ja kliimaga seotud finantsteabe avaldamise töörühma soovituste integreerimisele. Kuna lisas keskendutakse ühele konkreetsele teemale (kliima), on sellel eelduste kohaselt suurem mõju ettevõtjate avaldatava teabe võrreldavusele.

Järeldus

Euroopa rohelises kokkuleppes teatas komisjon oma kavatsusest muud kui finantsaruandlust käsitlev direktiiv läbi vaadata. Oma 2020. aasta läbivaadatud tööprogrammi kohaselt võtab komisjon ettepaneku muud kui finantsaruandlust käsitleva direktiivi läbivaatamise kohta vastu 2021. aastal. Peamised arutatavad küsimused on muu hulgas esitatud teabe piiratud võrreldavus ja usaldusväärsus ning asjaolu, et paljud ettevõtjad ei esita teavet, mida kasutajad peavad asjakohaseks, ja paljud ettevõtjad, kellelt kasutajad muud kui finantsteavet vajavad, jätavad sellise teabe esitamata. Oluline on nende küsimuste lahendamisel kehtestada ettevõtjatele nõue esitada teavet kooskõlas ühiste muu kui finantsaruandluse standarditega.

Avalikustamisnõuded emitentidele, kelle väärtpaberid on noteeritud ELi reguleeritud turgudel

Läbivaatamisklausel: direktiiv 2013/50/EL (läbipaistvusdirektiiv) – artikkel 5

Direktiivi mõju väikestele ja keskmise suurusega emitentidele

Direktiiviga 2013/50/EL, millega muudetakse direktiivi 2004/109/EÜ (edaspidi „läbipaistvusdirektiiv"), kaotati kohustus avaldada kvartalipõhist finantsteavet[35]. Selle eesmärk oli vähendada börsil noteeritud äriühingute halduskoormust,[36] ergutada pikemaajalisi investeeringuid ning parandada väikeste ja keskmise suurusega emitentide juurdepääsu kapitalile[37]. Direktiiviga lubatakse liikmesriikidel ja reguleeritud turgudel nõuda kvartalipõhist aruandlust sel määral, mil see on proportsionaalne investeerimisotsuseid mõjutavate teguritega ega tekita asjaomase liikmesriigi emitentide jaoks ebaproportsionaalset finantskoormust. Samuti pikendatakse sellega poolaasta vahearuannete esitamise tähtaega kolme kuuni pärast aruandeperioodi lõppu, et pakkuda täiendavat paindlikkust ning suurendada väikeste ja keskmise suurusega emitentide nähtavust.

Mõned aastad pärast läbipaistvusnormide kehtestamist on turud seisukohal, et need on väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate seisukohast üldiselt proportsionaalsed ja täpsed[38]. Leitakse, et kvartalipõhise aruandluse kohustuse kaotamine leevendab börsil noteeritud äriühingute halduskoormust, avaldamata kahjulikku mõju investorite kaitsele. On aga tõendeid selle kohta, et paljud emitendid avalikustavad jätkuvalt kvartaliaruandeid kas vabatahtlikult[39] või kuna seda nõuab asjaomane liikmesriik või reguleeritud turg[40]. See on piiranud kvartalipõhise aruandluse kohustuse kaotamise ulatust ja nõrgendanud selle mõju.

---

[35] Kvartaalsed finantsaruanded või tegevuse vahearuanded, mida üldiselt nimetatakse kvartalipõhiseks finantsteabeks.

[36] Komisoni ettepanekule direktiivi 2013/50/EL kohta lisatud komisoni talituste töödokumendis ((COM(2011) 683 final) (SEC(2011) 1280 final) hindasid komisjoni talitused, et väikeste ja keskmise suurusega emitentide aruannete toimetamise, trükkimise ja tõlkimisega seotud kvartalipõhise teabe esitamise keskmised otsesed rahalised kulud jäävad vahemikku 2 000 – 60 000 eurot aastas.

[37] ELi õigusaktides ei ole määratletud väikeste ja keskmise suurusega emitentide mõistet. ELi tasandil on olemas mõned VKEde määratlused, mis hõlmavad väikeseid ettevõtjaid. Neis ei eristata aga börsil noteeritud ja noteerimata äriühinguid. Käesolevas aruandes tuleks viiteid väikestele ja keskmise suurusega emitentidele mõista viidetena eri liikmesriikides kehtivatele mõistetele.

[38] Vastuste põhjal mitmele konsultatsioonile, eelkõige komisjoni aruandele Summary Report of the Public Consultation on the Fitness Check on the EU framework for public reporting by companies (Kokkuvõttev aruanne ettevõtjate avaliku aruandluse ELi raamistiku toimivuskontrolli käsitleva konsultatsiooni kohta). Üldiselt kinnitavad seda ka valitsuste eksperdid Euroopa väärtpaberikomitee eksperdirühmas, kellega konsulteeriti 2019. aasta esimeses kvartalis.

[39] Euroopa väärtpaberikomitee eksperdirühmaga vähemalt 15 liikmesriigis toimunud konsultatsioonide tulemuste põhjal on emitendid otsustanud oma kvartalipõhise finantsteabe avaldada, et anda investoritele kohandatud teavet või lihtsalt reageerides vastastikusele survele. Mida suurem on ettevõtja, seda rohkem on ta valmis kvartaliaruandeid esitama.

[40] Euroopa väärtpaberikomitee eksperdirühmaga toimunud konsultatsioonide tulemuste põhjal nõuavad vähemalt viis liikmesriiki jätkuvalt kvartaliaruannete esitamist ja vähemalt seitsmes liikmesriigis, kus kvartalipõhiste aruannete esitamine ei ole kohustuslik, nõuavad avalikustamist reguleeritud turud.

Digiüleminek

Läbipaistvusdirektiiviga nõutakse igalt liikmesriigilt salvestamissüsteemi (ametlikult kindlaks määratud salvestamissüsteem) loomist, et tagada avalikkuse juurdepääs börsil noteeritud äriühingute avalikustatud teabele. Läbipaistvusdirektiiviga valmistatakse Euroopa elektroonilise juurdepääsupunkti näol ette keskne juurdepääs korraldatud teabele. Euroopa elektrooniline juurdepääsupunkt veel ei toimi, kuid määrus (EL) 2016/1437[41] on samm selles suunas, et muuta teabele juurdepääs selle juurdepääsupunkti kaudu sujuvamaks[42]. Sellest hoolimata on juurdepääs teabele endiselt killustatud. Oma uues kapitaliturgude liidu tegevuskavas[43] teeb Euroopa Komisjon ettepaneku viia kapitaliturgude liidu kujundamine lõpule, luues kogu ELi hõlmava platvormi – Euroopa ühtse juurdepääsupunkti. Samamoodi on digirahanduse strateegia[44] eesmärk luua Euroopa andmestrateegiale tuginedes Euroopa finantsandmete ruum, et edendada andmepõhist innovatsiooni, sealhulgas lihtsustada andmetele juurdepääsu ja nende kasutamist.

Läbipaistvusdirektiivi 2013. aasta muudatuste põhjal võttis komisjon 2019. aastal vastu delegeeritud määruse, millega luuakse börsil noteeritud äriühingutele majandusaasta aruannete esitamiseks Euroopa ühtne elektrooniline aruandlusvorming (ESEF) (edaspidi „Euroopa ühtset elektroonilist aruandlusvormingut käsitlev määrus“)[45]. Euroopa ühtset elektroonilist aruandlusvormingut käsitlevat määrust kohaldatakse ettevõtjate suhtes alates 2020. eelarveaastast (st esimesed majandusaasta aruanded, mille puhul kasutatakse Euroopa ühtset elektroonilist aruandlusvormingut, avaldatakse 2021. aastal)[46]. Eesmärk on lihtsustada aruandlust ning hõlbustada teabe kasutajatel majandusaasta aruannete digitaalset analüüsimist ja võrdlemist. Euroopa ühtse elektroonilise aruandlusvormingu puhul on kombineeritud XHTML-vorming (eXtensible HyperText Mark-up Language) sisemise andmestruktuuriga, tuginedes standardile iXBRL (inline eXtensible Business Reporting Language). Euroopa ühtset elektroonilist aruandlusvormingut käsitleva määrusega nähakse ette Euroopa ühtse elektroonilise aruandlusvormingu järkjärguline arendamine. Lisade plokipõhine märgistamine muutub kohustuslikuks alates 2022. eelarveaastast. Peale selle tuleb veel käsitleda täpsustusi taksonoomias, mida kohaldatakse juriidiliste üksuste aruannete suhtes, milles on kasutatud riiklikke üldtunnustatud raamatupidamispõhimõtteid või ELi-väliste riikide üldtunnustatud raamatupidamispõhimõtteid.

---

41 Komisjoni 19. mai 2016. aasta delegeeritud määrus (EL) 2016/1437, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2004/109/EÜ seoses regulatiivsete tehniliste standarditega, mis käsitlevad korraldatud teabele juurdepääsu liidu tasandil (ELT L 234, 31.8.2016, lk 1–7).

42 Näiteks on enamiku ametlikult kindlaks määratud salvestamissüsteemide avalikud otsinguvahendid struktureeritud kooskõlas kõnealuses määruses esitatud liigitusega.

43 *Uus kapitaliturgude liidu tegevuskava*.

44 *Digirahanduse pakett*.

45 Komisjoni 17. detsembri 2018. aasta delegeeritud määrus (EL) 2019/815, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2004/109/EÜ seoses regulatiivsete tehniliste standarditega, millega määratakse kindlaks ühtne elektrooniline aruandlusvorming (ELT L 143, 29.5.2019, lk 1–792).

46 2020. aasta detsembris toimunud kolmepoolsetel läbirääkimistel kapitaliturgude taastepaketi üle nõustusid kaasseadusandjad hõlmama paketti läbipaistvusdirektiivi artikli 4 lõike 7 muudatuse, millega lubatakse liikmesriikidel valida võimalus Euroopa ühtse elektroonilise aruandlusvormingu kasutamise kohustus ühe aasta võrra edasi lükata, tingimusel et nad komisjoni oma edasilükkamiskavatsusest teavitavad ja et selline kavatsus on nõuetekohaselt põhjendatud.

Kuigi Euroopa ühtset elektroonilist aruandlusvormingut käsitlevat määrust veel ei kohaldata, on sellega seoses tõstatunud mitu murekohta aruandeid esitavate ettevõtjate ning liikmesriikide reguleerivate ja järelevalveasutuste jaoks, eelkõige seoses Euroopa ühtse elektroonilise aruandlusvormingu kohaste finantsaruannete auditeerimisega. Selleks et anda turule suuniseid ja tagada liikmesriikide auditeerimistavade ühtlustamine, avaldas Euroopa audiitorite järelevalveasutuste komitee (CEAOB) 2019. aasta novembris mittesiduvad suunised Euroopa ühtse elektroonilise aruandlusvormingu auditeerimise kohta praktikas[47]. Lisaks avaldas komisjon 2020. aasta novembris tõlgendava teatise[48].

Läbipaistvusdirektiivi kohase karistuste määramise korra kohaldamine

Liikmesriikide karistuste määramise kordade täiendava ühtlustamise ja tugevdamise tagamiseks[49] nõutakse läbipaistvusdirektiivi 2013. aasta muudatustega, et igal riiklikul pädeval asutusel oleks minimaalne õigus määrata teatavate oluliste sätete rikkumise korral karistusi. Eelkõige nähakse nendega ette, et liikmesriigid kehtestavad minimaalsed haldusmeetmed ja -karistused (nt rahaliste karistuste määramine ning liikmesriigi pädevate asutuste määratud meetmete ja karistuste avaldamine), mis peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad ning mida tuleb kohaldada nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute suhtes. Igal juhul on liikmesriikidel lubatud näha ette lisakaristusi või -meetmeid ning suuremaid rahalisi halduskaristusi.

Konsultatsioonide ja analüüside tulemuste[50] põhjal on liikmesriikide karistuste määramise korrad tänu läbipaistvusdirektiivi 2013. aasta muudatustele ühetaolisemaks muutunud. Tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate haldusmeetmete kohaldamist läbipaistvusnormide rikkumise eest tuleks aga veelgi ühtlustada. Samuti tekitab muret nõuete täitmise tagamine, mis võib kahjustada läbipaistvusdirektiivi kohase karistuste määramise korra nõuetele vastavat kohaldamist. Läbipaistvusdirektiiviga kohustatakse liikmesriike andma riiklikele pädevatele asutustele minimaalsed järelevalvevolitused, kuid selles ei ole täpsustatud, kuidas neid volitusi teostada. Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) teeb suuri jõupingutusi selle nimel, et liikmesriikide pädevate asutuste nõuete täitmise tagamise järelevalve alast tegevust ühtlustada[51]. ELi vaatenurgast on liikmesriikide tavad aga jätkuvalt ebaühtlased, näiteks seoses kohaldamisala, nõuete täitmise tagamise meetmete[52] või karistuste

[47] *CEAOB guidelines on the auditors' involvement on financial statements in ESEF* (CEAOB suunised audiitorite osalemise kohta seoses Euroopa ühtset elektroonilist aruandlusvormingut kasutavate finantsaruannetega).

[48] *Tõlgendav teatis Euroopa ühtse elektroonilise aruandlusvormingu kohta*.

[49] Lähtuvalt komisjoni 2010. aasta teatisest „Sanktsioonide tõhustamine finantsteenuste sektoris".

[50] Eelkõige konsultatsioonid Euroopa väärtpaberikomitee eksperdirühmaga 2019. aasta esimeses kvartalis.

[51] ESMA edendab ühtlustamist suuniste, küsimuste ja vastuste, tööprogrammide, komitee töö, tegevusaruannete jms kaudu. 2014. aastal avaldas ta *Guidelines on the enforcement of financial information* (Suunised finantsteabega seotud nõuete täitmise tagamise kohta) , mis vaadati läbi 2020. aastal. ESMA *küsimusi ja vastuseid läbipaistvusdirektiivi kohta*, mis hõlmavad ka karistuste määramise korra kohaldamist, ajakohastatakse regulaarselt.

[52] Vt nt ESMA aruanne *Report Enforcement and regulatory activities of European enforcers in 2019* (Aruanne Euroopa täitevasutuste nõuete täitmise tagamise alasest ja reguleerimistegevusest 2019. aastal). Seoses karistuste avaldamisega näitab Euroopa väärtpaberikomitee eksperdirühma ekspertide seas läbi viidud uuring, et tavasid on mitmesuguseid, muu hulgas jäetakse meetmed teatavatel asjaoludel avaldamata, nagu

avaldamisega. Minimaalse ühtlustamise põhimõtte tõttu on ka järelevalvevolituste määratlus liikmesriigiti üldiselt väga erinev. Näiteks on teatavatel riiklikel pädevatel asutustel piiratud õigus uurida muud kui finantsteavet kajastavaid aruandeid, kui need on esitatud haldusaruannetest eraldi. Selles kontekstis näitas Wirecardi[53] kokkuvarisemine, et mõned riiklikud tavad ei pruugi olla nii tõhusad kui kavandatud, ning juhtis tähelepanu täiendavatele võimalikele valdkondadele, mida saaks parandada. Eelkõige tuvastati ESMA vastastikusel kiirhindamisel ([54]) puudusi Wirecardi finantsaruandlusega seotud nõuete täitmise tagamises Saksamaal, mis muu hulgas näitas, et mõned riiklikud eeskirjad ei pruugi olla piisavad, et tagada tõhus teabevahetus riiklike asutuste vahel ja finantsteabe kontrollimine sõltumatute pädevate asutuste poolt. Läbipaistvusdirektiiviga antakse võimalus määrata muu pädev asutus kui keskne pädev asutus, et uurida, kas teave on koostatud kooskõlas asjakohase aruandlusraamistikuga, ning võtta rikkumise korral asjakohaseid meetmeid. Siiski ei ole läbipaistvusdirektiivis märgitud kõnealuse asutuse sõltumatuse vajadust ega täpsustatud keskse või muu asutuse vastavaid kohustusi. Vastastikuse kiirhindamise järelmeetmena on ESMA alustanud arutelusid läbipaistvusdirektiivi võimaliku täiustamise üle ning on seisukohal, et finantsteabega seotud nõuete õigeaegsema ja tõhusama täitmise tagamist võiksid aidata saavutada järgmised meetmed: i) läbipaistvusdirektiivi riiklike pädevate asutuste ja muude asutuste vahelise koostöö tõhustamine; ii) finantsteabega seotud nõuete täitmise tagamise parem koordineerimine riiklikul tasandil pädevate keskasutuste ja volitatud üksuste/määratud asutuste vahel; iii) riiklike pädevate asutuste sõltumatuse tugevdamine; ja iv) finants- ja mittefinantsteabe ühtse järelevalve tugevdamine kogu ELis([55]) . Komisjon jälgib tähelepanelikult Wirecardi juhtumit. Aja jooksul võib seoses läbipaistvusdirektiivi või muude valdkondadega saada täiendavaid kogemusi.

Läbipaistvusdirektiivi artikli 13 kohase finantsinstrumentidega seotud hääleõiguse arvutamise meetodi toimimine ja tõhusus

Läbipaistvusdirektiivis kehtestatud normide kohaselt peavad kõik aktsiatega seotud finantsinstrumente omavad füüsilised ja juriidilised isikud teavitama emitenti olulise osaluse omandamisest või võõrandamisest. Selleks et vältida uut liiki finantsinstrumentide kasutamist ettevõtjate aktsiate salajaseks omandamiseks,[56] märgiti läbipaistvusdirektiivi 2013. aasta muudatuses, et arvesse tuleb võtta kõiki instrumente, millel on sarnane majanduslik mõju aktsiaosalusega ja õigusega omandada aktsiaid. Arvesse tuleb võtta finantsinstrumendi

läbipaistvusdirektiivi alusel on lubatud. Geograafiliselt on juurdepääs jätkuvalt killustatud, sest puudub ELi ühtne juurdepääsupunkt.

[53] Saksamaa ettevõtja Wirecard, kelle aktsiad on noteeritud reguleeritud turgudel, kuulutas välja pankroti 2020. aasta juunis pärast seda, kui tuli ilmsiks, et kadunud on kontserni bilansis kajastatud 1,9 miljardit eurot sularaha.

[54] ESMA, *Fast Track Peer Review on the application of the Guidelines on the enforcement of financial information (ESMA/2014/1293) by BAFIN and FREP in the context of Wirecard* (Vastastikune kiirhinnang finantsteabega seotud nõuete täitmise tagamist käsitlevate suuniste (ESMA/2014/1293) kohaldamise kohta finantsaruandlusega seotud nõuete täitmise tagamise komisjoni (FREP) ja föderaalse finantsjärelevalveasutuse (BaFin) poolt Wirecardi juhtumi kontekstis), 3. november 2020.

[55] Vt ESMA *26. veebruari 2021. aasta kiri volinik McGuinnessile Wirecardile järgnevate sammude kohta*.

[56] Selle tulemus võib olla turu kuritarvitamine ning see võib anda vale ja eksitava pildi avalikult börsil noteeritud äriühingute majanduslikust omandistruktuurist.

aluseks olevate aktsiate nimiväärtuse kogusummat. Sularahaarvelduse puhul arvutatakse omatavate aktsiate arv deltaga korrigeeritult,[57] korrutades finantsinstrumendi aluseks olevate aktsiate nimiväärtuse finantsinstrumendi deltaga. Seda arvutusmeetodit on täiendavalt täpsustatud komisjoni delegeeritud määruses (EL) 2015/761[58]. See annab emitentidele ja investoritele põhjalikud teadmised ja täpse ülevaate äriühingu omandistruktuuri ja hääleõiguse kohta.

Oma 2014. aasta kulude-tulude analüüsis[59] märkis ESMA, et reguleerivate asutuste ja emitentide jaoks oleksid kulud tõenäoliselt minimaalsed. Läbiviidud konsultatsioonide[60] käigus ei tõstatatud probleeme seoses kuludega. Üksikud sidusrühmad (äriühingud, liikmesriikide pädevad asutused), samuti teatavad valitsuseksperdid[61] väitsid seevastu, et hääleõiguse arvutamise meetodit võidakse pidada keeruliseks või raskelt tõlgendatavaks.

Enamikul juhtudel võtsid liikmesriigid need sätted oma riigi õigusesse üle alles 2016. aasta alguses. Komisjoni delegeeritud määrus olulise osaluse arvutamise meetodite kohta sai otseselt kohaldatavaks 2015. aasta lõpus. Komisjoni varasema hinnangu põhjal võib veel olla vara teha järeldusi selle arvutusmeetodi tulemuslikkuse kohta läbipaistvuse tagamisel. Vaja oleks kuue aasta pikkust kohaldamisaega, et jälgida võimalikke positiivseid muutusi eri sidusrühmade käitumises ja uute finantsinstrumentide võimalikku väljatöötamist.

Olulisest osalusest teatamine aktsionäride poolt

Õiguskindluse parandamiseks, läbipaistvuse suurendamiseks ja piiriüleste investorite halduskoormuse vähendamiseks kehtestati läbipaistvusdirektiivis aktsionäridele ühtlustatum kord hääleõiguslikest olulistest osalustest teatamiseks. Liikmesriikidel ei ole lubatud võtta vastu rangemaid norme, välja arvatud konkreetsetel asjaoludel[62]. Aktsionäre julgustatakse

---

57 Finantsinstrumendi delta on suhtarv, millega võrreldakse vara – tavaliselt vabalt kaubeldava väärtpaberi – hinna muutust selle tuletisinstrumendi hinna vastava muutusega. Delta on tegur, mis näitab, kui palju finantsinstrumendi teoreetiline väärtus muutuks alusinstrumendi hinnamuutuste korral, andes täpse ettekujutuse omaniku riskipositsioonist alusinstrumendi suhtes.

58 Komisjoni 17. detsembri 2014. aasta delegeeritud määrus (EL) 2015/761, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2004/109/EÜ teatavate olulisi osalusi käsitlevate regulatiivsete tehniliste standarditega. Selles määruses on eelkõige märgitud, et korvidesse ja indeksitesse kuuluvatest instrumentidest tuleb teatada ainult siis, kui asjaomased väärtpaberid moodustavad 1 % või rohkem nende emitendi hääleõigusest või 20 % või rohkem korvis/indeksis sisalduvate väärtpaberite väärtusest või mõlemat. Delta kindlaksmääramise meetodina võeti vastu põhimõtetel põhinev lähenemisviis. Pideva järelevalve korral tagab see meetod siiski piisava täpsuse ja võrreldavuse. Ühtlasi võimaldab see hõlmata hiljuti väljatöötatud tuletisinstrumente, minimeerides õigusliku arbitraaži ulatust.

59 Vt konsultatsioonidokumendi *Consultation Paper on Draft Regulatory Technical Standards on major shareholdings and indicative list of financial instruments subject to notification requirements under the revised Transparency Directive* (Konsultatsioonidokument olulist osalust käsitlevate regulatiivsete tehniliste standardite eelnõu ja selliste finantsinstrumentide soovitusliku loetelu kohta, mille suhtes kehtib läbivaadatud läbipaistvusdirektiivi alusel teatamisnõue) III lisa.

60 Vt vastused komisjoni avalikule konsultatsioonile ettevõtjate avaliku aruandluse kohta ja vastused Euroopa väärtpaberikomitee eksperdirühma küsimustikule (vt toimivuskontrolli käsitleva komisjoni talituste töödokumendi III lisa).

61 Euroopa väärtpaberikomitee eksperdirühm.

62 Läbipaistvusdirektiivi artikli 3 lõike 1a alusel on liikmesriikidel lubatud kehtestada rangemaid nõudeid järgmistel juhtudel: i) nii madalamate kui ka täiendavate hääleõiguslikust omandist teatamise piirmäärade kehtestamine ja samaväärse teatamise nõudmine kapitaliosalusele kehtestatud piirmäärade alusel; ii)

kasutama nii emitentidele kui ka asjaomastele riiklikele pädevatele asutustele teabe esitamisel ESMA välja töötatud standardvorme[63].

Kuna liikmesriikidel on võimalus kehtestada konkreetsetel asjaoludel aktsionäridepoolse teatamise suhtes rangemaid nõudeid, on teatamise kord liikmesriigiti erinev([64]). Kaheksa liikmesriiki otsustasid kehtestada läbipaistvusdirektiivis ettenähtud 5 %st madalama piirmäära. Valdav osa liikmesriike lisas ka täiendavad kõrgemad piirmäärad. Liikmesriikide normid erinevad ka seoses sellise sündmuse määratlusega, mis aktsionäride teatamiskohustuse tingib; ajaga, mille jooksul loetakse, et aktsionär on teatamiskohustuse tinginud sündmusest teada saanud; tähtajaga, mille jooksul peab aktsionär emitenti teavitama, ja teate esitamise kanaliga (e-posti, digiportaali, faksi või posti teel). Konsultatsioonid on näidanud, et see tekitab aktsionäridele täiendavaid kulusid seoses piiriüleste investeeringutega, võttes arvesse emitendi päritoluliikmesriigist sõltuvate kohaldatavate süsteemide mitmekesisust.

Olukord on sarnane tähtaja ja vormingu puhul, mida emitendid peavad aktsionäride teadete avalikustamisel järgima. Enamiku vastajate väitel võib erinev teatamiskord liikmesriikides tekitada emitentide avalikustatud teabe kasutajatele probleeme, eelkõige seoses ajastamise ja teavitamiskanalitega. Mõned kasutajad pooldaksid seda, kui emitendid kasutaksid aktsionäride teadete avalikustamisel kohustuslikku standardvormi, et hõlbustada avalikustatud teabe võrdlemist ja analüüsimist. ESMA avaldatud standardvorm ei ole kohustuslik (kuigi eeldatakse, et kui liikmesriikide pädevad asutused otsustavad nende järelevalve alla kuuluvatelt emitentidelt selle kasutamist mitte nõuda, põhjendavad nad oma otsust). Selle tulemusel kasutatakse erinevaid teavitamisvorme.

Nendel põhjustel on kutsutud komisjoni üles teostama oma delegeeritud volitusi, et võtta vastu tehnilised standardid, millega teavitamisnõudeid vajalikul määral täpsustatakse ja ühtlustatakse.

Aruanne mäe- või raietööstuses tegutsevate ettevõtjate poolt valitsemissektori üksustele tehtud maksete kohta (riikidepõhine aruandlus)

Läbipaistvusdirektiivi 2013. aasta muudatustega, mis täiendavad direktiivi 2013/34/EL (raamatupidamisdirektiiv) 10. peatükki, kehtestati emitentidele, kes tegutsevad mäetööstuses või looduslikult tekkinud metsade raie sektoris, kohustus avaldada aastaaruanne maksete kohta nende riikide valitsemissektori üksustele, kus nad tegutsevad. See aruanne peab olema koostatud kooskõlas raamatupidamisdirektiivi 10. peatükiga.

---

teatamise sisu (näiteks aktsionäride kavatsused), protsessi ja ajastuse kohta rangemate kohustuste kehtestamine; iii) selliste õigus- või haldusnormide kohaldamine, mis on vastu võetud seoses ülevõtmispakkumistega, ühinemistehingutega ja muude tehingutega, mis mõjutavad osalust äriühingus või kontrolli äriühingu üle, mille üle teostavad järelevalvet asutused, kelle liikmesriigid on määranud vastavalt direktiivi 2004/25/EÜ (edaspidi „ülevõtmispakkumiste direktiiv“) artiklile 4, ning millega kehtestatakse rangemad avalikustamisnõuded.

63 Vorm on kättesaadav aadressil https://www.esma.europa.eu/document/standard-form-major-holdings.

64 Vt ESMA 2019. aasta suunised *Practical guide on national rules on notification on major holdings* (Praktilised suunised olulisest osalusest teatamist käsitlevate riiklike eeskirjade kohta).

Üldiselt on liikmesriigid selle sätte seoses kapitaliturgudega nõuetekohaselt üle võtnud. Täpsemad üksikasjad on esitatud käesoleva aruande riikidepõhist aruandlust käsitlevas jaos.

Järeldus

Läbipaistvusdirektiivi 2013. aasta muudatustega on üldiselt parandatud kapitaliturgude toimimist, leevendades väikeste ja keskmise suurusega emitentide koormust, võimaldades masinloetavust (Euroopa ühtne elektrooniline aruandlusvorming) börsil noteeritud äriühingute poolt kasutajatele esitatava teabe võrreldavuse parandamiseks ning ühtlustades hääleõiguse arvutamist. Komisjon täheldab aga mitut probleemi, eelkõige seoses finants- ja muud kui finantsteavet käsitlevate nõuete täitmise tagamisel. Mõned riiklikud tavad ei pruugi olla nii tõhusad kui kavandatud, kuna neid peetakse ebapiisavaks, et tagada tõhus teabevahetus riiklike asutuste vahel ja finantsteabe kontrollimine sõltumatute pädevate asutuste poolt. Samuti juhib komisjon tähelepanu sellele, et aktsionäride teadete suhtes kehtivad erinevad riiklikud normid avaldavad kahjulikku mõju ELi kapitaliturgude integreerimisele.