

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av konkurslagen och till vissa lagar som har samband med den

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av konkurslagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 221/2018 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Mari Aalto, justitieministeriet
- lagstiftningssekreterare Tuukka Vähätalo, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Erja Werdi, miljöministeriet
- förvaltningsrättsdomare Arto Hietaniemi, Vasa förvaltningsdomstol
- konkursombudsman Helena Kontkanen, konkursombudsmannens byrå
- chefsjurist Satu Lyytikäinen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland
- specialforskare Jouko Tuomainen, Finlands miljöcentral
- jurist Antti Laitila, Finanssiala ry
- expert Santeri Suominen, Finlands näringsliv rf
- chefsjurist Pirkka-Petri Lebedeff, Finlands Kommunförbund.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finlands naturskyddsförbund rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Miljöutskottet har behandlat regeringens proposition med tanke på sitt ansvarsområde, dvs. till den del som berör de föreslagna bestämmelserna om ställningen för offentligt miljöansvar vid konkurs. Syftet med det nya kapitlet om miljöansvar är att åtgärda dagens oklara rättsläge i fråga om till vilken del ett konkursbo är skyldigt att på egen bekostnad svara för offentligt

Utlåtande MiUU 40/2018 rd

miljöansvar och till vilken del handlingsskyldighet och kostnadsansvar inte föreligger. Utskottet tillstyrker propositionen i fråga om sitt ansvarsområde, men framför följande synpunkter för lagutskottet.

Syftet med konkursförfarandet är att realisera gäldenärens egendom och använda intäkterna till att betala av på utestående skulder. Medlen räcker oftast inte till för att täcka alla skulder, utan borgenärerna får en viss utdelning med iakttagande av lagstadgade förfaranden. Med konkursfordran avses en fordran vars rättsgrund har uppstått före konkursen. Med massaskuld avses en skuld som beror på ett konkursförfarande eller en skuld som boet ansvarar för enligt konkurslagen. Massaskulderna betalas först och därefter används en sådan andel av den återstående egendomen som motsvarar utdelningen för betalning av utdelning för konkursfordringar. Pantborgenärerna kan använda sina realiseringsrätter även utanför en konkurs. Man ska bestämma att konkursen förfaller när boets medel inte räcker till för att täcka konkurskostnaderna eller när utdelningen till borgenärerna uppskattas bli liten.

Enligt den rådande tolkningen har konkursboet inte massaansvar för miljöskador som har orsakats av gäldenärens verksamhet, åtminstone inte när konkursboet inte fortsätter att bedriva den verksamhet som har orsakat förorening av miljön. I fråga om skyldigheterna enligt avfallslagen har högsta förvaltningsdomstolen ansett att konkursboet som avfallsinnehavare har massaansvar för behörig avfallshantering. Det oklara miljöansvaret vid konkurser, det begränsade tillämpningsområdet för subsidiära miljöansvarssystem och bristerna i myndigheternas befogenheter har lett till att det i samband med konkurser varit nödvändigt att genom undantagsarrangemang i enskilda fall genomföra nödvändiga åtgärder för förebyggande och bekämpning när situationen allvarligt hotat miljön och människors hälsa. I flera fall har konkursombudsmannen också ansökt om offentlig utredning av ett konkursbo för att genomföra nödvändiga åtgärder för att förebygga förorening av miljön. I en offentlig utredning fortsätter konkursförfarandet med statliga medel till den del som boets egna medel inte räcker till för att täcka kostnaderna för förfarandet. I en offentlig utredning betalar staten inte nödvändigtvis konkursboets alla eventuella massaskulder. I propositionsmotiven nämns fyra fall från de senaste åren där beslut om offentlig utredning har fattats för att genomföra de nödvändiga miljöåtgärderna (Aviron Fibres Oy, Green Tech Center Oy, Kromipinta Oy och Talvivaara Sotkamo Oy).

Utskottet anser att det med hänsyn till det oklara rättsläge som beskrivs ovan är viktigt att förtydliga konkursboets offentligrättsliga miljöansvar. Samtidigt ska man med tanke på de eventuella miljöskadorna komma ihåg att miljöansvaret helt oberoende av vad konkurslagen säger om konkursboets ansvar kan försummas av den anledningen att konkursboet saknar medel för att sköta dem. I praktiken förfaller cirka två tredjedelar av konkurserna. Utskottet ser det som viktigt att miljöministeriet påskyndar utvecklingen av subsidiära miljöansvarssystem på så sätt att miljöansvaret, när verksamhetsutövaren blir insolvent, inte behöver betalas med anslag ur statsbudgeten.

Även lagändringen om en precisering av myndighetsbefogenheterna är viktig med tanke på helheten (MiUB 13/2018 rd — RP 116/2018 rd). Där kompletterades miljöskyddslagen med en ny 182 a §, vars syfte är att säkerställa att insolvens eller oklarheter i ansvarsfrågor hos den som ansvarar för verksamheten inte hindrar eller fördröjer nödvändiga åtgärder för att förebygga eller begränsa miljöförorening. Utskottet ansåg det nödvändigt att komplettera myndighetsbefogenhe-

Utlåtande MiUU 40/2018 rd

terna i situationer där den som är ansvarig inte själv vidtar åtgärder och där åtgärderna inte kan säkerställas via sedvanligt förfarande för förvaltningstvång, dvs. i regel i konkurssituationer.

Det föreslagna nya 16 a kap. om konkursboets offentligrättsliga miljöansvar

Det föreslås att konkurslagen ska få ett nytt 16 a kap. om konkursboets offentligrättsliga miljöansvar. I de föreslagna bestämmelserna definierar man inte offentligrättsligt miljöansvar. Utskottet konstaterar att begreppet är brett och eventuellt svårbegripligt. Enligt propositionsmotiven kan det offentligrättsliga miljöansvar som avses i lagen bygga på bestämmelserna i t.ex. miljöskyddslagen, vattenlagen, naturvårdslagen, avfallslagen, marktäktslagen, kemikaliesäkerhetslagen eller strålsäkerhetslagen. Med offentligrättsligt miljöansvar avses i praktiken bekämpning, avhjälpande, sanering eller återställande av förändringar i miljön eller miljöskador eller andra liknande åtgärder. Utskottet betonar att den nämnda förteckningen består av exempel och att ansvaret kan basera sig på t.ex. markanvändnings- och bygglagen eller annan lag. Enligt 1 § i det föreslagna kapitlet ska ett konkursbos offentligrättsliga miljöansvar bestämmas enligt konkurslagen, och myndigheten ska inte utöver de situationer som avses i konkurslagen kunna ålägga konkursboet att vidta t.ex. hjälpåtgärder med stöd av miljölagstiftningen eller få massaskuldsställning för sina fordringar, utan bestämmelserna i konkurslagen är avsedda att vara uttömmande i detta avseende.

Utskottet konstaterar att eftersom den föreslagna regleringen inte gäller privaträttsligt miljöansvar, påverkar den inte rätten att få ersättning för skador på miljön. Den som lidit skada på grund av gäldenärens verksamhet ska således för att få utdelning bevaka sin fordran på normalt sätt i konkursförfarandet.

Enligt 2 § i det föreslagna nya 16 a kap. bär konkursboet ansvar för åtgärder och kostnader för att förebygga eller begränsa sådan förorening av miljön eller sådana betydande skadliga förändringar i miljön som orsakas av gäldenärens verksamhet, om föroreningen eller de skadliga förändringarna i miljön medför eller hotar att medföra en allvarlig risk eller en allvarlig skada för hälsan eller miljön. Utskottet anser att förslaget i princip är bra eftersom det förtydligar ansvarsfördelningen och säkerställer att konkursboet vid allvarliga tillbud kan åläggas att vidta nödvändiga åtgärder utan dröjsmål. Konkursboet ska betala åtgärderna av boets medel. Om en myndighet låter utföra de nödvändiga åtgärderna, har konkursboet till dessa delar massaansvar för kostnaderna.

Enligt lagförslaget utgör ett hot om en allvarlig miljö- eller hälsorisk eller en allvarlig miljö- eller hälsoskada en väsentlig gemensam faktor som grund för uppkomsten av konkursboets ansvar. Regleringen är avsedd att vara uttömmande, vilket betyder att ansvaret bara omfattar avlägsnande av en omedelbar fara eller skada. Utskottet betonar att sambandet med miljölagstiftningen och miljömyndigheterna är viktigt för att regleringen ska kunna fungera. Konkursboet ska enligt förslaget på eget initiativ och utan dröjsmål vidta de åtgärder som det ansvarar för. Enligt propositionsmotiven ska förvaltaren av konkursboet meddela miljömyndigheten att konkursen har inletts, och myndigheten kan också meddela ett föreläggande om åtgärderna eller rikta ett beslut om förvaltningstvång till konkursboet.

Om den händelse som utgör grunden för miljöansvaret, t.ex. att en behållare som innehåller miljöfarligt ämne går sönder, sker först efter det att konkursen har inletts, är kostnaderna för avhjälpande av skadan massaskuld utan begränsningarna enligt det föreslagna nya 16 a kap.

Utlåtande MiUU 40/2018 rd

Det föreslås särskilda bestämmelser om konkursboets ansvar för avfall, farliga kemikalier och explosiva varor. På farligt avfall som är i konkursboets besittning tillämpas avfallslagens bestämmelser om avfallsinnehavarens ansvar. På annat än farligt avfall tillämpas avfallsinnehavarens ansvar endast om avfallet kan medföra en allvarlig risk eller en allvarlig skada för hälsan eller miljön. Utskottet anser att det är bra att bestämmelserna om farligt avfall också kan tillämpas på vanligt avfall, till exempel på grund av att avfallsmängden är stor och kan medföra en allvarlig risk för hälsan eller miljön (motivering s. 72). På farliga kemikalier, explosiva varor och strålningsfarligt avfall tillämpas ansvarsbestämmelserna i respektive lag. I fråga om farligt avfall betraktas konkursboet enligt den föreslagna 16 a kap. 3 § som den avfallsinnehavare som enligt avfallslagen har helhetsansvar för avfallshanteringen. I fråga om farligt avfall kommer konkursboet således att ha massaansvar för kostnaderna och rättsläget kommer även fortsättningsvis att ligga i linje med högsta förvaltningsdomstolens avgörandepraxis. I fråga om annat än farligt avfall avviker däremot den nya regleringen från högsta förvaltningsdomstolens avgörandepraxis. Enligt andra meningen i 3 § har konkursboet ingen skyldighet att vidta åtgärder i fråga om avfallet, om inte det vanliga avfallet medför en allvarlig skaderisk.

Enligt avfallsdirektivet ska det alltid finnas en aktör som svarar för de skyldigheter som berör avfall. Enligt propositionsmotiven (s. 43) befrias gäldenären inte från sina skyldigheter enligt avfallslagen om denne försätts i konkurs. Gäldenärens skyldigheter försvinner följaktligen inte vid konkurs. Utskottet konstaterar att när bolag som gått i konkurs i praktiken sannolikt inte har faktiska möjligheter att ta hand om sina avfallsskyldigheter, är det oklart huruvida regleringen följer avfallsdirektivet. I alla fall framhävs områdesinnehavarens subsidiära avfallshanteringsansvar när konkursboets avfallsansvar begränsas. Om den materiella lagstiftningen ändå tolkas ur sitt eget perspektiv och tolkningen enligt konkurslagen är uttömmande ur den egna utgångspunkten, kan regleringen medföra nya slags tolkningsproblem.

I regel fortsätter konkursboet inte gäldenärens affärsverksamhet. Om konkursboet ändå fortsätter gäldenärens affärsverksamhet, ansvarar konkursboet normalt för de offentligrättsliga miljöförpliktelseerna och de miljöförpliktelser som följer av gäldenärens affärsverksamhet. Ansvaret uppstår också på grund av skyldigheterna enligt avfallslagen. Till skillnad från ett konkursbo som inte fortsätter affärsverksamheten ansvarar ett konkursbo som fortsätter affärsverksamheten också för de skyldigheter vars rättsliga grund har uppstått innan konkursen började och som har att göra med den verksamhet som konkursboet fortsätter att bedriva.

Om konkursboet fortsätter affärsverksamheten bara för att det är nödvändigt för att förhindra en allvarlig risk eller skada, tillämpas ansvarsregleringen av konkursbon som fortsätter affärsverksamheten inte på konkursboet. I propositionens detaljmotiv nämns nödvändigheten av att fortsätta behandlingen och kontrollen av vatten i anknytning till gruvdrift som exempel på en sådan situation. Utskottet anser att lagförslaget innehållsmässigt är motiverat och nödvändigt till exempel i ljuset av det som hände med Talvivaara Sotkamo Oy.

Utskottet anser att den föreslagna regleringen på det stora hela med tanke på miljömålen är ett steg i rätt riktning och kan godkännas. Utskottet understryker att konkursregleringen bara är en del av regleringen av subsidiära ansvar. Det viktiga med avseende på praktisk verksamhet är att samarbetet mellan boförvaltaren och tillsynsmyndigheten för miljöskydd fungerar friktionsfritt. Till denna del tar utskottet fasta på att miljömyndigheter och boförvaltare åtminstone ska erbjuda

Utlåtande MiUU 40/2018 rd

das tillräckligt med utbildning för att befästa förfaranden för samarbete eftersom konkurserna ändå är sällsynta och främmande för miljömyndigheten. Miljömyndigheten kan ge konkursboet råd, liksom sina övriga kunder, men den planerar inte genomförandet av lämpliga miljöåtgärder på konkursboets vägnar. Att konkursboet har betydande miljöansvar innebär i varje fall att miljömyndighetens arbetsmängd ökar. Konkurserna är relativt sällsynta men samtidigt ofta arbetskrävande.

Det väsentliga med avseende på tillsynsmyndighetens åtkomst till information är att boförvaltaren omedelbart meddelar konkurs, om gäldenären har bedrivit tillståndspliktig, anmälningspliktig eller registreringspliktig verksamhet enligt miljöskyddslagen, avfallslagen eller marktäktslagen. Boförvaltaren har också en skyldighet att känna till de omständigheter som eventuellt medför risk för miljöförorening. I praktiken bedömer tillsynsmyndigheten för miljöskydd ändå risken för omedelbara miljö- och hälsoskador och nödvändigheten av de åtgärder som föreslagits för att förebygga eller begränsa skadan.

Utskottet tar också fasta på att 2 § i det föreslagna nya 16 a kap. höjer konkursboets handlingskyldighet och ansvar för kostnaderna till en synnerligen hög nivå eftersom förutsättningen för att utan dröjsmål vidta nödvändiga åtgärder är att förebygga eller begränsa sådan förorening av miljön eller sådana betydande skadliga förändringar i miljön som orsakas av gäldenärens verksamhet, om föroreningen eller de skadliga förändringarna i miljön medför eller hotar att medföra en allvarlig risk eller allvarlig skada för hälsan eller miljön. I propositionsmotiven ges exempel på tillämpningen av bestämmelsen. Exempelen är ganska vanliga åtgärder för att förebygga skador. I motiven understryks dessutom att förutsättningarna ska bedömas från fall till fall och beroende på omständigheterna. Hjälpåtgärder och åtgärder som görs i återställande syfte ska undantas från tillämpningsområdet, förutom då de behövs till exempel för att förebygga förorening av grundvattnen. Å andra sidan kan den statliga tillsynsmyndigheten enligt den nya 182 a § i miljöskyddslagen vidta åtgärder som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa förorening av miljön, om verksamhet som medför risk för förorening av miljön orsakar eller hotar att orsaka allvarlig risk eller allvarlig olägenhet för hälsan eller miljön. I fråga om denna bestämmelse betonades det i propositionsmotiven, oberoende av en liknande ordalydelse, att myndighetsåtgärder med stöd av den föreslagna bestämmelsen skulle vidtas bara i exceptionella fall och att bestämmelsen sannolikt skulle tillämpas bara sällan. Enligt motiven gäller alltså behovet att komplettera myndigheternas befogenheter således situationer där den som är ansvarig inte själv vidtar åtgärder och där genomförandet av åtgärderna inte kan säkerställas genom sedvanligt förfarande med förvaltningstvång, alltså i regel vid konkurs.

Utskottet understryker att tolkningen av den föreslagna tröskeln ska vara så klar som möjligt. Om ett konkursbo för att avlägsna en sådan skada som avses ovan vidtar en åtgärd som det inte är skyldigt att vidta, är detta skadligt för de övriga borgenärerna. Om konkursboet däremot inte vidtar en åtgärd som hör till dess skyldigheter, kan det leda till hälso- eller miljöhot. Eftersom boförvaltaren oftast inte har den expertis som behövs för bedömningen, ska den enligt detaljmotiven (s. 70) utan dröjsmål kontakta den behöriga myndigheten och vid behov begära dennes ställningstagande i frågan. I varken den föreslagna 16 a kap. 2 § eller någon annan paragraf som föreslås finns dock någon bestämmelse om detta.

Utlåtande MiUU 40/2018 rd

Med en hänvisning till det som sägs ovan anser miljöutskottet att lagutskottet borde se över behovet av att ta in nödvändiga procedurbestämmelser om hur man slår fast att konkursboets eventuella handlingsskyldighet föreligger samt skyldighetens omfattning. Det kunde också vara tydligare med en direkt lagbestämmelse om skyldigheten att anmäla situationen till myndigheterna. Utskottet understryker att det med tanke på inte bara de eventuella skadelidande utan också konkursboet själv är viktigt att veta när verksamheten är lagenlig och hurdan handlingsskyldighet att förebygga skadan det föreligger. Om ordalydelsen i den föreslagna 16 a kap. 2 § så långt som möjligt skulle sammanfalla med 182 a § i miljöskyddslagen kunde också för sin del minska på de eventuella oklarheterna i fråga om tolkningen.

Utskottet konstaterar att de föreslagna bestämmelserna med tanke på miljöskadorna kan leda, såsom för närvarande, till det slutresultatet att en del av konkursboets miljöansvar blir åsidosatt eftersom det i fråga om varje skyldighet inte finns någon sekundär aktör. Till exempel i fråga om förorenad mark hör det subsidiära ansvaret efter verksamhetsutövaren till innehavaren av området och i sista hand till kommunen. Kommunen bär ofta ansvaret i sista hand men den har ingen roll i konkursförvaltningen.

Offentligrättsligt miljöansvar och samband med miljölagstiftningen

Utgångspunkten för den föreslagna regleringen är att beslut om förvaltningstvång mot gäldenären inte ska gälla mot konkursboet av den anledningen att konkursboets ansvar enligt konkurslagen ska vara mer begränsad än gäldenärens ansvar enligt miljölagstiftningen. Det ska dock inte finnas något hinder för att inrikta ett beslut om förvaltningstvång som utfärdats mot gäldenären på konkursboet när och till de delar beslutet inbegriper sådant miljöansvar som enligt konkurslagen hör till konkursboet. Myndigheten ska kunna utfärda ett beslut om förvaltningstvång mot konkursboet endast i sådana situationer där konkursboet har ett miljöansvar enligt konkurslagen.

Enligt propositionen ska regleringen inte heller ha konsekvenser för förutsättningarna för realiseringen av en sådan säkerhet som avses i miljöskyddslagen. I miljöskyddslagen finns det inga bestämmelser om att en säkerhet som ställts hos myndigheten kan realiseras efter att konkursen har börjat. I praktiken har det behövts ett beslut om förvaltningstvång för att realisera en säkerhet enligt miljöskyddslagen. Det förblir alltså oklart huruvida förvaltningstvång kan inriktas på konkursboet ens för att realisera en säkerhet. Utskottet fäster lagutskottets uppmärksamhet vid att miljö- och gruvlagstiftningen innehåller flera olika skyldigheter att ställa säkerheter. Därför bör man försäkra sig om att den föreslagna lagstiftningen inte oavsiktligen leder till skadliga konsekvenser med tanke på dem. Överlag borde man ännu överväga om det behövs hänvisningsbestämmelser till den materiella lagstiftningen för att lagen ska bli tydligare.

Utskottet konstaterar att riksdagen i samband med godkännandet av frihandelsavtalet Ceta mellan EU och Kanada också godkände ett uttalande om att den förutsätter att regeringen genast inleder en bedömning av behovet att revidera gruvlagen och börjar bereda ändringsförslag (Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av det övergripande avtalet om ekonomi och handel mellan Kanada, å ena sidan, och Europeiska unionen, och dess medlemsstater, å andra sidan, RP 149/2017 rd — RSv 41/2018 rd). Staten har i synnerhet i fråga om gruvindustrin men även andra branscher ofta blivit tvungen att i konkurssituationer betala för destruktion av avfall, avloppsvatten och kemikalier som orsakar allvarlig fara. Miljöutskottet vill

Utlåtande MiUU 40/2018 rd

påskynda fortsättningen av det pågående arbetet för att utveckla subsidiära miljöansvarssystem och i synnerhet för att utreda om det kunde inrättas en liknande fond för gruvdriften som oljeskyddsfonden för att få gruvbranschen att ta kollektivt ansvar för de skador som uppstår till följd av dess verksamhet och som inte åtgärdas.

Utskottet ser det som viktigt att man i samband med utredningen av de subsidiära ansvarssystemen också funderar på erfarenheterna av tillämpningen av det nya 16 a kap. och sambandet mellan konkurslagen och miljölagstiftningen. Införandet av bestämmelser om subsidiära ansvarssystem som berör offentligrättsligt miljöansvar kan ha en betydande inverkan på ett ändamålsenligt sätt att lagstifta om grunderna för uppkomsten och omfattningen av konkursboets miljöansvar.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

att lagutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 10.1.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Rami Lehto saf
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Sanna Marin sd
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Sari Multala saml
medlem Riitta Myller sd
medlem Saara-Sofia Sirén saml
medlem Katja Taimela sd
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ari Torniainen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.