

Asia: VN/30447/2024

Selvitys julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssitilanteissa

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit aiheesta Johdanto (1 luku):

Säänneltävien ympäristövastuiden tulisi olla kilpailun kannalta mahdollisimman neutraaleja, ja kestävyysmurroksessa kannustaa yrityksiä kestävään ja vastuulliseen, ympäristöhaittoja vähentävään liiketoimintaan. Konkurssipesissä julkisoikeudellisten ympäristövastuiden ei tulisi aiheuttaa kilpailun vääristymistä tai kielteisiä ohjausvaikutuksia yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn tavara-, palvelu- ja rahoitusmarkkinoilla.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto yhtyy tarpeeseen selkeyttää konkurssipesien julkisoikeudellisten ympäristövastuiden oikeustilaa. Epäselvä oikeustila voi heikentää oikeusvarmuutta ja yritysten kilpailuasetelmia erityisesti rahoituksen saatavuuteen ja hintaan liittyvien vaikutusten kautta. Selkeä ja vakaa sääntely voi myös luoda uusia markkinoita kestävää taloudellista toimintaa tukeville palveluille ja ratkaisuille, kuten kiertotaloudelle ja materiaalitehokkuudelle.

2. Kommentit aiheesta Keskeiset käsitteet (2 luku):

Keskeiset käsitteet avataan raportissa ymmärrettävällä tavalla.

3. Kommentit aiheesta Nykytilanne Suomessa (3 luku):

Konkurssitilanteissa yritysten välisen kilpailun dynamiikka muuttuu, sillä konkurssiin asetetun yrityksen kilpailukyky heikkenee tai poistuu kokonaan.

Selkeä ja yhdenmukainen sääntely voi luoda tasapuoliset toimintaedellytykset yrityksille ja edistää reilua kilpailua. Selkeämmät säännöt konkurssipesän ympäristövuusta voivat parantaa markkinoiden ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä, mikä voi lisätä yritysten välistä kilpailua ja parantaa markkinoiden toimivuutta. Se voisi myös edistää ympäristönsuojelua.

Yritysten ympäristövastuun selkeyttäminen ja kohdentaminen konkurssitilanteissa on tärkeää myös kestävä kehityksen näkökulmasta. Jos yritykset tietävät voivansa joutua vastuuseen ympäristöhaitoista tai -vahingoista konkurssitilanteessa, ne voivat olla motivoituneempia ehkäisemään ympäristövahinkoja. Se voi edistää ympäristöriskien hallintaa, innovaatioita, investointeja ja niiden myötä uusien markkinoiden kehittymistä.

Konkurssipesän oikeus rajata pesään kuuluvaa omaisuutta voi vaikuttaa yritysten kilpailuasemaan. Jos konkurssipesä voi luopua tappiollisesta tai ympäristöriskejä sisältävästä omaisuudesta, se voi parantaa konkurssipesän taloudellista asemaa, antaa sille kilpailuedun muihin yrityksiin nähden ja mahdollistaa sen, että varoja voidaan jakaa enemmän velkojille.

Omaisuuksien luopumisen rajoitukset konkurssitilanteissa voivat johtaa tilanteeseen, jossa konkurssipesän varoja joudutaan käyttämään hyödyttömän omaisuuden ylläpitoon. Jos konkurssipesä voisi hylätä arvottoman omaisuuden, se voisi vapauttaa resursseja tuottavampaan käyttöön, mikä voisi parantaa markkinoiden tehokkuutta ja edistää kilpailua.

Konkurssipesän toimimisvelvollisuuden, siitä aiheutuvista kustannuksista huolehtimisen ja kustannuskorvausvastuun tulisi olla selkeästi määritelty samoin kuin omaisuudesta luopumisen olosuhteet.

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

Vertailumaista ei saada sellaisenaan valmista Suomessa toimivaa ratkaisua julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kohteluun. Tukeutumalla EU:n vastaaviin direktiiveihin ja muihin säädöksiin voidaan kuitenkin edistää konkurssipesien kohtelun yhdenmukaisuutta keskeisissä kilpailijamaissamme ja siten turvata suomalaisten yritysten kilpailukykyä ja kilpailun neutraliteettia kansainvälisillä markkinoilla.

Konkurssipesän omaisuudesta luopumisen sääntelyssä on maakohtaisia eroja. Ne kaikki voivat vaikuttaa eri tavoin kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen. Selvityksessä ei arvioitu kilpailuvaikutuksia.

Kestävän rahoituksen ja rahoitussektorin sääntelykeinojen hyödyntäminen voi tukea yrityksiä, jotka pyrkivät vähentämään ympäristövaikutuksiaan. Tämä voi luoda kilpailuetua yrityksille, jotka ovat sitoutuneet kestävyystavoitteisiin.

Ympäristövastuun huomioiminen liiketoiminnassa voi olla haasteellista, erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille.

Ympäristövakuudet ja ympäristöhaitoista aiheutuvien kustannusten hoitaminen toissijaisista alakohtaisista tms. vastuurahoitusjärjestelmistä voi vähentää yritysten taloudellista riskiä ja edistää markkinoiden vakautta.

Ympäristövahinkorahaston soveltaminen konkurssitilanteissa voi tarjota yrityksille taloudellista turvaa ympäristövahinkojen varalta. Tämä voi myös kannustaa yrityksiä investoimaan ympäristönsuojeluun ja vähentämään ympäristöriskejä.

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

Esitetyissä malleissa sääntelyn vaikutukset toteutuvat eri tavoin ja eri mekanismeilla. Selvitykseen ei sisälly konkreettisten vaikutusten tai eri keinojen vaikuttavuuden arviointia.

Ympäristöoikeudellisten ja konkurssioikeudellisten tavoitteiden yhteensovittaminen voi kannustaa yrityksiä ottamaan ympäristövastuun huomioon liiketoiminnassaan. Se voi johtaa kestävämpään liiketoimintaan ja edistää kilpailua tavalla, joka tukee kestävä kehityksen tavoitteita.

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

Jokseenkin samaa mieltä

Perustele kantasi (5.1):

Mainitut vaihtoehdot ja niiden arviointikriteerit puoltavat paikkaansa. Lisäksi tulisi arvioida vaihtoehtoisten mallien vaikutuksia kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen yleisesti ja toimialakohtaisesti erityisesti jätealalla.

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

Jokseenkin samaa mieltä

Perustele kantasi (5.2):

Oikeustilan selventäminen lailla puoltaa paikkaansa. Laki vahvistaa oikeustilaa, helpottaa laissa ilmaistujen tavoitteiden ja menettelyjen toimeenpanoa ja parantaa yritysten oikeusasemaa. Laki voi parantaa yritysten edellytyksiä tasapuoliseen kilpailuun ja lisätä markkinoiden toimivuutta.

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

Konkurssipesän rajoitettu toimimisvelvollisuus

Perustele kantasi (5.3):

Laajan toimimisvelvollisuuden malli voi johtaa pesän varojen käyttämiseen ensisijaisesti ympäristövastuiden täyttämiseen.

Malli asettaa konkurssissa suuria taloudellisia rasitteita yrityksille. Tämä voi vaikuttaa yritysten kilpailukykyyn ja markkinoiden toimivuuteen ja johtaa siihen, että yritykset, jotka eivät selviydy näistä kustannuksista, poistuvat markkinoilta. Toisaalta malli voi myös kannustaa yrityksiä investoimaan ympäristölle vähemmän haitallisiin toimintatapoihin ja tekniikoihin, mikä voi parantaa niiden kilpailukykyä pitkällä aikavälillä.

Laaja toimimismalli on vahvassa ristiriidassa konkurssilain päätehtävän pesän varojen likvidoinnin suhteen, heikentäen luottotajien asemaa.

Rajoitetussa mallissa osittainen vastuunjako voisi soveltuvien osin turvata konkurssilaissa asetetun konkurssipesän varojen likvidointitavoitteen täyttämisen niin, että samalla huolehdittaisiin myös pesän keskeisistä ympäristövelvoitteista. Toimimisvelvollisuus ja ympäristövastuut kustannuksineen tulisi tässä kokonaisuudessa rajata niin, että lopputilanne on kilpailuneutraalin ja markkinoiden toimivuuden kannalta optimaalinen.

Suppea malli voisi edistää markkinoiden toimivuutta, koska se nopeuttaa konkurssimenettelyä ja varojen jakoa velkojille. Malli ei kuitenkaan sisältäisi ohjaavaa potentiaalia ympäristöllisesti kestävään liiketoimintaan, mikä voi heikentää yritysten kilpailukykyä pitkällä aikavälillä. Malli voi siis olla suotuisin velkojille, mutta se ei välttämättä takaa ympäristön suojan toteutumista riittävällä tavalla. Tasapainon hakeminen erilaisten ympäristö- ja konkurssioikeudellisten tavoitteiden välillä ja selvityksen tavoitteen, vallitsevan oikeustilan parantaminen ei näin ollen tällä mallilla todennäköisesti edisty.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto yhtyy selvityksen suositukseen siitä, että konkurssipesän toimimisvelvollisuuden laajuus tulisi määrittää kansallisen lainsäädännön valmistelussa.

Konkurssipesän ympäristövastuun sääntelymallit voivat vaikuttaa yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen.

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

Rajoitettu malli voi tukea markkinoiden toimivuutta, kun se mahdollistaa joustavamman konkurssimenettelyn ja suuremman jako-osuuden maksamisen konkurssipesän velkojille.

On myös mahdollista, että konkurssipesän liiketoimintaa varovaisesti ympäristösyillä rajoittavalla menettelyllä saataisiin aikaan myönteisiä kilpailu- ja markkinavaikutuksia, jotka välillisesti puoltaisivat pesän toimimisvelvollisuuden rajoittamista. Tällaisessa tilanteessa voitaisiin edellyttää näyttöä siitä, että rajoitettu toimimisvelvollisuus konkurssipesän ympäristövelvoitteiden toteuttamisessa synnyttäisi suuremmat kilpailun ja markkinoiden hyvinvointihyödyt kuin mitä laajasta mallista pois jääneillä toimimisvelvoitteilla olisi ympäristönsuojelutoimilla saavutettu.

Rajoitetun toimimisvelvollisuuden perusteina voitaisiin pitää yrityksen toimintaa rajoitetuilla velvoitteilla jatkavan konkurssipesän taloudellista ja kilpailullista tilannetta ja sitä, mitä ympäristö- ja kilpailuhuotyjä tästä toiminnasta voidaan osoittaa suhteessa laajan toimimismallin velvoitteiden kustannuksiin ja muihin vastaaviin vaikutuksiin.

Taloudellisessa mielessä selkein peruste rajoittaa ympäristövastuita olisi kannattavuus. Tämä rinnastuisi kestävään kannattavaan toimintaan yrityssaneerauksen edellytyksenä. Yksityiskohtia kuten velkojien aseman turvaamista, olennaisimpien ympäristövastuiden siirtämistä ja omaisuuden luovuttamisen ehtoja tulisi vielä selvittää.

Kannanotto rajoitetusta sääntelymallista edellyttäisi tarkempaa analyysia ja empiiristä vaikutusten arviointia tässä relevanttien toimialojen (esim. jätealan, kaivannaisteollisuuden) tyypillisten konkurssipesien ympäristövelvoitteiden sääntelyvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Rajoitetun toimimisvelvollisuuden mallin sisältöä on tarkennettava jatkotyössä.

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

Jokseenkin samaa mieltä

Perustele kantasi (5.5):

Kilpailu- ja kuluttajaviraston näkökulmasta intressien yhteensovittaminen voidaan rinnastaa esimerkiksi divestointiin yrityskaupan tms. etujen yhteensovittamisen ja haitan rajoittamisen ratkaisuna. Riittävillä näytöillä, jotka osoittavat hyödyttömän omaisuuden luovuttamisen kokonaisuudessaan järkeväksi hyvinvointia ja ympäristön tilaa parantavaksi toimenpiteeksi, tämä voisi olla suositeltava ratkaisu, lähtökohtaisesti osapuolten keskinäisellä vapaaehtoisella sopimuksella.

Toisaalta omaisuudesta luopumisen käyttäminen konkurssipesän vastuun suhteen neutraalina menettelynä omistussuhteiden selkiyttämiseksi voi mahdollistaa ympäristön kunnostamisen ja ympäristövastuiden kantamisen. Se voisi olla eduksi yrityskuvalle ja parantaa yrityksen kilpailukykyä.

Mikäli merkittävä yleinen etu puoltaa hyödyttömän omaisuuden siirtämistä siihen halukkaalle vastaanottajalle eikä tähän löydy omistajalta halua, voitaisiin esimerkiksi julkisselvittäjälle antaa valtuudet hakea asiaan ratkaisu toimivaltaisesta oikeudesta. Esimerkiksi tilanteessa, jossa omaisuuserä on toiselle jätettä ja toiselle kiertotalouden materiaalia, voitaisiin vastaavaa menettelyä käyttää, ja hakea omaisuuserälle myös markkinahinta tai toinen vastaanottaja, kuten toissijaisen vastuun jätteissä käytetään Materiaalitoria (ks. <https://materiaalitori.fi/tietoa-palvelusta>).

Omaisuuden luovuttamiseen ja siihen liittyvään ympäristövastuiden välttämiseen tai siirtämiseen voidaan soveltaa myös kilpailulakia. Kilpailun näkökulmasta konkurssipesän mahdollisuus välttää ympäristövastuut omaisuudesta luopumalla voi vääristää kilpailua tai luoda markkinoille tulon esteitä, sillä se voi antaa konkurssipesälle kilpailuedun muihin yrityksiin nähden. Toisaalta selkeä sääntely omaisuudesta luopumisesta voi parantaa markkinoiden ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä, mikä voi edistää kilpailua.

Toinen konkurssipesän vastuiden suhteen neutraali menettely omaisuudesta luopumisessa edellyttäisi ilmeisesti harkintaa ja asiantuntemusta ympäristölainsäädännön pohjalta. Tarkoituksena on hyvä ja ympäristövastuiden hoitamisen suhteen kannatettava. Selvityksen perusteella se puoltaa oikeustilan selkeyttämistä.

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

-

6.1 Kommentit jatkoselvitysehdotuksesta Tiedon seuranta ja koonti:

Konkurssitilanteissa ilmenevistä täyttämättömistä julkisoikeudellisista ympäristövastuista tulisi kerätä koottua empiiristä aineistoa Suomessa.

Yleisemmin tarvitaan tietoa siitä, millä markkinoilla, missä tilanteissa, missä yrityksissä ja minkälaisissa konkurssipesissä ilmenee konkurssipesien julkisoikeudellisiin ympäristövastuisiin liittyviä ongelmia. Tätä tietoa tarvitaan lainsäädännön kehittämisen yhteydessä yritysvaikutusten arvioinnissa. Vastaavaa tietoa voidaan hyödyntää myös kilpailuvaikutusten arvioinnissa.

6.2 Kommentit jatkoselvitysehdotuksesta Julkisselvitysmenettelyn kehittäminen:

Julkisselvitysmenettelyn kehittäminen voisi helpottaa julkisoikeudellisen ympäristövastuiden toteuttamista vähävaraisissa konkurssipesissä.

Lisäselvityksessä tulisi tarkastella, miten julkisselvitysmenettelyä voitaisiin kehittää ja miten se voisi tukea ympäristövastuiden hoitamista konkurssitilanteissa. Ympäristönäkökohdat voitaisiin tunnistaa perusteeksi julkisselvitykseen siirtymiselle. Menettelyssä voitaisiin tarkastella myös muita konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun yhteiskunnallisia erityiskysymyksiä, kuten ratkaisusta aiheutuvia kilpailuongelmia.

6.3 Kommentit jatkoselvitysehdotuksesta Pesänhoitajan aseman kehittäminen:

Kilpailu- ja kuluttajavirasto yhtyy ehdotukseen pesänhoitajan rinnalle määrättävästä erityisestä selvittäjästä. Lisäselvityksessä tulisi tarkentaa kuvaa pesänhoitajan, julkisselvittäjän ja erityisen selvittäjän tehtävistä, lisätehtävien edellyttämistä resursseista ja niiden kustannuksista. Samalla voitaisiin selvittää mahdollisuudet yhdistää julkisselvitykseen erityisillä perusteilla kilpailutilanteen analyysi toimenpidesuosituksineen. Pesänhoitajan, julkisselvittäjän ja erityisen selvittäjän tehtävät tulisi vahvistaa laissa.

6.4 Kommentit jatkoselvitysehdotuksesta Legaalipanttioikeuksien kehittäminen ja yrityskiinnitysten hyödyntäminen:

Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhtyy näkemykseen lisäselvityksen tarpeesta. Legaalipanttioikeuksien kehittäminen ja yrityskiinnitysten hyödyntäminen voisivat olla kannustava ja laaja-alaisesti vaikuttava osa julkisoikeudellisen ympäristövastuiden järjestämistä, vastuun kohdentamista ja toimenpiteiden rahoitusta koskevaa sääntelyratkaisua. Ne voivat edistää kestävästä taloudellista kehitystä.

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

Yritysten ympäristövastuiden ja niiden toteutuksen, toimimisvelvoitteiden määrittely ja yhtenäistäminen konkurssitilanteissa lisää markkinoiden ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä. Tämä voi parantaa kilpailuolosuhteita, kun yritykset tietävät, mitä velvoitteita niillä on ja miten ne tulee täyttää.

Ympäristövastuiden ja toimimisvelvoitteiden selkeyttäminen konkurssitilanteessa voi estää yrityksiä käyttämästä konkurssia keinona välttää ympäristövastuita. Se voi parantaa kilpailuprosessin toimivuutta ja luoda tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla toimiville yrityksille. Kun ympäristövastuiden kustannukset otetaan huomioon yritysten taloudellisessa suunnittelussa ja riskienhallinnassa, voi sääntely edistää reilua kilpailua.

