

Asia: VN/30447/2024

Selvitys julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssitilanteissa

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit aiheesta Johdanto (1 luku):

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että ympäristölainsäädännön soveltamista konkurssitilanteissa selkeytetään lainsäädännöllisin keinoin. Selvitys on ollut tähän nähden tarpeellinen. Kuntaliitto on toivonut ympäristövastuun selvittämistä sen jälkeen kun asiaa koskeva hallituksen esitys ei edennyt eduskunnassa. Konkurssiin asetettujen toiminnanharjoittajien aiheuttamat ympäristöhaitat ovat ongelmallisia mm. viranomaisten, toiminnanharjoittajien ja haitankärsijöiden kannalta. Koska suuri osa konkurseista raukeaa varojen puutteen vuoksi, on tärkeää, että ympäristövastuiden hoitamiseen on selkeä toimintamalli.

2. Kommentit aiheesta Keskeiset käsitteet (2 luku):

-

3. Kommentit aiheesta Nykytilanne Suomessa (3 luku):

Ympäristöhaittojen ehkäisy ja vahinkojen korjaaminen ovat yhteiskunnallisesti ja erityisesti kunnille tärkeitä kysymyksiä. Konkurssitilanteissa yritysten ympäristövastuu on merkittävässä roolissa sekä kuntien että kuntalaisten näkökulmasta. Kunnat ovat lainsäädännön mukaan tietyissä tilanteissa sekä toissijaisessa että viimesijaisessa julkisoikeudellisessa vastuussa yritysten aiheuttamista ympäristövahingoista. Kunnat ovat merkittäviä vuokranantajia ympäristön pilaamisen vaaraa aiheuttaville yrityksille. Tästä syntyy toissijainen vastuu osasta ympäristövahinkoja. Kunnat ovat myös ympäristönsuojelulain 133.3 §:n mukaisesti pilaantuneen maaperän viimesijaisessa selvittämis- ja puhdistamisvastuussa. Myös jätelaki velvoittaa kunnan hoitamaan viimesijaisesti yritysten aiheuttaman roskaantumisen tai jätehuollon puuttumisen.

Konkurssitilanteissa ympäristövastuukysymykset ovat erityisen tärkeitä, sillä konkurssiin ajautuneen yrityksen toiminnan päättyessä voi syntyä merkittäviä ympäristöhaittoja. On tärkeää, että lainsäädäntö ja käytännöt varmistavat ympäristövastuiden asianmukaisen hoitamisen myös maksukyvyttömyystilanteissa.

Ympäristövastuu kuuluu kaikille eri toimijoille Suomessa. Sekä Euroopan unionin että kansallinen lainsäädäntö edellyttää ympäristövastuun ottamista osaksi yritys vastuuta myös silloin, kun liiketoiminta päättyy konkurssiin. Onkin tärkeää, että myös konkurssipesällä on ympäristövastuuta ja velvoitteita ympäristön kuntoon saattamisessa.

Ympäristövahingot eivät poistu lähiympäristöstä konkurssin myötä. Ympäristövastuun siirtyä toimijalta konkurssipesälle koskien ympäristövahinkojen ehkäisemistä, rajoittamista sekä korjaamista tulisiikin määritellä selkeästi säädösten tasolla.

Ympäristövastuun määrittelyä konkurssitilanteissa voidaan pitää tällä hetkellä oikeudellisesti epätydyttävänä. Lainsäädännöllä tulee määritellä riidattomasti konkurssipesän selvittämisvelvollisuus velallisen toiminnan ympäristövastuista. Pesänselvittäjän tulee myös tehdä yhteistyötä eri ympäristöviranomaisten kanssa heti konkurssin alkamisesta lähtien tilanteen arvioimiseksi ja tarvittavien toimien toteuttamiseksi. Lainsäädännöllä tulee myös varmistaa, että konkurssipesän varoja käytetään ympäristövahinkojen ehkäisyyn ja rajoittamiseen sekä viime kädessä korjaamiseen, mikäli ympäristövahinkoja tai vaaraa niiden syntymiselle on havaittu.

Suomen konkurssilaki ja ympäristölainsäädäntö eivät nykyisellään sisällä kattavaa sääntelyratkaisua siitä, miten julkisoikeudellinen ympäristövastuu kohdentuu konkurssitilanteissa. Selkeät säädökset lisäävät ennakoitavuutta kaikkien toimijoiden ml. rahoittajien kannalta. Oikeustila julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa on tällä hetkellä epäselvä esimerkiksi siinä, kuuluuko ympäristövastuun aiheuttamat kustannukset konkurssipesän massavelkaan vai onko kyseessä konkurssissa valvottava velka. Pesänhoitajien tulkinta ja käytäntö tässä on varsin vaihtelevaa. Julkisoikeudellisten ympäristövastuiden hoitamisesta tulisi laatia erilliset säännökset lainsäädäntöön.

Kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset toimivat ympäristöä pilaavien toimintojen valvojina. Yritysten ympäristövastuu konkretisoituu viranomaisten antamina määräyksinä ja hallintopakkoina. Konkurssitilanteessa ympäristöhaittojen selvittäminen, ehkäiseminen ja korjaaminen edellyttää sellaista vastapuolta, jolla on täysi toimimisvelvollisuus. Nykylainsäädännössä ympäristövastuiden katkeaminen konkurssitilanteessa aiheuttaa oikeudellisesti epämääräisen tilanteen, jossa esimerkiksi kunnan mahdollisuus hakea rahoitusta ympäristöhaittojen selvittämiseen ja korjaamiseen usein estyy. Toissijaiset rahoituskanavat usein edellyttävät vastuutahoon kohdistettua hallintopakkoa tai perintää.

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

-

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

-

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

-

Perustele kantasi (5.1):

-

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

Täysin samaa mieltä

Perustele kantasi (5.2):

-

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

Konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus

Perustele kantasi (5.3):

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että vastuu ympäristön pilaantumisesta on mahdollisimman paljon säädetty pilaajalle. Tämä on perusteltua myös ympäristöperusoikeuden ja aiheuttamisperiaatteen toteutumisen näkökulmasta. Ympäristövastuun tulisi kattaa mahdollisimman laajasti myös yrityksen konkurssin sekä konkurssin jälkeisen ajan. Tämä lisäisi myös yritysten rahoittajien vastuuta ympäristöä pilaavan toiminnan rahoituksen valvonnasta. Tulevan sääntelyn tulee myös lisätä yritysten tasapuolista kohtelua estämällä yritysten ja konkurssipesän mahdollisuutta laiminlyödä ympäristövastuuseen kuuluvat toimet. Jättämällä tarkoituksella tekemättä ympäristövastuuseen liittyviä investointeja ja toimia, nämä yritykset saavat väärää kilpailuetua verrattuna sellaisiin yrityksiin, jotka ympäristövastuun kantavat.

Kuntaliitto pitää esitetyistä malleista parhaimpana lähtökohdiltaan mallia, jossa konkurssipesällä olisi laaja toimintavelvollisuus. Mallissa konkurssipesän velvollisuus toteuttaa ympäristölaeissa edellytetyt yleistä ympäristöetua suojaavat toimet konkurssin aikana olisi laaja tavalla, jota toteutettaisiin seuraavista lähtökohdista:

- 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.

Laaja toimimisvelvollisuus tarkoittaisi, että konkurssipesällä olisi velvollisuus noudattaa kaikkia ympäristölupien ja lainsäädäntöön perustuvia toimimisvelvoitteita sekä vastata niistä aiheutuvista kustannuksista. Vasta näiden velvoitteiden täyttämisen jälkeen jako-osuuksia voitaisiin maksaa velkojille.

Lähtökohta kaikissa ympäristövastuutilanteissa tulee olla sellainen, että velallinen ja sen jälkeen mahdollinen konkurssipesä vastaavat laajasti ympäristövastuiden selvittämisestä, ehkäisystä ja jo tapahtuneiden vahinkojen korjaamisesta. Oikeudellinen vastuu tulee irrottaa velallisen ja konkurssipesän rahoitustilanteesta ja mahdollisuudesta tosiasiallisesti tehdä esim. laajamittaisia

ympäristön pilaantumisen korjaamistoimia. Ympäristövastuu syntyy ja pysyy pesän varallisuustilanteesta huolimatta. Kun vastuutahot ovat selkeitä, voivat ympäristöviranomaiset toimia valvontavelvoitteidensa mukaisesti määräämällä esimerkiksi hallintopakon. Ympäristövahingot otetaan tällöin haltuun ja mahdollisesti korjataan eri substanssilaeissa olevien menettelyjen mukaan. Tällöin myös toissijaisten rahoitusten käyttäminen nopeutuu, kun julkisoikeudellinen vastuu on pystytty nopeasti ja riidattomasti kohdistamaan ympäristövastuullisiin toimijoihin (ensin toimijaan ja sen jälkeen konkurssipesään). Ympäristöön kohdistuvan haitan korjaamisen ei tulisi jäädä viimesijaisen toimijan (esim. kuntien) maksettavaksi, jos konkurssipesässä on varoja. Konkurssipesän tulee tehdä ympäristövastuuseen liittyvät toimet suoraan massavelasta.

Ratkaisu ohjaisi parhaiten taloudellisen toiminnan kestävyyyteen sekä turvaisi ympäristön suojan toteutumisen konkurssin aikana. Toisin kuin muut vaihtoehtoiset sääntelymallit konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus mahdollistaisi vaikuttavimmin lain tarkoituksen toteutumisen. Iso osa teollista toiminnasta on sellaista, että niistä aiheutuu ympäristölle ja ihmisten terveydelle riskejä, jos toiminnassa ei toimia säädösten mukaisesti. Näiden riskien hallinta edellyttää sitä, että toiminnanharjoittaja, velallinen ja konkurssipesä kaikki saumattomasti hallitsevat nämä riskit. Riskejä syntyy muun muassa, jos toiminnassa on syntynyt tai syntyy erityyppisiä jätteitä, maaperän, vesistön tai ilman pilaantumista tai vaikutuksia luonnolle. Myös vaara, että näitä vaikutuksia syntyy, on usein konkreettinen. Sääntelymallit, joissa päätyttäisiin siihen, että lähtökohtana olisi se, että konkurssitilanteessa osa ympäristöriskeistä ulkoistettaisiin ulkopuolisille tahoille ei ole nykyaikaa eikä muutenkaan toimiva.

Kaikki kustannukset, jotka syntyvät EU:n edellyttämistä tai kansallisista ympäristövelvoitteista tulee lähtökohtaisesti sisällyttää riskejä aiheuttavaan toimintaan. Tätä malli on myös tasapuolinen kaikille teollisille toimijoille ja rahoittajat voisivat ottaa riskien hallinnan tasapuolisesti huomioon omissa rahoituspäätöksissään.

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

-

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

Jokseenkin samaa mieltä

Perustelee kantasi (5.5):

Selvityksen mukaan omaisuudesta luopuminen (hylkääminen) 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.

Kunta joutuu tois- ja viimesijaisen vastuunsa perusteella selvittämään ja puhdistamaan konkurssiin joutuneiden kiinteistöjen maaperää ja pohjavesiä pilaavista aineista. Kiinteistöjen arvo nousee tästä johdosta. Kunnilla ja valtiolla tulisi olla mahdollisuus ottaa haltuunsa puhdistamansa kiinteistö, jos näillä on tähän halua. Uutta velvoitetta tästä ei kunnille saa kuitenkaan syntyä.

Omaisuuudesta luopumisen instrumentti tulee järjestää sellaiseksi, että sitä ei käytettäisi vain velallisten suojelemiseksi, vaan sillä olisi aito ympäristövastuuseen liittyvä kiinnekohta. Omaisuuudesta luopumista ei tulisi käyttää ainoastaan silloin, kun omaisuudella ei ole enää mitään arvoa ja ympäristön kunnostamiskustannukset olisivat huomattavat. Tällaisissa tilanteissa on joka tapauksessa riski, että vastuu ympäristön kunnostamisesta jää toissijaiselle tai viimesijaisille toimijalle. Lisää tulee asiassa selvittää esimerkiksi siitä, mikä on viimesijainen vastuutaho poistamaan mahdollisesti aiheutuneet ympäristövahingot tilanteessa, jossa toiminnan omistaja tai haltija luopuu omistuksestaan.

Kuntaliitto ehdottaa, jos omaisuudesta luopumista edelleen selvitetään, niin pohdittaisiin mahdollisuutta siirtää ainakin osa pahasti pilaantuneista kiinteistöistä valtion omistukseen. Tällöin valtio voisi suoraan käyttää maaperän puhdistamisen rahoituselementtejä kiinteistöillä.

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

-

6.1 Kommentit jatkoselvitysehdotuksesta Tiedon seuranta ja koonti:

-

6.2 Kommentit jatkoselvitysehdotuksesta Julkisselvitysmenettelyn kehittäminen:

Julkisselvityksestä säädetään konkurssilain 11 luvussa. Kyseessä on menettely, jossa konkurssia jatketaan konkurssiasiamiehen määräämän julkisselvittäjän toimesta viime kädessä valtion varoilla. Julkisselvittäjän käyttöä merkittävässä ympäristövastuutilanteissa tulisi selvittää ja harkita sen käytön lisäämistä tilanteissa, joissa konkurssipesän laaja vastuu ympäristövelvoitteista ei johda riittäviin toimenpiteisiin.

6.3 Kommentit jatkoselvitysehdotuksesta Pesäinhoitajan aseman kehittäminen:

Kuntaliitto kannattaa sen selvittämistä, edellyttävätkö julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden käsittelyä koskevat mahdolliset lainsäädäntömuutokset myös pesäinhoitajan tehtävien tarkentamista, pesäinhoitajille tarjottavan neuvonnan ja mm. ympäristöviranomaisten virka-avun lisäämistä sekä pesäinhoitajille suunnatun ohjeistuksen päivittämistä. Tämä erityisesti silloin, jos pesäinhoitajille säädetään uusia julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden selvittämiseen ja hoitamiseen liittyviä velvollisuuksia.

Kuntaliitto kannatta myös selvityksessä esitettyjä lisäselvitysehdotuksia 2 ja 3 koskien pesäinhoitajan asemaa.

6.4 Kommentit jatkoselvitysehdotuksesta Legaalipanttioikeuksien kehittäminen ja yrityskiinnitysten hyödyntäminen:

Kuntaliitto kannattaa legaalipanttioikeuden selvittämistä osana julkisoikeudellisen ympäristövastuiden järjestämistä.

Legaalisella panttioikeudella (legaalipanttioikeudella) tarkoitetaan jollekin taholle laissa säädettyä ja näin lain nojalla syntyvää panttioikeutta johonkin omaisuuteen. Esimerkiksi yrityskiinnityksen

hyödyntämisen etuna olisi, että näin yritystoimintaan liittynyt varallisuus saatettaisiin käytettäväksi konkurssissa ilmenevän ympäristöongelman ratkaisemiseen ja hoitamiseen.

Legaalipanttioikeuden selvittäminen voisi tukea velkojien ja ympäristön intressien tasapainottamista, kun viranomaiselle koituneet kulut olisivat turvattuja tiettyyn summaan asti tällaisessa sääntelyratkaisussa. Ratkaisuilla ei kuitenkaan yksin ratkaistaisi sellaisia konkurssissa ilmeneviä tilanteita, joissa ympäristön suojaaminen edellyttäisi kiireellisiä toimenpiteitä, sillä näissä tilanteissa on tärkeää kyetä nimeämään jokin toimimisvelvollinen taho.

Voimakkaat panttioikeudet voivat johtaa äärimmillään tilanteeseen, jossa panttioikeuden haltija tyhjentää konkurssipesän rakenteista, koneista ja raaka-aineista, mutta jättää esimerkiksi jätteet, maaperän pilaantumisen ja hylätyt kemikaalit muiden hoidettavaksi. Jos laaalipanttioikeudesta säädettäisiin, se lisäisi myös rahoittajien (pantin haltijan) ympäristövastuuta myöntämistään rahoituksista.

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

Kuntaliitto toivoo ympäristövastuun konkurssimenettelyssä etenemistä mahdollisimman ripeasti lainsäädännön valmistelutyöhön.

SUOMEN KUNTALIITTO

Marko Nurmikolu, johtava juristi

Pirkka-Petri Lebedeff, johtava juristi

Nurmikolu Marko
Suomen Kuntaliitto ry