

LOPPUSEMINAARI

Julkisoikeudellinen ympäristövastuu
konkurssitilanteissa – sääntelymallien vertailu
(JUVAKOVE)

30.9.2024 | Teams-webinaari

TILAISUUDEN AVAUS

Outi Pyy, Suomen ympäristökeskus

Tervetuloa!

Valtioneuvoston rahoittama ja Helsingin yliopiston, Syken ja Rambollin yhteistyönä toteuttama hanke

Tilaisuuden tavoite: tulosten esittely ja niistä keskusteleminen

Ohjelman pääkohdat

- Johdantoesitykset
- Sääntelymallien lähtökohdat, mallien sisällön ja arvioinnin esittely
- Kommenttipuheenvuorot
- Keskustelua ja kysymyksiä

JOHDANTO

JUVAKOVE-hankkeen tulosten raportointi

30.9.2024 | Mari Pihalehto, Helsingin yliopisto



Hankkeen loppuraportti

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

- Raportti julkaistu 30.9.2024
- Laajuus noin 400 sivua
- Raportin liitteenä:
 - Maakatsaukset (Alankomaat, Itävalta, Kanada, Ruotsi, Ranska, Saksa)
 - Lyhyet katsaukset (Iso-Britannia, Norja, Tanska)

Loppuraportin rakenne 1/2

1. Johdanto

- 1.1 Aluksi
- 1.2 Nykytila ja sen haasteet
- 1.3 Hankkeen toteuttaminen
- 1.4 Raportin rakenne
- 1.5 Hankkeen asemointi ja rajaukset

2. Ympäristövastuun ja konkurssimenettelyn keskeiset käsitteet

10 kpl hankkeen tutkimustehtävän kannalta keskeistä käsitettä määriteltynä ja selitettynä.

3. Konkurssitilanteiden ympäristövastuun sääntelyn nykytilanne Suomessa

- 3.1 Lähtökohdat
- 3.2 Julkisoikeudellisen ympäristövastuun kohdentuminen konkurssipesälle eräiden ympäristölakien nojalla
- 3.3 Konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu muilta osin – käytäntöä ja oikeustieteen näkökohtia
- 3.4 Konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskenut lakiehdotus
- 3.5 Omaisuudesta luopuminen suomalaisessa konkurssissa?

Loppuraportin rakenne 2/2

4. **Konkurssitilanteita koskeva oikeustila vertailumaissa**
 - 4.1 Johdanto
 - 4.2 Oikeustila konkurssipesää koskevan julkisoikeudellisen ympäristövastuun osalta
 - 4.3 Eräiden EU-oikeudellisten sekä kansainvälisten velvoitteiden huomioon ottaminen
 - 4.4 Muut julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden täyttämistä konkurssitilanteissa tukevat mekanismit
 - 4.5 Oikeustilassa tunnistetut kehittämisen tarpeet, tavoitteet ja suunnitelmat

5. **Julkisoikeudellisen ympäristövastuun sääntely Suomessa: vaihtoehtoiset mallit ja niiden arviointi**
 - 5.1 Sääntelyvaihtoehtojen tuottamisen ja arvioinnin lähtökohdat
 - 5.2 Julkisoikeudellisen ympäristövastuun osa-alueet konkurssissa
 - 5.3 Vaihtoehtoiset sääntelymallit (laaja, rajoitettu, suppea)
 - 5.4 Sääntelymallien arviointi
 - 5.5 Omaisuudesta luopumisen liityntä ja soveltuminen sääntelymalleihin
 - 5.6 Mallien toteuttamiseen liittyviä sääntelyteknisiä näkökohtia

6. **Tulokset ja suositukset**
 - 6.1 Johdanto lukuun
 - 6.2 Julkisoikeudellista ympäristövastuuta konkurssitilanteissa kuvaava käsitteistö
 - 6.3 Julkisoikeudellisen ympäristövastuun järjestämisen tavat vertailumaissa – oikeusvertailun tulokset
 - 6.4 Konkurssipesän toimimisvelvollisuutta koskevat sääntelymallit, luopumisinstituutio ja sääntelytekniset havainnot
 - 6.5 Muita havaintoja jatkotyössä huomioon otettaviksi

Maakatsausliitteiden rakenne

1. Taustatiedot

- 1.1 Konkurssilainsäädäntö ja -hallinto
- 1.2 Ympäristölainsäädäntö ja -hallinto

2. Julkisoikeudellisten ympäristövastuiden käsittely konkurssitilanteissa

- 2.1 Lähtökohdat
- 2.2 Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen
- 2.3 Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu
- 2.4 Omaisuudesta luopuminen
- 2.5 Muut tukevat ohjauskeinot ja mekanismit

3. Oikeustilan kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat

4. Kokoavia havaintoja

HANKKEEN TUTKIMUSTULOSTEN ESITTELY

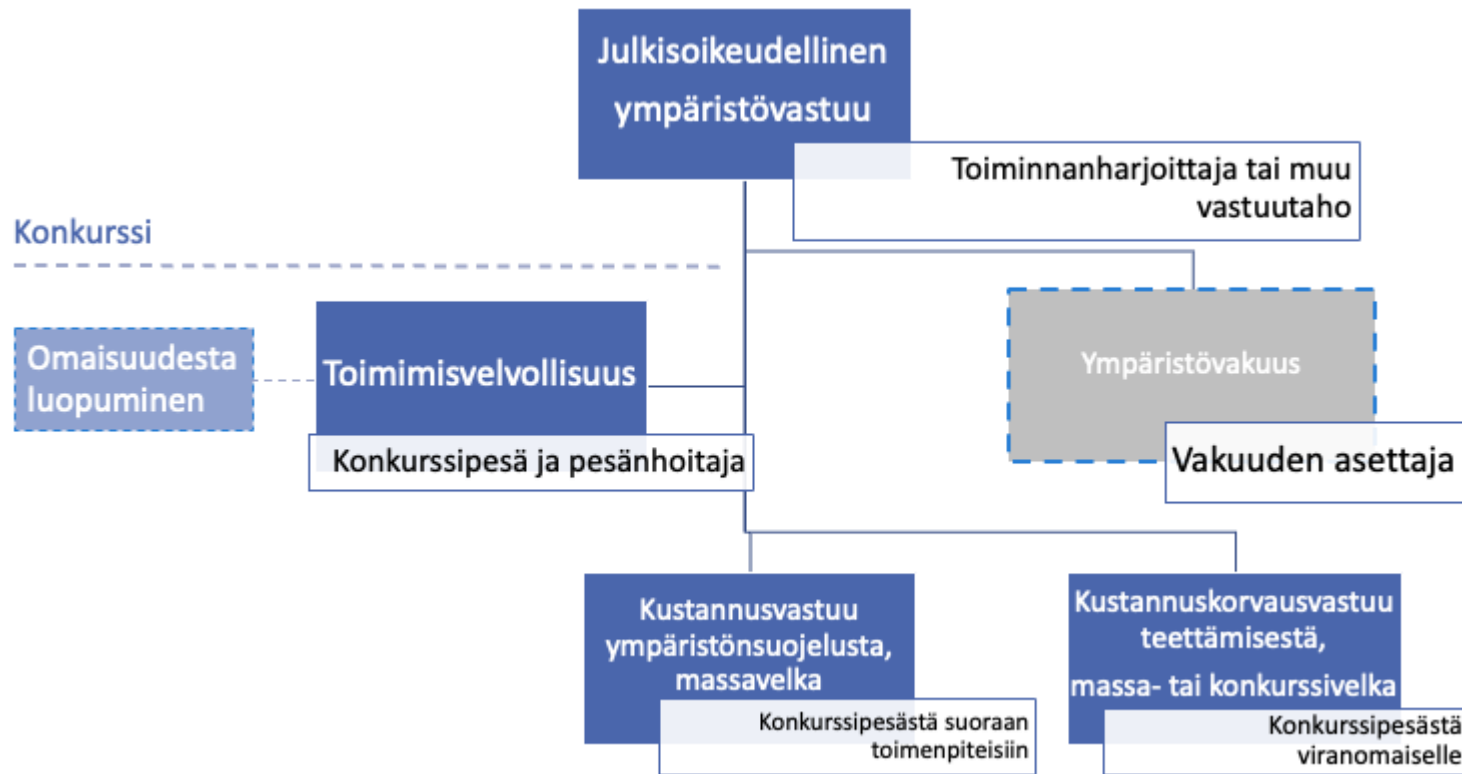
Säätelymallien lähtökohdat



1. Julkisoikeudellista ympäristövastuuta konkurssitilanteissa kuvaava käsitteistö

30.9.2024 | Kai Kokko, Helsingin yliopisto

Julkisoikeudellista ympäristövastuuta konkurssitilanteissa kuvaava käsitteistö



- **Julkisoikeudellinen ympäristövastuu**

Käsite viittaa hallinto-oikeudelliseen asetelmaan, jossa lainsäädäntö edellyttää vastuutaholta tietyn sisältöistä ympäristöä suojaavaa toimintaa tai ympäristöhaittojen estämistä/vähentämistä.

Viranomaisen valvoo lainsäädännön mukaisesti sen toteutumista toiminnanharjoittajan tai muun vastuutahon toiminnassa suojatakseen erityisesti yleistä ympäristöetua.

- **Toiminnanharjoittaja**

Käsitteellä tarkoitetaan yleisesti tahoa, joka on suoraan lainsäädännön tai sen nojalla annettujen lupien, muiden hallintopäätösten tai hallinnollisten määräysten perusteella vastuussa ympäristön kannalta merkityksekkään toiminnan harjoittamisesta, joka tosiasiallisesti määrää tällaisesta toiminnasta tai jolla on siinä taloudellinen päätävä vaikutus.

Toiminnanharjoittajien julkisoikeudellisen ympäristövastuun sisältö ja ulottuvuus tarkentuvat sovellettavan sääntelyn perusteella.

- Ympäristövakuus

Käsitettä käytetään vakuudesta, jonka tarkoituksena on turvata ympäristölainsäädännön mukaisten ympäristöä yleisenä etuna suojelevien toimenpiteiden toteuttaminen.

Ympäristövakuudella pyritään varmistamaan julkisoikeudellisen ympäristövastuun, tarkemmin toimimisvelvollisuuden, täyttäminen olosuhteissa, joissa vastuutaho ei ole muutoin velvollisuutta täyttänyt.

- Konkurssi

Käsitteellä tarkoitetaan yleisesti konkurssivelallisen kaikkia velkojia koskevaa maksukyvyttömyysmenettelyä, jossa tarkoituksena on käyttää maksukyvyttömän velallisen koko omaisuus mahdollisimman tehokkaasti velkojien maksunsaantioikeuksien tyydyttämiseen.

Konkurssissa määrätään pesän varoja hallinnoimaan pesänhoitaja sekä mahdollisesti pesän hallintoa valvomaan muita tahoja.

- Pesänhoitaja

Käsitteellä tarkoitetaan osana konkurssimenettelyä tuomioistuimen määräämää henkilöä, jonka tehtäviin kuuluu konkurssipesän hallinnointi ja selvittäminen sekä varojen jako velkojille.

Pesänhoitajana toimii yleensä taloushallinnon tai oikeustieteen koulutuksen saanut henkilö, kuten kirjanpitäjä tai asianajaja.

Pesänhoitaja voi olla myös henkilökohtaisessa korvausvastuussa toiminnallaan tai laiminlyönnillään aiheuttamistaan vahingoista.

- Toimimisvelvollisuus

Käsitteellä tarkoitetaan vastuutahon julkisoikeudellista velvollisuutta tehdä toimenpiteitä tai pidättyä toimenpiteistä tavalla, jota edellytetään suoraan laissa säädetyllä tai lain nojalla annetussa hallintopäätöksessä tai -määräyksessä tarkennetulla tavalla yleisen ympäristöedun suojelemiseksi.

- Omaisuudesta luopuminen (hylkääminen)

Käsite viittaa konkurssissa toteutettavaan toimeen, jolla tietyn omaisuuden kuulumisesta konkurssipesään luovutaan tai muutoin konkurssipesän tai pesänhoitajan siihen kohdistuvat oikeudet (ja velvollisuudet) lakkaavat.

Luopuminen palauttaa omaisuuden hallinnan ja siihen kuuluvat omistajan oikeudet takaisin konkurssivelalliselle.

- Velka (velvoite)

Käsitteellä tarkoitetaan varallisuusarvoista, rahamääräiseksi yksilöityä velkojan saamisoikeutta ja velallisen suoritusvelvollisuutta, jonka taustalla on velvoitetun (velallisen) tiettyntyyppinen käyttäytyminen tai asema yhteiskunnassa.

Selvityksen kannalta on keskeistä tunnistaa ero velan sekä julkisoikeudelliseen ympäristövastuun ja siihen perustuvan toimimisvelvollisuuden välillä.

- Kustannusvastuu

Käsite tarkoittaa toimimisvelvollisen tahon vastuuta huolehtia välittömästi ympäristöä suojaavien toimenpiteidensä kustannuksista.

- Kustannuskorvausvastuu

Käsitteellä tarkoitetaan vastuutahon velvollisuutta korvata viranomaiselle ympäristöä suojaavien toimien teettämisestä aiheutuneet tai aiheutuvat kustannukset.

Tämä vastuu voi aktualisoitua silloin, kun vastuutaho laiminlyö toimimisvelvollisuuden ja viranomainen tekee tai teettää vastuutahon kustannuksella tarvittavat toimenpiteet.



2. Oikeusvertailun kootut tulokset

30.9.2024 | Matti Teräväinen & Johan Staffans, Helsingin yliopisto

Oikeusvertailun kootut tulokset 1/3

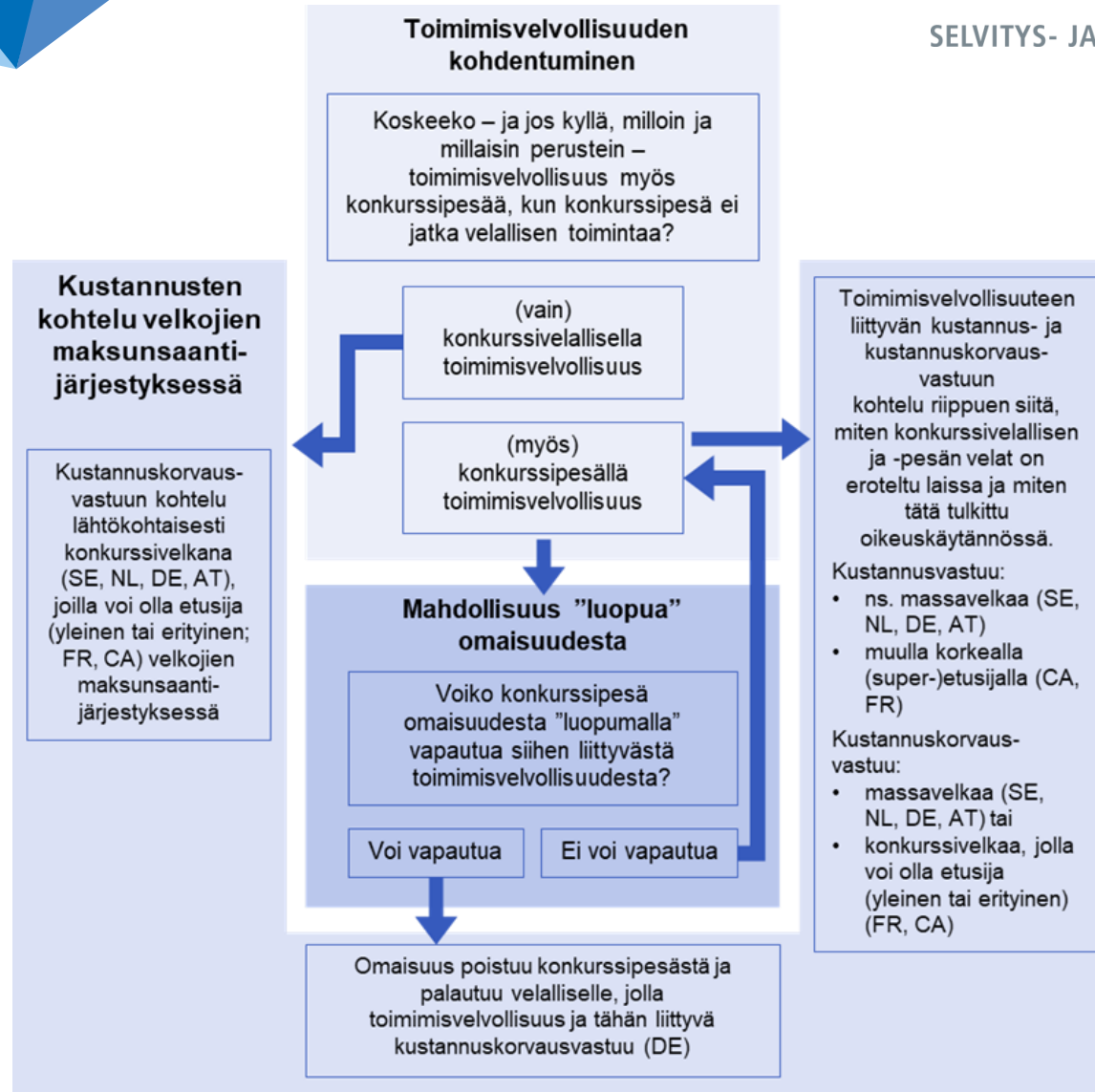
- Julkisoikeudellisen ympäristövastuun käsittely konkurssitilanteissa on muotoutunut eri maiden oikeuskäytännössä ja kansallisessa lainsäädännössä eri tavoin.
- Konkurssipesän toimimisvelvollisuus perustuu yleensä konkurssipesälle siirtyvään omaisuuden määräysvaltaan.
- Päätelmien tekeminen vertailumaiden oikeustilasta on haastavaa, koska yksittäisistä oikeuskäytännön tulkintaratkaisuista ei voida tehdä yleistäviä johtopäätöksiä kaikille toimialoille tai tilanteille.

Oikeusvertailun kootut tulokset 2/3

- Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen, kun konkurssipesä ei jatka velallisen liiketoimintaa:
 - Kanada ja Alankomaat: lähenee velalliselle kuuluvaa toimimisvelvollisuutta
 - Ruotsi, Ranska, Saksa: toimimisvelvollisuus rajatumpi
 - Itävalta: toimimisvelvollisuus hahmottunut eri tavoin (hallinto-oikeudellinen ja siviilioikeudellinen näkökulma oikeuskäytännössä)

Oikeusvertailun kootut tulokset 3/3

- Toimimisvelvollisuudesta aiheutuvien kustannusten kohtelu konkurssissa:
 - Ruotsi, Saksa, Itävalta, Alankomaat: massavelka
 - Ranska, Kanada: korkea etusija maksunsaantijärjestyksessä



Säätelymallit ja niiden arviointi

1. Sääntelymallien toimimisvelvollisuuden ulottuvuudet ja kustannusten käsittely sekä mallien arviointi

30.9.2024 | Mari Pihalehto, Helsingin yliopisto &
Petrus Kautto, Suomen ympäristökeskus

Säätelymallien muodostamisen ja arvioinnin lähtökohtia

- Säätelymallit sijoittuvat osaksi laajempaa säätelykokonaisuutta, johon kuuluvat mm. hallinnolliset ennakko- ja jälkivalvonnan keinot, kestävän rahoituksen säätely ja yritysten itsesäätely.
- Mallien tarkoittamien velvollisuuksien yksityiskohtainen sisältö, laajuus, soveltamisala ja kustannustaakan kohdentuminen voivat tarkentua vasta tulevaisuudessa kansallisen lainvalmistelun yhteydessä.
- Säätelymallien esittämisen ja arvioinnin tarkoituksena;
 - sovittaa yhteen ympäristö- ja konkurssioikeudellisia tavoitteita ja
 - tukea hankkeen jälkeistä lainsäädäntötyötä ja siinä erityisesti valittujen säätelyvaihtoehtojen tulevaa vaikutusten arviointia.

Säätelymallit ja kustannusten käsittely

- Säätelymallien erottelu perustuu konkurssipesää koskevan julkisoikeudellisen ympäristövastuun laajuuteen. Malleja ovat:
 1. Konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus
 2. Konkurssipesän rajoitettu toimimisvelvollisuus
 3. Konkurssipesän suppea toimimisvelvollisuus
- Toimimisvelvollisuuteen liittyvät kustannukset – kustannusvastuu ja kustannuskorvausvastuu – olisivat kussakin mallissa massavelkaa, toimimisvelvollisuuden ulkopuolella kustannukset voisivat tulla käsitellyiksi konkurssivelkoina..
- Lisäksi kunkin mallin osalta säätelyratkaisua olisi mahdollista tasapainottaa myös esim. erilaisilla kustannuksia koskevilla etusija- tai legaalipanttisäännöksillä.

Malli 1 – Konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus

- Konkurssipesällä laaja velvollisuus toteuttaa ympäristölaeissa edellytetyt yleistä ympäristöetua suojaavat toimet konkurssin aikana:
 - konkurssipesällä olisi velvollisuus ilmoittaa ympäristöviranomaiselle toiminnassa tapahtuvista olennaisista muutoksista velallisen tavoin.
 - konkurssipesä olisi velvollinen noudattamaan pesään kuuluvaa omaisuutta koskevia ympäristöllisten lupien ja muiden hallintopäätösten määräyksiä ja erinäisiä lakiin perustuvia toimimisvelvollisuuksia, ympäristöllinen lupa sitoisi konkurssipesää toiminnanharjoittajana.
 - velalliseen ennen konkurssia kohdennettu julkisoikeudellisen toimimisvelvollisuuden toimeenpanoa koskeva hallintopakkomääräys siirtyisi koskemaan konkurssipesää.

Malli 2 – Konkurssipesän rajoitettu toimimisvelvollisuus

- Konkurssipesän toimimisvelvollisuus soveltuu rajatummin edellä kuvattuun laajaan malliin verrattuna:
 - konkurssipesällä olisi yleinen velvollisuus ilmoittaa ympäristöviranomaiselle pesään kuuluvaa omaisuutta koskevista ympäristöhaitoista ja -riskeistä.
 - muutoin konkurssipesä ei kuitenkaan vastuutahona rinnastuisi velalliseen, vaan pesän toimimisvelvollisuutta rajaisivat tarkemmin laissa määritetyt kynnykset ja reunaehdot, jotka voivat täsmentyä vasta valmiissa sääntelyratkaisussa.
 - hankkeessa tunnistettuja tapoja konkurssipesän vastuun rajaamiseen:
 - velallisen toiminnan luvanvaraisuus
 - ympäristölainsäädännön pohjalta määritetty erityinen haittavaikutusten merkittävyyden kynnyks
 - velallisen toiminnan sisältö
 - jätteen luokitus
 - toimien kiireellisyys
 - ajan kuluminen (konkurssin alusta)
 - konkurssipesä ei yleisesti rinnastuisi hallintopakon kohteena velalliseen, mutta tällainen rinnastuminen voitaisiin kytkeä olosuhteisiin, joissa konkurssipesälle olisi säädetty vastuu.

Malli 3 – Konkurssipesän suppea toimimisvelvollisuus

- Konkurssipesän toimimisvelvollisuus olisi huomattavasti suppeampi edellä kuvattuihin laajaan ja rajoitettuun malliin verrattuna. Velallisen täyttämättä jääneistä ympäristövastuista huolehtiminen ei lähtökohtaisesti velvoittaisi konkurssipesää, vaan pesän vastuu rajautuisi tiukasti tiettyihin toimimisvelvollisuuksiin:
 - konkurssipesällä olisi velvollisuus tehdä ilmoitus pesän varallisuuteen liittyvistä mahdollisista ympäristöriskeistä toimivaltaisille ympäristöviranomaisille
 - konkurssipesällä olisi yleinen, kaikille kuuluvan toimimisvelvollisuuden mukainen velvollisuus reagoida konkurssin aikana ilmeneviin akuutteihin ympäristön pilaantumisen vaaratilanteisiin.
 - konkurssipesä ei tulisi osapuoleksi ennen konkurssin alkua aloitettuun velallista koskevaan hallintopakkomenettelyyn eikä konkurssipesä rinnastuisi hallintopakon kohteena velalliseen.

Arvioinnin toteutus ja arviointikriteerit

- Pääosin tutkimusryhmän asiantuntija-arviointina
- Käytettävissä ollut aineisto: kirjallisuus, muut käytettävissä ollut dokumenttiaineisto, vertailumaiden kontakteilta saadut vastaukset, hankkeen asiantuntijatilaisuus, Webropol-kysely
- Kriittinen reflektio ohjausryhmän kanssa
- Arviointi usean eri kriteerin perusteella
 - Hankkeen tietotarpeiden mukaisesti räätälöityjä
 - Työstetty yhdessä ohjausryhmän kanssa

Arviointikriteerit

Kriteeri

Kriteerin soveltaminen mallin arvioinnissa

- | | |
|---|--|
| 1. Konkurssi-instituution yhteiskunnallinen funktion toteutuminen | Miten konkurssin yhteiskunnallinen, tehokkaita markkinamekanismeja ja velkojien maksunsaantia palveleva funktio sekä konkurssimenettelyn tehokas läpivienti toteutuvat eri malleissa? Mahdollistavatko mallit omaisuuden tehokkaan rahaksi muuttamisen ja varojen jakamisen sekä kannattamattoman toiminnan hallitun alasajon ja kannattavan toiminnan myymisen jatkajalle? |
| 2. Taloudellisen toiminnan kestävyteen ohjaava potentiaali | Miten mallit ohjaavat yritysten rahoittajat, tavarantoimittajat, vuokranantajat tms. velkojat ennakoimaan kestävyysvaatimuksiensa mukaisesti asiakkaana olevan velallisen konkurssiriskejä ja varautumaan niihin sopimuksissa (mm. vakuuksin, vakuutuksin ja lainakorkojen määrittelyssä)? Miten mallit ohjaavat toiminnanharjoittajayritykset varautumaan vahinkotilanteisiin ennalta ja vahvistamaan tällaisten riskien hallintaa? |
| 3. Ympäristön suojan toteutuminen konkurssin aikana | Millaiset edellytykset ympäristön yleisen edun ja haitankärsijöiden elinympäristön suojalla on toteutua konkurssin aikana? Miten EU:n ympäristölainsäädännöstä erityisesti jätedirektiivissä asetettujen vaatimusten täyttäminen voidaan malleissa varmistaa? |
| 4. Konkurssivelkojien intressien toteutuminen | Millaiset edellytykset konkurssin toteuttamiselle ja etenemiselle on eri malleissa? Miten mallit vaikuttavat konkurssivelkojien intressien tyydyttämiseen ja konkurssivelkojille tuleviin jako-osuuksiin? |

Arvioinnin yhteenveto

- Arviointikriteerit toivat esille huomattavia eroja mallien välillä eroja
 - Kriteerit hyödyllisiä välineitä eri näkökohtien tunnistamisessa ja vastakkaisten intressien huomioon ottamisessa.
- Mallien abstrakti, yleinen taso rajoitti arviointitulosten tarkkuutta merkittävästi, joten kovin syvälliseen arvioinnin tasoon ei vielä päästy.
 - Tämä koskee erityisesti rajoitettu toimimisvelvollisuus -mallia, jonka osalta arvioinnissa kiinnitettiin huomiota raportissa tunnistettuihin erilaisiin mahdollisiin vastuun rajaamisen tapoihin.
- Ylipäätään tarkempi arviointi voidaan tehdä vasta lainsäädäntövaiheessa.

2. Säätelymalleihin liittyvä luopumisinstituutio ja säätelymallien toteutusta koskevat säätelytekniset suositukset

30.9.2024 | Matti Teräväinen & Kai Kokko, Helsingin yliopisto

Luopumisinstituutio

- Omaisuuden kuulumisesta konkurssipesään luovutaan tai muutoin konkurssipesän tai pesänhoitajan siihen kohdistuvat oikeudet ja velvollisuudet lakkaavat
- Käyttöala
 - Malli 1: erityinen tapa rajoittaa konkurssipesän ympäristövastuuta - käytettävissä kun konkurssipesällä toimimisvelvollisuus
 - Malli 2: luopuminen mahdollista vain, kun konkurssipesällä ei toimimisvelvollisuutta
- Sääntelyn tarvetta selvitettävä tarkemmin: konkurssilainsäädäntö ja/vai ympäristölainsäädäntö?

Säätelytekniset havainnot

- Konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta selventävä lainsäädäntö voidaan toteuttaa *usealla vaihtoehtoisella tavalla*.
 - Periaatteessa konkurssipesän ja muiden toimijoiden velvollisuuksia koskevia säännöksiä voidaan sijoittaa joko konkurssilainsäädäntöön tai ympäristölainsäädäntöön tai osittain molempiin.
 - Suomessa konkurssilainsäädännön ensisijaisena tehtävänä on kuitenkin huolehtia velallisen omaisuuden realisoinnista ja jakamisesta tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti velkojille, kun taas ympäristölainsäädäntö toimeenpanee julkisoikeudellisen ympäristövastuun eri muodoissaan.
- Näin ollen käytännössä jonkinlainen konkurssilainsäädännön ja ympäristölainsäädännön *yhteensovittava uudistaminen on tarpeen*.
 - Todennäköisesti paras lopputulos saadaan kaikissa säätelymalleissa kehittämällä samanaikaisesti konkurssipesän toimimisvelvollisuutta koskevaa konkurssilainsäädäntöä ja ympäristölainsäädäntöä.
- Selvityksessä tehty säätelyteknisten vaihtoehtojen ja mahdollisuuksien alustava tarkastelu *perustuu* selvityksessä kerättyihin tietoihin vertailumaista ja Suomen nykyisestä oikeustilasta.

3. EU:n ympäristölainsäädännöstä erityisesti jätedirektiivin sekä Århusin sopimuksen huomioon ottaminen sääntelymalleissa

30.9.2024 | Mari Pihalehto & Kai Kokko, Helsingin yliopisto

EU:n ympäristölainsäädännöstä erityisesti jätedirektiivin huomioon ottaminen sääntelymalleissa

- Vertailumaissa tulkinnot jätteen haltijan vastuusta suhteessa jätedirektiivin toimeenpanoon ovat vaihtelevia.
- Sääntelymalleista *laaja toimimisvelvollisuus* -malli asettaa jätehuoltovastuun lähtökohtaisesti konkurssipesälle, *rajoitettu-* ja *suppea toimimisvelvollisuus* -malleissa vastuu kohdentuisi todennäköisemmin ympäristölainsäädännön toissijaisiin ja viimesijaisiin vastuutahoihin.
 - Kyseessä lainsäätäjän valinta, jonka tueksi mallien arvioinnissa on kiinnitetty huomiota mallien erilaisiin potentiaalisiin ohjaus- ja muihin käytännön vaikutuksiin.
- Jätedirektiivin valossa ongelmallisina näyttäytyvät erit. sellaiset lopputulemat, joissa jätteitä koskevaa julkisoikeudellista ympäristövastuuta ei kyetä asettamaan millekään toimintakykyiselle taholle.
 - Yleinen suositus; varmistua erityisesti tällaisten lopputulemien välttämiseksi riittävästä vastuujärjestelmän kokonaisuudesta.

Århusin sopimuksen huomioon ottaminen sääntelymalleissa 1/2

- Århusin sopimuksen *kansallinen toimeenpano* mahdollistaa erinäisten ympäristölakien mukaisten ympäristövastuiden laiminlyöntitilanteissa *kolmansien erityisen vireillepano-oikeuden* käytön.
- Erityinen vireillepano valvontaviranomaisessa saattaa *kohdistua myös toimimisvelvolliseen konkurssipesään*.
- Tällainen erityinen, esimerkiksi YSL 186 §:n tai JäteL 134 §:n mukainen vireillepano-oikeus Suomessa merkitsee, että *viranomaisen on tehtävä vireille tulleesta toimenpidepyynnöstä valituskelpoinen hallintopäätös*.
- *Valituksen perusteella tuomioistuin* voi muuttaa päätöstä ja antaa itse lainvastaisen toiminnan kieltävän päätöksen tai velvoittaa vastuutahon ympäristöä suojaaviin toimenpiteisiin.

Ärhusin sopimuksen huomioon ottaminen sääntelymalleissa 2/2

- *Laaja toimimisvelvollisuus* -mallissa tässä tarkoitettu taho olisi velallisen asemaa vastaavassa asemassa oleva konkurssipesä.
- *Rajoitetussa ja suppeassa mallissa* tulisi puolestaan muulla tavoin pyrkiä varmistamaan, että viranomaisen kykenee aina asiassa kulloinkin sovellettavan ympäristönlainsäädännön velvoittavan normin perusteella ryhtymään tarpeellisiin toimiin ympäristön lainvastaisen tilan poistamiseksi ilman, että tätä velvollisuutta on konkurssin perusteella rajoitettu.
- Selvityksen *yleisenä suosituksena* on pyrkiä välttämään sellaisia lopputulemia, joissa konkurssitilanne muodostuisi yleiseksi esteeksi aiemmin annettujen hallintopakkopäätösten mukaisen ympäristön ja haitankärsijöiden suojan toteuttamiselle.



4. Muita havaintoja julkisoikeudellisista ympäristövastuista konkurssitilanteissa

30.9.2024 | Jouko Tuomainen, Suomen ympäristökeskus &
Tomi Rinne, Ramboll

Esityksen sisältö

- Hankkeen aikana tunnistettiin konkurssitilanteiden sääntelyn mahdollisia kehittämiskohteita ja lisäselvitystarpeita. Osa ehdotuksista perustuu vertailumaiden malleihin.
- Ehdotukset on tarkoitettu hallinnolle ja niitä selostetaan tarkemmin raportissa.
- Ehdotusten esitystapa ja rakenne:
 - Suomen nykytila, lisäselvitysehdotus ja ehdotuksen perustelut.

Konkurssien ympäristöongelmien määrä ja laatu

- **Nykytila:** Julkisoikeudellisista ympäristövastuuongelmatilanteista ei ole kattavaa empiiristä aineistoa tai tilastoja. Aiemmissa selvityshankkeissa (esim. VN/TEAS TOVARAMA-hanke) ja lainvalmistelussa on koottu tietoja lähinnä vain isoista konkurseista.
- **Lisäselvitysehdotus:** Millaisten yritysten (toimiala, koko) konkurssitilanteissa ympäristöongelmat korostuvat, kuinka merkittäviä tällaiset ongelmat ovat ja miten niissä ympäristövastuut on järjestetty?
- **Arvio ja perustelut:** Mahdollista olisi koostaa yhteen konkurssiasiamiehen tietoja, ympäristövahinkotilanteista kerrytettäviä tietoaineistoja sekä kyselyjä viranomaisille. Lisätietoja tarvitaan lainsäädännön tarkaksi kohdentamiseksi riskikohteisiin, hallinnon toimien kehittämisen tueksi ja sääntelyn vaikutusten arvioimiseksi.

Julkisselvitysmenettelyn kehittäminen (KonkL 11 luku)

- **Nykytila:** Suomalaisessa konkurssijärjestelmässä erityinen menettely, jossa konkurssia jatkaa konkurssiasiamiehen määräämä julkisselvittäjä valtion varoilla. Ympäristönäkökohtia ei nykyisessä oikeustilassa tunnisteta erityisenä perusteena julkisselvitykseen siirtymiselle, vaan käytetty laissa mainittua ”muuta erityistä syytä”.
- **Lisäselvitysehdotus:** Selvitetään julkisselvittäjäinstituution kehittäminen organisaationa, joka hoitaisi konkurssitilanteissa velallisen toiminnasta aiheutuneen ympäristöongelman poistamisen yhdessä ympäristöviranomaisten kanssa.
- **Arvio ja perustelut:** Julkisselvitysmenettelyn kehittäminen voisi tuoda selkeyttä erityisesti vähävaraisten konkurssipesien ympäristöongelmiin. Tosin se ei lisäisi konkurssipesän varoja, vaan ympäristövastuiden täyttämisen rahoitus tulisi ratkaista erikseen.

Pesänhoitajan aseman kehittäminen (KonkL 8 ja 14 luvut)

- **Nykytila:** Pesänhoitajan tehtävien nykyinen sääntely ja sitä koskeva viranomaisten ohjeistus edellyttää muutoksia samalla, jos ympäristövastuusäntelyä muutetaan. Pesänhoitajan palkkion maksamisesta massaveloista ensimmäisenä ei ole säädetty laissa.
- **Lisäselvitysehdotus 1:** Selvitetään, edellyttävätkö lainsäädäntömuutokset myös pesänhoitajan tehtävien tarkentamista, pesänhoitajille tarjottavan neuvonnan ja virka-avun lisäämistä sekä pesänhoitajille suunnatun ohjeistuksen päivittämistä.
- **Arvio ja perusteltu:** Mahdolliset uudet pesänhoitajan velvollisuudet edellyttävät asiantuntemusta toimimisvelvollisuudesta huolehtimiseksi tai neuvoja tai tarvittaessa virka-apua asianomaiselta ympäristöviranomaiselta. Lisäksi tehtävien tarkentaminen laissa vahvistaisi pesänhoitajien oikeusturvaa. Toteutettavissa konkurssiasiamiehen neuvottelukunnan suosituksia päivittämällä sekä esimerkiksi erilaisilla konkurssi- ja ympäristölainsäädäntöä yhdistävillä (informatiivisilla) linkkisäännöksillä.

Pesänhoitajan aseman kehittäminen (KonkL 8 ja 14 luvut) ...jatkoa

- **Lisäselvitysehdotus 2:** Selvitetään pitäisikö erottaa pesänhoitajalle maksettava korvaus muista massaveloista erilliseksi ja korkeimmalla etusijalla maksettavaksi kustannukseksi etenkin tilanteessa, jossa pesänhoitajan olisi selvitettävä tavanomaista laajemmin ympäristövastuita. (esimerkiksi Ruotsissa pesänhoitajalle pesän selvittämisestä koituvat kustannukset ovat nk. konkurssimenettelyn kustannuksina korkeimmalla etusijalla. Tarvittaessa on tietyissä tilanteissa ne mahdollista korvata valtion varoista).
- **Arvio ja perustelut:** Pesänhoitajan palkkiolla olisi selkeä asema velkojien maksunsaantijärjestyksessä. Pesänhoitajan kustannusten kompensaaation varmistaminen erikseen tukisi ympäristövastuiden selvittämistä erityisesti vähävaraisissa pesissä.

Pesänhoitajan aseman kehittäminen (KonkL 8 ja 14 luvut) ...jatkoa...

- **Lisäselvitysehdotus 3:** Onko yksittäisissä maksukyvyttömyystilanteissa tavanomaisen pesänhoitajan rinnalle joissakin tilanteissa perusteltua määrätä ns. erityinen selvittäjä (*receiver*) hoitamaan nimenomaisesti ympäristönsuojelullisia toimia. (Kanadassa tällainen voidaan määrätä, jos vastuut ovat olleet mittavia ja katsotaan oikeuden- tai tarkoituksenmukaiseksi. Tilanteissa, joissa maksukyvyttömän yrityksen jälkeensä jättämät ympäristöongelmat ovat merkittäviä.)
- **Arvio ja perustelut:** Erityisesti ympäristöongelmien hoitoon määrättävä pesänhoitaja voisi keskittyä paremmin vain näiden kysymysten selvittämiseen ja ratkaisemiseen, jolloin ympäristövastuut tulisivat käsitellyiksi mahdollisimman tehokkaasti. Edellyttäisi erityisosaamista ympäristöoikeuden tai ympäristövahinkojen alalla. Toteutus joko lainmuutoksella tai ehkä soft law –instrumentein, kuten konkurssiasiain neuvottelukunnan suosituksella.

Legaalipanttioikeuksien kehittäminen ja yrityskiinnitysten hyödyntäminen

- **Nykytila:** Kyse jollekin taholle lainsäädännön nojalla syntyvästä panttioikeudesta johonkin tiettyyn omaisuuteen. Julkisoikeudellisen ympäristövastuun kustannuskorvausvastuuta tehostavista legaalipanttioikeuksista on säännöksiä eräissä ympäristölaeissamme. Esim. JäteL 130 §:n valvontaviranomaisella on teettämisuhan täytäntöönpanon kustannusten kattamiseksi tämä oikeus toimenpiteiden kohteena olleeseen omaisuuteen. Myös esimerkiksi eläinten hyvinvointia koskevan lain (693/2023) 116 §:ssä on säädetty viranomaisen panttioikeudesta.
- **Lisäselvitysehdotus:** Selvitetään, voisiko julkisoikeudelliseen ympäristövastuun järjestämistä tukea nykyistä kattavammin jonkinlaisia legaalisia panttioikeuksia hyödyntämällä. Esim. Kanadassa on ympäristöviranomaisella panttioikeus velallisen kiinteään omaisuuteen torjuttuaan siihen liittyvää ympäristöhaittaa. Hankkeessa on tunnistettu mahdollisuus hyödyntää nykyistä yrityskiinnitysten järjestelmää eräänlaisena uutena legaalipanttioikeuden muotona.
- **Arvio ja perustelut:** Legaalipanttioikeuksien kehittäminen voisi olla osa julkisoikeudellisen ympäristövastuiden järjestämistä koskevaa sääntelyratkaisua. Yrityskiinnityksen hyödyntämisen etuna olisi, että yritystoimintaan liittynyt varallisuus saatettaisiin käytettäväksi konkurssissa ilmenevän ympäristöongelman ratkaisemiseen ja hoitamiseen. Näin viranomaiselle koituneet kulut olisivat turvattuina tiettyyn summaan asti. Lisäselvityksissä olisi ratkaistava se, miten lakisääteisen yrityskiinnityksen (=legaalipantin) suuruus määriteltäisiin sekä mille etusijalle tällainen uusi yrityskiinnitys tulisi jo olemassa olevissa yrityskiinnityksissä. Tällainen sääntelyratkaisu ei ratkaisi niitä konkurssissa ilmeneviä tilanteita, joissa ympäristön suojaaminen edellyttäisi kiireellisiä toimenpiteitä, sillä näissä tilanteissa on kyettävä nimeämään jokin toimimisvelvollinen taho.

Mahdollisia lisätutkimiskohteita

- Velallisen ja pesän (erillinen oik.hlö) aiheuttaja- ja haltijavastuiden rajapinnat sekä asema massavelkana tai konkurssisaatavana
- Velallisen (taloudellinen toimija) rahoitusaseman muutos pesän vastuun laajenuksissa ylipäätään/toimialoittain (NACE, ISIC)
- Toimialojen (NACE, ISIC) merkitys pesän ympäristöriskeihin (konkurssiriski, riskien suuruus, kestävyyskriteerit)
- Lainvastaisuuden ja hallintopakon merkitys säädös- ja lupavelvoitteiden sitovuudelle ja pesän omaisuuteen/velvoitteisiin
- Ympäristön yhdistäminen omaisuudensuojaan soveltamistasolla
- Toiminnan jatkamisen ja jatkamisesta pidättäytyvän toiminnan hallitun alasajon rajapinnat

Kiitos!

