



Kirje

21.1.2025

VN/34500/2024

VN/34500/2024-SM-2

Hallinto- ja kehittämisosasto

Poliisiosaston lausunto konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta loppuraportti

Hankkeen tarkoituksena on ollut selkiyttää julkisoikeudellisten ympäristövastuiden sääntelyä konkurssitilanteissa kahden oikeudenalan, konkurssi- ja ympäristöoikeuden rajapinnalla. Hanke toteutettiin Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan ja Helsingin yliopiston Kestävyystieteen instituutin (HELSUS), Suomen ympäristökeskuksen ja Ramboll Finland Oy:n yhteistyönä Valtioneuvoston 2023 VN TEAS-rahoituksella.

Hankkeessa on kehitetty kolme sääntelymallia (laaja, rajoitettu, suppea), joissa ympäristövastuita kuvataan nimenomaan konkurssipesän toimimisvelvollisuuden näkökulmasta.

Julkisoikeudelliset ympäristövastuut konkurssitilanteissa – sääntelymallien vertailu (JUVAKOVE) -hankkeella on tarkoitus tukea myöhempää lainsäädännön uudistamis- ja kehitystyötä koskien julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemaa konkurssitilanteissa. Suomen sääntelyn nykytila muodostaa perustan tämän hankkeen selvitystyölle.

Julkisoikeudellinen ympäristövastuun kehittäminen konkurssissa on osa laajempaa EU:n kestävyysmurrosta ja yritysten vahvistuvaa yhteiskuntavastuuta. Yhteiskunnallinen muutos aiempaa vastuullisempaan ja kestävämpään yritystoimintaan korostaa myös ympäristövastuisin varautumista ja niiden asianmukaista huolehtimista jo ennen konkurssia.

Tutkimushanke on tuottanut myös tietoa siitä, millaisia ratkaisuja eri valtioissa on julkisoikeudellisten ympäristövastuiden käsittelystä konkurssitilanteissa sekä mahdollisista kehityssuunnista. Hankkeen vertailumaita ovat olleet Ruotsi, Alankomaat, Itävalta, Saksa, Ranska ja Kanada. Selvityksessä on hyödynnetty myös maavertailussa tehtyihin tutkimuskyselyihin Norjasta, Tanskasta sekä Iso-Britanniasta saatuja vastauksia.

Yleistä Johdannosta

Raportti on todella laaja (425 sivua liitteineen) ja se on laadukkaasti laadittu. Hankkeella on ollut myös ohjausryhmä, joka on kokoontunut 14 kertaa.

Johdannossa on hankkeen tavoitteeksi asetettu: kuvata ympäristövastuun ja konkurssimenettelyn keskeiset käsitteet, selkeyttää julkisoikeudellisten ympäristövastuiden sääntelyä konkurssitilanteissa, rakennettu kolme mahdollista sääntelymallia, Toteutettu kuuden maan vertailu, johon liitetty mukaan kolmesta muusta maasta saatuja tietoja. Näihin kaikkiin asioihin löytyvät raportissa perustellut asiakokonaisuudet.

Edellä kuvattu maavertailuosio muodostaa siihen merkittävän tietopohjan laajemmalta alueelta EU:n sisällä ja hieman sen ulkopuoleltakin. Vihreä siirtymä yritystoiminnan osalta tulee vaikuttamaan kaikilla ja siksi on tärkeää tuottaa tietoa Suomen ulkopuolelta, miten muut maat ovat varautuneet

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

vastaavanlaisiin käytännössä esiintyviin yritystoiminnan yllättäviin seurauksiin. Lisäksi suoritettu maavertailu on auttanut hankkeessa luotujen kolmen erilaisen mallin luomisessa ja tuonut tietoa muissa maissa olemassa olevasta omaisuuden luopumismenettelystä konkurssiprosessissa.

Juridisesti on tärkeää selvittää etukäteen, miten erilaiset tilanteet konkurssissa kyetään hoitamaan. Lainsäädännön tulee tältä osin olla selkeä.

Raportin laajuus voidaan toisaalta nähdä lausunnonantajan kannalta haasteellisenä. Lausuttavana oleva hankkeen raportti voisi olla huomattavasti tiiviimmässä muodossa tulosten kuitenkin kärsimättä.

Koska tutkimus ja raportti on laaja, niin olisi voinut olettaa sen tuottavan lisäksi tietoa, olisiko vertailumaissa olemassa mitään järjestelmiä/työkaluja, jolla pyritään tuottamaan tietoa etupainotteisesti valvoville viranomaisille yritysten taloudellisista tilan muutoksista. Taloudellisen tilan muutokset yrityksessä voivat ennakoida mahdollista haastetta jätteiden jälleen käsittelyssä tai jopa konkurssiriskiä. Ajallisesti osuvalla viranomaisvalvonnalla olisi mahdollista minimoida ympäristölle/yhteiskunnalle tms. aiheutuvia vahinkoja. Tutkimuksen laajentaminen tältä osin olisi tuskin lisännyt työtä merkittävästi. Tämänkaltaisen tiedon olemassaolo olisi voinut johtaa mahdollisesti omaan jatkotutkimukseen ja ennalta estävän toiminnan kehittämiseen. Ennalta estävä toiminta olisi todennäköisesti kustannustehokkaampaa kuin ympäristövahinkojen yms. korjaaminen.

Raportissakin on viitattu siihen, että Suomessa on ollut lukuisia tapahtumia 2010 luvulla, joissa yritysten konkurssissa viranomaistoiminnalla on jouduttu ehkäisemään ja torjumaan haitallisia ympäristövaikutuksia ja korjaamaan jo syntyneitä vahinkoja valtion rahoituksella. Tämänkaltaisten tilanteiden toistuminen ei ole yhteiskunnan kannalta toivottavaa. Laadittu raportti ja sen tuottama tieto kohdistuu tilanteisiin, joissa viranomaisvalvonta on jo pettänyt ja yritystoiminta on ajautunut jonkinlaisiin maksuvaikeuksiin.

Lausuntopyyntöissä on pyydetty ottamaan kantaa ennalta esitettyihin aihealueisiin.

Ympäristövastuun ja konkurssimenettelyn keskeiset käsitteet

Raportissa osio on selkeä ja tarpeellinen osa lukijoille. Lisäksi käsitteiden avaaminen tulee varmasti helpottamaan mahdollisia jatkoselvittelyjä, jolloin voidaan viitata näihin käsitteisiin.

Nykytilanne Suomessa

Tämä osio raportissa on hyvä koonti siitä, minkälaisia ongelmia konkurssitilanteet voivat aiheuttaa konkurssipesälle, velkojille ja yhteiskunnalle.

Oikeustila vertailumaissa

Raportissa on todettu, ettei vertailumaissa ole tunnistettu julkisselvitystä vastaavaa lakisäänteistä instituutiota konkurssimenettelyn jatkamismuotona velallisen vastuiden ja mahdollisten saatavien selvittämiseksi.

Tähän kohtaan olisi voinut esittää samalla kysymyksen, miten näissä vertailumaissa pyritään ennalta estämään mahdolliset ongelmalliset konkurssimenettelyt ympäristövastuineen tai pyritäänkö sitä edes tekemään.

Kolme sääntelymallia

Mallit: Laaja toimimisvelvollisuus, rajoitettu toimimisvelvollisuus ja suppea toimimisvelvollisuus

Yritystoimintaan kuuluu riskien ottaminen, mutta näiden riskien ei lähtökohtaisesti pitäisi konkretisoida yhteiskunnan maksettavaksi. Toisaalta, jos konkurssitilanteessa on olemassa vaaraa ympäristölle aiheutuvasta vahingosta, ympäristövastuun tulee jatkua.

Kolmesta esitetystä vaihtoehdosta konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus ja/tai rajoitettu toimimisvelvollisuus voisivat sopia parhaiten yhteiskunnallisesti ”vihreän siirtymä ajattelun ajanjaksoon”. Ajanjakso, jossa ymmärretään, että ympäristöllä on merkitystä tulevaisuudelle.

”Laaja toimimisvelvollisuus” mallissa mm. hallintopakkomenettelyn mukainen velvollisuus siirtyisi konkurssissa koskemaan konkurssipesää. Tämä voisi olla tarpeen silloin, jos konkurssipesä jostain syystä ryhtyisi jatkamaan yritystoimintaa. Tässä mallissa konkurssipesän ensisijainen toimintatapa on, että se huolehtii ympäristövelvoitteiden hoitamisesta. Kustannuskorvausvastuu olisi massavellaa, joka tulisi maksaa ennen velkojen maksua konkurssivelkojille. Tämän mallin heikkous piilee juuri siinä, että ympäristönsuoja todetaan velkojen oikeuksien yli konkurssimenettelyssä. Menettelyllä voisi olla merkittäviä negatiivisia vaikutuksia liiketoimintaan ja liiketoimintariskien ottamiseen yritysten kanssa, jotka toimivat tietyillä toimialoilla.

Rajoitettu toimimisvelvollisuus malli vaikuttaisi olevan näistä kolmesta vaihtoehdosta tasapainoisin, jossa huomioitaisiin velkojat ja konkurssipesän ympäristövastuu. Siinä velallinen säilyy konkurssin aikana edelleen vastuutahona ympäristölainsäädännön vastuutahona. Tässä mallissa vastuun toimeenpanemiseksi kohdennettu hallintopakko ei automaattisesti siirtyisi konkurssivelalliselta konkurssipesälle tai siirtyisi vain rajoitetuilta osin. Mallissa tulisi huomioida myös mahdolliset kiireelliset toimenpiteet mahdollisen ympäristöhaitan tai olemassa olevan riskin torjumiseksi.

Konkurssipesän rajoitettu toimimisvelvollisuus, miten/millä perusteilla konkurssipesän toimimisvelvollisuus ja sen rajoitukset tulisi määritellä.

Raportissa tätä asiaa on jo käsitelty. Yhteiskunnan kannalta on tärkeää, ettei ympäristölle pääse syntyään lisähaittaa yrityksen konkurssimenettelyn aikana tai sen jälkeen.

Omaisuudesta luopuminen

Konkurssimenettelyssä omaisuudesta luopuminen voisi toimia, jos konkurssiin menneellä yrityksellä olisi toimiva emoyhtiö, joka huolehtisi suorittamatta jääneistä velvoitteista. Jos omaisuudesta luovutettiin valtiolle, korvausvastuut siirtyisivät samalla yhteiskunnalle.

Omaisuudesta luopuminen konkurssimenettelyssä ei tule luoda vastaavanlaista tilaa/prosessia, joka 1990 luvun pankkikriisissä toteutettiin. Valtio maksoi kaiken. Lainsäädännön lähtökohdan tulee olla, että vahingon/vaaran aiheuttaja on korvausvastuussa. Ympäristölupien kautta tulisi kyetä vaatimaan riskiyrityksiltä sellaiset takuut, että tällaisten yritysten ympäristövastuut tulee toteutettua myös konkurssin tapahtuessa.

Tulokset ja suositukset

Tämän luvun alla päätelmät ja suositukset ovat oikeusvertailun tuloksia ja suoritettujen maa-arvioiden tietoihin perustuvia. Eri maissa arvioidaan asioita eri tavoin ja tämä näkyy lainsäädännön erilaisuutena. Lainsäädäntö myös muuttuu ajassa.

Kyseinen kohta kokoaa asiat hyvin yhteen.

Lopuksi

Suomessa on ollut joukko konkursseja, joissa ympäristövastuut ja jälkihoidot ovat realisoituneet valtiolle. Tällaisten konkreettisten tapausten käsittely tieteellisen tutkimuksen keinoin voisi olla myös tarpeellista, kun ja jos lainsäädäntöä ryhdytään muuttamaan. Lainsäädäntömuutostarpeita on helppo perustella, kun on olemassa käytännön esimerkkejä ongelmista ja tietoa niiden aiheuttamista kustannusvaikutuksista.

On tärkeää vertailla, miten asiat ovat säädely muissa maissa, mutta kaikkea ei siitä huolimatta kannata kopioida muilta. Jokaisen maan järjestelyt on suunniteltu heidän arvoihinsa ja heidän toimiviin järjestelmiinsä. Suomessa tulee katsoa omaan tulevaisuuteen ja miettiä, miten me haluamme täällä asioiden olevan tuleville sukupolville.

Ympäristösuojelulainsäädäntömme tulisi tukea ajatusta, jossa toimivien yritysten ympäristövastuuta tulisi korostaa koko toiminnan aikana. Ympäristöriskiyritysten tulisi arvioida oman toimintansa kannattavuutta ja käytettävissä olevien varojen riittävyyttä ympäristövastuittensa hoitamiseen koko toimintansa aikana. Mikäli yrityksen tuloksellisuudessa lähestytään tätä kriittistä rajaa, tulisi yrityksen automaattisesti itse ilmoittaa siitä lupaa valvovalle ympäristöviranomaiselle.

Ympäristöviranomaisilla tulisi olla käytössään myös työkalut, joilla taloudellisiin ongelmiin ajautuvat yritykset havaitaan ajoissa riskiperusteisesti ja tällaisiin yrityksiin kyetään tekemään tarkastukset.

Yritystoiminnan tukena tulisi lisäksi olla erilaisia takuu/vakuus- sopimukset, joilla varmistetaan, ettei yritystoiminnan riskit ja ympäristön ennallistamistoimet kaadu yhteiskunnan maksettaviksi.

Poliisijohtaja

Stefan Gerkman

Poliisitarkastaja

Juha Tuovinen

Jakelu

HKO OTU

VN/34500/2024-SM-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: