Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

KEHA/3996/2018

27.11.2018

Eduskunnan ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönne liittyen hallituksen esitykseen HE 221/2018

Konkurssilain muuttaminen ja ympäristövastuu

Yleistä

Konkurssipesän ympäristövastuiden selventäminen lakitasolla on ehdottomasti tarpeen. Hallituksen esityksessä on monipuolisesti käsitelty ympäristövastuutilanteita ja niihin liittyviä ongelmia sekä tarkasteltu erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja. Hallituksen esitys on tavallaan kompromissi ympäristönäkökohtien ja velkojien maksunsaannin kesken.

Hallituksen esityksessä (16 a luku) ehdotetaan, miltä osin konkurssipesällä olisi velvollisuus huolehtia ympäristövastuista omalla kustannuksellaan (massavelkavastuu) ja miltä osin toimimisvelvollisuutta ja kustannusvastuuta ei olisi. Jälkimmäisessä tapauksessa viranomaisen tai muun tahon mahdollisesti toteuttamat toimet jäisivät tavallisen konkurssisaatavan asemaan.

Tässä lausunnossa tarkastellaan, miten hallituksen esitys vaikuttaa ympäristövalvontaviranomaisen toimintaan, silloin kun sen valvonnan kohde on joutunut konkurssiin. Mikäli konkurssiin menneen toiminnan jäljiltä on ennallistamista edellyttäviä ympäristövaikutuksia tai hoitamattomia jätehuoltovelvoitteita, ympäristövalvontaviranomaisen intressissä on tilanteen ennallistaminen, ts. saattaminen lailliseen tilaan. Mikäli konkurssiin menneeseen toimintaan liittyy ammattimaisen jätteen käsittelyn ympäristölupa, valvontaviranomainen voi realisoida myös lupaan liittyvän jätevakuuden ennallistaakseen tilanteen. Mikäli ympäristöä pilaava toiminta jatkuu, tavoitteena on sen hallittu lopettaminen tai se, että toimintaa jatketaan lainsäädäntöä ja lupia noudattaen.

Ympäristöviranomaisen toimintaan konkurssitilanteessa mahdollisesti liittyvät ongelmat ovat toisaalta menettelyllisiä ja toisaalta valvontatoimen, esimerkiksi päätöksen, sisältöön liittyviä. Esitetty lainsäädäntö selkeyttää näiden ongelmien ratkaisemista.

Konkurssipesän toimimisvelvollisuus

Lakiesityksessä ehdotetaan konkurssipesän toimimisvelvollisuudesta seuraavaa (16 a: 2§):

UUDENMAAN ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS
0295 021 000
www.ely-keskus.fi
Y-tunnus 2296962-1
Kirjaamo
PL 36, 00521 Helsinki
kirjaamo.uusimaa@ely-keskus.fi

Konkurssipesän toimimisvelvollisuus ja vastuu kustannuksista

Konkurssipesän on viipymättä ryhdyttävä välttämättömiin toimenpiteisiin velallisen toiminnasta johtuvan ympäristön pilaantumisen tai ympäristön merkittävän haitallisen muuttumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi, jos pilaantumisesta tai ympäristön haitallisesta muuttumisesta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle.

Jos viranomainen on tehnyt tai teettänyt 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä konkurssin alkamisen jälkeen, konkurssipesä vastaa kustannuksista.

Konkurssipesän ympäristövastuu on ollut oikeudellisesti epäselvää, joten vastuusta säätäminen lakitasolla on tarpeen. Tämä helpottaa ympäristövalvontaviranomaisen valvontatyötä ja yhteistyötä konkurssipesän kanssa. Toisaalta nyt esitetyssä lakiehdotuksessa (16a:2 § 1 mom.) on monia tulkinnallisia kohtia. Ensin on arvioitava esimerkiksi ympäristön haitallisen muuttumisen **merkittävyyttä** ja sen jälkeen vielä mahdollisesti ympäristölle aiheutuvan vaaran tai haitan **vakavuutta.** Yleensä toimimisvelvollisuuden synnyttää jo se, että toimitaan pilaantumisvaaraa aiheuttavalla tavalla tai lupamääräyksen vastaisesti. Tulkinnanvaraisuus johtanee ainakin lain voimaantulon alkuaikoina useisiin oikeudenkäynteihin hallintotuomioistuimissa. Mahdollisesti konkurssipesät tulevat esittämään vahingonkorvausvaatimuksia valtiota/valvontaviranomaista kohtaan, mikäli konkurssipesä on valvontaviranomaisen määräyksestä tehnyt ympäristönsuojelutoimia, jotka sitten hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan eivät sitten sisällykään konkurssilain 16a §:n tarkoittamiin toimiin.

Esimerkiksi ympäristölupiin kuuluu usein seuranta- ja tarkkailuvelvoitteita, joiden perusteella on mahdollista todeta toiminnan ympäristöluvanmukaisuus tai ympäristön pilaantumisen ehkäisemistoimien riittävyys. Hallituksen esitystä voisi täsmentää siltä osin, että tällaiset toimet kuuluvat 2 §:n mukaisissa tilanteissa konkurssipesän vastuulle.

Kun konkurssipesän vastuu rajataan esitetyin tavoin, on huomattava, että osa konkurssivelallisen ympäristövastuista jää käytännössä hoitamatta. Sinällään tilanne ei poikkea nykytilanteesta, - tälläkin hetkellä osa ympäristövelvoitteista jää hoitamatta johtuen siitä, että kaikissa velvoitteissa ei ole toissijaisia toimijoita. Tyypillisiä tällaisia velvoitteita ovat esimerkiksi ympäristölupien seuranta- ja tarkkailuvelvoitteet ja toiminnan lopettamiseen liittyvät velvoitteet. Seurannan ja tarkkailun on säädetty YSL 94 §:ssä kuuluvan toissijaisesti toiminta-alueen haltijalle. Mikäli konkurssivelallinen omistaa ko. alueen, toissijainen velvoite ei toteudu, vaan jää hoitamatta. Esimerkiksi pilaantuneen maaperän ja roskaantumisen osalta toissijainen toimija on alueen haltija ja viimesijainen toimija kunta. Kiinteistön haltijoiden ja kuntien on myös syytä tiedostaa esitetty konkurssilain muutos, jotta ei syntyisi turhia oletuksia konkurssipesän ympäristövastuiden osalta.

Konkurssipesällä ei välttämättä ole käytössään ympäristövelvoitteiden hoitamiseen liittyvää asiantuntemusta. Mahdollisesti käytettävissä on konkurssivelallisen palveluksessa ollutta henkilökuntaa tai konkurssipesän on palkattava ympäristökonsultti. Ympäristöviranomainen neuvoo asian hoitamisessa kuten muitakin asiakkaitaan, mutta ei voi ryhtyä esimerkiksi tutkimaan ympäristövaikutuksia tai suunnittelemaan ympäristövelvoitteiden toteuttamista konkurssipesän puolesta. Vaikka kyse on valvontaviranomaiselle kuuluvan valvonta- tai neuvontavelvollisuuden hoitamisesta, on selvää, että merkittävien ympäristövelvoitteiden sisältyminen konkurssipesään lisää myös valvontaviranomaisen työtä huomattavasti asian erikoislaatuisen vuoksi. Rutiineja konkurssipesien ympäristövelvoitteiden käsittelyyn ei ole muodostunut. Merkittäviä ympäristövelvoitteita sisältäviä konkursseja on onneksi ollut melko harvoin. Valvontaviranomaisen kouluttaminen konkurssilaista helpottaisi valvontaviranomaisen työskentelyä.

Konkurssipesän vastuu jätteistä

Lakiehdotuksessa ehdotetaan konkurssipesän vastuusta jätteiden osalta seuraavaa (16a:3 §):

Konkurssipesän vastuu jätteistä, vaarallisista kemikaaleista ja räjähteistä

Konkurssipesän vastuuseen sen hallussa olevasta jätelain (646/2011) 5 §:ssä tarkoitetusta jätteestä, joka on mainitun lain 6 tai 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla vaarallista, sovelletaan, mitä jätelaissa säädetään jätteen haltijan vastuusta. Konkurssipesän vastuuseen sen hallussa olevasta jätelain soveltamisalaan kuuluvasta muusta kuin vaarallisesta jätteestä sovelletaan, mitä jätelaissa säädetään jätteen haltijan vastuusta, vain silloin, kun jätteestä aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle.

Konkurssipesän vastuuseen sen hallussa olevasta vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) 6 §:n 2 kohdassa tarkoitetusta vaarallisesta kemikaalista ja 5 kohdassa tarkoitetusta räjähteestä sovelletaan, mitä mainitussa laissa säädetään toiminnanharjoittajan vastuusta.

Jos viranomainen on tehnyt tai teettänyt konkurssipesän hallussa oleviin 1 momentissa tarkoitettuihin jätteisiin tai 2 momentissa tarkoitettuihin vaarallisiin kemikaaleihin tai räjähteisiin liittyviä toimenpiteitä konkurssin alkamisen jälkeen, konkurssipesä vastaa kustannuksista.

Ehdotettu pykälä poikkeaa jo muodostuneesta oikeuskäytännöstä. Oikeuskäytännössä on katsottu konkurssipesän vastaavan jätteen haltijana jätteen asianmukaisesta jätehuollosta. Lakiehdotus rajaa vastuun vain vaaralliseen jätteeseen ja muiden jätteiden osalta tilanteisiin, kun jätteestä aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa ympäristö- tai terveyshaittaa.

Erityisesti muun kuin vaarallisen jätteen osalta toimimiskynnys on tulkinnanvarainen, koska on harkittava aiheutuvan ympäristö- tai terveyshaitan vakavuutta. Konkurssipesän vastuun poissulkeminen velkojien eduksi johtaa yleensä alueen haltijan ja kunnan vastuuseen. Kiinteistön haltijoiden ja kuntien on myös syytä tiedostaa esitetty

konkurssilain muutos, jotta ei syntyisi turhia oletuksia konkurssipesän ympäristövastuiden osalta.

Kun jätteen haltijan velvollisuudet poistetaan konkurssipesältä ns. tavanomaisen jätteen osalta, ilmeisesti mitkään jätelaissa jätteen haltijalle säädetyt velvollisuudet eivät koske konkurssipesää. Hallituksen esityksessä kuitenkin esitetään, että konkurssipesällä olisi kuitenkin määräysvalta myös näihin ns. tavanomaisiin jätteisiin ja se voisi siten tarvittaessa järjestää jätehuollon. ELY-keskus esittää, että mikäli konkurssipesä päättää omasta tahdostaan järjestää jätehuollon, konkurssipesä pitäisi siinä tilanteessa katsoa jätteen haltijaksi ja konkurssipesää pitäisi koskea samat jätelain säännökset kuin muitakin jätteen haltijoita. (mm. 12 §: selvilläolovelvollisuus, 13 §: jätteestä ja jätehuollosta aiheutuvan vaaran ja haitan ehkäiseminen ja 29 §: jätteen luovuttaminen).

Kun konkurssipesä vapautetaan tietyiltä osin jätehuoltovastuusta, käytännössä vastuu jätelain mukaan voisi olla esimerkiksi alueen haltijalla tai viime kädessä roskaamissäännösten nojalla kunnalla. Mikäli alueen haltija joutuu siivoamaan konkurssivelallisen käytössä olleen kiinteistön, hänelle syntynee mahdollisuus valvoa saatavansa konkurssimenettelyssä. Siinä tapauksessa, jos kunta joutuu siivoamaan konkurssivelallisen omistaman kiinteistön, kunnalle syntynee mahdollisuus valvoa siivouskulut konkurssisaatavana. Tällöin kunta tuskin saa kaikkia kulujaan takaisin. Velkojat ilmeisesti hyötyvät tästä tilanteesta, koska kiinteistön realisointihinta lienee parempi ilman jätteitä. Lakiesitys ei muuta ympäristönsuojelulainsäädäntöön perustuvia velvoitteita, mutta tästä jätehuollon vastuuketjusta poistetaan siinä aiemmin oikeuskäytännön mukaan mukana ollut konkurssipesä. Käytännössä kunta on velvoitettu siivoamaan roskaamispykälän nojalla hyvin harvoin.

Mikäli ympäristölupaan kuuluu jätevakuus, valvontaviranomainen voi, tehtyään pääsääntöisesti ensin valtion rahoilla ennallistamistoimet, periä vakuuden vakuudenantajalta. Pääsääntöisesti jätevakuus realisoidaan hallintopakkomenettelyssä eli tekemällä konkurssivelalliseen kohdistuva valituskelpoinen hallintopäätös. Lakiehdotuksella ei näytä olevan vaikutusta valvontaviranomaisen jätevakuuden realisointitoimiin.

Velallisen liiketoiminnan jatkaminen

Velallisen liiketoiminnan jatkamisesta säädetään lakiehdotuksessa seuraavaa: (16a:5 §)

Velallisen liiketoimintaa jatkavaan konkurssipesään sovelletaan, mitä muualla laissa säädetään julkisoikeudellisista ympäristövelvoitteista. Velallisen liiketoimintaa jatkava konkurssipesä vastaa myös velallisen kyseisestä toiminnasta johtuvista ympäristövelvoitteista.

Tätä pykälää ei sovelleta, jos liiketoimintaa jatketaan 2 §:n 1 momentissa tarkoitetun riskin torjumiseksi.

Tilanne, jossa konkurssipesä päättää jatkaa konkurssivelallisen esimerkiksi ympäristöluvanvaraista liiketoimintaa, lienee harvinainen. Mikäli näin tapahtuisi, konkurssipesän tulisi ilmoittaa ympäristönsuojelulain 170

§:n mukaisesti valvontaviranomaiselle olevansa uusi luvanhaltija ja hankkia tarvittavat luvan edellyttämät vakuudet.

Yhteenveto

Esitetty lainsäädäntö, tulkinnallisista kohdistaan huolimatta, selkeyttää tilannetta. Lakiesitys ottaa huomioon ympäristön kannalta merkittävimpien tilanteiden toimimisvelvoitteet.

Esitetty konkurssipesän rajoitettu ympäristövastuu tarkoittaa, että osa konkurssivelallisen ympäristövastuista jää käytännössä hoitamatta tai odottamaan, että jonkin tahon edun mukaista on hoitaa asia kuntoon. Tältä osin tilanne ei pääsääntöisesti muutu nykyisestä. Myös alueen haltijan toissijainen jätehuoltovastuu korostuu konkurssipesän vastuita rajoitettaessa.

Koska konkurssilain 16 a luku on tarkoitettu nimenomaan ympäristöviranomaisten päätöksenteossa sovellettavaksi, tarvitaan ympäristöviranomaisten koulutusta, jotta lain soveltaminen sujuisi suuremmitta ongelmitta.

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty. Asian on esitellyt johtava lakimies Satu Lyytikäinen ja ratkaissut johtaja Satu Pääkkönen.

Tämä asiakirja KEHA/3996/2018 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/3996/2018 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Lyytikäinen Satu 27.11.2018 13:16

Ratkaisija Pääkkönen Satu 27.11.2018 13:24