Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto

Dnro 869/03/2018

26.11.2018

Ympäristövaliokunta
Marja Ekroos
YmV@eduskunta.fi

Lausunto hallituksen esitystä konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyvistä laeista (HE 221/2018vp).

Kuntaliitto pitää hallituksen esitystä selkeänä. Konkurssisääntelyn kehittämiselle on ollut selkeä tarve.

Valmistelusta

Kuntaliiton asiantuntijoita on kuultu lainvalmistelun yhteydessä muun muassa konkurssilain tarkistamista koskevassa työryhmässä ja liiton asiantuntijoiden esittämiin huomioihin on kiinnitetty kiitettävästi huomiota jo työryhmän mietinnössä. Kuntaliitto on antanut lausunnon työryhmän mietinnöstä ja asia on käsitelty Kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunnassa. Vaikka Kuntaliiton esittämät seikat eivät ole johtaneet lainvalmistelun yhteydessä varsinaisiin lainsäädäntömuutoksiin, niin esityksen yksityiskohtaisia perusteluja on kuitenkin selkeytetty.

Tässä yhteydessä Kuntaliitto lausuu ainoastaan esitykseen sisältyvän konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun osalta, koska siihen liittyy kuntien kannalta kaikkein merkityksellisimmät taloudelliset vaikutukset:

Konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu

Yleistä julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta ja kuntien roolista

Julkisoikeudellinen ympäristövastuu tarkoittaa vastuuta ympäristön ennallistamisesta eli korjaamisesta siihen tilaan, missä se oli ennen kuin ympäristövahinko sattui. Suojeltavana oikeushyvänä on yleinen etu ympäristö- ja luontoarvoineen. Kysymys on siis lain vastaisen haitallisen tai vaarallisen tilan tai olosuhteen korjaamisvelvollisuudesta. Vastuu perustuu osaltaan perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen velvoitteeseen.

Kunnalla on ympäristövastuiden osalta monta eri roolia: kiinteistön omistaja, vuokraaja, viranomainen ja **viimekätinen kustannusvastuun kantaja, ellei muita vastuutahoja löydy tai elleivät he ole maksukykyisiä.**

Ympäristövastuut ja erityisesti julkisoikeudelliset ympäristövastuut tulevat jätelain ja ympäristönsuojelulain mukaan pilaantuneen maaperän ja roskaantumisen osalta aina viime kädessä kuntien vastuulle. Tämä erityisesti silloin, jos roskaajat tai pilaajat, eivätkä kiinteistön omistajat ja haltijat huolehdi ympäristönsuojelu- ja jätelaissa säädetyistä velvollisuuksistaan. Kunnan ympäristöviranomaiset myös vastaavat siitä, että kuntalaiset voivat elää ja asua terveellisessä ja turvallisessa ympäristössä. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisilla on tältä osin laissa asetettu toimimisvelvoite. Muun muassa tämän vuoksi jätelain jätteen haltijalle ja kiinteistön omistajalle sekä ympäristöä pilaavissa toiminnoissa toimijalle ja kiinteistön omistajalle on asetettu korkea vastuu jätteistä ja pilaavista aineista huolehtimisesta.

Esitetty säätely konkurssitilanteessa

Esityksessä ehdotetaan, että *epäselvän oikeustilan selkeyttämiseksi* konkurssilakiin otettaisiin säännökset julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa (16 a luku). Säännöksistä ilmenisi, miltä osin konkurssipesällä olisi velvollisuus huolehtia ympäristövastuista omalla kustannuksellaan ja miltä osin toimimisvelvollisuutta ja kustannusvastuuta ei olisi.

Yhteisenä tekijänä vastuun synnyttäville perusteille olisi vaaraelementti. Jos viranomainen joutuisi huolehtimaan konkurssipesän vastuista, konkurssipesä vastaisi kustannuksista siltä osin kuin toimet on toteutettu konkurssin alkamisen jälkeen. Jos konkurssipesän toteuttamat toimenpiteet ovat kohdistuneet panttiomaisuuteen, konkurssipesällä olisi oikeus saada kustannuksista korvaus panttiomaisuuden myyntihinnasta. Velallisen liiketoimintaa jatkavan konkurssipesän vastuut olisivat edellä mainittua laajemmat vastaten lähtökohtaisesti normaaleja toimijan vastuita.

Konkurssipesän toimimisvelvollisuudelle** asetettu **liian korkea kynnys

Ehdotuksen 16 a luvun 2 §:ssä on asetettu konkurssipesän toimimisvelvollisuudelle erittäin korkea kynnys. **Määritelmä poikkeaa tältä osin huomattavasti ympäristönsuojelulain ja jätelain yleisistä viranomaisen toimimisvelvoitekynnyksistä.**

Ympäristön pilaantuminen aiheuttaa usein haittaa laajalle joukolle ihmisiä ja laajasti muulle ympäristölle. ***Konkurssipesän toimimisvelvoitteen rajaaminen** tältä osin, **vain vakaa vaaraa tai vakavaa haittaa** terveydelle tai* ympäristölle ***aiheutuviin vaikutuksiin, on ongelmallinen***. **Viranomaisen tulee** muun lainsäädännön (ympäristönsuojelu, terveydensuojelu) asettamien velvoitteiden mukaisesti **puuttua toimintaan jo paljon aiemmin**, kuin vakavaa haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristölle uhkaa aiheutua.

***Vastuunjaon peruste** konkurssitilanteessa (massavelka/valvottava velka)*

Ehdotuksen 16 a luvun 5 § rajaa **konkurssipesän vastuun** syntymisen ajankohdaksi viranomaisen toimimisvelvollisuustilanteissa siihen, **kun konkurssi on alkanut**. *Tämä raja on **ympäristövastuun kannalta täysin sattumanvarainen**, vaikka se olisi konkurssioikeudellisesti perusteltua.* Terveys- ja ympäristöhaitan estäminen sekä ihmisten ja ympäristön suojeleminen on olemassa velallisen tai velkojan toimenpiteistä huolimatta.

Esitetty vastuujako konkurssin alkamiseen mahdollistaa jo syntyneen ympäristövastuun välttämisen tai pienentämisen pitkittämällä konkurssiin asettamisen ajankohtaa, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä. Vastuiden kohdistamisella taktikoinnin sijaan tulisi *ehdotuksessa pyrkiä varmistaa, että* jo syntyneet ja asetetut vastuu jatkuisivat asianmukaisessa laajuudessa konkurssista huolimatta tai *konkurssiin asettamista pitkittämällä konkurssipesä tai sen velkojat eivät saa itselleen taloudellisesti parempaa asemaa kuin hakeutumalla konkurssiin asianmukaisessa aikataulussa.* ***Tapauksessa on viime kädessä kyse siitä että, nyt tehty esitys mahdollistaa sen, että velallinen ja velkoja voivat omilla toimillaan siirtää osan kustannuksistaan kunnan kannettavaksi.***

Jätelaki ja siihen liittyvä oikeuskäytäntö

Jätelailla on pantu täytäntöön jätedirektiivi. Jätteen haltijan määritelmä on tarkoituksella säädetty laajaksi. Kunnan vastuu kiinteistön omistajana saattaa ympäristölainsäädännön perusteella konkretisoitua, vaikka kunta ei olisi miltään osin osallistunut esimerkiksi pilaavaan toimintaan. Kunnat siivoavat ja puhdistavat kustannuksellaan arvion mukaan lukuisia kiinteistöjä vuosittain.

Lähtökohta sääntelyssä on ollut se, että jätteillä on aina olemassa haltija. Tällä varmistetaan, ettei isännättömiä jätteitä ole. Korkein hallinto-oikeus on vahvistanut tämän ympäristöoikeudellisen säännön vuosikirjapäätöksissään KHO 2003:51 ja KHO 2017:53.

Ehdotus konkurssilain 16 a luvun 3 §:ksi poikkeaa tästä periaatteesta. Ehdotuksen mukaan konkurssipesä ei olisi jätteen haltijan asemassa ennen konkurssia syntyneistä jätteistä muiden kuin vaarallisen jätteen ja sellaisten jätteiden osalta, joista aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa terveydelle tai ympäristölle. *Ehdotus on vallitsevan oikeuskäytännön ja tältä osin jätelain vastainen.* **Oikeuskäytännössä on tulkittu jätelain 6 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisen jätteen haltijan vastuun koskevan myös konkurssipesää. Myös jätelain 13 §:n 1 momentin kielto hylätä jäte tai käsitellä sitä huolimattomasti koskee konkurssipesää.**

Vallitsevan oikeustilan muuttamisen vaikutukset kuntien vastuisiin puhdistaa roskaantunut alue jätelain 74.2 §:n mukaisesti olisi tullut lainvalmistelun yhteydessä tai ainakin myöhemmin erikseen selvittää riittävässä laajuudessa. ***On erikoista ympäristövastuiden osalta, että konkurssipesällä olisi tällaisessa tilanteessa mahdollisuus realisoida myyntikelpoinen jäte (esim. metallijäte), mutta kustannuksia aiheuttavat jätteet voisivat jäädä viime kädessä kunnan vastuulle. Ehdotuksen tarkoituksenmukaisuus tältä osin tulisi arvioida uudestaan ja luopua muutosesityksestä tältä osin.***

Vaaralliset jätteet

Suurimman uhan ympäristölle ja myös suurimman kustannustekijän kunnalle luovat kuitenkin vaarallisten jätteiden toimittaminen asianmukaiseen jätehuoltoon sekä pilaantuneiden maa-alueiden puhdistaminen. *Ehdotus selventääkin epäselvää tilannetta vaarallisten jätteiden, kemikaalien ja tiettyjen muiden jätteiden osalta, mutta jättää muut jätteet konkurssipesän vastuun ulkopuolelle.*

Konkurssitilanteessa on yleensä kysymys pääosin muusta kuin kunnan jätehuoltovastuun piiriin kuuluvasta jätteestä ns. yritysvastuullisesta jätteestä. Kunta on kuitenkin jätelain 74 §:n mukaisessa viimekätisessä vastuussa roskaantuneen alueen siivoamisesta myös yritysjätteen osalta. Vastuu jätteistä voi siis syntyä kunnalle jopa siitä, että jätteet sijaitsevat kunnan alueella. Vastuu on samankaltainen kuin ympäristönsuojelulain 133 §:ssä.

Jätteiden osalta tulisi selventää konkurssipesän vastuuta huolehtia myös ennen konkurssia syntyneistä jätteistä muutenkin kuin, jos niistä aiheutuu uhkaa ympäristölle tai terveydelle. Jos näiden jätteiden hoito on laiminlyöty, voivat ne aiheuttaa haittaa yleiselle viihtyisyydelle tai ympäristön pilaantumista (esim. jätevesilietteiden osalta). Ympäristöviranomaisille on joka tapauksessa toimimisvelvollisuus roskaantuneen kiinteistön siivoamiseen velvoittamisessa. ELY-keskus voi lisäksi velvoittaa kunnan viime kädessä siivoamaan roskaantuneen kiinteistön.

Panttiomaisuudesta aiheutuneet kustannukset

Ehdotuksen 17 luvun 7 §:n mukaan viranomainen tai kunta saa **16 a luvun 2 - 4 §:n mukaisista** tekemistään toimenpiteistä tai maksamistaan kustannuksista korvauksen konkurssipesään kuuluvan panttiomaisuuden myyntihinnasta heti myyntikulujen jälkeen. *Tämä on erittäin hyvä asia, koska sen avulla voidaan estää se, etteivät panttivelkojan asemassa olevat velkojat pääse perusteettomasti taloudellisesti hyötymään panttiomaisuuden arvon noususta, joka johtuu 16 luvun 2 -4 §:n nojalla suoritetuista toimenpiteistä tai maksetuista kustannuksista*. Valitettavasti usein saatavaa myyntituloa ei vain ole riittävästi, kun esimerkiksi maaperän puhdistamiseen laitetut kustannukset ovat niin suuria, ettei omaisuuden realisointi riitä täyteen korvaukseen.

Liiketoiminnan jatkaminen

Julkisoikeudellinen ympäristövastuun tulee kattaa täysimääräisesti koko se liiketoiminta, mitä konkurssipesä jatkaa. Jos toimintaan liittyy olennaisesti tietyt ympäristöriskit, kuten suuret jätemäärät, ei ole perusteita, että massavelka ei kohdistuisi liiketoiminnan jatkamistilanteessa konkurssipesän koko varallisuuteen. *Muutoin tämä tarkoittaisi vain taloudellisten hyötyjen keräämistä konkurssipesästä, mutta vastuiden jättämistä yhteiskunnan vastattavaksi.*

Hallintopakkomenettelyn jatkumisesta

Uhkasakkolain 21 §:n (*Käsittelyn jatkaminen*) mukaan jos omistaja tai haltija vaihtuu uhan asettamista koskevan päätöksen tekemisen jälkeen ja päätökseen on haettu muutosta, asian käsittelyä valitusviranomaisessa voidaan jatkaa ja antaa asiassa uuteen omistajaan tai haltijaan kohdistuva päätös. Säännös koskee uhkasakkolakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan myös konkurssin johdosta tapahtunutta asianosaisseuraantoa. *Se, että ehdotuksessa nyt osittain irtaudutaan tästä uhkasakkolain mahdollisuudesta jatkaa jo aloitettua ja usein vuosikausia jatkanutta hallintopakkomenettelyä konkurssipesän kanssa silloin kuin tämä jatkaa velallisen liiketoimintaa on vastoin uhkasakkolain periaatteita ja asettaisi perusteetta konkurssipesän tällaisessa tilanteessa edullisempaan asemaan suhteessa muihin toimijoihin. Ehdotus myös antaa mahdollisuuden optimoida ympäristövastuiden siirtämisen yhteiskunnan maksettavaksi.*

SUOMEN KUNTALIITTO

Pirkka-Petri Lebedeff
Johtava lakimies
Lakiyksikkö

Marko Nurmikolu
Lakimies
Alueet ja yhdyskunnat, Ympäristö