Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

7.1.2019

Eduskunnan lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

POHJOIS-POHJANMAAN ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUKSEN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI KONKURSSILAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 221/2018 vp.)

Yllä mainitussa hallituksen esityksessä ehdotetaan konkurssimenettelyn yksinkertaistamiseen ja nopeuttamiseen tähtääviä muutoksia kyseessä oleviin lakeihin. Lisäksi ehdotetaan epäselvän oikeustilan selkeyttämiseksi, että konkurssilakiin otettaisiin säännökset julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa.

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY) lausuu pyydettynä asiantuntijalausuntona seuraavaa:

Julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asema konkurssissa

Hallituksen esityksessä esitetään lisättäväksi konkurssilakiin uusi 16 a luku konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta. Esityksessä on päädytty ratkaisuun, jolla rajataan konkurssipesän velvollisuus ryhtyä ympäristölainsäädännössä tarkoitettuihin toimenpiteisiin ja jolla tietyille välttämättömille ympäristötoimenpiteille annetaan konkurssissa massavelka-asema. Ratkaisussa on pyritty ottamaan huomioon sekä painavat ympäristönäkökohdat että velkojien yhdenvertaisen kohtelun periaate. Tyhjentäväksi tarkoitetulla sääntelyllä pyritään välttämään tarpeettomia konkurssien raukeamisia varojen puutteeseen ja konkurssipesien asettamista konkurssiin.

Yleisellä tasolla ELY-keskus pitää esitettyä sääntelyä tarkoituksenmukaisena ja välttämättömänä oikeustilan selventämiseksi ja vastuiden massavelkaisuutta oikeudenmukaisena lähtökohtana kustannusvastuun näkökulmasta. Sääntelyllä parannetaan merkittävästi ympäristövastuiden asemaa konkurssissa nykytilanteeseen verrattuna.

ELY-keskus kuitenkin huomauttaa, että konkurssitilanteessa valvontaviranomainen joutuu selvittämään toiminnanharjoittajalle ympäristöluvassa asetetut velvollisuudet kokonaisuudessaan ja viime kädessä varmistamaan toimenpitein, että asetetut, toiminnan lopettamiseen liittyvät velvoitteet tulevat asianmukaisesti täytetyksi. Nyt ehdotetun sääntelyn (16 a luvun 3 §) perusteella konkurssipesä olisi vastuussa muista kuin vaarallisista jätteistä ja kemikaaleista vain silloin, jos jätteestä/kemikaaleista aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Siten esimerkiksi tilanteessa, jossa ammattimainen jätteen käsittelytoiminta asetetaan konkurssiin, vaarana olisi huomattavien jätemäärien (muu kuin vaarallinen jäte) jääminen kiinteistölle, jos konkurssipesän sijaan ei ole löydettävissä muuta vastuutahoa tai muu vastuutaho on maksukyvytön. Oikeuskäytännössä (KHO:2003:51, KHO:2017:53) yhtiön

konkurssipesää on pidetty jätteenhaltijana ja siten jätelain mukaisesti vastuussa jätteiden jätehuollon järjestämisestä. Lisäksi kun otetaan huomioon, että jätelaki (646/2011, 13 §) kieltää jätteen hylkäämisen ja hallitsemattoman käsittelyn, konkurssipesän vastuun ulkopuolelle jäävien jätteiden ja kemikaalien jättämistä (hylkäämistä) kiinteistölle ei voida sallia missään tilanteessa.

Myös kiinteistölle olevista muista kuin vaarallisista jätteistä tai kemikaaleista voi aiheutua ajan myötä ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Mikäli viranomainen joutuisi kohdistamaan toimia näihin jätteisiin/kemikaaleihin, toimista aiheutuvat kustannukset jäisivät ehdotetun sääntelyn perusteella tavallisen konkurssisaatavan asemaan. Jätelakia koskevan hallituksen esityksen (HE 199/2010, vp, s. 34-35) yleisperusteluissa on tarkasteltu jätehuollon vastuiden määräytymistä konkurssissa ja todettu, että "yrityksen toiminnasta syntyneen jätteen jätehuoltokustannukset käsitellään niin sanottuna massavelkana ja maksetaan pesän varoista ennen valvottuja saatavia". Edellä esitetyn perusteella ELY-keskus ei pidä tarkoituksenmukaisena rajoittaa konkurssipesän massavelkaista vastuuta jätteistä koskemaan vain vaarallisia jätteitä.

Ehdotetun 16 luvun 5 §:n mukaan velallisen liiketoimintaa jatkava konkurssipesä vastaa myös velallisen kyseisestä toiminnasta johtuvista julkisoikeudellisista ympäristövelvoitteista. Vastuu ei kuitenkaan siirtyisi tilanteissa, joissa liiketoimintaa jatketaan esitetyn 2 §:n 1 momentin mukaisen riskin torjumiseksi. ELY-keskus pitää säännöstä tarpeellisena ja katsoo, että toimintaa jatkavan konkurssipesän vastuiden tulee vastata lähtökohtaisesti tavanomaisen toimijan vastuita.

Julkisoikeudellisen ympäristövastuun toimeenpano edellyttää, että viranomaiselle on substanssilainsäädäntöön perustuva toimivalta joko itse ryhtyä sanottuihin välttämättömiin toimenpiteisiin ja periä kustannukset varsinaiselta vastuutaholta tai velvoittaa vastuutaho sanottuihin toimenpiteisiin. Vuoden 2019 alusta voimaan tulleella lakimuutoksella (1077/2018) ympäristönsuojelulakiin lisätty 182 a § valtion valvontaviranomaisen toimivallasta edesauttaisi osaltaan nyt ehdotetun sääntelyn toimeenpanoa.

Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, ehdotettua sääntelyä sovelletaan ympäristöä koskevan substanssilainsäädännön rinnalla, mikä edellyttää ympäristöviranomaisilta uudenlaista osaamista. Soveltaminen edellyttää myös pesänhoitajan, konkurssiasiamiehen ja ympäristöviranomaisen välistä hyvää tiedonkulkua ja yhteistyötä. ELY-keskus pitää tärkeänä, että varataan riittävät resurssit ympäristöviranomaisille kohdennettavan koulutuksen ja ohjeistuksen toteuttamiseen.

Konkurssimenettelyn yksinkertaistamista ja nopeuttamista koskevat ehdotukset

ELY-keskus pitää lakiesitystä tältä osin yleensä ottaen kannatettavana. Seuraavaan on koottu huomioita liittyen eräisiin esitykseen sisältyviin ehdotuksiin.

Esityksessä pyritään konkurssimenettelyyn kuuluvan velkaselvittelyn yksinkertaistamiseen keventämällä pesäluettelon sisältövaatimuksia. Esityksen tavoite on hyvä: konkurssipesän hoitajan työpanoksen keskittäminen velallisselvityksen tekemiseen kuuluviin asioihin velkojen yksityiskohtaisen luetteloinnin sijaan. Hallituksen esitykseen va-

littu ratkaisumalli (kohta 2.3.1 Nykytilan arviointi, sivu 21) vaikuttaa esitellyistä parhaalta vaihtoehdolta. Kunhan säilytetään laaja tiedonsaantimahdollisuus konkurssimenettelyn vireille tulosta, kyseinen malli turvannee parhaiten myös niitä velkojia, joiden saatavat eivät konkurssin alkaessa ole vielä ehkä velkojan itsensäkään tiedossa. Esimerkiksi ELY-keskuksille saattaa syntyä konkurssin alkamishetkellä konkurssivelalliselle maksetun valtionavustuksen takaisinperintäperuste[1], josta aiheutuva saatava ei luonnollisestikaan ole voinut olla ennen konkurssia tiedossa. Eräissä tapauksissa valtionavustuksen takaisinperintäsaatavan olemassaolo varmistuu vasta, kun konkurssia selvitettäessä saadaan tieto, jonka perusteella voidaan arvioida, että kyseessä on EU-lainsäädännössä tarkoitettu, ns. petollinen konkurssi[2]. Nykyisinkään ei kaikkia velkoja välttämättä saada selvitetyksi pesäluetteloon, mutta on tärkeää, ettei lakiesityksellä huononneta kenenkään velkojan mahdollisuuksia valvoa saataviaan konkurssissa tai heidän asemaansa koskien konkurssiin liittyvää mahdollista rikostutkintaa. Hallituksen esityksen pohjana olleeseen työryhmän mietintöön annetuissa lausunnoissa (HE kohta 5, sivu 57) onkin kiinnitetty edellä mainittuihin seikkoihin huomiota, ja niihin on pyritty vastaamaan konkurssilakiesityksen 9 luvun 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Perustelujen mukaan uudistuksessa olisi kyse pesäluettelon vähimmäissisällön määrittämisestä, ja luettelo olisi tarkoituksenmukaista tehdä vähimmäisvaatimusten mukaisena lähinnä silloin, kun konkurssin oletetaan raukeavan, eikä syytä tehdä poliisille rikosilmoitusta ole ilmennyt. Näin ollen se, kuinka paljon uudistus käytännössä keventää konkurssimenettelyä, jää vielä vaikeasti arvioitavaksi.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus pitää julkisselvityksen vuosiselontekoa sekä konkurssiin liittyvää määräaikasääntelyä koskevia ehdotuksia hyvinä. Konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteriasioiden asianhallintajärjestelmä Kostia käyttävien velkojien kannalta pesänhoitajien velvoittaminen tekemään vuosiselonteko myös julkisselvityksissä sekä merkitsemään mahdollinen pesäluettelon tai raukeamisesityksen viivästyminen em. järjestelmään helpottaa asian seurantaa. Samaa palvelee myös ehdotus konkurssin raukeamisesitystä koskevasta kuukauden määräajasta. Selkeät määräajat tehostavat myös velkojien toimintaa. Esimerkiksi ELY-keskusten osalta määräaikauudistuksen voi olettaa helpottavan edellä mainitun petollisen konkurssin arviointia. Todennäköisesti valtaosa pesänhoitajista omaksuu uudistusten vaatiman toimintakulttuurimuutoksen sujuvasti, mutta muutoksen varmistaminen edellyttää ELYn näkemyksen mukaan, että konkurssiasiamiehen toimistolle varmistetaan uudistusten toimeenpanossa riittävät resurssi- ja reagointimahdollisuudet, jotta muutokset juurrutettaisiin käytäntöön mahdollisimman nopeasti ja kattavasti.

ELY-keskus pitää tarpeellisena ehdotettua uutta lakia konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmästä järjestelmän kattavan ja yhdenmukaisen käytön sekä konkurssiin liittyvien sähköisten menettelyjen edistämiseksi. Koska kaikilla, varsinkin satunnaisesti konkurssissa velkoja-asemaan tulevilla tahoilla ei kyseisen Kosti-

---

[1] Ks. esim. laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (9/2014) 26 §

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 71 artikla 4 kohta

järjestelmän käyttömahdollisuutta ole, se merkitsee asiakirjojen käsittelyn osalta jossain määrin kahdenkertaista työtä pesänhoitajille. Muutoinkaan kaikilla velkojilla, kuten ELY-keskuksilla, ei ole tarvetta jatkuvasti seurata sähköisiä konkurssijärjestelmiä, joten konkurssi- ja yrityssaneerauslakeihin lisätyt esitykset pesänhoitajan velvollisuudesta ilmoittaa vastaanottajalle sähköpostitse asiakirjan tallentamisesta järjestelmään ovat ehdottomasti tarpeen. Pääosin ELY-keskus uskoo sähköisten menettelyjen sujuvoittavan konkurssin kaikkien osapuolien työskentelyä.

Lausunnon ovat valmistelleet lakimies Laura Heinonen ja ympäristölakimies Jaana Kiiski.

Ylijohtaja — Jonas Liimatta

Ympäristönsuojeluyksikön päällikkö — Juhani Kaakinen