

Asia: VN/30447/2024

Selvitys julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssitilanteissa

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit aiheesta Johdanto (1 luku):

JUVAKOVE-hankkeen tarkoituksena on ollut vahvistaa konkurssitilanteiden julkisoikeudellisia ympäristövastuita koskevaa tietopohjaa ja tukea mahdollista myöhempää lainsäädännön uudistamis- ja kehitystyötä. Hankkeessa on täsmennetty avainkäsitteitä, selvitetty Suomen lainsäädännön nykytilaa, tehty oikeusvertailua muihin maihin ja kehitetty ulottuvuudeltaan (laaja, rajoitettu, suppea) kolme erilaista ympäristövastuuta konkretisoivaa sääntelymallia konkurssipesän toimimisvelvollisuudesta. Sääntelymallien vaikutuksia on selvityksessä arvioitu yleisellä tasolla.

2. Kommentit aiheesta Keskeiset käsitteet (2 luku):

-

3. Kommentit aiheesta Nykytilanne Suomessa (3 luku):

Konkurssiasiamiehen toimisto kiinnittää huomiota siihen, että suurimmat ongelmat ympäristövastuiden osalta ovat käytännössä koskeneet varattomia konkurssipesiä. Pidämmekin ympäristövastuiden rahoitusta ensisijaisesti ratkaistavana ongelmana konkurssimenettelyn sijaan. Noin 2/3 konkurseista raukeaa varojen puutteessa, mikä tarkoittaa, että konkurssipesässä ei ole varoja edes konkurssimenettelyyn. Huomio pitäisi siis ensisijaisesti kiinnittää siihen, miten julkisoikeudelliset ympäristövastuut rahoitetaan, riippumatta siitä loppuuko toiminnan harjoittaminen konkurssiin vai muulla tavalla. Sen jälkeen olisi ratkaistava se, minkälaisessa menettelyssä rahoitus ohjataan ja valvotaan ympäristöongelman ratkaisemiseksi.

Selvityksessä on todettu, että julkisoikeudellisia ympäristövastuita voitaisiin periaatteessa viimesijaisesti rahoittaa konkurssitilanteissa myös ympäristövahinkorahaston soveltamisalaa kehittämällä. Edelleen on todettu, että tästäkin huolimatta laajoissa ympäristövahingoissa voitaisiin lopulta olla valtion budjettirahoituksen varassa.

Useassa kohtaa selvitystä on todettu, että ongelmat konkurssitilanteessa nousevat esiin, kun alun perin velallisen toiminnanharjoittajan asettamat ympäristövakuudet eivät sellaisiin ympäristövastuihin sovellu tai riitä kattamaan niitä. Ensisijaista olisi siis puuttua ongelman aiheuttajaan eli riittämättömiin vakuuksiin tai muihin ennakollisiin toimenpiteisiin ympäristövastuiden kattamiseksi. Kuten selvityksessäkin todetaan, konkurssipesän laaja

toimimisvelvollisuuskään ei sinänsä ratkaisisi sitä konkurssissa yleistä taloudellista ongelmaa, etteivät pesän varat riitä lain mukaisista ympäristövelvoitteista suoriutumiseen. Varat eivät useimmiten riitä edes konkurssimenettelyn kustannuksiin.

4. Kommentit aiheesta Oikeustila vertailumaissa (4 luku) ja Maakatsaukset (liitteet):

Konkurssiasiamiehen toimisto pitää tehtyä kansainvälistä vertailua hyödyllisenä ja kiinnittää huomiota siihen, että eri maissa sääntelymallit vaihtelevat eikä yhtenäistä sääntelymallia ole löydettävissä.

5. Kommentit aiheesta Vaihtoehtoiset sääntelymallit ja niiden arviointi (5 luku):

Johtopäätöksissä eri kysymysten on valtaosin todettu edellyttävän jatko- ja lisäselvitystä. Yksityiskohtaisemmat kannanotot sääntelyratkaisuihin edellyttäisivätkin täsmällisempiä ehdotuksia.

Laaja konkurssipesän toimimisvelvollisuus

Konkurssi-instituution yhteiskunnallinen funktio on mahdollistaa taloudellisesti kannattamattomien yritysten poistaminen markkinoilta sekä taata velkojien mahdollisimman tehokas maksunsaanti. Konkurssipesän laajaa toimimisvelvollisuutta koskevaa sääntelymallia voidaan pitää oikeuspoliittisena kysymyksenä. Selvityksessä esiin tuotu voimakas puuttuminen velkojien maksunsaantijärjestykseen (julkisoikeudellisiin ympäristövastuisiin liittyvä mahdollinen ”superetuoikeus”) voisi tarkoittaa konkurssi-instituution yhteiskunnallisen funktion muuttumista. Kansallisten oikeuspoliittisten näkemysten lisäksi on otettava huomioon EU:n pääomamarkkinaunionia koskevat insolvenssilainsäädännön harmonisointitavoitteet. Myös selvityksessä on todettu riski systeemitasen muutoksesta.

Selvityksessä on eroteltu konkurssipesän toimimisvelvollisuus ja kustannus- sekä kustannuskorvausvastuu. Kuitenkin mikäli konkurssipesän pesänhoitajalle säädettäisiin uusia toimimisvelvollisuuksia, voi velvollisuuden laiminlyönti tarkoittaa pesänhoitajan henkilökohtaista korvausvastuuta. Huomioon ottaen konkurssipesien lähtökohtainen vähävaraisuus tai varattomuus, tätä ei voida pitää asianmukaisena. Toimimisvelvollisuuden toteuttaminen edellyttää pesänhoitajan työtä ja kustannuksia, ja konkurssipesät selvitetään usein pesänhoitajan työtä kokonaisuudessaan kattamattomalla minimipalkkiolla valtion varoista.

Rajoitettu konkurssipesän toimimisvelvollisuus

Tätä sääntelymallia koskevat osittain samat kysymykset kuin edellä todettu laajasta sääntelymallista. Lisäksi erilaisten rajoitusten tulkinnanvaraisuutta voidaan pitää merkittävänä ongelmana konkurssipesän joutuisan selvittämisen näkökulmasta.

Suppea konkurssipesän toimimisvelvollisuus

Kuten selvityksessä on todettu, on tarpeellista selkiyttää julkisoikeudellista ympäristövastuuta konkurssitilanteissa laintasoisella sääntelyllä. Konkurssiasiamiehen toimisto pitää selvityksen

suppeaa sääntelymallia asianmukaisena, ennakoitavuutta edistävänä ja konkurssi-instituution yhteiskunnallisen funktion mukaisena.

Malliin kuuluva pesänhoitajan velvollisuus konkurssipesän edustajana ilmoittaa pesään kuuluvaan omaisuuteen liittyvistä potentiaalisista ympäristöhaitoista ja reagoida akuutteihin ympäristön pilaantumisen vaaratilanteisiin on perusteltu ja laissa säädettyä tuo selkeyden vastuukysymykseen.

Selvitykseen sisältyy myös yksittäinen konkreettinen ehdotus selkiyttää nykyistä oikeustilaa. Se koskee jätelain sanamuotojen muuttamista siten, että nykyinen oikeuskäytännön mukainen konkurssipesän jätehuoltovastuu vahvistettaisiin laissa. Vastuun on todettu olevan linjassa EU-oikeuden kanssa. Konkurssiasiamiehen toimisto pitää tätä konkreettista ehdotusta perusteltuna.

5.1 Raportissa on tunnistettu relevantit vaihtoehtoiset sääntelymallit ja malleja on arvioitu asianmukaisin kriteerein.

Täysin samaa mieltä

Perustele kantasi (5.1):

-

5.2 Pidän kannatettavana sitä, että julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta konkurssitilanteissa säädettäisiin lailla (valitse yksi):

Täysin samaa mieltä

Perustele kantasi (5.2):

Ks. edellä lausuttu.

5.3 Jos julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta konkurssitilanteissa säädettäisiin lailla, sääntelyratkaisun pohjaksi tulisi valita (valitse yksi):

Konkurssipesän suppea toimimisvelvollisuus

Perustele kantasi (5.3):

Ks. edellä lausuttu.

5.4 Jos sääntelyratkaisun pohjaksi valittaisiin konkurssipesän rajoitettu toimimisvelvollisuus, miten/millä perusteilla konkurssipesän toimimisvelvollisuus ja sen rajoitukset tulisi määritellä?

-

5.5 Jos julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta konkurssitilanteissa säädettäisiin lailla, omaisuudesta luopuminen voisi olla osa toimivaa sääntelyratkaisua (valitse yksi):

Jokseenkin samaa mieltä

Perustele kantasi (5.5):

-

6. Kommentit aiheesta Tulokset ja suositukset (6 luku):

Johtopäätöksissä eri kysymysten on valtaosin todettu edellyttävän jatko- ja lisäselvitystä. Yksityiskohtaisemmat kannanotot sääntelyratkaisuihin edellyttäisivätkin täsmällisempiä ehdotuksia.

6.1 Kommentit jatkoselvitysehdotuksesta Tiedon seuranta ja koonti:

-

6.2 Kommentit jatkoselvitysehdotuksesta Julkisselvitysmenettelyn kehittäminen:

Selvityksessä pohditaan julkisselvitysmenettelyn kehittämistä siten, että instituutiota voitaisiin hyödyntää laajemmin yhtenä organisaationa, joka hoitaisi konkurssitilanteissa velallisen toiminnasta aiheutuneen ympäristöongelman poistamisen yhdessä ympäristöviranomaisten kanssa etenkin raukeavissa konkurseissa.

Nykyisin konkurssin hakemista julkisselvitykseen ohjaa tavoite torjua ja ennaltaehkäistä konkurssisiin liittyvää talousrikollisuutta ja harmaata taloutta niissä konkurseissa, jotka muutoin raukeaisivat. Julkisselvityksen avulla voidaan toteuttaa rikos- ja vahingonkorvausvastuita sekä liiketoimintakieltoja, ja vaatia oikeustoimien peräytymistä takaisin konkurssipesään.

Julkisselvityksen uusi ympäristövastuisiin liittyvä ulottuvuus lisäisi merkittävästi Konkurssiasiamiehen toimiston tehtäviä ja resursointitarvetta nykyisestä. Konkurssiasiamiehen toimistossa ei ole ympäristövastuiden selvittämiseen vaadittavaa erityisosaamista, ja on epäselvää, mitä lisäarvoa julkisselvitys toisi velallisen toiminnasta aiheutuneen ympäristöongelman poistamisessa tai hoitamisessa. Konkurssiasiamiehen toimisto pitääkin perustellumpana konkurssimenettelyn ja siihen liittyvien eri rahoitusmallien kehittämistä niin, että vähävaraisen tai varattoman konkurssipesän hallinto voi suoraan yhdessä ympäristöviranomaisten kanssa hoitaa tai poistaa velallisen toiminnasta aiheutuneet ympäristöongelmat ilman julkisselvitystä.

6.3 Kommentit jatkoselvitysehdotuksesta Pesäinhoitajan aseman kehittäminen:

Konkurssilain 8 luvun 1 §:n mukaan pesäinhoitajia voidaan määrätä useampia kuin yksi, jos se on tarpeen tehtävän laajuuden tai muun syyn vuoksi. Hallinto voidaan jakaa pesäinhoitajien kesken tuomioistuimen määräämällä tavalla. Nykyiselläänkin olisi mahdollista määrätä toinen pesäinhoitaja ympäristöongelman hoitamista tai poistamista varten. Toisena pesäinhoitajana voisi toimia esimerkiksi ympäristöviranomaisessa työskentelevä virkamies, jolla on ympäristövastuiden selvittämiseen vaadittavaa erityisosaamista, ja joka osaltaan valvoisi myös ympäristöongelman hoitamiseen myönnetyn rahoituksen käyttöä. Konkurssiasiamiehen tavanomainen konkurssisiin liittyvä valvontatehtävä säilyisi luonnollisesti myös näiden konkurssimenettelyiden osalta.

6.4 Kommentit jatkoselvitysehdotuksesta Legaalipanttioikeuksien kehittäminen ja yrityskiinnitysten hyödyntäminen:

-

7. Yleiset ja/tai muut kuin yllä oleviin kohtiin sopivat kommentit raportista:

-

Maijala Terhi
Konkurssiasiamiehen toimisto