EU:n kestävän yritystoiminnan sääntelyn vaikutusstrategiat

Mikko Rajavuori – Mika Viljanen

Tiivistelmä – Artikkelissa tarkastellaan EU:n yrityksiin kohdistuvaa kestävyyssääntelyä, jolla pyritään edistämään kestäviä toimintatapoja erityisesti yritysten rajat ylittävissä arvoketjuissa. Artikkelin tarkoitus on jäsentää, millaisilla sääntelykeinoilla näitä kestävyysvaikutuksia EU:ssa tavoitellaan. Artikkelin näkökulma on sääntelyteoreettinen. Tyypittelemme erilaisia kestävän yritystoiminnan sääntelylle ominaisia vaikutusstrategioita, jotka antavat muodon viime vuosina EU:ssa säädetyille kestävyyssääntelyn välineille, kuten kestävyysraportointidirektiiville ja hiilirajamekanismiasetukselle.
Artikkelissa tunnistetaan neljä erilaista vaikutusstrategiaa: 1) markkinoille pääsy -sääntely, 2) metasääntely, 3) markkinakurisääntely ja 4) ontologiasääntely. Vaikutusstrategioiden tarkastelu osoittaa, että kestävän yritystoiminnan sääntelytekniikat toistuvat ja kerrostuvat sääntelyvälineestä toiseen ja myös yksittäisten välineiden sisällä. Havaitsemme myös, että kestävyyssääntelyn yksinkertaistamiseen tähtäävä Omnibus-uudistus pohjautuu edelleen näihin vaikutusstrategioihin.

Asiasanat: kestävä yritystoiminta, sääntely, sääntelyteoria, Omnibus-uudistus, EU-oikeus

VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

1. Johdanto

Vuoden 2024 keväällä EU:n yrityksiin kohdistuvan kestävyyssääntelyn kunniahimoinen rakennelma alkoi olla valmis. Edeltävien viiden vuoden aikana monta sääntelyhanketta oli saatu päätökseen. Kestävyysraportointidirektiivillä yritykset oli tarkoitus velvoittaa raportoimaan tuhansia datapisteitä toimintansa ympäristö- ja sosiaalisista vaikutuksista.[1] Hiilirajamekanismilla haluttiin hinnoitella tiettyjen tuontitavaroiden päästöt oikein ja estää siten hiilivuotoa.[2] Huolellisuusvelvoitedirektiivikin oli saatu monipolvisten maratonneuvottelujen jälkeen hyväksyttyä.[3] Euroopan vihreän kehityksen ohjelman profetia siitä, kuinka EU voisi maailman suurimpana sisämarkkina-alueena asettaa kestävyysstandardeja, joita tosiasiassa noudatettaisiin melkein kaikissa globaaleissa arvoketjuissa, näytti käyvän toteen.[4]

Sitten *von der Leyenin* ensimmäinen komissio vaihtui von der Leyenin toiseen komissioon. Kilpailukykyhuolet ajoivat kestävyystrendin yli. Uusi komissio käynnisti kestävyyssääntelyn Omnibus-uudistuksen, jolla ”virtaviivaistettiin” juuri sovittuja kestävyyssääntöjä. Monet keskeiset sääntelyvälineet avattiin, läpivalaistiin ja niiden käyttöalaa kavennettiin. Sääntelykenttä näyttää vuonna 2026 erilaiselta kuin mitä vain puolitoista vuotta aiemmin kuviteltiin.[5]

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2464, annettu 14 päivänä joulukuuta 2022, asetuksen (EU) N:o 537/2014, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta.

2 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/956, annettu 10 päivänä toukokuuta 2023, hiilirajamekanismin perustamisesta.

3 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1760, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2024, yritysten kestävää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin (EU) 2019/1937 ja asetuksen (EU) 2023/2859 muuttamisesta.

4 Euroopan komissio 2019, s. 24.

5 Yritysten kestävyyssääntelyä koskevasta ns. Omnibus I -paketista ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2025/794, annettu 14 päivänä huhtikuuta 2025, direktiivien (EU) 2022/2464 ja (EU) 2024/1760 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse päivämääristä, joista alkaen jäsenvaltioiden on määrä soveltaa tiettyjä yritysten kestävyysraportointia ja huolellisuusvel-

EU:n yrityksiin kohdistuva kestävyyssääntely on aina ollut monimutkainen kokonaisuus. Omnibus-uudistuksella sääntelykokonaisuutta oli tarkoitus yksinkertaistaa. Kysymme artikkelissa, mikä sääntelykokonaisuuden nykytila on. Muuttuiko kestävyyssääntely merkittävästi vai pysyivätkö sen perusrakenteet? Käsittelemme kysymystä sääntelyteoreettisesta näkökulmasta. Tarkoituksenamme on tunnistaa ja tyypitellä EU:n kestävyyssääntelyvälineiden vaikutusstrategioita eli jäsentää teoreettisesti sitä, millaisilla sääntelykeinoilla yritysten kestävyyttä EU:ssa tavoitellaan. Tavoitteemme on siis abstrahoiva: etsimme EU:n kestävyyssääntelyn peruslinjoja. Emme ole kiinnostuneita sääntöjen yksityiskohtien muutoksista kuten siitä, kuinka soveltamisalojen liikevaihtorajoja on poliittisessa turbulenssissa muutettu tai kuinka rajusti Omnibus-muutoksilla on kavennettu sitä joukkoa tahoja, joiden toiminnan haitallisia ympäristö- tai ihmisoikeusvaikutuksia johtoyritysten on huolellisuusvelvoitedirektiivin mukaan pyrittävä minimoimaan.[6] Artikkelissa ei voida tarkastella kaikkea relevanttia säädännäistä oikeutta kattavasti. Keskitymme siksi tässä artikkelissa erityisesti niihin säädöksiin, joilla EU pyrkii ohjaamaan yritysten rajat ylittävien arvoketjujen ympäristö- ja ihmisoikeusvaikutuksia sekä niihin kytkeytyviä pääomavirtoja. Rajauksen vuoksi artikkelissa ei käsitellä sitä mittavaa lainsäädäntöä, jolla pyritään vaikuttamaan työ- ja ympäristöoikeudellisiin olosuhteisiin unionin sisällä.

Artikkelin keskeinen työkalu on vaikutusstrategian käsite.[7] Vaikutusstrategia on analyysiväline, jolla oikeudellisten interventioiden erityispiirteiden, sääntelykohteen ominaisuuksien ja sääntely-ympäristön vuorovaikutusta voidaan tarkastella.[8] Vaikutusstrategiatarkastelu avaa uuden näkymän EU:n kestävyyssääntelyyn. Väitteemme on, että EU:n kestävyyssääntelyssä vaikutusstrategiat ovat monimuotoisia ja kerrostuneita sekä sääntelykokonaisuudessa että yksittäisissä sääntelyvälineissäkin. Erotamme neljä sääntelystrategiaa: markkinoille pääsy -sääntelyn, meta- eli prosessisääntelyn, markkinakurisääntelyn ja ontologiasääntelyn. Omnibus-uudistuksen tarkastelussa esille nousee selkeä havainto: kestävyyssääntelyn monimutkaiset sääntelystrategiat ovat edelleen kaikki jäljellä. Siksi Omnibus-muutokset eivät muuta sääntelykokonaisuuden peruspiirteitä. Monimuotoisuus on jäljellä, vaikka osassa sääntelyvälineitä eräistä sääntelytavoista onkin luovuttu.

Etenemme artikkelissa seuraavalla tavalla. Jaksossa 2 luomme lyhyen katsauksen EU:n viimeaikaiseen kestävän yritystoiminnan sääntelyyn. Jaksossa 3 tyypittelemme näitä sääntelyvälineitä neljän sääntelyteoreettisen vaikutusstrategiakategorian avulla. Jaksoissa 4–7 käsittelemme kutakin vaikutusstrategiaa. Artikkelin päättävässä jaksossa arvioimme kategoriointimme merkitystä kestävän yritystoiminnan oikeudellisen hahmottamisen apuvälineenä.

2. EU:n kestävyyssääntelyhankkeet

EU:ssa on toteutettu viimeisen 15 vuoden aikana lukuisia kestävyyssääntelyhankkeita. Sääntelyhankkeista voidaan erottaa kolme osin päällekkäistä sääntelysukupolvea.

voitetta koskevia vaatimuksia sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2026/470, annettu 24 päivänä helmikuuta 2026, direktiivien 2006/43/EY, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 ja (EU) 2024/1760 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tietyistä yritysten kestävyysraportointia koskevista vaatimuksista ja tietyistä yritysten huolellisuusvelvoitetta koskevista vaatimuksista. Ks. myös Beckers 2026.

6 Omnibus I -direktiivi (EU) 2026/470, 1 ja 2 artikla.

7 EU:n paremman sääntelyn työkalulaatikossa vastinekäsite on ”intervention logic”. Ks. European Commission 2025, s. 20.

8 Käsitteen teoreettista taustaa täsmennetään jaksossa 3.

Ensimmäisen sukupolven juuret ovat YK:n ja OECD:n työssä, joka kiteytyi 2010-luvun alussa YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskeviin ohjaaviin periaatteisiin ja OECD:n toiminta-ohjeisiin monikansallisille yrityksille.[9] Tämän sukupolven sääntelyvälineillä pyritään suoraan lieventämään yritysten toiminnan ympäristöhaittoja tai kohentamaan työoloja tai ihmisoikeustilannetta yritysten arvoketjuissa. Hankkeet poikkeavat tavallisesta ympäristö- ja työoikeudellisesta sääntelystä siinä, että tarkoituksena on vaikuttaa yritysten eurooppalaisten kotivaltioiden lainkäyttöalueiden ulkopuolella. Taustalla on pyrkimys korjata kansainvälisen talousjärjestyksen keskeinen valuvika eli mahdollisuus sääntelykeinotteluun. Ensimmäisen sukupolven säädöksillä pyritään estämään se, että yritykset voivat valita säännöt tuotantotoiminnalleen. Toisin sanoen yritykset velvoitetaan huolehtimaan tuotannon vähimmäisstandardeista riippumatta siitä, minne ne tuotantoa sijoittavat.[10]

Keskeisiä ensimmäisen sukupolven sääntelyvälineitä on useita. Vuoden 2010 puutavara-asetuksella[11] kiellettiin tuomasta unioniin puuta, jonka tuotannolla oli haitallisia ympäristövaikutuksia. Vuonna 2017 konfliktimineraaliasetuksella[12] estettiin tuomasta unioniin mineraaleja, joista saatavilla tuloilla rahoitetaan aseellisia konflikteja. Metsäkatoasetuksella[13] korvattiin vuonna 2023 puutavara-asetus ja pyrittiin nyt rajoittamaan kaakaon, kahvin, palmuöljyn ja naudanlihan tuotannon haitallisia vaikutuksia metsiin. Vuonna 2024 kiellettiin pakkotyöasetuksella[14] pakkotyöllä tuotettujen tuotteiden tuominen unioniin, ja ekosuunnitteluasetuksella[15] ohjattiin yrityksiä ottamaan ympäristötekijät huomioon tuotteiden suunnittelussa. Huolellisuusvelvoitedirektiivillä[16] yritykset velvoitettiin samana vuonna selvittämään arvoketjujensa ihmisoikeus- ja ympäristövaikutukset ja ryhtymään toimiin niiden hillitsemiseksi. Vuosien 2010 ja 2024 väliin mahtuu toki monia muitakin tavoitelluilta vaikutuksiltaan ekstraterritoriaalisia sääntelyvälineitä.

Toinen sääntelysukupolvi kiinnittyy pääomamarkkinoihin. Tavoitteena ei ole varmistaa, että yritykset noudattavat ympäristö- tai ihmisoikeussääntelyn minimitasoa, vaan luoda edellytyksiä sille, että taloudelliset toimijat ylittäisivät sääntelyssä asetetut vähimmäisvaatimukset.[17] Sukupolven alkupiste on vuoden 2014 ei-taloudellisen raportoinnin direktiivissä (NFRD)[18] ,

9 Ks. United Nations 2011 ja OECD 2023.

10 Ks. esim. Salminen – Rajavuori 2019.

11 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 995/2010, annettu 20 päivänä lokakuuta 2010, puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta.

12 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/821, annettu 17 päivänä toukokuuta 2017, unionin tuojiin, jotka tuovat konfliktialueilta ja korkean riskin alueilta peräisin olevia tinaa, tantaalia ja volframia, niiden malmeja sekä kultaa, sovellettavien toimitusketjun due diligence -velvoitteiden vahvistamisesta.

13 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/1115, annettu 31 päivänä toukokuuta 2023, tiettyjen metsäkatoon ja metsien tilan heikkenemiseen liittyvien hyödykkeiden ja tuotteiden asettamisesta saataville unionin markkinoilla ja viennistä unionista sekä asetuksen (EU) N:o 995/2010 kumoamisesta.

14 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/3015, annettu 27 päivänä marraskuuta 2024, pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kieltämisestä unionin markkinoilla ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta.

15 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1781, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2024, kestävien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista, direktiivin (EU) 2020/1828 ja asetuksen (EU) 2023/1542 muuttamisesta sekä direktiivin 2009/125/EY kumoamisesta.

16 Huolellisuusvelvoitedirektiivi (EU) 2024/1760.

17 Ks. kestävyysraportointidirektiivi (EU) 2022/2464, johdanto-osan 21, 41 ja 54 perustelukappale sekä tiedonantovelvoiteasetus (EU) 2019/2088.

18 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/95/EU, annettu 22 päivänä lokakuuta 2014, direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta tietyiltä suurilta yrityksiltä ja konserneilta edellytettävien muiden kuin taloudellisten tietojen ja monimuotoisuutta koskevien tietojen julkistamisen osalta.

jolla yritykset velvoitettiin antamaan normaalin taloudellisen raportoinnin rinnalle tietoja toimintansa ympäristö- ja sosiaalisista vaikutuksista. Vuonna 2019 tiedonantovelvoiteasetuksella (SFDR)[19] rahoitusmarkkinatoimijat velvoitettiin raportoimaan sijoitustuotteidensa kestävyysvaikutuksista viherpesun kitkemiseksi. Taksonomia-asetuksella[20] luotiin vuonna 2020 ensimmäinen kansainvälinen luokittelujärjestelmä ympäristöllisesti kestäville taloudellisille toiminnoille. Sääntelysukupolven huipentuma on kestävyysraportointidirektiivi (CSRD),[21] jossa yritykset velvoitettiin raportoimaan kaksoisolennaisuuden periaatteen mukaisesti sekä siitä, miten kestävyystekijät vaikuttavat yritykseen, että siitä, miten yrityksen toiminta vaikuttaa ihmisiin ja ympäristöön.

Kolmannessa sääntelysukupolvessa pyritään siirtämään yritysten haitalliset vaikutukset, etenkin hiilipäästöt, tuotantokustannuksiksi. Yritysten kestävyysvalinnoille pyritään asettamaan hinta. Sukupolven lähtökohta on päästökauppadirektiivissä, jossa teollisten laitosten toiminnanharjoittajat, laivayhtiöt ja ilma-alusten käyttäjät velvoitetaan hankkimaan hiilidioksidipäästöjään vastaava määrä päästöoikeuksia huutokaupasta.[22] Hinta nousee vuosi vuodelta, kun EU vähentää huutokaupattavien oikeuksien määrää. Järjestelmän heikkous on siinä, että vain EU:ssa toimivat yritykset joutuvat hankkimaan päästöoikeuksia. Jos lopputuotteet tuotetaan ulkomailla, velvoitetta ei ole. Hiilirajamekanismiasetuksella[23] tämä valuvika korjattiin ulottamalla hinnoittelu unioniin tuotaviin tuotteisiin.

3. Miksi vaikutusstrategioita kannattaa tarkastella?

Kolmen sukupolven sääntelyvälineistä kuroutuu esille moniulotteinen ja -kerroksinen kokonaisuus. Sääntelyvälineet ovat peräisin eri vuosilta, niiden soveltamisalat limittyvät epätasaisesti, velvoitteita on monenlaisia ja niiden keskinäisiä painoarvoja tai vuorovaikutusta on usein vaikea ymmärtää. Säänneltyjen yritysten voi olla vaikea hahmottaa, mitä EU-lainsäätäjä yrittää tehdä ja mitä yritysten on itse tehtävä, jotta ne voivat täyttää eri sääntelyvälineiden luomat kestävyysvelvoitteet.[24]

Vaikka lainopillisella analyysilla voidaan tarkentaa kuvaa siitä, minkälaisia vuorovaikutus- ja riippuvuussuhteita eri sääntelyvälineiden välillä on ja mikä velvoitteiden sisältö tarkkaan ottaen on, sääntelyvälineiden sisäiset – ja osin niiden välisetkin – vuorovaikutussuhteet jäävät helposti jäsentymättömiksi.[25] EU:n kestävyyssääntelystä tulee erilaisten interventioiden sekava kokonaisuus, jonka rakennetta on vaikea hahmottaa. Jotta lainopillisessa analyysissa onnistutaan, tarvitaan ymmärrys siitä, millaisia vaikutuksia eri sääntelyvälineillä tavoitellaan ja miten.

19 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/2088, annettu 27 päivänä marraskuuta 2019, kestävyyteen liittyvien tietojen antamisesta rahoituspalvelusektorilla.

20 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/852, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2020, kestävää sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta.

21 Kestävyysraportointidirektiivi (EU) 2022/2464.

22 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta.

23 Hiilirajamekanismiasetus (EU) 2023/956.

24 Suomalaisella aineistolla tehdystä tutkimuksesta ks. Cambou ym. 2025.

25 Suomalaisista hahmotuksista ks. kuitenkin esim. Ristaniemi 2022 ja Rajavuori 2025, s. 218–264. Ks. myös Kuusniemi-Laine – Heasman – Vuorinen 2024.

Tästä syystä käytämme vaikutusstrategian käsitettä analyysivälineenä. Käsitteen taustalla oleva ajattelutapa on peräisin sääntelyteoreettisesta kirjallisuudesta.[26] Ajattelemme, että lainsäädännöllä lainsäätäjät pyrkivät saavuttamaan tavoitteensa käyttämällä erilaisia sääntelykeinoja.[27] Vaikutusstrategialla viittaamme niihin mekanismeihin, joilla sääntelyllä pyritään tuottamaan toivottuja vaikutuksia.[28] Vaikutusstrategia-analyysissa huomiota ei kiinnitetä sääntelyvälineeseen itseensä vaan siihen kausaaliseen polkuun, jonka varassa sääntelyvälineellä voi olla vaikutusta säänneltävän käyttäytymiseen.

Väitteemme on, että EU:n kestävän yritystoiminnan sääntelykokonaisuuden hahmottaminen helpottuu, kun huomio siirretään säädöstasolta vaikutusstrategioiden tasolle. Kestävyysvälineissä käytetään erilaisia sääntelykeinoja, ja sääntelykeinot on ilmeisen tietoisesti valittu siten, että ne käynnistävät ympäristössään erilaisia vaikutusketjuja. Vaikutusstrategia-analyysin tuloksena kestävyyssääntely hahmottuu kokoelmaksi osin eriparisia interventioita, joista piirtyy esille monimutkainen vaikutusmekanismien kokonaisuus. Samalla kestävyyssääntelyn iso kuva tarkentuu, mutta täysin koherenttia kuvausta siitä on silti mahdoton tuottaa.

Seuraavissa neljässä jaksossa pyrimme luomaan syntetisoivan kokonaiskuvan kestävän yritystoiminnan sääntelyvälineistä tyypittelemällä niissä käytettyjä vaikutusstrategioita. Vaikka sääntelyvälineet ovat osin eriparisia, tunnistamme niistä ainakin neljä erityislaatuista strategiaa, joilla yritysten toimintaan vaikutetaan. Nämä vaikutusstrategiat ovat 1) markkinoille pääsy -sääntely, 2) informaatio- ja prosessiohjaukseen pohjaava metasääntely, 3) markkinakurisääntely ja 4) ontologiasääntely. Vaikutusstrategiamallit vaikuttavat ja toistuvat hieman eri muodoissa kestävän yritystoiminnan sääntelyvälineiden rakenteissa ja toiminnoissa. Sääntelyvälineet ovat kuitenkin monikanavaisia. Yksittäisessä sääntelyvälineessä saatetaan turvautua rinnakkain niin markkinoille pääsy-, meta- kuin markkinakuristrategioihin. Sääntelyn monikanavaisuus on myös syy sille, ettei kestävän yritystoiminnan sääntelyvälineiden muodostamaa kokonaisuutta voi ymmärtää tarkastelemalla kerrallaan vain yhtä välinettä ja sen perustamia velvoitteita.

Esittämämme jaottelu ei luonnollisestikaan ole ainoa mahdollinen, ja myös kansallisessa tutkimuskirjallisuudessa on hahmoteltu vaihtoehtoisia jäsennystapoja.[29] Uudessa EU-sääntelyssä on myös esimerkkejä sääntelytavoista, jotka eivät sovi hyvin esittämäämme hahmotukseen. Esimerkiksi nettonollateollisuusasetuksessa uusiutuvan energian huutokauppoihin liitettävät kestävyyttä koskevat kriteerit tuottavat uudenlaisia taloudellisia kannustimia, joilla on luonnollisesti erilaisia yritysten toimintaa ohjaavia vaikutuksia.[30] Tässä artikkelissa käyttämämme tyypittely näyttäisi kuitenkin soveltuvan tutkimustehtävämme mukaisesti erityisen hyvin sellaisiin EU:n sääntelyvälineisiin, joilla pyritään vaikuttamaan yritysten kestävyysvaikutuksiin unionin ulkopuolella.

26 Yleisesti ks. Ogus 2004 ja Baldwin – Cave – Lodge 2011. Ks. myös Keinänen – Tuominen – Vartiainen 2026, s. 56–69.

27 Sääntelyteoreettisessa kirjallisuudessa kielenkäyttö vaihtelee jonkin verran. Eri lähteissä viitataan esimerkiksi sääntelystrategian, sääntelyinstrumentin (Gunningham – Sinclair 2017, s. 139–140) ja sääntelytyökalun (Hood 1983, s. 1–2) käsitteisiin.

28 Vaikutusstrategian käsite muistuttaa läheisimmin Pawsonin ja Tilleyn ”mekanismin” käsitettä. He erottavat mekanismin interventiosta; ks. Pawson – Tilley 1997, s. 58–63. Mekanismi on kausaalinen prosessi, jonka interventio laukaisee. Toimija reagoi tarjottuun resurssiin tai ärsykkeeseen oman tilanteensa pohjalta, ja tästä reaktiosta lopputulos syntyy.

29 Kansallisesta kirjallisuudesta ks. esim. Salminen – Rajavuori – Eller 2024, s. 382–390, Cambou ym. 2025 ja Rajavuori 2025, s. 218–264. Ks. myös Ristaniemi 2025.

30 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1735, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2024, Euroopan nettonollateknologiatuotteiden valmistusekosysteemiä vahvistavasta toimenpidekehyksestä ja asetuksen (EU) 2018/1724 muuttamisesta, 26 artikla.

4. Kestävyys markkinoille pääsyn ehtona

EU on yksi maailman suurimmista sisämarkkinoista. Kun markkina on suuri, EU:lla on käytössään sääntelyvipuvarsi: jotta markkinoille pääsee, yritysten on noudatettava EU:n sääntelyä. Ensimmäinen kestävyyssääntelyn vaikutusstrategioista rakentuu tämän mekanismin varaan.[31]

Mekanismi ei ole uusi. Markkinoille pääsyn edellytyksiä on säännelty vuosikymmeniä. Tuotteille on asetettu ja asetetaan EU:ssa fyysisiä vähimmäislaatuvaatimuksia. Ajoneuvot on tyyppihyväksyttävä[32], ja valmistajan on varmistettava esimerkiksi radiolaitteiden[33] vaatimustenmukaisuus ja kiinnitettävä niihin CE-merkki, ennen kuin tuotteet voidaan saattaa markkinoille. Jos tuotteet eivät ole vaatimusten mukaisia tai niistä aiheutuu liiallisia riskejä, viranomaiset velvoittavat valmistajat korjaamaan tuotteet tai vetämään ne pois markkinoilta.[34]

Pakkotyöasetus on selväpiirteinen esimerkki siitä, miltä markkinoille pääsy -vaikutusstrategian varaan rakentuva sääntely näyttää ja miten sitä voidaan kestävän yritystoiminnan kontekstissa käyttää. Pakkotyöasetus hyväksyttiin marraskuussa 2024, ja se tulee näillä näkymin täysimääräisesti sovellettavaksi vuonna 2027.[35] Asetuksen 3 artiklan mukaan unionissa ei saa saattaa markkinoille, tarjota saataville eikä unionista viedä tuotteita, joiden valmistamiseen on käytetty pakkotyövoimaa. Kielto koskee kaikkia tuotteita t-paidoista aurinkopaneeleihin tai puolijohteisiin. Jos tuotteita kuitenkin päätyy EU:n markkinoille, valvontaviranomainen voi asetuksen 24 artiklan nojalla velvoittaa taloudellisen toimijan vetämään tuotteet pois markkinoilta ja hävittämään ne. Kyse on suurelta osin perinteisestä ja varsin suoraviivaisesta tuotesääntelystä: sääntelyllä määrätään, mitä sisämarkkinoilla saadaan myydä ja mitä tapahtuu, jos lupaa myynnille ei ole.

Pakkotyöasetuksen sääntelytapa on EU:n yleisessä tuotesääntelyssä kuitenkin osin uudenlainen.[36] Klassisessa tuotesääntelyssä säännellään ensi sijassa sitä, millaisia tuotteet fyysisesti ovat. Sääntelyllä halutaan varmistaa, etteivät tuotteet aiheuta vaaraa ihmisten terveydelle, kuluttajansuojalle, ympäristölle, yleiselle turvallisuudelle tai yleiselle edulle. Pakkotyöllä tuotettujen tavaroiden tuontikiellossa tuotesääntelyn perusasetelma muuttuu, sillä huomio kiinnittyy tuotteiden valmistustapaan.[37] Jos tuotteen haluaa EU:n markkinoille, ihmisiä ei saa pakottaa ILO:n pakkotyösopimusten kieltämään työhön.

Vaikutusstrategia on näkyvillä myös EU:n muissa korkean profiilin kestävyysvälineissä. Ekosuunnitteluasetuksessa säädetään, että tuotteita saa saattaa markkinoille tai ottaa käyttöön

31 Strategialla on monimutkaisia ekstraterritoriaalisia kerrannaisvaikutuksia, joita on usein kuvattu ns. Bryssel-vaikutuksen idealla. Ks. Bradford 2020 ja Ylönen 2026.

32 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/858, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, komponenttien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksynnästä ja markkinavalvonnasta.

33 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/53/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, radiolaitteiden asettamista saataville markkinoilla koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamisesta ja direktiivin 1999/5/EY kumoamisesta.

34 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1020, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta.

35 Pakkotyöasetus (EU) 2024/3015, 39 artikla.

36 Vaikutusstrategialla on erilaisia esikuvia. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on ollut voimassa pakkotyöllä tuotettujen tuotteiden kieltoja jo vuodesta 1930. Tätä mahdollisuutta on kuitenkin hyödynnetty lähinnä 2010-luvulta alkaen. Ks. esim. Higgins 2023.

37 Tällaisen sääntelyn protektionistisia vaikutuksia on käsitelty kansainvälisen kauppaoikeuden piirissä jo vuosikymmeniä. Tällöin käytetään yleisesti termiä ”process and production measures” (PPM); ks. esim. Ankersmit 2017.

vain, jos ne täyttävät ekologisen suunnittelun vaatimukset, jotka vahvistetaan asetuksessa.[38] Vaatimuksia on muun muassa tuotteen energiatehokkuudesta, tuotteiden kierrätettävyydestä ja hiilijalanjäljestä, ja niitä täsmennetään vielä delegoiduissa säädöksissä.[39] Metsäkatoasetuksessa puolestaan kielletään saattamasta tuotteita tai hyödykkeitä EU:n markkinoille, jos maahantuoja ei voi osoittaa, että tuotteet on tuotettu siten, että tuotannosta ei aiheudu metsäkatoa, tuotanto on järjestetty alkuperämaan lainsäädännön mukaisesti ja tuotteista on annettu asianmukaista huolellisuutta koskeva vakuutus.[40]

Pakkotyö-, metsäkato- ja ekosuunnitteluasetuksissa vaikutusstrategian rakenne on monella tapaa pelkistetty. EU:n markkinoille pääsee vain, jos järjestää tuotannon kestävällä tavalla. Kannustinvaikutus on selkeä ja suoraviivainen. Markkinoille pääsyn kielto ei luonnollisestikaan vielä takaa, että vähennettäväksi tarkoitettu haitta todellisuudessa vähenee. Tuotteet voivat ohjautua EU:n sijaan muille markkinoille eivätkä tuotantoketjun haitalliset kestävyysvaikutukset välttämättä katoa. Ns. hiilirajamekanismiasetuksessa näkyviin tulee vaikutusstrategian monimutkainen variaatio, jolla pyritään osin vaikuttamaan tähän ongelmaan.[41] Sen sijaan, että kestämättömät tuotteet suljetaan markkinoilta kokonaan, hiilirajamekanismiasetuksessa valmistusprosessien hiilipäästöulkoisvaikutukset pyritään sisäistämään tuotteen hintaan. Asetuksella pyritään näin suitsimaan hiilivuotoa ja varmistamaan, että unionin ulkopuolella tuotetut tuotteet eivät olisi eurooppalaisille kuluttajille ja loppukäyttäjille halvempia kuin vastaavat eurooppalaiset tuotteet, joiden tuotantoon on hankittava päästöoikeuksia.

Hiilirajamekanismiasetuksen perustana on, että valtuutettu CBAM-ilmoittaja saa tuoda asetuksen kattamia tavaroita, kuten sementtiä, lannoitteita ja sähköenergiaa, unionin tullialueelle[42], mutta vain jos hän hankkii markkinoilta erityisiä CBAM-todistuksia. Todistusten hinta vastaa niiden päästöoikeuksien hintaa, jotka tuottaja olisi joutunut hankkimaan, jos tuotteet olisi tuotettu EU:ssa.[43] Jotta maahantuoja voisi laskea tarvittavien todistusten määrän, sen on pystyttävä laskemaan ja todentamaan tuotekohtaiset päästöjalanjäljet ja ”hiilitullit”.[44] Tuote pääsee markkinoille vain, jos sen hinta on korjattu. Tavoiteltuja vaikutuksia on kaksi. Globaali kilpailuasetelma tasaantuu, kun kaikkia tuotteita verotetaan samalla tavoin. Myös globaalit kasvihuonekaasupäästöt voivat vähentyä.[45]

Hiilirajamekanismiasetuksessa näkyvät myös vaikutusstrategian rajat. Markkinoille pääsyä on mahdollista säännellä vain, jos tuotteiden kestävyysominaisuudet voidaan määritellä ja varmentaa riittävän yksiselitteisesti. Hiilirajamekanismiasetuksessa tähän tarvitaan monimutkaisia kaavoja, yksityiskohtaista tietoa arvoketjuista ja tuotanto-olosuhteista, mutta myös paljon delegoitua lainsäädäntöä, jolla vahvistetaan ns. oletusarvot niille tuotteille, joista tarvittavia tietoja ei saada.[46] Pahimmillaan todentamisongelmat ovat kuitenkin pakkotyö- ja metsäkatoasetuksen tapauksissa. Pakkotyöllä tuotettua t-paitaa tai palmuöljyplantaasien tieltä kaadettua puuta on käytännössä mahdotonta erottaa laillisesti tuotetusta tuotteesta.

38 Ekosuunnitteluasetus (EU) 2024/1781, 5 artikla.
39 Krämer 2024.
40 Metsäkatoasetus (EU) 2023/1115, 3 artikla. Ks. myös Berning – Sotirov 2023.
41 Hiilirajamekanismiasetus (EU) 2023/956.
42 Hiilirajamekanismiasetus (EU) 2023/956, 4 artikla.
43 Hiilirajamekanismiasetus (EU) 2023/956, 20 artikla.
44 Hiilirajamekanismiasetus (EU) 2023/956, 7 ja 8 artikla.
45 Leal-Arcas – Faktaufon – Kyprianou 2022.
46 Boute 2024.

Valvontajärjestelyt ovatkin tärkeä osa vaikutusstrategiaa. Ne määräävät, miten tehokasta sääntely voi olla. Valvonnan muodot vaihtelevat eri sääntelyvälineissä, sillä tuotteiden ominaispiirteet poikkeavat toisistaan. Esimerkiksi kun pakkotyöasetuksella kielletään minkä tahansa tuotteen tuominen unioniin, jos tuotteen tuotannossa on käytetty pakkotyötä, tuotteita on paljon ja niitä tuovat unioniin lukemattomat tuojat. Valvonta on riskiperusteista ja viranomaisaloitteista: viranomaiset priorisoivat, mitä tutkimuksia aloittavat muun muassa arvioimalla sitä, kuinka vakavasti pakkotyön kieltoa on loukattu ja kuinka suuri määrä tuotteita ollaan tuomassa markkinoille. Tuojia ei velvoiteta ilmoittamaan tuotteitaan valvontaviranomaisille.[47] Metsäkatoasetuksessa tuotteiden kirjo on edellistä vähäisempi ja tuojiakin on vähemmän. Tuojien on ilmoitettava olennaiset tuotetiedot valvojatietokantaan, jota tulli- ja markkinavalvontaviranomaiset seuraavat ja johon ne tekevät pistotarkastuksia. Tällainen valvonta heijastelee tuoteturvallisuussääntelyn toimintatapoja. Toinen mahdollisuus on, että sääntelyssä keskitytään entistä selvemmin tuotteiden ominaisuuksien sijaan niitä valmistavien ja tuovien yritysten riskienhallintaprosessien sääntelyn suuntaan. Jos markkinoille pääsyn ehdot kytketään yritykseen eikä yksittäiseen tuotteeseen, valvonta voi kohdistua yritysten riskienhallintaprosesseihin.[48] Tällöin sääntelyn vaikutusstrategia lähentyy kuitenkin seuraavaa vaikutusstrategiaa eli meta- tai prosessisääntelyä.

5. Metasääntelyn muunnelmat

Toisessa yritysten kestävyyssääntelyn vaikutusstrategiaryppäässä vaikutusmekanismit rakentuvat prosessisääntelyn varaan.[49] Strategian vaikutusmekanismit ovat oikeudellisesti omalaatuisia ja juristeille usein vaikeasti hahmotettavia. Niitä käsitellään sääntelyteoreettisessa kirjallisuudessa yleensä ns. metasääntelynä (meta-regulation).[50]

Meta- tai prosessisääntelyn peruspiirteet tulevat ehkä selväpiirteisimmin esiin EU:n konfliktimineraaliasetuksessa.[51] Asetuksen tarkoituksena on estää aseistettuja ryhmiä ja turvallisuusjoukkoja käyttämästä eräitä mineraaliluonnonvaroja eli tinaa, tantaalia, volframia ja näiden malmeja tai kultaa toimintansa rahoittamiseen. Konfliktimineraaliasetuksella ei kuitenkaan kielletä mitään eikä valvontaviranomaisille anneta esimerkiksi toimivaltaa poistaa konfliktimineraalituotteita markkinoilta.

Konfliktimineraaliasetus rakentuu kolmen sääntelytekniikan varaan. Näistä ensimmäinen on samalla asetuksen ydin: mineraalientuojat velvoitetaan 5 artiklassa selvittämään ja arvioimaan, minkälaisia haitallisten vaikutusten riskejä niiden mineraalitoimitusketjuissa on. Yritykset velvoitetaan myös toimimaan. Yritysten on laadittava ja pantava toimeen erityinen strategia, jolla riskejä pyritään hallitsemaan. Edelleen yrityksen on ryhdyttävä riskinhallintatoimiin ja painostettava mineraalien toimittajia ehkäisemään tai rajoittamaan riskejä. Painostustoimia varten yrityksen on muun muassa muokattava sopimuksiaan niin, että toimitussuhdetta voi-

47 Pauwelyn 2024.
48 Pauwelyn 2024, s. 215–216.
49 Gilad 2011.
50 Metasääntelyyn liitetään usein itsesääntelyn (self-regulation) ja yritysjohtoperusteisen sääntelyn (management-based regulation) kaltaisia käsitteitä. Ks. Levi-Faur – Kariv-Teitelbaum – Medzini 2021 ja Gilad 2010.
51 Konfliktimineraaliasetus (EU) 2017/821.

daan riskinrajoitustoimien jälkeen jatkaa tai että se voidaan lopettaa, jos toimet eivät ole johtaneet tuloksiin.

Sääntelymalli toisintaa ohjatusta itsesääntelystä tuttua asetelmaa.[52] EU antaa mineraalien tuojille itsesääntelytoimeksiannon. Yritysten on järjestettävä liiketoimintansa EU-lainsäätäjän edellyttämällä tavalla ja ryhdyttävä toimenpiteisiin. Yrityksille ei kuitenkaan perinteisen käskysääntelyn tapaan kerrota, mihin toimenpiteisiin niiden on ryhdyttävä tai mistä niiden on pidättäydyttävä. Toimenpiteet jäävät yritysten itsensä päätettäviksi. Normatiivinen tavoitekin on epämääräinen. Yritysten on tunnistettava, arvioitava, ehkäistävä ja rajoitettava haitallisten vaikutusten riskejä. Mitä riskit tarkalleen ovat, sitä asetuksessa ei määritellä. Asetuksessa ei myöskään määrätä, kuinka täydellisesti riskit on ehkäistävä tai miten tehokkaasti niitä on rajoitettava. Vaikutusstrategia perustuu oletukseen, että sopivat prosessit tuottavat toivottavia lopputuloksia.[53]

Toinen sääntelytekniikka näkyy asetuksen 4 artiklan hallintojärjestelmävelvoitteissa.[54] Asetuksessa puututaan siihen, miten yritysten on itseään ja päätöksentekoaan hallinnoitava. Maahantuojien on ensinnäkin vahvistettava käytännesäännöt, joissa ne määrittelevät, millä ehdoilla ne tuovat mineraaleja ja metalleja konflikti- ja korkean riskin alueilta. Käytännesäännöt on otettava osaksi yritysten toimittajasopimuksia. Lisäksi päätöksentekoon vaikutetaan edellyttämällä, että tuojien on rakennettava liikkeenjohdolliset päätöksentekojärjestelmänsä siten, että yrityksen ylin johto valvoo riskienhallintaprosesseja ja dokumentoi ne.

Kolmas velvoiterypäs koskee tiedon tuottamista ja jakamista. Tiedon tuottaminen on tärkeä osa metasääntelyä.[55] Jos yrityksellä ei ole tietoa omasta toiminnastaan ja sen vaikutuksista, ei ole mielekästä vaatia yritystä hallitsemaan arvoketjujaan ja niiden vaikutuksia. Konfliktimineraaliasetuksen 4 ja 5 artikloissa edellytetään, että yritysten on tuotettava tietoa siitä, mistä ne mineraalinsa hankkivat ja onko toimitusketjuissa riski siitä, että mineraalituloja voitaisiin käyttää aseellisten konfliktien rahoittamiseen. Tietoa on myös asetuksen 7 artiklan mukaan jaettava.

Näiden kolmen velvoiteryppään yhteisvaikutuksesta piirtyy esille EU:n kestävyyssääntelyssä usein käytetty havainnoi-suunnittele-toteuta -toimintasykli, joka toistuu esimerkiksi metsäkatoasetuksessa ja huolellisuusvelvoitedirektiivissä. Säädökset velvoittavat yrityksen tuottamaan tietoa ympäristöstään, arvioimaan toimintaansa ja sen vaikutuksia tuotetun tiedon varassa, suunnittelemaan toimenpiteitä vaikutusten muokkaamiseksi ja lopulta toteuttamaan suunnittelemansa toimenpiteet.[56] Säädöksissä ei kuitenkaan määrätä, minkälaisia toimenpiteiden on tarkalleen ottaen oltava. Se jää yritysten itsensä päätettäväksi.

Metasääntelyn vaikutusstrategia poikkeaa merkittävästi esimerkiksi tavanomaisesta käskysääntelystä, johon markkinoille pääsy -strategia nojaa.[57] Vaikka markkinoille pääsy -sääntelyssäkin on uusia vivahteita, se on luonteeltaan käskyperusteista: lainsäätäjä tietää, millaisiin toimenpiteisiin yritykset voivat ryhtyä, ja valitsee yritysten puolesta, mihin näiden tulee ryhtyä. Metasääntelyssä velvoitteet ovat korostuneesti prosessivelvoitteita. Tuotteiden, tuotantotapo-

52 Parker 2009.
53 Gilad 2011.
54 Prosessiulottuvuudesta etenkin Parker 2002, s. 245–247.
55 Gilad 2010.
56 Ks. Viljanen 2024.
57 Vrt. Levi-Faur – Kariv-Teitelbaum – Medzini 2021, kohta Prescriptive Regulation.

jen ja hinnan sijaan sääntelyn kohteena ovat yritysten sisäiset informaatio- ja päätöksentekoprosessit. Lainsäätäjä pyrkii vaikuttamaan prosesseihin ja toivoo, että kun yrityksiin joko syntyy uusia prosesseja tai vanhat prosessit muuttuvat, yrityksen käyttäytyminen muuttuu lainsäätäjän tavoittelemaan suuntaan. Samalla lainsäätäjä siirtää osan sääntely- ja valvontatehtävästä yrityksille, jotka käytännössä ohjaavat ja seuraavat toimittajiensa toimintaa. Syy on pitkälti käytännöllinen. Koska yritysten toimitusketjut ovat usein ulkopuoliselle läpinäkymättömiä ja ne muuttuvat jatkuvasti, lainsäätäjällä ei ole realistista mahdollisuutta hallita niitä käskyillä. Siksi sääntelyssä on turvauduttava yritysten asiantuntemukseen omalla toimialallaan. Yritykset valtuutetaan itse määrittämään, mitkä toimenpiteet ovat tarkoituksenmukaisia.

Vaikka metasääntelyssä on selkeä itsesääntelyulottuvuus, EU:n kestävyyssääntelyn kohdalla yritysten itsesääntelytoimivalta jää osin rajalliseksi. Yritykset eivät saa määrätä rajoituksetta itse, mitä tekevät. Rajoitteita syntyy kahdesta suunnasta. Ensinnäkin yritysten toimintaa ohjataan kohti EU-lainsäätäjän asettamia tavoitteita. Esimerkiksi metsäkatoasetuksessa yritysten toimille asetetaan selkeä normatiivinen kehys. Kaikkien toimien on tähdättävä metsäkadon ehkäisemiseen.[58] Huolellisuusvelvoitedirektiivissä yritykset valjastetaan puolestaan hillitsemään haitallisia ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksiaan.[59]

Toinen rajoitussuunta on nähtävissä huolellisuusvelvoitedirektiivin velvoitteiden sisällössä. Metasääntely ei nimittäin aina pysy metasääntelynä, vaan velvoitteet voivat tiivistyä viranomais- ja tuomioistuinkäytännöissä käskyiksi. Huolellisuusvelvoitedirektiivin ns. due diligence -velvoitteet ovat ensi näkemältä oppikirjaesimerkkejä löyhän metasääntelyn mallista. Yritykset ohjataan ensin direktiivin 7 artiklassa laatimaan huolellisuusvelvoitetta koskeva toimintapolitiikka ja jalkauttamaan se yrityksen rakenteisiin. Seuraavaksi huomio kohdistuu tiedon tuottamiseen: yritys ohjataan 8 ja 9 artikloissa tunnistamaan mahdolliset haitalliset ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksensa ja priorisoimaan ne toimenpiteitä varten. Sitten suunta kääntyy. Yritykset velvoitetaan ryhtymään ”asianmukaisiin toimenpiteisiin” 10 artiklassa mahdollisten haitallisten vaikutusten estämiseksi ja 11 artiklassa tosiasiallisten haitallisten vaikutusten lopettamiseksi. Asianmukaiset toimenpiteet määritellään direktiivin 3 artiklan pitkässä ja monipolvisessa o-kohdassa. O-kohta saanee viime kädessä viranomaiskäytännöissä ja lopulta Luxemburgin tuomioistuimissa täsmällisen sisältönsä. Yritykset joutuvat mukautumaan oikeudellisten käytäntöjen käsitykseen asianmukaisista toimenpiteistä.[60] Jos ja kun niin käy, huolellisuusvelvoitedirektiivin metasääntely lähentyy käskysääntelyä, kun käskysääntelylogiikka ajan myötä vahvistuu.

58 Metsäkatoasetus (EU) 2023/1115, 1 artikla.

59 Huolellisuusvelvoitedirektiivi (EU) 2024/1760, 1 artikla.

60 Tältä osin on huomattava myös yritysten kestävyysvelvoitteiden oikeuslähteiden rihmastomaisuus. Esimerkiksi huolellisuusvelvoitedirektiivi perustuu pitkälti YK:n yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevissa ohjaavissa periaatteissa ja OECD:n vastuullisen liiketoiminnan eri asiakirjoissa alun perin kehitettyyn prosessimalliin. Muodollisesta sitomattomuudestaan huolimatta näillä soft law -välineillä voi olla merkittäviä tulkintavaikutuksia esimerkiksi kansallisissa oikeudenkäynneissä, kuten hollantilaisessa Milieudefensie v. Royal Dutch Shell -tapauksessa on nähty. Prosessinormit voivat siten tiivistyä yritysten toimintaa vahvemmin ohjaaviksi aineellisiksi normeiksi. Ks. esim. Rajavuori 2025, s. 76–79 ja 166–200.

6. Kestävyyden markkinakuri

Kolmas vaikutusstrategioiden joukko perustuu markkinakurille. Markkinakurisääntelyllä ei pyritä hillitsemään yritysten kestävyysvaikutuksia suoraan. Sen sijaan sillä velvoitetaan yritykset tuottamaan tietoa toiminnastaan ja jakamaan tiedot ”markkinoille”.[61] Sääntelyn perusajatus on seuraava: kun markkinoilla on tarpeeksi tietoa, markkinatoimijat ja kansalaisyhteiskunta ohjaavat yrityksiä kohti kestäviä valintoja.[62] Markkinakuristrategiat ovat siis tiedonantosääntelyä ja samalla jatkeita perinteiselle kirjanpito-, raportointi- ja arvopaperimarkkinasääntelylle, joiden ajatus on että riittävä, oikea ja myös ymmärrettävä informaatio mahdollistaa rationaaliset taloudelliset päätökset ja samalla pitää yllä luottamusta markkinoiden reiluun ja läpinäkyvään toimintaan.[63]

Markkinakuristrategiaa on käytetty ahkerasti etenkin EU:n kestävän rahoituksen sääntelykokonaisuudessa.[64] Strategian alkupiste vuoden 2014 ei-taloudellisen raportoinnin direktiivissä oli suhteellisen vaatimaton. Direktiivillä tilinpäätösdirektiiviin[65] lisättiin uusi 19 a artikla, jonka 1 kohdan b alakohdan perusteella yritysten oli raportoitava niiden oman toiminnan ja aseman arvioimiseksi riittävät tiedot ”ympäristöasioista, sosiaalisista ja työntekijöihin liittyvistä seikoista, ihmisoikeuksien kunnioittamisesta sekä korruption ja lahjonnan torjuntaan liittyvistä seikoista”. Lisäksi 1 kohdan d alakohdan perusteella yrityksen oli kuvattava merkittävimmät ympäristö-, sosiaaliset, työntekijä- ja ihmisoikeusriskit. Metasääntelyyn viittasi velvollisuus ilmoittaa, miten yritys hallitsee näitä riskejä. 1 kohdan e alakohdassa raportoitaviksi tulivat vielä ”tärkeimmät muut kuin taloudelliset tulosindikaattorit”.

Vuoden 2022 kestävyysraportointidirektiivillä raportointivelvollisuuksia laajennettiin merkittävästi. Direktiivin keskeisin innovaatio on vaatimus kaksoisolennaisuudesta: yrityksen on raportoitava sekä siitä, miten kestävyystekijät vaikuttavat yritykseen, että siitä, miten yrityksen toiminta vaikuttaa ihmisiin ja ympäristöön.[66] Tietoa on tuotettava paljon ja monista teemoista.

Yrityksen on direktiivin 19 a artiklan perusteella ensinnäkin annettava tietoja siitä, miten kestävä sen liiketoimintamalli ja strategia on. Lisäksi on kartoitettava mahdollisuudet, joita kestävyystekijät voivat tuottaa, ja kuvattava, miten yritys aikoo sovittaa toimintansa Pariisin ilmastosopimuksen 1,5 asteen tavoitteeseen. Yrityksen on myös kuvattava kestävyystavoitteensa mukaan lukien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteet ja kerrottava, miten yritys on edistynyt tavoitteita kohti. Toiseksi yrityksen on kuvattava, miten se hallinnoi kestävyyttään, mitkä hallintoelinten roolit ovat ja minkälaista asiantuntemusta niillä on kestävyysasioissa. Lisäksi yrityksen on kuvattava kestävyystoimintaperiaatteensa sekä kestäviin valintoihin ohjaavat kannustinjärjestelmät. Kolmanneksi yrityksen on selostettava ne prosessit, joilla se selvittää toimintansa kestävyysvaikutukset. Sen on myös yksilöitävä toimintansa merkittävimmät

61 Markkinakurisääntelyä on tutkittu varsinkin pankkitoiminnan kontekstissa, ks. esim. Flannery – Bliss 2019.
62 Yleisesti ks. Weil ym. 2006.
63 Goldstein – Yang 2017.
64 Steuer – Tröger 2022.
65 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/34/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, tietyntyyppisten yritysten vuositilinpäätöksistä, konsolidoiduista tilinpäätöksistä ja niihin liittyvistä kertomuksista, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/43/EY muuttamisesta ja neuvoston direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY kumoamisesta.
66 Kestävyysraportointidirektiivi (EU) 2022/2464, johdanto-osan 29 perustelukappale ja 19 a artikla.

tosiasialliset ja mahdolliset haitalliset vaikutukset sekä toimet, joihin se on ryhtynyt niiden ehkäisemiseksi, lieventämiseksi tai korjaamiseksi, sekä kerrottava näiden toimien tuloksista.

Mikä tärkeintä, yrityksen on raportoitava direktiivin 29 b artiklan perusteella kaikista teema-alueista indikaattoridataa, jonka perusteella sidosryhmät voivat arvioida yrityksen toimintaa. Raportoinnin sisältöä täsmennetään komission delegoidulla asetuksella annetuissa eurooppalaisissa kestävyysraportointistandardeissa (ESRS).[67] Niissä yksilöidään teema-alueittain raportoitavat datapisteet. Vuoden 2023 standardeissa datapisteitä oli yli tuhat, mutta Omnibus I -muutosten ajamana hyväksytyissä uusissa standardeissa pakollisten datapisteiden määrää vähennettiin merkittävästi.[68] Direktiivin 29 d artiklan mukaan tiedot on esitettävä yhtenäisessä sähköisessä muodossa, jotta niitä voidaan vertailla muiden yritysten tietoihin. Kolmannen osapuolen on myös varmennettava tiedot. ESRS-standardit ovat markkinakurimekanismin kannalta keskeisiä juuri siksi, että niiden myötä yrityskohtaisista kuvauksista tulee vertailukelpoista ja digitaalisesti hyödynnettävää tietoa.

Markkinakuristrategian ero yllä käsiteltyihin metasääntelystrategioihin on selvä. Raportointisääntelyllä yrityksiä ei velvoiteta muokkaamaan liiketoimintaprosessejaan tai organisaatiotaan eikä niillä pyritä välittömästi ohjaamaan yritysten liiketoimintaa. Vaatimus on vain, että yritykset kertovat, mitkä niiden toiminnan sosiaaliset ja ympäristövaikutukset ovat ja minkälaisia käytännesääntöjä ja due diligence -prosesseja niillä on.[69]

Markkinakurisääntelyssä toiset yksityiset toimijat valjastetaan tuottamaan painetta, jonka oletetaan ohjaavan yrityksiä lainsäätäjän tavoittelemaan suuntaan. Tässä markkinakurisääntely poikkeaa tavallisesta raportointisääntelystä, jonka sääntelytekniikkaa siinä käytetään. Raportointisääntelyllä on perinteisesti pyritty varmistamaan, että yritysten sidosryhmillä, erityisesti niiden velkojilla ja listatuissa yrityksissä myös sijoittajilla, on oikeat ja riittävät tiedot yrityksen taloudellisesta tilanteesta. Taloudellinen raportointisääntely on kuitenkin ollut pitkälti normatiivisesti neutraalia.[70] Sillä on pyritty vain varmistamaan, että sijoittajilla ja velkojilla on ollut käytössään oikeat ja riittävät tiedot yritysten taloudellisesta tilasta, jotta he voivat tehdä harkittuja taloudellisia päätöksiä. Toki raportointisääntely voi edistää myös tietynlaisten liikkeenjohdollisten käytänteiden ja hahmotustapojen vakiintumista tai häviämistä. Esimerkiksi käyvän arvon merkityksestä käyty keskustelu on hyvä osoitus siitä, miten hyvin tekniseltä vaikuttavalla sääntelyllä voi olla merkittäviäkin käyttäytymisvaikutuksia.[71]

Neutraali raportointisääntely on sittemmin kääntynyt sääntelykeinoksi, jolla voidaan tavoitella lainsäätäjän normatiivisia päämääriä. Käännös on ollut selväpiirteisin 2000-luvun alun finanssimarkkinasääntelyssä. Esimerkiksi Basel 2 -pankkisääntelykokonaisuuden kolmannessa pilarissa tiedonanto- ja raportointisääntely valjastettiin tuottamaan rahoitusvakautta. Strategian toimintalogiikka oli suoraviivainen: pankit velvoitettiin julkistamaan tietoa taseidensa ris-

67 Komission delegoitu asetus (EU) 2023/2772, annettu 31 päivänä heinäkuuta 2023, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/34/EU täydentämisestä kestävyysraportointistandardien osalta.

68 Komission delegoitu asetus (EU) 2026/1563, annettu 3 päivänä heinäkuuta 2026, delegoidun asetuksen (EU) 2023/2772 muuttamisesta tiettyjen kestävyysraportointistandardien yksinkertaistamisen osalta.

69 Toki yrityksen on käytännössä luotava erilaisia tiedonhankintaa ja riskienhallintaa koskevia sisäisiä prosesseja, jotta se voi uskottavasti raportoida monista direktiivin edellyttämistä seikoista.

70 Raportoinnin objektiivisuus ja neutraalius ovat luonnollisesti kiisteltyjä ilmiöitä; ks. esim. Roberts – Wang 2019. Suomalaisesta keskustelusta ks. Mähönen 2022.

71 Vrt. esim. Fisch 2019.

keistä. Toiveena oli, että tiedot tekisivät markkinoista sääntelytoimijan. Pankkien rahoittajat voisivat tietojen avulla arvioida pankin luottoriskiä ja hinnoitella sen asianmukaisesti. Silloin pankit, jotka tekevät huonoja riskinvalintapäätöksiä, maksaisivat rahoituksestaan enemmän kuin riskejä tehokkaasti hallinnoivat.[72] Hintamekanismi loisi pankeille kannustimen vastuulliseen riskiottoon. Aktivisti- ja muut sijoittajat saattoivat niin ikään vaikuttaa pankkien päätöksiin, kun niillä oli tietoa siitä, millaisia riskejä pankkien taseissa oli. Kestävyysraportointisäänte-lyn taustalla on vastaava vaikutusstrategia. Kun kestävyysteemoista on saatavilla tietoa, sijoittajat voivat käyttää päätösvaltaansa tietoisina yrityksen kestävyysriskiprofiilista, kansalaisjärjestöt voivat käynnistää strategisia vahingonkorvauskanteita ja kuluttajat voivat tehdä kestävyystietoon perustuvia ostopäätöksiä.[73]

Kestävyysraportointisääntelyssä on kuitenkin myös selkeä metasääntelyulottuvuus. Kun yritykset joutuvat tuottamaan tietoa toimintansa kestävyysvaikutuksista ja luomaan organisaatioihinsa rakenteet, joilla tätä tietoa käsitellään, yritysten päätöksentekoprosessit muuttuvat. On todennäköistä, että nämä kognitiivisten rakenteiden muutokset johtavat käyttäytymismuutoksiin. Kyse on eräänlaisesta indikaattori-ilmiöstä: jos jotakin toimintaa seurataan ja mitataan, seurannan kohteet muuttavat yleensä toimintaansa kohti indikaattorin ilmentämää normatiivista tavoitetta joko tietoisesti tai tiedostamattaan.[74]

Toiseksi tiedonantovelvoitteet voidaan sisällyttää osaksi muita vastuujärjestelmiä. Näistä tärkein on osakeyhtiöoikeudellinen vastuujärjestelmä, sillä kestävyysraportointisäännöt niveltyvät yhtiön johdon osakeyhtiölain (624/2006, OYL) mukaiseen huolellisuusvelvoitteeseen. Keskeisin vaatimus on kestävyysraportin sisällyttäminen toimintakertomuksen osaksi, mikä operationalisoidaan Suomessa muun muassa OYL 8:3:n viittauksella kirjanpitolakiin sekä pörssiyhtiöiden osalta kestävyysraportointitoimien osoittamisena hallituksen tehtäväksi OYL 6:16 a:ssä. Yrityksen tuottama kestävyystieto valuu yhtiön johdon päätöksenteon edellyttämän tietopohjan osaksi. Jotta osakeyhtiön hallitus täyttäisi huolellisuusvelvoitteensa, sen on kerättävä tietoa yrityksen toiminnasta ja arvioitava seikkaperäisesti yrityksen liiketoimintamahdollisuuksia ja merkittäviä riskejä, jotka yritystä uhkaavat. Vahingonkorvausvelvollisuuden uhka muokkaa ainakin teoriassa sääntelyn vaikutusstrategiaa ja kääntää sitä pois pelkästä prosessisääntelystä. Jotta johto voisi olla varma, että se on täyttänyt huolellisuusvelvoitteensa, johdon on seurattava vilpittömässä mielessä tietoa, jota raportoinnissa tuotetaan ja myös ryhdyttävä asianmukaisiin riskejä ehkäiseviin ja vähentäviin toimiin.[75] Kestävyysraportointisääntelyyn kerrostuu siis osakeyhtiöoikeudellisen vastuujärjestelmän välillinen normatiivisen ohjauksen väylä.

Vaikka markkinakuristrategia on omimmillaan rahoitusmarkkinoilla, yritysten tuottaman tiedon ja niiden kestävyysvaikutusten välille voidaan luoda myös muita sääntelyratkaisuja.[76] Esimerkiksi direktiivi kuluttajien oikeuksista vihreässä siirtymässä kytkee kuluttajien valinnat strategiaan edellyttämällä luotettavaa tietoa yrityksen tuotteiden kestävyysominaisuuksista.[77]

72 Ks. esim. Tarullo 2008.
73 Fisch 2019.
74 Bowen – Panagiotopoulos 2020.
75 Ks. Kaisanlahti 2024 ja Kaisanlahti 2025.
76 Ks. myös Rajavuori 2025, s. 236–251 ja Viitanen 2026.
77 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/825, annettu 28 päivänä helmikuuta 2024, direktiivien 2005/29/EY ja 2011/83/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä vihreässä siirtymässä parantamalla suojaa sopimattomilta menettelyiltä ja parantamalla tiedottamista.

Ekosuunnitteluasetuksen digitaalinen tuotepassi puolestaan tuottaa tuotekohtaista kestävyystietoa asiakkaiden, arvoketjun toimijoiden ja valvontaviranomaisten saataville. Voi ajatella, että näissä välineissä markkinakuri limittyy markkinoille pääsyyn, sillä tietovaatimus on samalla tuotteen markkinoille saattamisen ehto.[78]

Kestävyyden markkinakuri on kuitenkin vaikutusstrategiana hauras. Jotta strategialla olisi toivottuja vaikutuksia, markkinatoimijoiden ja yhteiskunnan intressien tulee olla linjassa sääntelytavoitteiden kanssa. Varmaa ei ole sekään, kuinka tehokkaasti kestävyysraportointisääntelyllä voidaan yritysten toimintaa ohjata.[79] Vaikutusstrategian muista käyttökohteista on kuitenkin nähtävissä rohkaisevia esimerkkejä, joista paras koskee pankkisääntelyä. Sekä markkinatoimijat että valvontaviranomaiset pyrkivät siihen, etteivät pankit mene konkurssiin, joten markkinakurisääntely levisi ja vaikutti tehokkaasti.[80] Kestävyysraportointidirektiivin laajasta tavoitteistosta voi olla vaikeaa löytää samankaltaista yhteistä nimittäjää.[81] Toisaalta jo se, että sääntelyä virtaviivaistava Omnibus-uudistus jätti direktiivin vaikutusstrategiat pääsääntöisesti ennalleen, voi antaa viitteitä soveltuvan normatiivisen tavoitteen saavuttamisen tueksi.[82]

7. Ontologiasääntely

Ontologiasääntely on neljäs ja viimeinen tunnistamistamme vaikutusstrategioista. Ontologiasääntelyn vaikutusstrategian idea on pohjimmiltaan yksinkertainen. Sääntelyllä pyritään vaikuttamaan todellisuuden käsitteellisiin rakenteisiin ja luomaan uusia kategorioita ja objekteja, joiden suhteen markkinatoimijat voivat ryhtyä toimimaan.[83]

Paras esimerkki EU:n ontologiasääntelystä on taksonomia-asetus, jossa säädetään siitä, minkälaiset taloudelliset toiminnot ovat ympäristöllisesti kestäviä.[84] Asetuksessa vahvistetaan esimerkiksi edellytykset sille, että toimintojen voidaan katsoa edistävän ilmastonmuutoksen hillintää, ilmastonmuutokseen sopeutumista, vesivarojen ja merten luonnonvarojen kestävää käyttöä, siirtymistä kiertotalouteen, ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä ja biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelua ja ennallistamista. Edellytykset ovat varsin yksityiskohtaisia, ja komissiolle annetaan toimivalta tarkentaa, mitä ehtoja ympäristöllisesti kestävien toimintojen on täytettävä.[85] Käsitemäärittelyn tavoite on kannustaa yrityksiä asettamaan saataville ”rahoitustuotteita, jotka edistävät ympäristön kannalta kestävien tavoitteiden saavuttamista”.[86] Ohjausketjun seuraava tavoite on ”ohjata yksityisiä sijoituksia kestäviin toimintoihin”.[87] Huomionarvoista on kuitenkin se, ettei asetus velvoita sijoittamaan taksonomian mukaisiin toimintoihin eikä kiellä muita sijoituksia. Asetuksen muut oikeusvaikutukset ovat hyvin rajattuja, sillä se velvoittaa lähinnä käyttämään yhteisiä kestävyyskriteerejä tietyissä

78 Ekosuunnitteluasetus (EU) 2024/1781, 9–11 artikla.
79 Aureli ym. 2020.
80 Flannery – Bliss 2019.
81 Vrt. esim. Partiti 2024.
82 Omnibus I -direktiivi (EU) 2026/470, 1 ja 2 artikla sekä Beckers 2026.
83 Vrt. Mommers 2010.
84 Taksonomia-asetus (EU) 2020/852.
85 Taksonomia-asetus (EU) 2020/852, 23 artikla, jonka perusteella on annettu delegoituja asetuksia, kuten komission delegoitu asetus (EU) 2023/2486.
86 Taksonomia-asetus (EU) 2020/852, johdanto-osan 11 perustelukappale.
87 Taksonomia-asetus (EU) 2020/852, johdanto-osan 11 perustelukappale.

rahoitustuotteita koskevissa vaatimuksissa tai asettaa rahoitustuotteita sekä yritysten toiminnan taksonomianmukaisuutta koskevia tiedonantovelvollisuuksia. Taksonomia-asetuksen keskeisin tehtävä on siis kertoa, mitä ympäristön kannalta kestävät taloudelliset toiminnot ovat.

Mikä on taksonomia-asetuksen vaikutusstrategia? Ensimmäinen havainto on, että perinteisillä sääntelyanalyysityökaluilla taksonomia-asetukselle ei näytä olevan mielekästä tehtävää. Asetuksella ei käsketä yrityksiä ryhtymään toimenpiteisiin, joilla kestävyyttä voitaisiin edistää. Asetuksessa ei kielletä yrityksiä tuomasta unioniin tuotteita, jotka eivät ole ympäristöllisesti kestäviä, tai sijoittamasta rahoitustuotteisiin, jotka eivät ole asetuksen määritelmien valossa kestäviä. Toiseksi asetuksen metasääntelyulottuvuus jää heikoksi. Yritysten sisäisiä prosesseja ei säännellä eikä yrityksiä erityisesti velvoiteta tai kannusteta muokkaamaan omia prosessejaan. Taksonomia-asetuksessa on myös vain heikkoja markkinakurin piirteitä. Taksonomia-asetus velvoittaa kyllä tuottamaan tietoa, mutta sen erityinen sääntelypanos ei ole tiedon lisäämisessä vaan siinä, että yritysten toiminta jäsennetään yhteisen kestävyysluokittelun avulla vertailukelpoiseksi.

Negatiivisten havaintojen jälkeen tavoitteeksi ei näytä jäävän jäljelle muuta kuin se, että asetuksella pyritään muokkaamaan todellisuutta.[88] Mitattavien kestävyysvaikutusten sijaan EU-lainsäätäjä pyrkii asetuksella luomaan kestävyystaksonomian, aivan kuten asetuksen nimikin antaa ymmärtää. Taksonomia on luokittelujärjestelmä eli eräänlainen todellisuusontologia: luettelo, jossa määritellään, minkälaisia kestävyysolioita ja -kategorioita maailmassa on. Tiedämme, mitä EU-lainsäätäjä pitää kestävänä. Kun kestävyyskategorioita ei asetuksessa ainakaan toistaiseksi kiinnitetä mihinkään sääntelymekanismiin, sen sääntelytavoitteeksi jää todellisuus. Sääntelyllä pyritään muovaamaan tiedollisia rakenteita. Asetus yrittää vakiinnuttaa tietynlaista todellisuutta eli ympäristöllisesti kestävien rahoitustuotteiden ja taloudellisten toimintojen episteemistä ja ontologista infrastruktuuria.[89] *Neil MacCormickin* kielellä sääntely on institutiivista: sillä luodaan institutionaalisia faktoja.[90] Kun tarkat tekniset arviointikriteerit on viimein tuotettu, kaikki tuntevat institutionaaliset faktat ja tietävät, onko jokin toiminta EU:ssa ympäristöllisesti kestävää vai ei.

Kuten institutionaalisten faktojen teoria on osoittanut, oikeudella on aina ontologisia vaikutuksia. Tavallisesti oikeudellisissa interventioissa ontologiavaikutukset ovat eräänlaisia sivuvaikutuksia. Tavoitellut vaikutusmekanismit rakentuvat ontologiakategorioiden varaan, mutta ontologiavaikutukset eivät ole varsinaisena tavoitteena. Niitä tarvitaan, jotta muut vaikutusmekanismit voivat toimia. Institutionaaliset faktat tuottavat oliot tai prosessit, joita voidaan kieltää, käskeä, vahventaa tai heikentää. Kun esimerkiksi ajoneuvo määritellään, olennaista on se, minkälaisia oikeuksia, velvollisuuksia ja toimivaltoja ajoneuvoon kiinnittyy, ei ajoneuvo itsessään. Taksonomia-asetuksen erityislaatu on siinä, että oikeuden ketju katkeaa kategoriaan. Siihen ei kiinnitetä tavanomaisia seurannaisvaikutuksia.

Vaikutusstrategian mekanismeja voi lähinnä arvailla. Ensimmäinen vaikutusstrategiavaihtoehto rakentuu eräänlaisen ennakollisen markkinaohjauksen varaan. Kun kestävyysmääritelmä on olemassa, syntyy odotus siitä, että määritelmä asettuu osaksi markkinakäytäntöjä. Se

88 Vrt. Jasanoff 2004.
89 Ks. myös Tichenor ym. 2022.
90 MacCormick 1998.

tuottaa kiinnepisteen markkinatoimijoille. Tämä näkyy esimerkiksi maakaasun asemasta käydyssä keskustelussa. Jos maakaasu määritellään EU:ssa kestäväksi polttoaineeksi, kestävyyttä painottavat sijoittajat voivat suhtautua maakaasuhankkeisiin suopeammin kuin jos maakaasu pidettäisiin ei-kestävänä polttoaineena.[91] Toinen vaikutusmekanismi voi rakentua diskursiivisen vallan varaan. Jos esimerkiksi taksonomia-asetuksessa suomalaisen metsätalouden käytännöt tulevat määritellyiksi ei-kestäviksi, toiminnan legitimiteetti rapautuu.[92] Kolmas mekanismi on ehkä suorin. Määritelmät tarjoavat ontologisia kiinnekohtia tulevalle sääntelytyölle. Niihin voidaan myöhemmin kiinnittää sääntöjä, joilla on perinteisiä vaikutuksia. Näin on jo käynyt. Asetuksen määritelmiä on jo kiinnitetty muun muassa kestävyysraportointidirektiiviin: yritysten on ESRS-standardien perusteella annettava tietoa taloudellisten toimintojensa taksonomiakelpoisuudesta.[93] Nämä kiinnitykset laukaisevat muita vaikutusstrategioita.

Selvää on, että ontologiasääntely vaikuttaa heikolta, ja sen vaikutukset saattavat jäädä vähäisiksi. Olisi kuitenkin virhe sivuuttaa sen mahdollisuudet kokonaan. Vaikka taksonomia-asetus on huomattavin ontologiasääntelyn ilmenemismuoto, ainoa se ei ole. Esimerkiksi tiedonantovelvoiteasetus, joka on muuten ymmärrettävissä markkinakurin kontekstissa, tekee samanlaista määrittelytyötä, sillä se edellyttää rahoituspalveluiden tarjoajia luokittelemaan tarjoamiaan tuotteita kolmeen eri tiedolliseen kategoriaan. Vaikka asetuksen 6, 8 ja 9 artiklassa ei säädetä varsinaisesta tuoteluokituksesta, markkinakäytännössä niistä on muodostunut sijoitustuotteiden vastuullisuusluokkia, joiden avulla arvioidaan myös sijoituskohteina olevien yritysten kestävyyttä.[94]

8. Johtopäätökset

Käsittelimme artikkelissa yrityksiin kohdistuvan kestävyyssääntelyn vaikutusstrategioita EU:ssa. Aloitimme siitä huomiosta, että EU on kuluneen vuosikymmenen aikana – ja osin jo aiemminkin – luonut monimutkaisen ja monikerroksisen sääntelykoneiston, jonka tarkoituksena on hallita yritysten haitallisia yhteiskunnallisia ja ympäristöllisiä kestävyysvaikutuksia. Tämän sääntelykoneiston toimintaperiaatteet poikkeavat perinteisestä työ- tai ympäristösääntelystä, sillä sääntelyhankkeissa pyritään vaikuttamaan siihen, millaisia vaikutuksia yritysten toiminnalla on niiden eurooppalaisten kotivaltioiden ulkopuolella. Ekstraterritoriaalisesta asetelmasta seuraavien erityispiirteiden lisäksi sääntelykokonaisuuksissa on myös muita ominaisuuksia, jotka ovat erityisesti sääntelyteoreettisesti kiinnostavia. Jotta sääntelyä voitaisiin ymmärtää, nämä erityis- ja ominaispiirteet on niin ikään hahmotettava ja käsitteellistettävä. Tähänastisessa tutkimuksessa ei kuitenkaan ole selkeää teoreettista kehystä, jolla sääntelyä voisi selittää. Lähdimme hakemaan tuollaista kehystä sääntelyteoriasta ja etenkin sääntelystrategioita koskevasta kirjallisuudesta. Tutkimustehtävämme mukaisesti tarkastelimme EU:n kestävyyssääntelyn sääntelystrategiatason valintoja ja toimintamekanismeja ja tyypittelimme sääntelyvälineiden vaiku-

91 Komission delegoitu asetus (EU) 2022/1214, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2022, delegoidun asetuksen (EU) 2021/2139 muuttamisesta tiettyjen energia-alojen taloudellisten toimintojen osalta ja delegoidun asetuksen (EU) 2021/2178 muuttamisesta kyseisiä taloudellisia toimintoja koskevien tiettyjen tietojen antamisen osalta.

92 Ks. esim. Puharinen ym. 2021.

93 Komission delegoitu asetus (EU) 2026/1563, liite I, ESRS 1, 106 kohta.

94 Tiedonantovelvoiteasetus (EU) 2019/2088, 6, 8 ja 9 artikla. Ks. myös Eriksson 2024, s. 63–64.

Taulukko 1. Yhteenveto vaikutusstrategiatypologiasta.

Vaikutusstrategia	Vaikutusmekanismi	Esimerkkejä EU-säädöksistä
Markkinoille pääsy	Kestävyysvaatimukset välittyvät yrityksen toimintaan markkinoille pääsyyn ja kilpailuasemaan kohdistuvien kannustimien kautta	Hiilirajamekanismiasetus (EU) 2023/956; metsäkatoasetus (EU) 2023/1115; ekosuunnitteluasetus (EU) 2024/1781; pakkotyöasetus (EU) 2024/3015.
Metasääntely	Kestävyystavoitteet vaikuttavat yrityksen toimintaan sen omien tiedonmuodostus-, hallinta- ja päätöksentekoprosessien välityksellä.	Konfliktimineraaliasetus (EU) 2017/821; huolellisuusvelvoitedirektiivi (EU) 2024/1760; metsäkatoasetus (EU) 2023/1115.
Markkinakuri	Kestävyystiedon julkistaminen avaa yrityksen toiminnan muiden arvioitavaksi ja altistaa sen hajautuneelle markkina- ja sidosryhmävaikuttamiselle.	Tiedonantovelvoiteasetus (EU) 2019/2088; kestävyysraportointidirektiivi (EU) 2022/2464; direktiivi (EU) 2024/825; ekosuunnitteluasetus (EU) 2024/1781.
Ontologiasääntely	Kestävyyskategoriat luovat oikeudellista todellisuutta, johon markkinakäytännöt ja myöhempi sääntely voivat tukeutua.	Taksonomia-asetus (EU) 2020/852; tiedonantovelvoiteasetus (EU) 2019/2088.

tusstrategioita. Tunnistimme analyysin perusteella neljä erityistä vaikutusstrategiakategoriaa (ks. taulukko 1).

Yksinkertaisimmassa ja sääntelyteoreettisesti perinteisimmässä vaikutusstrategiassa keskitytään määrittelemään markkinoille pääsyn ehtoja. Jos yrityksen myymälle tuotteelle asetetaan erilaisia kestävyysedellytyksiä, yrityksillä on suora kannustin niiden täyttämiseen. Kestävyysedellytykset tarvitsevat kuitenkin toimiakseen tarkkoja spesifikaatioita siitä, millainen tuote on kestävä ja millainen ei. Lainsäätäjältä ja markkinavalvojalta vaaditaan siis paljon, mistä syystä vaikutusstrategiaa on vielä hyödynnetty varsin niukasti. Esimerkkejä vaikutusstrategiaan tukeutuvista sääntelyvälineistä ovat hiilirajamekanismiasetus, pakkotyöasetus ja osittain metsäkatoasetus. Kyse on kenties kunnianhimoisimmista kestävyyssääntelyn välineistä. Yksikään niistä ei ole vielä täysimääräisesti sovellettavissa, joten strategian vaikuttavuus on vielä arvoitus.

Toinen vaikutusstrategia eli metasääntely saa selitysvoimansa markkinoille pääsyn esteiden kaltaisen käskysääntelyn haasteista. Metasääntelyssä lainsäätäjä ei käske yritystä saavuttamaan yhtä tiettyä tavoitetta. Sen sijaan yrityksen toiminnalle osoitetaan normatiivinen suunta, kuten haitallisten ihmisoikeusvaikutusten minimointi omassa toimitusketjussa, ja edellytetään yritystä laatimaan soveltuvat prosessit tavoitteen saavuttamiseksi. Vaikutusstrategia luottaa pitkälti siihen, että yritys itse on tiedollisesti ja kyvyllisesti paras toimija hallitsemaan haitallisia vaikutuksia, kunhan lainsäätäjän tarkoittamat prosessit saadaan juurrutettua yrityksen toimintaan. Valtaosa EU:n due diligence -perusteisista sääntelyvälineistä, kuten huolellisuusvelvoitedirektiivi, luottaa metasääntelyyn, jota saatetaan toki täydentää muilla vaikutusstrategioilla.

Kolmas vaikutusstrategia perustuu markkinakurille. Strategian ydintä on tieto ja sen jakaminen markkinoille. Strategia eroaa metasääntelystä etenkin siinä, että yrityksiä ei velvoiteta muokkaamaan prosessejaan tai liiketoimintaansa. Yritykset ainoastaan raportoivat markkinoille, mitkä niiden toiminnan sosiaaliset ja ympäristövaikutukset ovat. Tämän jälkeen markkinoiden ohjaava voima hinnoittelee yrityksen kestävyysriskiprofiilin ja vaikuttaa siten yrityksen ja sen johdon kannustimiin. Toinen vaihtoehto on, että tieto mahdollistaa kansalaiskeskustelun ja -vaikuttamisen. Keskeisin ero kestävyysmarkkinakurin ja perinteisen taloudellisen markkinakurin välillä on kestävyysvälineiden, kuten kestävyysraportointidirektiivin tai tiedonantovelvoiteasetuksen, avoin tavoitteellinen normatiivisuus. On eri asia antaa raportointisääntelylle ilmastonmuutoksen hillintää tukeva suunta kuin vaatia yritystä julkistamaan tilinpäätöksensä ilman aiheetonta viivytystä, jotta muut markkinatoimijat voisivat arvioida yrityksen arvoa reiluissa olosuhteissa.

Viimeinen tunnistamamme strategia eli ontologiasääntely eroaa muista strategioista siinä, ettei sen välineisiin liity perinteisiä velvoitteita, kieltoja eikä sanktioita. Sääntelyteorian näkökulmasta tällaisen sääntelyn ei pitäisi vaikuttaa juuri mihinkään. Ontologiasääntelyllä luodaan institutionaalisia faktoja eli todellisuutta koskevia kategorioita, joihin ei kiinnitetä merkittäviä oikeudellisia seurannaisvaikutuksia. Taksonomia-asetuksen täsmennyksiä koskevat kiistat osoittavat kuitenkin, että pelkkä kategorioiden olemassaolo ja niiden sisältö muuttavat yritysten toimintaympäristöä. Esimerkiksi maakaasun ja ydinvoiman sisällyttäminen taksonomian siirtymätoiminnoiksi johti oikeudenkäyntiin unionin yleisessä tuomioistuimessa.[95] Kiista ei koskenut velvoitteita vaan siitä, mitä kategoriat sisältävät. Ontologiasääntely vaikuttaa ainakin kolmella tavalla. EU:n kestävyysmääritelmät luovat markkinatoimijoille kiinnekohdan, jota vasten tuotteet ja toiminnot asemoidaan. Ne tuottavat legitimaatiovaikutuksen, joka muuttaa sitä, mitä on uskottavaa väittää kestäväksi. Toisaalta ne ankkuroivat myös myöhempää sääntelyä, kuten taksonomian kytkentä ESRS-standardeihin osoittaa. Ontologiasääntelyn voi ymmärtää myös tukistrategiana, mutta tukistrategian leima ei riitä selittämään sen itsenäistä vaikuttavuutta. Jos ontologiasääntely olisi pelkkä muiden strategioiden apuväline, sen kategorioista ei käytäisi kiivaita poliittisia kamppailuja.

Mitä yksittäisistä sääntelyvälineistä irtaantuva ja niiden abstrakteja vaikutusstrategioita korostava lähestymistapa tuo keskusteluun yritysten kestävyysvelvoitteista EU:ssa vuonna 2026? Yksi keskeinen havaintomme on kestävyyssääntelyn monikanavaisuus. EU:lla sen enempää kuin muillakaan lainsäätäjillä ei ole yhtenäistä ja sisäisesti koherenttia sääntelymallia, johon tukeutua yritysten kestävyysvaikutuksia säänneltäessä. Sääntelyvälineiden yksityiskohdat vaihtelevat joskus rajustikin, mutta vaikutusstrategioiden tarkastelu paljastaa, kuinka sääntelytekniikat toistuvat ja kerrostuvat välineestä toiseen ja yksittäisen välineen sisälläkin. Yritysten kestävyysvelvoitteiden päälinjat hahmottuvat niiden avulla.

Toinen havainto on vaikutusstrategioiden tahmaisuus (*stickiness*). Vaikka kestävyyssääntely on elänyt vahvasti vuosien 2025 ja 2026 aikana uuden komission poliittisen ohjelman ajamana, Omnibus I-uudistus ei ole ainakaan vielä johtanut uudenlaisen sääntelyrationaliteetin syntyyn. Tiettyjen kestävyysvelvoitteiden alaa on saatettu kaventaa ja eräitä velvoitteita hylätä koko-

95 Itävalta v. komissio, T-625/22, EU:T:2025:869.

naan, mutta laajassa kuvassa vaikutusstrategiat eivät ole juuri muuttuneet. Yksittäistä vaikutusstrategiaa voidaan kovertaa varsin pitkälle ilman, että sen toimintamekanismit hajoavat.

Kolmas havaintomme koskee sitä, miksi EU sääntelee yrityksiä siten kuin se tekee. Miksi EU turvautuu pääasiassa kolmeen jälkimmäiseen vaikutusstrategiaan eikä sääntele yritysten yhteiskunnallisia ja ympäristövaikutuksia tarmokkaasti käskysääntelyn välinein? Jos EU ulottaisi esimerkiksi päästökauppamekanismin koskemaan kaikkia yrityksiä ja tuotteita, ohjausvaikutus olisi todennäköisesti selvästi nykyvälineitä suurempi. Poliittinen tahto, unionin toimivalta ja käytettävissä olevat sääntelyvälineet rajoittavat kuitenkin ratkaisuvaihtoehtoja. Lopputulos on usein se, että lainsäätäjän vaikutusstrategian ytimeen on pakko ottaa yrityksen omat prosessit eikä kovin tiukkoja vaatimuksia voida asettaa. Meta- ja markkinakurisääntely eivät välttämättä ole lainsäätäjän oletusvalintoja vaikuttavuutensa vuoksi, vaan siksi, että ne ovat poliittisesti ja oikeudellisesti toteuttamiskelpoisia. Näiden rajoitteiden tunnustaminen auttaa osaltaan ymmärtämään sitä, miksi EU:n yrityksiin kohdistuva kestävyyssääntely näyttää siltä kuin näyttää.

Abstract in English

IMPACT STRATEGIES FOR THE EU CORPORATE SUSTAINABILITY REGULATION

This article examines EU corporate sustainability regulation from a regulatory theory perspective. It identifies four impact strategies that shape recent legislation: market access regulation, meta-regulation, market discipline regulation, and ontology regulation. These strategies recur and combine within individual instruments and across the wider regulatory framework, creating a layered architecture for influencing corporate conduct across borders and value chains. The analysis further shows that the Omnibus I simplification reform leaves the underlying impact strategies intact.

Keywords: sustainable business, regulation, regulatory theory, Omnibus reform, EU law

Lähteet

Ankersmit, Laurens, Green Trade and Fair Trade in and with the EU: Process-Based Measures within the EU Legal Order. Cambridge University Press 2017.

Aureli, Selena – Del Baldo, Mara – Lombardi, Rosa – Nappo, Fabio, Nonfinancial Reporting Regulation and Challenges in Sustainability Disclosure and Corporate Governance Practices. Business Strategy and the Environment 29(6) 2020, s. 2392–2403.

Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin, Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice. Oxford University Press 2011.

Beckers, Anna, Taking the Omnibus. Maastricht Journal of European and Comparative Law 33(3) 2026, s. 247–257.

Berning, Laila – Sotirov, Metodi, Hardening Corporate Accountability in Commodity Supply Chains under the European Union Deforestation Regulation. Regulation & Governance 17(4) 2023, s. 870–890.

Boute, Anatole, Accounting for Carbon Pricing in Third Countries under the EU Carbon Border Adjustment Mechanism. World Trade Review 23(2) 2024, s. 169–189.

Bowen, Frances – Panagiotopoulos, Panos, Regulatory Roles and Functions in Information-Based Regulation: A Systematic Review. International Review of Administrative Sciences 86(2) 2020, s. 203–221.

Bradford, Anu, The Brussels Effect: How the European Union Rules the World. Oxford University Press 2020.

Cambou, Dorothée – Fougère, Martin – Herlin, Heidi – Komba, Neema – Maghsoudi, Amin – Rajavuori, Mikko – Sagne-Ollikainen, Elina – Saloranta, Juho – Solitander, Nikodemus, The Cumulative Effects of EU Sustainability Legislation (CEULA): Impacts on Finnish Firms. Ministry for Foreign Affairs of Finland 2025.

Eriksson, Saga, The Centrality of Law for EU Sustainable Finance Markets: Outlining a Research Agenda. Review of European, Comparative & International Environmental Law 33(1) 2024, s. 57–69.

Euroopan komissio, Euroopan vihreän kehityksen ohjelma. COM(2019) 640 final 2019.

European Commission, Better Regulation Toolbox – December 2025 Edition. European Commission 2025. https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en?filename=BR%20toolbox%20-%20December%202025.pdf

Fisch, Jill, Making Sustainability Disclosure Sustainable. Georgetown Law Journal 107(4) 2019, s. 923–966.

Flannery, Mark – Bliss, Robert, Market Discipline in Regulation: Pre- and Post-Crisis, s. 736–775 teoksessa Berger, Allen – Molyneux, Philip – Wilson, John (toim.), The Oxford Handbook of Banking. Oxford University Press 2019.

Gilad, Sharon, It Runs in the Family: Meta-Regulation and Its Siblings. Regulation & Governance 4(4) 2010, s. 485–506.

Gilad, Sharon, Process-Oriented Regulation: Conceptualization and Assessment, s. 423–438 teoksessa Levi-Faur, David (toim.), Handbook on the Politics of Regulation. Edward Elgar 2011.

Goldstein, Itay – Yang, Liyan, Information Disclosure in Financial Markets. Annual Review of Financial Economics 9 2017, s. 101–125.

Gunningham, Neil – Sinclair, Darren, Smart Regulation, s. 133–148 teoksessa Drahos, Peter (toim.), Regulatory Theory: Foundations and Applications. ANU Press 2017.

Higgins, Matthew M., Closed Loophole, Open Ports: Section 307 of the Tariff Act and the Ongoing Importation of Goods Made Using Forced Labor. Stanford Law Review 75(4) 2023, s. 917–977.

Hood, Christopher, The Tools of Government. Macmillan 1983.

Jasanoff, Sheila, Ordering Knowledge, Ordering Society, s. 13–45 teoksessa Jasanoff, Sheila (toim.), States of Knowledge: The Co-Production of Science and the Social Order. Routledge 2004.

Kaisanlahti, Timo, Hallituksen huolellisuus pörssiyhtiön tilinpäätös- ja kestävyysraportoinnissa. Defensor Legis 2/2024, s. 201–226.

Kaisanlahti, Timo, EU's Directives of Sustainability Reporting and Due Diligence: Could the US Doctrines of Oversight and Business Judgment Shield Directors? Journal of Corporate Law Studies 25(2) 2025, s. 569–608.

Keinänen, Anssi – Tuominen, Risto – Vartiainen, Niko, Hyvä laki ei synny sattumalta: Johdatus lainsäädäntötutkimukseen. Kauppakamari 2026.

Krämer, Ludwig, EU Ecodesign and Product Policy: From Energy Efficiency to Circular Economy. Journal for European Environmental & Planning Law 21(4) 2024, s. 343–360.

Kuusniemi-Laine, Anna – Heasman, Lia – Vuorinen, Laura, Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CS3D) Changes the Legal Landscape for Large Companies and Their Chains of Activities. Helsinki Law Review 1/2024, s. 8–23.

Leal-Arcas, Rafael – Faktaufon, Manuliza – Kyprianou, Anna, A Legal Exploration of the European Union's Carbon Border Adjustment Mechanism. European Energy and Environmental Law Review 31(4) 2022, s. 223–240.

Levi-Faur, David – Kariv-Teitelbaum, Yael – Medzini, Rotem, Regulatory Governance: History, Theories, Strategies, and Challenges. Oxford Research Encyclopedia of Politics. Oxford University Press 2021.

MacCormick, Neil, Norms, Institutions, and Institutional Facts. Law and Philosophy 17(3) 1998, s. 301–345.

Mommers, Laurens, Ontologies in the Legal Domain, s. 265–276 teoksessa Poli, Roberto – Seibt, Johanna (toim.), Theory and Applications of Ontology: Philosophical Perspectives. Springer 2010.

Mähönen, Jukka, Kestävyysraportointi, s. 125–156 teoksessa Vanhala, Anne – Ristaniemi, Michael (toim.), Yritysvastuu & oikeus. Kauppakamari 2022.

OECD, OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct. OECD Publishing 2023.

Ogus, Anthony, Regulation, Legal Form and Economic Theory. Hart Publishing 2004.

Parker, Christine, The Open Corporation. Cambridge University Press 2002.

Parker, Christine, Meta-Regulation: Legal Accountability for Corporate Social Responsibility, s. 207–237 teoksessa Kinley, David (toim.), Human Rights and Corporations. Routledge 2009.

Partiti, Enrico, Addressing the Flaws of the Sustainable Finance Disclosure Regulation. European Business Organization Law Review 25(2) 2024, s. 299–332.

Pauwelyn, Joost, Twenty-First Century Customs Fraud: How to Effectively Enforce EU Sustainability Requirements on Imports. Journal of International Economic Law 27(2) 2024, s. 203–222.

Pawson, Ray – Tilley, Nick, Realistic Evaluation. Sage 1997.

Puharinen, Suvi-Tuuli – Bruun, Otto – Leino-Sandberg, Päivi – Kulovesi, Kati – Belinskij, Antti, Kestävä rahoitus, EU:n taksonomia-asetus ja komission toimivalta: Metsätalouden kestävyyskriteerit myrskyn silmässä. CCEEL Blog 26.11.2021. https://sites.uef.fi/cceel/kestava-rahoitus-eun-taksonomia-asetus-ja-komission-toimivalta-metsatalouden-kestavyyskriteerit-myrskyn-silmassa.

Rajavuori, Mikko, Kestävän yritystoiminnan oikeus. Alma Insights 2025.

Ristaniemi, Michael, Mitä on yritysvastuuoikeus, s. 21–96 teoksessa Vanhala, Anne – Ristaniemi, Michael (toim.), Yritysvastuu & oikeus. Kauppakamari 2022.

Ristaniemi, Michael, The Role of Corporate Sustainability Legislation in Future-Proofing the EU Internal Market. Liikejuridiikka 1/2025, s. 77–89.

Roberts, John – Wang, Timothy, Faithful Representation as an 'Objective Mirage': A Saussurean Analysis of Accounting and Its Participation in the Financial Crisis. Critical Perspectives on Accounting 65 2019, artikkeli 102078.

Salminen, Jaakko – Rajavuori, Mikko, Yritysvastuulait ja ylikansallisen arvoketjun oikeudellinen käsitteellistäminen. Lakimies 3–4/2019, s. 387–417.

Salminen, Jaakko – Rajavuori, Mikko – Eller, Klaas Hendrik, Global Value Chains as Regulatory Proxy: Transnationalising the Internal Market Through EU Law, s. 367–398 teoksessa Beckers, Anna – Micklitz, Hans-W. – Vallejo, Rodrigo – Letto-Vanamo, Pia (toim.), The Foundations of European Transnational Private Law. Hart Publishing 2024.

Steuer, Sebastian – Tröger, Tobias, The Role of Disclosure in Green Finance. Journal of Financial Regulation 8(1) 2022, s. 1–50.

Tarullo, Daniel, Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation. Peterson Institute for International Economics 2008.

Tichenor, Marlee – Merry, Sally – Grek, Sotiria – Bandola-Gill, Justyna, Global Public Policy in a Quantified World: Sustainable Development Goals as Epistemic Infrastructures. Policy and Society 41(4) 2022, s. 431–444.

United Nations, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework. United Nations 2011.

Viitanen, Salla, Euroopan unionin ympäristömarkkinointioikeus – informaatio kestävän kuluttamisen sääntelyllisenä työkaluna. Lakimies 5/2026, s. 704–730.

Viljanen, Mika, A Horizontal Meta-Effect? Theorising Human Rights in the AI Act and the Corporate Sustainability Due Diligence Directive, s. 117–135 teoksessa Gill-Pedro, Eduardo – Moberg, Andreas (toim.), YSEC Yearbook of Socio-Economic Constitutions 2023: Law and the Governance of Artificial Intelligence. Springer 2024.

Weil, David – Fung, Archon – Graham, Mary – Fagotto, Elena, The Effectiveness of Regulatory Disclosure Policies. Journal of Policy Analysis and Management 25(1) 2006, s. 155–181.

Ylönen, Matti, Reconceptualising the Brussels Effect. Journal of Common Market Studies 64(1) 2026, s. 100–124.