

Asia: VN/30447/2024

Selvitys julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssitilanteissa

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit aiheesta Johdanto (1 luku):

Suomen Asianajajaliitto (nyk. Suomen Asianajajat) kiittää mahdollisuudesta lausua selvityksestä julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssitilanteissa.

Yhtenä Suomen Asianajajaliiton sääntömääräisenä tehtävänä on seurata oikeuskehitystä maassa ja lausuntoja antamalla sekä aloitteita tekemällä tarjota kokemuksensa yhteiskunnan käytettäväksi. Suomen Asianajajaliiton oikeuspoliittisen työn lähtökohta on oikeusvaltion turvaaminen. Lausunnoissaan Suomen Asianajajaliitto pyrkii painottamaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen, oikeusturvaan sekä oikeuden saavutettavuuteen, perus ja ihmisoikeuksien sekä asianajajakunnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamiseen liittyviä näkökulmia. Pyydettyä lausuntona Suomen Asianajajaliitto esittää seuraavaa.

1 Johdanto (1 luku)

Kiinnitämme huomiota siihen, että raportissa on rajattu pois tilanteet, joissa konkurssipesä raukeaisi varoen puuttumisen vuoksi tai konkurssipesä asetettaisiin konkurssiin (s. 18).

Käytännössä valtaosa konkurssimenettelyitä raukeaa varojen puuttumisen vuoksi, ja näiden arviointi on rajauksena tunnistettu konkurssitilanteiden realiteetiksi. Raportissa mallinnetut vaihtoehtoiset sääntelymallit siten kohdistuvat pieneen osaan konkurssimenettelyitä, joka heikentää merkittävästi raportissa mallinnettujen sääntelymallien hyödyntämistä säädösvalmistelussa.

Asianajajaliitto katsoo, että raportissa olisi ollut perusteltua kohdistaa huomio varojen puuttumisen vuoksi raukeaviin konkurssimenettelyihin niiden pois rajaamisen sijaan. Nykyinen oikeustila on epäselvä ja on perusteltua, että lainsäädännössä täsmennetään julkisoikeudellista ympäristövastuuta konkurssitilanteessa.

Rajausten perusteella raportin huomio kohdistuu käytännössä konkurssimenettelyihin, joissa on varoja vastata ainakin osittain ympäristövastuista. Keskiöön nousee käytännössä julkisoikeudellisista ympäristövastuista aiheutuvat kustannukset ja niiden suhde velkojien maksunsaantijärjestykseen. Keskeinen oikeuspoliittinen kysymys ennen konkurssipesän toimimisvelvollisuuden laajuuden arviointia on, annetaanko julkisoikeudellisille ympäristövastuille etuoikeus suhteessa muihin velkoihin ja kuinka paljon konkurssimenettelyssä kertyvistä varoista allokoidaan mahdollisiin ympäristövastuihin.

2. Kommentit aiheesta Keskeiset käsitteet (2 luku):

Asianajajaliitto katsoo, että keskeiset käsitteet määritellään selvityksessä asianmukaisesti.

3. Kommentit aiheesta Nykytilanne Suomessa (3 luku):

Raportin perusteella ympäristövastuita koskeva sääntely konkurssitilanteessa on hajanainen ja oikeustila epäselvä, ja raportti tunnistaa sääntelytarpeen. Raportin johtopäätös vastaa Asianajajaliiton käsitystä ja kokemusta nykytilasta ja pidämme sääntelytarvetta ilmeisenä.

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

Asianajajaliitto katsoo raportin oikeusvertailevan osuuden olevan kattava, relevantti ja ansiokkaasti toteutettu.

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

Edellä todetusti sääntelymallien arviointi kohdistuu konkurssipesän vastuihin sekä julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemaan maksunsaantijärjestyksessä. Asianajajaliitto katsoo, että konkurssipesän vastuiden määrittely ja selkeyttäminen on välttämätöntä nykytilan selventämiseksi. Katsomme niin ikään, että julkisoikeudellisten ympäristövastuuvelvoitteiden asema maksunsaantijärjestyksen kannalta on oikeuspoliittinen kysymys, jossa perusteluita on löydettävissä niin puolesta (velkojien saamisoikeuden toissijaisuus yleiseen etuun nähden) kuin vastaan (velkojien yhdenvertaisuus).

Kuten lausunnon kohdassa 1 on todettu, Asianajajaliitto pitää tarpeellisena selvityksen laajentamista koskemaan myös tilanteita, joissa konkurssipesässä ei ole varoja täyttää toimimisvelvollisuutta suppeata laajemmin taikka laisinkaan. Käytäntö huomioiden on todennäköistä, että erityisesti pääomaintensiivisten alojen toimijoiden konkurssipesien varat ovat konkurssin alkaessa äärimmäisen rajalliset tai kokonaan loppu. Vastaavasti ympäristövahinkojen torjumis- tai niiden rajoittamiskustannukset voivat nopeasti muodostua erittäin merkittäviksi. Konkurssipesien varattomuutta voitaisiin näin ollen pitää lähes pääsääntönä tällaisten toimijoiden konkurssimenettelyissä, ja sääntelymalleja sekä mahdollista lisäsääntelyä (konkurssipesän ja viranomaisten yhteistoiminta, ympäristövahinkojen torjumisen rahoittaminen ym.) tulisi arvioida myös tästä lähtökohdasta.

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

Jokseenkin eri mieltä

Perustele kantasi (5.1):

Asianajajaliitto on jokseenkin eri mieltä esitetyn kanssa. Asetettu raja huomioiden relevantit sääntelymallit on tunnistettu ja malleja on arvioitu asianmukaisin kriteerein. Arvioinnissa tulisi ottaa kuitenkin laajemmin huomioon konkurssipesien realistisesti käytettävissä olevat resurssit, jotta mallien arviointi vastaisi paremmin käytännön tilanteita.

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

Täysin samaa mieltä

Perustele kantasi (5.2):

Asianajajaliitto on täysin samaa mieltä esitetystä. Asianajajaliitto katsoo, että ympäristövastuusta konkurssitilanteissa lailla säätäminen on erittäin kannatettavaa. Yksiselitteinen laki selkeyttää nykyistä oikeustilaa.

Konkurssioikeuden kannalta tarkoituksenmukaisin on säätää konkurssipesän ympäristövastuusta yksiselitteisesti konkurssilaissa. Säännösten antaminen yksittäisissä erityislaissa voi johtaa epäjohtonmukaisuuksiin ja ristiriitaisuuksiin käytännön soveltamistilanteissa ja ympäristövastuukysymysten erilaiseen vastuurakenteeseen erityislaeista riippuen. Lähtökohtana tulisi olla konkurssipesän vastuumuodon yhtenäisyys.

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

En osaa sanoa

Perustele kantasi (5.3):

Asianajajaliitto katsoo sen kantaa kuvaavan vastausvaihtoehdon olevan ”en osaa sanoa”.

Katsomme, että asiaa tulisi lähestyä ennen kaikkea käytännön lähtökohdista ja arkirealismista. Erilaisten sääntelymallien vertailun lisäksi mahdollisessa vastaisessa lainsäädäntöhankkeessa tulisi ottaa lähtökohdaksi myös konkurssipesien vähävaraisuus tai varattomuus.

Valtaosassa konkurssipesiä ei ole lainkaan varoja tai varojen määrällä ei ole tosiasiasa minkäänlaista merkitystä ympäristövastuiden hoitamisen kannalta. Suurin osa konkurseista raukeaa varojen

puutteessa, ja jatkuvissakin konkurssipesissä velkojille maksettavat jako-osuudet ovat usein prosentuaalisesti varsin pieniä. Konkurssipesiin ei ole sidottuna sellaisia varallisuusmassoja, jotka mahdollistaisivat jo nyt konkurssilaista johtuvien velvoitteiden kustannusten kattamisen.

Ympäristövastuiden asianmukaisen hoitamisen kustannuksissa puhutaan lähtökohtaisesti summista, joita konkurssipesissä ei ole tai jollaisia konkurssipesään ei ole saatavissa.

Riskinä edellä mainittujen seikkojen huomioimatta jättämiselle on sellaisen sääntelyn luominen, jonka toteuttamiselle ei ole tosiasiallisia edellytyksiä.

Konkurssipesän toimimisvelvollisuuden laajuutta määriteltäessä tulee huomioida velvollisuuden hoitamiseen käytettävissä olevista resursseista. Nykyisin varattomissa konkurssipesissä valtion varoista voidaan maksaa pesänhoitajalle palkkiona enintään 1 000 euroa. Mainittu määrä ei riitä kattamaan edes konkurssilaista nykyisin pesänhoitajalle kuuluvien velvollisuuksien hoitamista, joten ympäristövastuita koskevien toimimisvelvollisuuksien lisääminen pesänhoitajan tehtäviin ei ole käytännössä mahdollista.

Ympäristövahinkojen osalta laajan toimimisvelvollisuuden ja massavelkaisen taloudellisen vastuun säätäminen konkurssipesälle johtaa käytännössä konkurssipesän konkurssiin varsinaisen ympäristövahingon asianmukaisen hoitamisen kannalta.

Laaja toimimisvelvollisuus edellyttää käytännössä konkurssipesän julkisselvitystä ja toimimisvelvollisuuden rahoittamista julkisilla varoilla. Lisäsääntelyn tarve koskisi siten mitä ilmeisimmin myös konkurssipesän ja viranomaisen yhteistoimintaa sekä konkurssipesän rahoitusta.

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

Viittaamme vastaukseemme kohdassa 5.3.

Asianajajaliitto katsoo, että rajoitetun toimintavelvollisuuden osalta olisi perusteltua huomioida käytettävissä olevat resurssit sekä velallisyhtiöltä siirtyneet varat että julkiselta taholta saatava rahoitus toimimisvelvollisuuden täyttämiseksi.

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

En osaa sanoa

Perustele kantasi (5.5):

Omaisuuudesta luopuminen ei ratkaise ympäristövastuun hoitamista, vaan siirtää havaittua ongelmaa eteenpäin. Keskeistä olisi ennen omaisuudesta luopumista osoittaa konkurssipesälle riittävät varat huolehtia ympäristövastuista. Sääntelyn lopputulemana ei tulisi olla, että ympäristövastuu jää oikeudellisesti hoidattavaksi sellaiselle taholle, jolla ei ole taloudellista mahdollisuutta vastuun kantamiseen.

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

Asianajajaliitto pitää sinänsä raportin tuloksia ja suosituksia kattavana selvityksen laajuuteen ja rajaukseen nähden. Kiinnitämme kuitenkin huomiota lausunnossamme esitettyihin huomioihin konkurssipesien varojen ja niiden riittämättömyyden osalta ja raukeavien konkurssipesien osuuteen konkurssimenettelyistä. Koska näillä on huomattava merkitys sääntelyn jatkokehitystä arvioidessa, tulisi Asianajajaliiton näkemyksen mukaan ne huomioida laajasti mahdollisessa jatkoselvityksissä.

6.1 Kommentit jatkoselvitysehdotuksesta Tiedon seuranta ja koonti:

Asianajajaliitto on yhtä mieltä lisäselvitysehdotuksesta.

Ympäristöongelmien yksityiskohtaisempi selvittäminen muun muassa toimialakohtaisesti ja yritysten kokoon nähden selkeyttää tarvittavaa sääntelyä. Jatkoselvittelyissä tulisi huomioida myös yritysten varallisuusasema konkurssin alkaessa sekä näiden konkurssipesien varojen määrä ja omaisuuden realisointitulos.

6.2 Kommentit jatkoselvitysehdotuksesta Julkisselvitysmenettelyn kehittäminen:

Asianajajaliitto on yhtä mieltä jatkoselvitysehdotuksesta.

Julkisselvitysmenettely on yksi vaihtoehtoinen tapa varmistua ympäristönäkökohtien huomioimisesta tilanteessa, jossa konkurssipesän varat eivät ole riittävät ympäristövastuiden hoitamiseen sääntelymallista riippumatta.

6.3 Kommentit jatkoselvitysehdotuksesta Pesänhoitajan aseman kehittäminen:

Asianajajaliitto on yhtä mieltä jatkoselvitysehdotuksista 1 ja 2.

Jatkoselvitysehdotus 3, jossa pesänhoitajan rinnalle määrättäisiin erityinen selvittäjä yksinomaan ympäristönsuojelullisista toimista huolehtimiseksi, on vieras Suomen konkurssimenettelyyn nähden. Kuten konkurssipesän julkisoikeudellisissa ympäristövastuissa yleensäkin, olisi tällaisen mallin keskeisimpänä haasteena rahoituksen riittävyys ja kustannusten kattaminen, jotka muodostavat ongelman ns. esikysymyksen.

6.4 Kommentit jatkoselvitysehdotuksesta Legaalipanttioikeuksien kehittäminen ja yrityskiinnitysten hyödyntäminen:

Asianajajaliitto suhtautuu varauksella jatkoselvitysehdotukseen.

Asianajajaliitto katsoo, että julkisoikeudellisia ympäristövastuita koskeva legaalinen panttioikeus merkitsisi huomattavaa poikkeusta tavanomaiseen vakuusoikeuksien pysyvyyteen maksukyvyttömyystilanteessa.

Realiteetti useassa konkurssimenettelyssä on, että ympäristö- ym. vastuiden johdosta velallisen omaisuuden arvo voi monesti olla negatiivinen. Käytännössä omaisuuden onnistunut realisointi edellyttää sitä, että luovutuksensaajalla on halukkuus ja edellytykset turvata omaisuuden ympäristöturvallisuus sekä ottaa vastattavakseen ne ympäristö- ja muut vastuut, jotka omaisuuteen liittyy. Tämä tarkoittaa usein niin merkittäviä investointeja, että omaisuuden rahaksimuuttoarvo konkurssipesälle jää vähäiseksi tai olemattomaksi. Legaalisen panttioikeuden merkitys jäisi tällaisessa tilanteessa hyvin vähäiseksi, ja se saattaisi pahimmassa tapauksessa vaikeuttaa tai jopa estää omaisuuden edelleenluovutuksen sellaiselle taholle, jolla olisi parhaat edellytykset vastata omaisuuteen liittyvistä ympäristövastuista ja esimerkiksi jatkaa velallisen liiketoimintaa tavalla, jolla ympäristövahingot kyettäisiin välttämään.

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

Asianajajaliitto katsoo, että nykyisessä konkurssilainsäädännössä on määritelty suhteellisen yksiselitteisesti konkurssisaatavien ja konkurssipesän massavelkojen välinen ero taikka tähän liittyvät poikkeukset.

Konkurssipesän ympäristövastuita koskeva oikeuskäytäntö poikkeaa olennaisesti konkurssilain mukaisesta jaottelusta, mikä johtuu osaltaan ympäristölainsäädännön määräyksistä ja näiden yhteensovittamattomuudesta konkurssilainsäädäntöön.

Mikäli ympäristövastuiden osalta on tarkoitus poiketa nykyisestä konkurssilain mukaisesta jaottelusta konkurssisaatavien ja konkurssipesän massavelkojen välillä, tulee tästä säätää nimenomaisesti ja yksiselitteisesti erikseen.

Konkurssioikeudessa noudatettavan velkojen yhdenvertaisuuden kannalta on ongelmallista, että ympäristövastuut asetetaan muita velkoja parempaan asemaan. Mikäli näin on tarkoitus, tulisi ympäristövastuiden piiriin kuuluvien saatavien määrittely tehdä hyvin seikkaperäisesti, jotta epäselvyyksiä mahdollisten ”etuoikeutettujen” ympäristövastuiden ja tavallisten konkurssisaatavien välillä ei pääse käytännössä muodostumaan. Perusteita ympäristövastuiden asettamiselle muita

velkojia parempaan asemaan on olemassa sekä puolesta että vastaan – viime kädessä kyse on oikeuspoliittisesta valinnasta.

Asianajajaliitto tuo esiin, että arvioitaessa konkurssipesän mahdollisuuksia huolehtia julkisoikeudellisista ympäristövastuista on tunnistettava konkurssilain 1 luvun 1 §:n mukainen maksukyvyttömyys konkurssin edellytyksenä. Konkurssiin asetettu velallinen on muuten kuin tilapäisesti kykenemätön maksamaan velkojana niiden erääntyessä. Pääsääntöisesti konkurssipesissä ei ole varoja huolehtia julkisoikeudellisista ympäristövastuista.

Toinen keskeinen lähtökohta on tunnistaa pesänhoitajan asema konkurssimenettelyssä. Konkurssilain 8 luvun 1 §:n mukaisesti tuomioistuin määrää pesänhoitajan konkurssin alkaessa. Pesänhoitaja huolehtii konkurssilain mukaisista velvoitteista. Pesänhoitajan tehtävät määräytyvät konkurssilain mukaisesti ja pesänhoitaja mm. ottaa velallisen omaisuuden haltuunsa. Pesänhoitaja on velallisen jälkeen viimeinen toimivaltainen yhteistyötaho mm. suhteessa eri viranomaisiin.

Enne Heidi
Suomen Asianajajaliitto