

# Julkisoikeudelliset ympäristövastuut konkurssitilanteissa

Säätelymallien vertailu

Mari Pihalehto, Kai Kokko, Matti Teräväinen, Johan Staffans,  
Annika Lampela, Tuula Linna, Jouko Tuomainen, Petrus Kautto,  
Paula Leskinen, Sirkku Tuominen, Tomi Rinne, Outi Pyy

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA  
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2024:32

[tietokayttoon.fi](https://tietokayttoon.fi)

# Julkisoikeudelliset ympäristövastuut konkurssitilanteissa

## Säätelymallien vertailu

Mari Pihalehto, Kai Kokko, Matti Teräväinen, Johan Staffans,  
Annika Lampela, Tuula Linna, Jouko Tuomainen, Petrus Kautto,  
Paula Leskinen, Sirkku Tuominen, Tomi Rinne, Outi Pyy

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

Valtioneuvoston kanslia  
CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-360-9  
ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

## Julkisoikeudelliset ympäristövastuut konkurssitilanteissa Sääntelymallien vertailu

### Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:32

**Julkaisija** Valtioneuvoston kanslia

**Tekijä/t** Mari Pihalehto, Kai Kokko, Matti Teräväinen, Johan Staffans, Annika Lampela, Tuula Linna, Jouko Tuomainen, Petrus Kautto, Paula Leskinen, Sirkku Tuominen, Tomi Rinne, Outi Pyy

**Kieli** suomi

**Sivumäärä** 423

#### Tiivistelmä

Hankkeen tarkoituksena on ollut selkiyttää julkisoikeudellisten ympäristövastuiden sääntelyä konkurssitilanteissa kahden oikeudenalan, konkurssi- ja ympäristöoikeuden rajapinnalla. Kyseisten oikeudenalojen välistä keskusteluyhteyttä on lisätty hankkeessa kehittämällä yhteistä käsitteistöä.

Suomen sääntelyn nykytila muodostaa perustan hankkeen selvitystyölle. Hankkeen maavertailussa on kartoitettu kuuden maan (Ruotsi, Alankomaat, Itävalta, Saksa, Ranska ja Kanada) sekä hyödynnetty myös kolmesta muusta maasta (Norja, Tanska ja Iso-Britannia) tutkimuskyselyihin saatuja vastauksia.

Hankkeessa on kehitetty kolme sääntelymallia (laaja, rajoitettu, suppea), joissa ympäristövastuita kuvataan nimenomaan konkurssipesän toimimisvelvollisuuden näkökulmasta. Sääntelymallien vaikutuksia on arvioitu yleisesti neljän kriteerin perusteella.

Sääntelymalleihin liittyy hankkeen oikeusvertailussa esille tullut omaisuudesta luopumisen instituutio. Lisäksi on selvitty sääntelymalleihin liittyen, miten EU-oikeudesta erityisesti jätedirektiivi sekä kansainvälisistä sopimuksista erityisesti Århusin sopimus on otettava huomioon. Hankkeen tulokset ja suositukset tukevat myöhempää lainsäädännön uudistamis- ja kehitystyötä.

**Klausuuli** Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

**Asiasanat** ympäristövastuu, konkurssi, tutkimus, tutkimustoiminta, oikeudellinen sääntely, lainsäädäntö, säädökset, vaikutusten arviointi

**ISBN PDF** 978-952-383-360-9

**ISSN PDF** 2342-6799

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-360-9>

## Offentligrättsligt miljöansvar i konkurssammanhang

### Jämförelse av regleringsmodeller

#### Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2024:32

**Utgivare** Statsrådets kansli

**Författare** Mari Pihalehto, Kai Kokko, Matti Teräväinen, Johan Staffans, Annika Lampela, Tuula Linna, Jouko Tuomainen, Petrus Kautto, Paula Leskinen, Sirkku Tuominen, Tomi Rinne, Outi Pyy

**Språk** finska

**Sidantal**

423

#### Referat

Projektets syfte har varit att förtydliga regleringen kring offentligrättsligt miljöansvar i konkurssammanhang i gränssnittet mellan två rättsområden, konkurs- och miljöretten. Dialogen mellan dessa två rättsområden har främjats i utredningen genom utvecklandet av gemensamma centrala begrepp.

Nuvarande rättsläget inom den finländska regleringen fungerar som grunden för projektet. I projektets rättsjämförelse har kartlagts sex länder (Sverige, Nederländerna, Österrike, Tyskland, Frankrike och Kanada) samt utnyttjats svar från frågeformulär från tre andra länder (Norge, Danmark och Storbritannien).

I projektet har utvecklats tre regleringsmodeller (vid, begränsad, snäv) där miljöansvaret beskrivs från en specifik synpunkt som har att göra med konkursboets handlingskyldighet. Regleringsmodellernas inverkan har utvärderats på en allmän nivå via fyra kriterier.

I regleringsmodellerna ingår abandonering som en institution som framkom i rättsjämförelsen. Regleringsmodellerna har även granskats mera djupgående då det gäller beaktandet av EU:s avfallsdirektiv samt Århusavtalet. Projektets resultat och rekommendationer fungerar som stöd för framtida reformer och utveckling av lagstiftningen.

**Klausul** Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokaytoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

**Nyckelord** miljöansvar, konkurs, forskning, forskningsverksamhet, rättslig reglering, lagstiftning, författningar, konsekvensbedömning

**ISBN PDF** 978-952-383-360-9

**ISSN PDF**

2342-6799

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-360-9>

## Public law environmental responsibilities in bankruptcy situations Comparison of regulatory models

---

### Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2024:32

**Publisher** Prime Minister's Office

---

**Author(s)** Mari Pihalehto, Kai Kokko, Matti Teräväinen, Johan Staffans, Annika Lampela, Tuula Linna, Jouko Tuomainen, Petrus Kautto, Paula Leskinen, Sirkku Tuominen, Tomi Rinne, Outi Pyy

**Language** Finnish

**Pages** 423

---

#### Abstract

The purpose of the research project has been to clarify the regulation of environmental responsibilities under public law in bankruptcy situations at the interface of two fields of law, bankruptcy and environmental law. The research aims to enhance the dialogue between these areas of law by developing a common conceptual framework.

The current legal situation in Finland forms the basis for the study. The comparative research covers six countries (Sweden, the Netherlands, Austria, Germany, France and Canada) and responses to research surveys from three additional countries (Norway, Denmark and the UK).

The project has developed three regulatory models (wide, limited, narrow) that describe environmental responsibilities specifically from the standpoint of a bankruptcy estate's duty to operate. The impacts of the regulatory models were generally assessed on the basis of the following four criteria.

Regulatory models are accompanied by the potential "abandonment" of onerous property – an institution that was detected as part of the comparative research. In relation to regulatory models, the project has examined how in particular the EU Waste Directive and the Aarhus Convention should be taking into account. The results and recommendations of the project support further developments and legislative reforms of the field.

**Provision** This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

**Keywords** environmental responsibility, bankruptcy, research, research activities, legal regulation, legislation, statutes, impact evaluation

---

**ISBN PDF** 978-952-383-360-9

**ISSN PDF** 2342-6799

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-360-9>

---

# Sisältö

<b>Lukijalle</b> .....	11
<b>Lyhenteet</b> .....	13
<b>1 Johdanto</b> .....	16
1.1 Aluksi .....	16
1.2 Nykytila ja sen haasteet .....	18
1.3 Hankkeen toteuttaminen .....	20
1.3.1 Lähtökohdat ja tavoitteet .....	20
1.3.2 Vertailumaiden valintakriteerit ja tutkimusmenetelmät .....	22
1.3.3 EU:n ja kansainvälisen sääntelykehityksen huomioon ottaminen .....	24
1.4 Raportin rakenne .....	26
1.5 Hankkeen asemointi ja rajaukset .....	28
1.5.1 Julkisoikeudellisen ympäristövastuun lähtökohdat ja rakenteet .....	28
1.5.2 Maksukyvyttömyys ja siihen liittyvät menettelyt .....	33
1.5.3 Ympäristövakuuksien merkitys konkurssissa .....	37
1.5.4 Ympäristövastuun rahoittamisen toissijaiset ja viimesijaiset muodot .....	40
1.5.5 Selvitystehtävän rajaus .....	41
<b>2 Ympäristövastuun ja konkurssimenettelyn keskeiset käsitteet</b> .....	43
2.1 Tausta .....	43
2.2 Julkisoikeudellinen ympäristövastuu .....	44
2.3 Toiminnanharjoittaja julkisoikeudellisen ympäristövastuun näkökulmasta .....	48
2.4 Ympäristövakuus .....	52
2.5 Konkurssi .....	53
2.6 Pesänhoitaja .....	55
2.7 Toimimisvelvollisuus julkisoikeudellisen ympäristövastuun muotona .....	56
2.8 Omaisuudesta luopuminen (hylkääminen) konkurssissa .....	61
2.9 Velka (ml. massa- ja konkurssivelka velkojen maksunsaantijärjestyksessä) .....	63
2.10 Kustannusvastuu julkisoikeudellisen ympäristövastuun muotona .....	67
2.11 Kustannuskorvausvastuu julkisoikeudellisen ympäristövastuun muotona .....	68
<b>3 Konkurssitilanteiden ympäristövastuun sääntelyn nykytilanne Suomessa</b> .....	71
3.1 Lähtökohdat .....	71
3.2 Julkisoikeudellisen ympäristövastuun kohdentuminen konkurssipesälle eräiden ympäristölakien nojalla .....	72

3.2.1	Maa-aineslain mukaiset konkurssipesän jälkihoitotoimenpiteet .....	72
3.2.2	Päästökauppain mukaiset päästöoikeuksiin liittyvät konkurssipesän velvoitteet .....	74
3.2.3	Jätelakiin pohjautuva konkurssipesän vastuu jätteen haltijana .....	78
3.2.4	Ympäristönsuojelulaki ja konkurssipesän vastuu ympäristön pilaantumisesta .....	85
3.3	Konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu muilta osin – käytäntöä ja oikeustieteen näkökohtia .....	93
3.4	Konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskenut lakiehdotus.....	95
3.4.1	Pyrkimys täsmentää konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu.....	95
3.4.2	Ehdotetun sääntelyratkaisun haasteet.....	101
3.5	Omaisuudesta luopuminen suomalaisessa konkurssissa?.....	104
<b>4</b>	<b>Konkurssitilanteita koskeva oikeustila vertailumaissa .....</b>	<b>108</b>
4.1	Johdanto .....	108
4.2	Oikeustila konkurssipesää koskevan julkisoikeudellisen ympäristövastuun osalta .....	109
4.2.1	Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen .....	109
4.2.2	Kustannusten kohtelu velkojien maksunsaantijärjestyksessä .....	117
4.2.3	Omaisuudesta luopuminen .....	119
4.3	Eräiden EU-oikeudellisten sekä kansainvälisten velvoitteiden huomioon ottaminen.....	124
4.4	Muut julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden täyttämistä konkurssitilanteissa tukevat mekanismit .....	129
4.4.1	Ympäristövakuudet .....	129
4.4.2	Ympäristölainsäädännön muut (toissijaiset) vastuutahot.....	131
4.4.3	Ympäristövastuun viimesijaiset rahoittamisen järjestelmät.....	134
4.5	Oikeustilassa tunnistetut kehittämisen tarpeet, tavoitteet ja suunnitelmat .....	135
<b>5</b>	<b>Julkisoikeudellisen ympäristövastuun sääntely Suomessa: vaihtoehtoiset mallit ja niiden arviointi.....</b>	<b>137</b>
5.1	Sääntelyvaihtoehtojen tuottamisen ja arvioinnin lähtökohdat .....	137
5.2	Julkisoikeudellisen ympäristövastuun osa-alueet konkurssissa.....	145
5.2.1	Ympäristövastuun kohdentaminen eri vastuutahoihin ja konkurssipesän sisällä .....	145
5.2.2	Konkurssipesän ympäristövastuun perusteet maavertailussa .....	147
5.2.3	Ympäristövastuun kustannusten käsittely.....	149
5.3	Vaihtoehtoiset sääntelymallit.....	151
5.3.1	Konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus.....	152
5.3.2	Konkurssipesän rajoitettu toimimisvelvollisuus .....	153
5.3.3	Konkurssipesän suppea toimimisvelvollisuus .....	158
5.4	Sääntelymallien arviointi .....	159
5.4.1	Arvioinnin kohde, tavoitteet ja kriteerit .....	159
5.4.2	Arviointi .....	162
5.4.3	Arvioinnin yhteenveto.....	176
5.5	Omaisuudesta luopumisen liittyntä ja soveltuminen sääntelymalleihin .....	179
5.6	Mallien toteuttamiseen liittyviä sääntelytekniisiä näkökohtia.....	182



<b>6 Tulokset ja suositukset</b> .....	186
6.1 Johdanto lukuun.....	186
6.2 Julkisoikeudellista ympäristövastuuta konkurssitilanteissa kuvaava käsitteistö ....	186
6.3 Julkisoikeudellisen ympäristövastuun järjestämisen tavat vertailumaissa – oikeusvertailun tulokset .....	189
6.4 Konkurssipesän toimimisvelvollisuutta koskevat sääntelymallit, luopumisinstituutio ja sääntelytekniset havainnot.....	199
6.4.1 Sääntelymallien toimimisvelvollisuuden ulottuvuudet ja kustannusten käsittely sekä mallien arviointi .....	199
6.4.2 Sääntelymalleihin liittyvä luopumisinstituutio ja sääntelymallien toteutusta koskevat sääntelytekniset suositukset .....	200
6.4.3 EU:n ympäristölainsäädännöstä erityisesti jätedirektiivin sekä Århusin sopimuksen huomioon ottaminen sääntelymalleissa .....	202
6.5 Muita havaintoja jatkotyössä huomioon otettaviksi .....	204
 <b>Liite 1 Vertailumaiden katsaukset</b> .....	 209
 <b>1 Alankomaat – maakatsaus</b> .....	 210
1.1 Taustatiedot.....	210
1.1.1 Konkurssilainsäädäntö ja -hallinto .....	210
1.1.2 Ympäristölainsäädäntö ja -hallinto.....	214
1.2 Julkisoikeudellinen ympäristövastuu konkurssitilanteissa .....	219
1.2.1 Lähtökohdat .....	219
1.2.2 Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen .....	220
1.2.3 Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu.....	226
1.2.4 Omaisuudesta luopuminen .....	229
1.2.5 Muut tukevat ohjaukset ja mekanismit (poliittiset, taloudelliset, oikeudelliset) .....	229
1.3 Oikeustilan kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat .....	230
1.4 Kokoavia havaintoja .....	231
 <b>2 Itävalta – maakatsaus</b> .....	 235
2.1 Taustatiedot.....	235
2.1.1 Konkurssilainsäädäntö ja -hallinto .....	235
2.1.2 Ympäristölainsäädäntö ja -hallinto.....	240
2.2 Julkisoikeudellisten ympäristövastuiden käsittely konkurssitilanteissa .....	245
2.2.1 Lähtökohdat .....	245
2.2.2 Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen .....	246
2.2.3 Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu.....	252
2.2.4 Omaisuudesta luopuminen .....	253
2.2.5 Muut tukevat ohjaukset ja mekanismit (poliittiset, taloudelliset, oikeudelliset) .....	255
2.3 Oikeustilan kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat .....	258
2.4 Kokoavia havaintoja .....	258

<b>3</b>	<b>Kanada – maakatsaus</b> .....	262
3.1	Taustatiedot.....	262
3.1.1	Konkurssilainsäädäntö ja -hallinto .....	262
3.1.2	Ympäristölainsäädäntö ja -hallinto.....	269
3.2	Julkisoikeudellinen ympäristövastuu konkurssitilanteissa .....	274
3.2.1	Lähtökohdat .....	274
3.2.2	Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen .....	275
3.2.3	Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu.....	281
3.2.4	Omaisuudesta luopuminen .....	283
3.2.5	Muut tukevat ohjaukeinit ja mekanismit .....	284
3.3	Oikeustilan kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat .....	287
3.4	Kokoavia havaintoja.....	288
<b>4</b>	<b>Ranska – maakatsaus</b> .....	292
4.1	Taustatiedot.....	292
4.1.1	Konkurssilainsäädäntö ja -hallinto .....	292
4.1.2	Ympäristölainsäädäntö ja -hallinto.....	297
4.2	Julkisoikeudellinen ympäristövastuu konkurssitilanteissa .....	304
4.2.1	Lähtökohdat .....	304
4.2.2	Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen .....	305
4.2.3	Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu.....	311
4.2.4	Omaisuudesta luopuminen .....	313
4.2.5	Muut tukevat ohjaukeinit ja mekanismit (poliittiset, taloudelliset, oikeudelliset) .....	313
4.3	Oikeustilan kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat .....	320
4.4	Kokoavia näkökohtia.....	320
<b>5</b>	<b>Ruotsi – maakatsaus</b> .....	324
5.1	Taustatiedot.....	324
5.1.1	Konkurssilainsäädäntö ja -hallinto .....	324
5.1.2	Ympäristölainsäädäntö ja -hallinto.....	329
5.2	Julkisoikeudellinen ympäristövastuu konkurssitilanteissa .....	335
5.2.1	Lähtökohdat .....	335
5.2.2	Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen .....	336
5.2.3	Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu.....	344
5.2.4	Omaisuudesta luopuminen .....	345
5.2.5	Muut tukevat ohjaukeinit ja mekanismit (poliittiset, taloudelliset, oikeudelliset) .....	349
5.3	Oikeustilan kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat .....	352
5.4	Kokoavia näkökohtia.....	353
<b>6</b>	<b>Saksa – maakatsaus</b> .....	356
6.1	Taustatiedot.....	356
6.1.1	Konkurssilainsäädäntö ja -hallinto .....	356
6.1.2	Ympäristölainsäädäntö ja -hallinto.....	361
6.2	Julkisoikeudellinen ympäristövastuu konkurssitilanteissa .....	366
6.2.1	Lähtökohdat .....	366

6.2.2	Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen .....	367
6.2.3	Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu .....	373
6.2.4	Omaisuudesta luopuminen .....	373
6.2.5	Muut tukevat ohjaukeinoet ja mekanismit (poliittiset, taloudelliset, oikeudelliset) .....	378
6.3	Oikeustilan kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat .....	379
6.4	Kokoavia havaintoja .....	380
<b>Liite 2 Lyhyet maakatsaukset .....</b>		<b>383</b>
<b>1</b>	<b>Iso-Britannia – lyhyt katsaus .....</b>	<b>384</b>
1.1	Lähtökohdat .....	384
1.2	Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen.....	385
1.3	Viranomaisten kustannuskorvausvaatimusten kohtelu konkurssitilanteissa .....	389
1.4	Omaisuudesta luopuminen .....	390
1.5	Yhteenveto ja oikeustilan kehittämisen suunnat.....	392
<b>2</b>	<b>Norja – lyhyt katsaus.....</b>	<b>394</b>
2.1	Lähtökohdat .....	394
2.2	Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen.....	395
2.3	Viranomaisten kustannuskorvausvaatimusten kohtelu .....	396
2.4	Omaisuudesta luopuminen .....	397
2.5	Yhteenveto ja oikeustilan kehittämisen suunnitelmat .....	399
<b>3</b>	<b>Tanska – lyhyt katsaus .....</b>	<b>400</b>
3.1	Lähtökohdat .....	400
3.2	Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen.....	401
3.3	Viranomaisten toimivaltuudet ja kustannuskorvausvaatimusten kohtelu.....	402
3.4	Omaisuudesta luopuminen .....	403
3.5	Yhteenveto ja oikeustilan kehittämisen suunnitelmat .....	403
<b>Lähteet.....</b>		<b>405</b>
<b>Liitteiden lähteet.....</b>		<b>410</b>

## LUKIJALLE

Julkisoikeudelliset ympäristövastuut konkurssitilanteissa – sääntelymallien vertailu (JUVAKOVE) -hanke toteutettiin Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan ja Helsingin yliopiston Kestävyystieteen instituutin (HELSUS), Suomen ympäristökeskuksen ja Ramboll Finland Oy:n yhteistyönä vuosien 2023–2024 aikana Valtioneuvoston vuoden 2023 VN TEAS -rahoituksella. Hanke jaettiin osatehtäviin, joissa etsittiin vastauksia hankesuunnitelmassa asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Hankkeen aikana koottiin uutta tietoa oikeusvertailun avulla, tunnistettiin ja arvioitiin Suomen kannalta mahdollisia kansallisia sääntelymalleja sekä selvennettiin julkisoikeudellisen ympäristövastuun käsitteistöä. Lisäksi koottiin tietoa jatkoselvitys- ja lisätutkimustarpeista. Oikeusvertailun pohjan muodostava tiedonhaku toteutettiin pääasiassa internet-hakujen ja kirjallisuusselvitysten avulla, joiden lisäksi lähetettiin kyselyjä vertailumaiden viranomaisille sekä akateemisille tutkijoille vertailumaissa.

Hankkeen ohjausryhmällä oli 14 kokousta. Ohjausryhmässä oli edustajat hankkeen kannalta keskeisistä ministeriöistä (OM, YM, STM, MMM, VM, TEM). Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi lainsäädäntöneuvos Mari Aalto (OM) ja jäseninä olivat erityisasiantuntija Johanna Mäkitalo (OM), hallitussihteeri Mari-Linda Harju-Oksanen (YM), lakimies Saara Karttunen (STM), hallitussihteeri Ada Ketelimäki (MMM), neuvotteleva virkamies Armi Liinamaa ja hänen jälkeensä erityisasiantuntija Atro Andersson (VM) sekä hallitusneuvos Tuula Manelius ja hänen jälkeensä johtava asiantuntija Teo Kangaspunta (TEM). Ohjausryhmä on osallistunut yleisen ohjaamistehtävänsä lisäksi aktiivisesti tutkimustyön suuntaamiseen ja raportin muotoilemiseen.

Koko hankkeen vastuullisena johtajana toimi johtava asiantuntija Outi Pyy (Syke), joka oli myös Syken hankeryhmän koordinaattori. Hankeryhmän muina jäseninä olivat professori Kai Kokko (HY), joka oli myös Helsingin yliopiston hankeryhmän johtaja, väitöskirjatutkija Mari Pihalehto (HY), professori Tuula Linna (HY), tutkija Matti Teräväinen (HY), tutkimusavustajat Johan Staffans ja Annika Lampela (HY), erikoistutkija Jouko Tuomainen (Syke), kehittämisspäällikkö Petrus Kautto (Syke), tutkija Paula Leskinen (Syke), erikoistutkija Sirkku Tuominen (Syke) ja kiinteistö- ja ympäristölakimies Tomi Rinne (Ramboll Finland Oy). Työnjako hankeryhmässä on ollut joustava ja kaikki ovat olleet mukana raportin tuottamisessa. Tiivistetysti kuvattuna pääasiallinen työnjako on ollut, että johtamisesta on vastannut Outi Pyy,

taloudesta Kari Salo, viestinnästä Sirkku Tuominen, yleisestä oikeustieteellisestä ohjauksesta ja laadunvarmistuksesta Kai Kokko ja Tuula Linna. Tiedonhankinnasta ja raporttitekstin kirjoittamisesta on kantanut päävastuun Mari Pihalehto, Kai Kokko, Matti Teräväinen, Johan Staffans, Annika Lampela, Jouko Tuomainen ja Tomi Rinne. Ohjausryhmän jäsenet ovat tuottaneet tietoa ja kommentoineet tekstejä. Lisäksi asiantuntijoiden kuulemistilaisuuteen osallistuneilta ja Webropol-kyselyyn vastanneilta saatiin arvokasta tietoa.

Hanke järjesti 31. tammikuuta 2024 asiantuntijoiden kuulemistilaisuuden, jonne kutsuttiin hankkeen keskeisimpien sidosryhmien edustajia sekä kuultaviksi että kuulemaan hankkeen oikeusvertailuun pohjautuvia tutkimustuloksia käsitteistä ja sääntelymalleista. Tilaisuuteen pyydetyn kommenttipuheenvuorot valtion ja kunnan lupa- ja valvontaviranomaisilta sekä pesähoitajien ja finanssialan edustajilta. Kuulemistilaisuuden paneelikeskustelussa olivat edustettuina valtion lupa- ja valvontaviranomainen, Suomen Luonnonsuojeluliitto sekä pesähoitajia, Konkursiasiamiehen toimistoa ja oikeustieteen tutkimusta edustaneet näkökulmat. Tilaisuuden jälkeen osanottajille lähetettiin Webropol-kysely, jossa osallistujia pyydettiin kommentteja tilaisuudessa esitellyistä käsitteistä ja sääntelymalleista sekä esittämään näkemyksiäsi julkisoikeudellisen ympäristövastuun järjestämisestä konkurssitilanteissa. Asiantuntijoiden kuulemistilaisuuteen osallistui paikan päällä 33 ja etänä 39 henkilöä. Kyselyyn saatiin vastauksia 7 henkilöltä.

Hankkeen tiedotusta- ja viestintää tukemaan perustettiin nettisivut Valtioneuvoston kanslian selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) sivuille täällä sekä Syken sivuilla täällä. Syken sivustolle avattu hankesivu toimi hankkeen yleistiedotus- ja viestintäkanavana ja johon Helsingin yliopisto linkitti sivustojensa hanketta koskeneen tiedon. Syke on vastannut sivuston päivittämisestä hankkeen edetessä.

JUVAKOVE-hankeryhmä

Syyskuu 2024

## LYHENTEET

Raportissa käytettyjen säädösten, viranomaisten ym. termien lyhenteet on koottu tähän lyhenneluetteloon. Tiettyjen konkurssitilanteita koskevien käsitteiden selkeyttäminen on ollut osa hankkeessa tehtyä tutkimusta ja täten kyseisiä käsitteitä on perusteellisemmin selostettu luvussa 2. Lisäksi yksittäisten vertailumaiden vastuujärjestelmien kannalta keskeiset termit ja relevanttien säädösten, ympäristöviranomaisten ja sääntelyratkaisujen nimet on avattu raportin liitteenä olevissa maakatsauksissa (liite 1) ja lyhyissä katsauksissa (liite 2).

<b>AVI</b>	Aluehallintovirasto
<b>CSRD- eli vastuullisuusraportointidirektiivi</b>	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2022/2464, annettu 14 päivänä joulukuuta 2022, asetuksen (EU) N:o 537/2014, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta
<b>ELY-keskus</b>	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
<b>EU</b>	Euroopan unioni
<b>GTL</b>	Geenitekniikkalaki (377/1995)
<b>HaO</b>	Hallinto-oikeus
<b>HL</b>	Hallintolaki (434/2003)
<b>HE</b>	Hallituksen esitys eduskunnalle
<b>Jätel</b>	Jätelaki (646/2011)
<b>jätedirektiivi</b>	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta
<b>kaivannaisjätedirektiivi</b>	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/21/EY, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, kaivannaisteollisuuden jätehuollosta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta
<b>kaatopaikkadirektiivi</b>	Neuvoston direktiivi 1999/31/EY, annettu 26 päivänä huhtikuuta 1999, kaatopaikoista
<b>KaivosL</b>	Kaivoslaki (621/2011)

<b>KemikaaliL</b>	Kemikaalilaki (599/2013)
<b>KemTurvL</b>	Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005)
<b>kestävyystietojen tiedonantovelvollisuusasetus</b>	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/2088, annettu 27 päivänä marraskuuta 2019, kestävyteen liittyvien tietojen antamisesta rahoituspalvelusektorilla
<b>KHO</b>	Korkein hallinto-oikeus
<b>KKO</b>	Korkein oikeus
<b>KonkL</b>	Konkurssilaki (120/2004)
<b>MAL</b>	Maa-aineslaki (555/1981)
<b>maksukyvyttömyysasetus</b>	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/848, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, maksukyvyttömyysmenettelyistä
<b>MJL</b>	Laki velkojen maksunsaantijärjestyksestä (1578/1992)
<b>OYL</b>	Osakeyhtiölaki (624/2006)
<b>PeL</b>	Suomen perustuslaki (731/1999)
<b>PelastusL</b>	Pelastuslaki (379/2011)
<b>PKL</b>	Päästökauppalaki (PKL 1270/2023)
<b>päästökauppadirektiivi</b>	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta
<b>Seveso III -direktiivi</b>	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/18/EU, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2012, vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta sekä neuvoston direktiivin 96/82/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta
<b>sijoittamista helpottava elink. taksonomia-asetus</b>	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/852, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2020, kestävästä sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta.
<b>SäteilyL</b>	Säteilylaki (859/2018)
<b>teollisuuspäästädirektiivi</b>	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen)

<b>TakSL</b>	Laki takaisinsaannista konkurssipesään (758/1991)
<b>UHKasL</b>	UHKasakkolaki (1113/1990)
<b>UK</b>	Ulosottoakaari (705/2007)
<b>VanhL</b>	Laki velan vanhentumisesta (728/2003)
<b>VJätel</b>	Voimassa olevaa jätelakia (646/2011) edeltänyt jätelaki (1072/1993)
<b>VL</b>	Vesilaki (587/2011)
<b>VMTL tai verotäytäntöönpanolaki</b>	Laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (2007/706)
<b>VYSL</b>	Voimassa olevaa ympäristönsuojelulakia (527/2014) edeltänyt ympäristönsuojelulaki (86/2000)
<b>yrityssaneerauslaki</b>	Laki yrityksen saneerauksesta (47/1993)
<b>YdinL</b>	Ydinenergialaki (990/1987)
<b>YSL</b>	Ympäristönsuojelulaki (527/2014)
<b>YVAL</b>	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017)
<b>YVD- tai ympäristövastuudirektiivi</b>	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta
<b>YVL</b>	Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (737/1994)
<b>YVKL</b>	Laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009)
<b>YVRL</b>	Laki ympäristövahinkorahastosta (1262/2022)
<b>Århusin sopimus</b>	Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, SopS 122/2004



# 1 Johdanto

## 1.1 Aluksi

Julkisoikeudelliset ympäristövastuut konkurssitilanteissa – sääntelymallien vertailu (JUVAKOVE) -hankkeella on tarkoitus tukea myöhempää lainsäädännön uudistamis- ja kehitystyötä koskien julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemaa konkurssitilanteissa. Suomen sääntelyn nykytila muodostaa perustan tämän hankkeen selvitystyölle. Julkisoikeudellisten ympäristövastuiden sääntely konkurssitilanteissa sijoittuu kahden oikeudenalan, konkurssi- ja ympäristöoikeuden rajapintaan. Kyseisten oikeudenalojen välistä keskusteluyhteyttä parannetaan kehittämällä hankkeessa yhteistä käsitteistöä. Lisäksi siinä on sovitettu yhteen (systematisoitu) näiden oikeudenalojen erilaisia näkökulmia.

JUVAKOVE-hanke on jatkoa vuoden 2018 konkurssilainsäädännön uudistushankkeelle ja sen yhteydessä tehdyille selvityksille, joiden tietopohjaa on tässä hankkeessa täydennetty tekemällä aiempaa laajempi oikeusvertailu. Hankkeessa on myös kartoitettu eräiden jäljempänä kuvattavien vertailumaiden sääntelymalleja ja -käytäntöjä siitä, miten julkisoikeudellisia ympäristövelvoitteita hoidetaan konkurssitilanteissa. Hankkeessa on tunnistettu muun muassa aiheuttamisperiaate (*polluter pays principle*) huomioon ottaen eri maiden erilaisia tapoja kohdentaa julkisoikeudellinen ympäristövastuu eri toimijoihin konkurssin aikana. Lisäksi Euroopan unionin (EU:n) sääntely ja Århusin sopimus<sup>1</sup> ovat kehystäneet hankkeen selvitystyötä. Viime kädessä JUVAKOVE-hanke tähtää sellaisiin arvioitaviin sääntelymalleihin ja yleisiin tarkasteluihin sääntelyteknisistä ratkaisuista, joilla voidaan tukea lainsäädännön kehittämistä tulevaisuudessa.

Tarve selvittää nykyistä oikeustilaa konkurssitilanteissa on tunnistettu oikeus- ja viranomaiskäytännössä sekä oikeuskirjallisuudessa (ks. luku 1.2). Aiemmin julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden asemaa konkurssitilanteissa on selvitetty muun muassa oikeusministeriön mietinnössä vuonna 2018<sup>2</sup>. Mietinnön pohjalta laaditussa hallituksen esityksessä konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 221/2018 vp) oikeustilaa ehdotettiin selkiytettäväksi

---

1 Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, SopS 122/2004.  
2 Oikeusministeriö 2018.

konkurssilain 16 a lukuun otettavilla, konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun määrittävillä säännöksillä. Ehdotettu luku poistettiin kuitenkin sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 69/2018 vp) todettiin, ettei Suomen perustuslain (PeL 731/1999) 15 §:ssä turvatus omaisuudensuojan ja PeL 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarvetta ollut esityksessä otettu riittävästi huomioon. Eduskunnan asiassa antamassa lausumassa on edellytetty, että hallitus valmistelee konkurssipesän ympäristövastuuta koskevat säännökset, joissa otetaan tasapainoisesti huomioon sekä velkojien oikeus maksunsaantiin että ympäristöperusoikeuden näkökohdat (HE 221/2018 vp - EV 311/2018 vp).

Julkisoikeudellisen ympäristövastuun kehittäminen konkurssissa on osa laajempaa EU:n kestävyysmurrosta ja yritysten vahvistuvaa yhteiskuntavastuuta<sup>3</sup>. Yhteiskunnallinen muutos aiempaa vastuullisempaan ja kestävämpään yritystoimintaan korostaa myös ympäristövastuisiin varautumista ja niiden asianmukaista huolehtimista jo ennen konkurssia. Aina tämä ei kuitenkaan onnistu, vaan vastuita, esimerkiksi jätehuollosta, jää myös konkurssipesälle. Merkittävät haitalliset ympäristövaikutukset syntyvät ennen kaikkea yritystoiminnassa, joten tässä hankkeessa tarkastelun lähtökohtana on erityisesti julkisoikeudellisia ympäristövastuita laiminlyöneiden oikeushenkilöiden, yleisesti sanottuna yritysten, konkurssitilanteet. Kestävyysmurros ja yhteiskuntavastuu merkitsevät oikeustilan kehittämistarvetta, jossa yhtenä vaikuttavana tekijänä on julkisen hallinnon ja valtion muuttuva rooli suhteessa yrityksiin. Samalla yleisesti ympäristövastuusäntelyn uudistamisessa olisi tunnistettava konkurssitilanteita silmällä pitäen yrityksiin kohdistuvat talous- ja kilpailuvaikutukset. Tässä tarkoituksessa selvityshankkeen taustaksi on tunnistettu kaksi yritystalouden näkökulmaa.

Ensinnäkin konkurssitilanteissa säänneltävien julkisoikeudellisten ympäristövastuiden tulisi olla yritysten kilpailuasetelmien kannalta mahdollisimman neutraaleja, ja kestävyysmurroksessa oikeastaan kannustaa yrityksiä kestäväan ja vastuulliseen liiketoimintaan aiheuttamatta kilpailun vääristymistä tai negatiivisia ohjausvaikutuksia yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn tavara-, palvelu- ja rahoitusmarkkinoilla. Selkeä konkurssitilanteiden julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskeva sääntely auttaa velallisten yritysten rahoittajia, tavarantoimittajia sekä muita konkurssivelkojia ennakoimaan mahdollisen konkurssin riskit ja varautumaan mahdollisuuksien mukaan näihin riskeihin (mm. vakuuksin, vakuutusin ja korkotasolla). Toki kaikilla konkurssivelkojilla ei ole samanlaisia mahdollisuuksia varautua ennalta

3 Kestävyysmurros näkyy esimerkiksi Euroopan vihreän kehityksen ohjelman, COM(2019) 640 final, joka on konkretisoitunut EU:ssa esimerkiksi yhteiskuntavastuuta ja ympäristönsuojelua edistävän yritysvastuusäntelyn vahvistumisena.

velallisen konkurssista syntyviin tappioihin, mikä sekin on otettava hankkeessa huomioon. Joka tapauksessa selkeällä vastuusäätelyllä tuetaan konkurssi- ja ympäristöriskialttiita toimijoita vahinkotilanteiden syntymisen ennaltaehkäisyyn ja muutoinkin ympäristövahinkoriskien hallintaan ennen konkurssia. JUVAKOVE-hankkeessa kehitetään sääntelymalleja tehtävänannon mukaisesti julkisoikeudelliselle ympäristövastuulle konkurssitilanteissa. Mallintamista ennen on rajauksena tunnistettu sellaiset konkurssitilanteiden realiteetit kuten konkurssin raukeaminen varojen puuttumisen vuoksi tai konkurssipesän konkurssi.

Toiseksi oikeustilan kehitysmahdollisuuksia arvioitaessa on perinteisen säädösperusteisen normiohjauksen ohella tärkeää ottaa huomioon myös yritysten itse-sääntelyn, kestävän rahoituksen ja rahoitussektorin ohjausmekanismien sekä standardien kaltaisia taustatekijöitä. Parhaimmillaan selkeä ja vakaa sääntely-ympäristö luo uusia markkinoita muun muassa kiertotaloutta tukeville palveluille ja ratkaisuille. Julkisoikeudellisten ympäristövastuiden selkiyttämisen kannalta tämä tarkoittaa konkurssitilanteita koskevia sääntelymalleja, jotka osaltaan edistävät paitsi yleisesti kestävästä taloudellisesta toiminnasta myös erityisesti yhteiskunta-vastuullista toimintaa tukevien yritysten kilpailukykyä ympäristönsuojelun tasosta tinkimättä. Sen lisäksi tulee ottaa huomioon se, että velkojat eivät tekisi valintaa konkurssin ja yrityssaneerauksen välillä esimerkiksi sen mukaisesti, miten ympäristövastuu vaikuttaa. Jos konkurssi tarkoittaa, että velkojat voivat välttää ympäristövahinkojen aiheuttamat kustannukset pesässä, mutta yrityssaneerauksessa toimintaansa jatkavan yrityksen tulee ottaa niistä vastuu, saattaisi velkojilla olla houkutus hakea konkurssia yrityksen saneeraamisen sijasta. Suomessa tämä tosin on epätodennäköistä, sillä lähes aina yrityssaneerausta hakee velallinen eikä velkoja.

Näihin yritystoiminnan näkökohtiin palataan tarkemmin arvioitaessa sääntelymalleja erityisesti taloudellisen toiminnan kestävyiden näkökulmasta.

## 1.2 Nykytila ja sen haasteet

Konkurssiin asetettujen toiminnanharjoittajien aiemmin aiheuttamat tai konkurssin aikana aiheutuvat ympäristöhaitat tai niiden riskit ovat ongelmallisia niin viranomaisten, toiminnanharjoittajien kuin vahingon- ja haitankärsijöidenkin kannalta. Konkurssitilanteiden asettama haaste voidaan nähdä kahtalaisena. Ensinnäkin kyse on ympäristöhaittojen korjaamiseen tai ehkäisemiseen tarvittavien varojen puutteesta. Käytännössä suuri osa konkurseista ei pääty jakoluettelon vahvistamiseen ja lopputilitykseen, vaan usein konkurssi raukeaa menettelyn jatkamiseen tarvittavien varojen puutteen vuoksi pesäluettelon laatimisen jälkeen. Vaikka myös osa

jatkuneista konkurssimenettelyistä päättyy siihen, ettei jakokelpoisia varoja lopulta juurikaan ole, on kuitenkin toisinaan myös konkurssipesiä, joissa olisi varoja pesään kuuluvaan omaisuuteen liittyvistä ympäristövastuista tai ainakin osan niistä huolehtimiseen. Nämä ympäristövastuut voivat koostua esimerkiksi kiinteistöllä varastoidun jätteen poiskuljetuksen tai muun käsittelyn järjestämisestä, pilaantuneen maa-alueen puhdistamisesta tai kaivoksen vesienhallinnasta sekä toiminta-alueen kunnostamisesta. Konkursiin asettamisen jälkeen velallinen ei kuitenkaan enää käytä määräysvaltaa omaisuuteensa, vaan se on siirtynyt konkurssipesän hallintaan. Näiltä osin oikeustilan ongelmallisuus liittyy nykyisen lainsäädännön sisältöön. Julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta ja siitä seuraavien kustannusten mahdollisesta etuasemasta konkurssitilanteissa ei ole säädetty konkurssilaisa (KonkL 120/2004) eikä myöskään kattavasti ympäristölainsäädännössä, minkä seurauksena julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kohtelu konkurssitilanteissa on jäänyt suurelta osin oikeudellisesti epäselvään tilaan.

KonkL 1:1.2:n mukaan konkurssi on velallisen kaikkia velkoja koskeva maksukyvyttömyysmenettely, jossa velallisen omaisuus käytetään konkurssisaatavien maksuun. Konkursin tarkoituksena on siten likvidointi eli velallisen toiminnan päättäminen ja jäljellä olevan varallisuuden arvon jakaminen velkojille. Tämän selvityksen näkökulmasta kyse on myös konkurssiin asetetun velallisen taloudellisen toiminnan ympäristön kannalta kestävästä ja hallitusta alasajosta. Ympäristön kunnostamistoimiin ryhtyminen saattaakin olla myös konkurssioikeudellisesti perusteltavissa tilanteissa, joissa ympäristön hyväksi tehtävien toimien odotettavana seurauksena on pesään kuuluvan omaisuuden arvonnousu. Esimerkiksi kiinteistön maaperän puhdistamiseen ryhtyminen saattaa siis olla myös velkojien taloudellisen edun mukaista parhaan kiinteistön realisointituloksen varmistamiseksi. Julkisoikeudellisen ympäristövastuun kohdentumisen kannalta haasteellisimpia ovatkin konkurssipesät, joissa ympäristön ennallistamiskustannukset ylittävät pesän omaisuuden, kuten siihen kuuluvan kiinteistön käyvän arvon. Tällöin konkurssipesällä ei velkojakollektiivina ole välttämättä intressiä ilman selviä lain vaatimuksia suorittaa toimenpiteitä ympäristön tilan parantamiseksi. Julkisoikeudellinen ympäristövastuu konkurssitilanteissa, joissa voi olla kyse merkittävien ympäristöhaittojen ehkäisemisestä tai poistamisesta, olisikin voitava määritellä ja kohdistaa nykyistä selkeämmin lainsäädännössä.

Julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden luonteesta seuraa, että oikeustilan puutteellisuus vaikeuttaa yhtäältä viranomaisten mahdollisuutta suojella ympäristöä yleisenä etuna, toisaalta koskettaa konkurssimenettelyn asianosaisia, erityisesti velkojia. Samalla ympäristövastuun laiminlyönti konkurssissa vaikuttaa laajempaan joukkoon yksityisiä haitankärsijöitä sekä erityiseen vireillepanoon oikeutettuja. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen

ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, joten tämä kolmansien suoja palautuu viime kädessä PeL 20 §:n mukaiseen ympäristöperusoikeuteen, mikä on otettava huomioon sääntelyä uudistettaessa. Ympäristöperusoikeus sisältää myös kaikkien vastuun ympäristöstä. Ympäristövastuujärjestelmän kattavuudessa ilmenneet puutteet sekä konkurssitilanteita koskevan oikeustilan tulkinnanvaraisuus johtivat 2010-luvulla useisiin tilanteisiin, joissa erityisen merkittäviä riskejä aiheuttavia toimintoja harjoittavien yritysten konkurssissa viranomaiset ovat joutuneet ehkäisemään ja rajoittamaan haitallisia ympäristövaikutuksia sekä korjaamaan aiheutuneita vahinkoja valtion talousarvio-määrärahoilla ja lisätalousarvioiden puitteissa. Sellainen tilanne syntyi esimerkiksi Hituran kaivoksen sulkemisesta Nivalassa, mikä on toteutettu pääasiassa valtion varoin, joskin yhteistyössä konkurssipesän kanssa.

Vastuusääntelyn tulkinnanvaraisuus on vaikeuttanut ympäristöviranomaisten toimintaa esimerkiksi hallintopakon käyttämisessä ja kohdentamisessa. Toisaalta erityisesti ympäristön kannalta vähemmän kriittiset konkurssitilanteet ovat voineet johtaa siihen, että julkisoikeudelliset ympäristövastuut ovat jääneet hoitamatta tai niiden hoitaminen on merkittävästi hidastunut. Nykyisen oikeustilan epäselvyys on vakava puute, eikä tilanne ole tyydyttävä lainsäädännön ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden kannalta. Laajemmin tarkasteltuna epäselvä oikeustila voi heikentää myös yritysten kilpailuasetelmia muun muassa rahoituksen saatavuuteen ja hintaan liittyvien vaikutusten kautta.

## 1.3 Hankkeen toteuttaminen

### 1.3.1 Lähtökohdat ja tavoitteet

Julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden täyttäminen konkurssitilanteissa ei ole ainoastaan kansallinen ongelma. Kyse on myös EU:n tasolla ja kansainvälisesti tunnistetusta konkurssioikeuden (yksityisoikeudellinen näkökulma) ja ympäristöoikeuden (julkisoikeudellinen näkökulma) rajapintaan sijoittuvasta sääntelyhaasteesta. Nämä seikat tunnistaen selvityksen tarkoituksena on sovittaa yhteen näiden kahden oikeudenalan tavoitteita sekä erityisesti oikeusvertailun avulla tukea julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kohtelua konkurssitilanteissa ohjaavan sääntelyn kehittämistä. Tavoitteena on myös kehittää käsitteistöä sekä tuottaa päätöksenteon tueksi tietoa ja vaikutuksiin perustuvia arvioita julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden sekä tarkemmin konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun vaihtoehtoisista sääntelytavoista konkurssitilanteissa. Viimekätisenä tavoitteena on tuottaa sääntelymallit erilaisine vaihtoehtoineen ja arviointineen tukemaan myöhemmin valmisteltavaa lainsäädäntöä. Edellä kuvattujen

tavoitteiden toteuttamiseksi on tunnistettu kansainvälisestä vertailuaineistosta Suomeen mahdollisesti soveltuvia käytäntöjä ja ideoita (*legal transplants*) sekä sovitettu näitä oikeusvertailussa havaittuja sääntelyinnovaatioita, esimerkiksi omaisuudesta luopumisesta, konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta kehittävien sääntelymallien arvioinnin yhteyteen. Hankkeen analyysissä on syvennetty konkurssilain uudistamistyössä ja kansallisen ympäristövastuujärjestelmän kehittämisessä aiemmin koostettua tietopohjaa sekä lisätty tietoa konkurssin koskevan ympäristövastuulainsäädännön kansainvälisistä kehityssuunnista.

Tutkimushanke tuottaa tietoa siitä, millaisia ratkaisuja eri valtioissa on julkisoikeudellisten ympäristövastuiden käsittelystä konkurssitilanteissa sekä mahdollisista kehityssuunnista. Hankkeessa on analysoitu ja vertailtu eri laajuisia ja tavoitteiltaan erilaisia tapoja käsitellä julkisoikeudellisia ympäristövelvoitteita ja niiden kustannustaakan kohdentamista konkurssitilanteissa. Tavoitteena on myös tuottaa arvioita eri intressien ja ympäristölainsäädännön tavoitteiden toteutumisesta eri vaihtoehtoisissa, minkä vuoksi maakatsausten yhteydessä on pyritty saamaan tietoa myös vertailumaiden järjestelmien käytännön toimivuudesta. Maakatsaukset ovat tukeneet myös hankkeen tavoitetta täsmentää konkurssitilanteiden ympäristövastuita koskevaa ja siihen liittyvää oikeudellista käsitteistöä. Näillä tiedoilla on katsottu olevan merkitystä tulosten jatkotyöstämisen kannalta.

Tutkimusaiheen rajausten lähtökohtana on ollut edellä kuvattu konkurssilain tarkistamista koskenut hallituksen esitys sekä sitä taustoittanut oikeusministeriön valmistelutyö. Tältä pohjalta Suomen ja vertailukohteiden ympäristölainsäädännön tarkastelussa on keskitytty erityisesti sellaisiin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttaviin toimintoihin, joissa kyse on päästöjen syntymisestä tai jätehuollon järjestämisestä. Hankkeessa ei ole yksityiskohtaisesti tarkasteltu ympäristövastuudirektiivin (2004/35/EY) tarkoittamia luontovahinkoja (ml. vesistöt) tai luonnon monimuotoisuuden suojeluun liittyviä ennallistamistarpeita. Tietopohjaa on tältä osin kuitenkin kartutettu ottamalla huomioon EU:n komission selvityshankkeissa laadittuja ympäristövastuudirektiivin toteutusta ja toimeenpanoa koskevia raportteja, joita on käytetty tiedonlähteinä. Hankkeen rajauksia ja painopisteitä tuodaan tarkemmin esille tämän johdantojakson päättävässä luvussa 1.5, jossa hanke on asemoitu nykyiseen ympäristövastuu- ja maksukyvyttömyysjärjestelmien kokonaisuuteen Suomessa.

Hankkeessa tarkastellut eri maiden sääntelykokonaisuudet vaihtelevat tyypiltään ja painopisteiltään muun muassa siinä suhteessa, miten laaja vastuu julkisoikeudellisista ympäristövelvoitteista voi kuulua konkurssipesälle, onko niiden täyttämisen kustannuksia säännelty velkojien maksunsaantijärjestyksessä sekä tuntee oikeus-tila mahdollisuutta niin kutsuttuun omaisuudesta luopumiseen (hylkäämiseen).

Kunkin maan sääntely koostuu eri säädöksiin sisältyvistä yksityiskohdista, joissa on kuitenkin osittain yhtenäisiä piirteitä. Vertailukohteiden vastuujärjestelmien moninaisia sidonnaisuuksia kulloinkin kyseessä olevan oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen ei ole ollut mahdollista kuvata täydellisesti. Raportissa keskitytään antamaan yleiskuva eri maiden järjestelmistä.

### 1.3.2 Vertailumaiden valintakriteerit ja tutkimusmenetelmät

Hankkeen oikeusvertaileva osuus on toteutettu laatimalla vertailukohteiksi valituista maista syvällisempi katsaus, minkä ohella yleisluonteisia tietoja on hankittu myös muiden Euroopan maiden järjestelmistä suoraan sekä EU:n yhteydessä toimivan IMPEL-verkoston kautta. Vertailun kohdemaat on valittu hankkeen aluksi suoritettussa alkukartoituksessa kerättyjen tietojen pohjalta hankkeen ohjausryhmässä. Tässä alkukartoituksessa kiinnitettiin huomiota vertailumaiden oikeusjärjestysten ja yhteiskuntarakenteiden riittävään samankaltaisuuteen Suomeen verrattuna sekä vertailumaiden oikeustilan merkityksekkäisiin piirteisiin hankkeen tietotarpeiden näkökulmasta. Tältä pohjalta valitut hankkeen vertailumaat ovat **Ruotsi, Alankomaat, Itävalta, Saksa, Ranska ja Kanada**. Tämän lisäksi selvityksessä on hyödynnetty myös maavertailussa tehtyihin tutkimuskyselyihin **Norjasta, Tanskasta** sekä **Iso-Britanniasta** saatuja vastauksia. Hankkeessa tarkastelluista maista EU:n jäseniä ovat Ruotsi, Itävalta, Saksa, Ranska, Alankomaat sekä Tanska. Århusin sopimukseen ovat puolestaan sitoutuneet kaikki muut maat paitsi Kanada.

Tarkemmin hankkeen vertailumaiden valinnan taustalla vaikuttivat yleisen vertailukelpoisuuden ohella seuraavat erityisperusteet. **Ruotsissa** konkurssipesän ympäristövastuun keskiössä on kysymys pesän asemasta toiminnanharjoittajana eli tahona, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus ryhtyä toimenpiteisiin ilmenneiden ympäristöhaittojen vuoksi. **Saksassa** oikeustila on Ruotsin tyyppinen siinä mielessä, että konkurssipesällä on tunnustettu ympäristölainsäädännön nojalla olevan tietyin edellytyksin julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen perustuva toimimisvelvollisuus. Kuitenkin konkurssipesällä on tunnustettu myös mahdollisuus luopua omaisuudesta ja näin vapautua siihen liittyvästä julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta eräissä tilanteissa. **Alankomaissa** konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu on muotoutunut oikeuskäytännössä, jossa korkeimmat tuomioistuimet ovat lähestyneet kysymystä erityisesti pesänhoitajan lakisääteisen aseman ja massavelan määrittelyn kautta. **Kanadassa** julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kustannuksille on säädetty tietynlainen etusija, minkä lisäksi konkurssipesän vastuun sisältö on muotoutunut oikeuskäytännössä, jossa korkein oikeus on tehnyt erottelun velkojen ja ympäristölainsäädäntöön perustuvan toimimisvelvollisuuden välillä. **Ranskassa** erityisesti laitosten turvallinen alasajo ja

ympäristövaikutusten hallinta on pyritty järjestämään hiljattain toteutetussa lainsäädäntöratkaisussa, minkä lisäksi lainsäädäntöön on sisällytetty myös eräitä muita vastuumekanismeja konkurssitilanteissa ilmenneiden ongelmatilanteiden takia. **Itävallassa** julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden asemaa on hahmotettu oikeuskäytännössä yhtäältä hallinto-oikeudellisesta, toisaalta siviilioikeudellisesta näkökulmasta, ja järjestelmä tuntee myös konkurssipesän mahdollisuuden luopua arvoltaan negatiivisesta omaisuudesta.

Hankkeen toteutuksessa on käytetty useita tiedonhankintatapoja ja tutkimusmenetelmiä. Teoreettisen tarkastelukehikon perusteella tutkimus kytkeytyy useaankin tieteenalaan tai tutkimussuuntaukseen. Ensivaiheessa vertailumaiden järjestelmiä on tarkasteltu oikeusvertailevin menetelmin. Perinteisen lainopin säännösten tulkintaan ja systematisointiin palautuvaa metodologiaa on hyödynnetty pyrittäessä sääntelysivallön johdonmukaiseen ja yhtenäiseen kuvaamiseen (koherenssiin ja konsistenssiin). Kirjallisuuskatsauksen ja avoimien tietolähteiden ohella keskeinen tiedonhankintatapa on ollut vertailumaiden eri asiantuntijatahoille (viranomaisille, yliopistoille sekä yksityisille asiantuntijoille, kuten asianajotoimistoille) lähetetyt tutkimuskyselyt. Vieraista oikeusjärjestelmistä laadittuja katsauksia on täydennetty lainsäädäntötutkimuksen eli sääntelytutkimuksen (regulaatiotutkimuksen) keinoin, arvioimalla vertailumaista tunnistettujen sääntelyinnovaatioiden sopivuutta kansalliseen ympäristövastuun sääntelyjärjestelmään ja ylipäättään tällaisten sääntelyinnovaatioiden (*legal transplants*) toimivuutta Suomessa. Tällöin tietotarve on osaltaan kohdistunut sääntelyn ohjausvaikutuksiin, joilla taloudellista toimintaa voidaan osaltaan ohjata vastuulliseen ja kestäväan suuntaan. Käyttökelpoisten ja potentiaalisten sääntelyvaihtoehtojen uhkia, mahdollisuuksia, heikkouksia ja vahvuuksia on tunnistettu selvitystyön eri vaiheissa. Säädösuodistusten vaikuttavuutta on edelleen selvitetty arviointitutkimuksen lähestymistapoja soveltaen.

Selvitystyön tuloksena on esitetty vertailumaista kerättyihin tietoihin pohjautuva analyysi mahdollisista eri sääntelymalleista julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kohtelun järjestämiseksi konkurssitilanteissa. Näitä tuloksia on edelleen työstetty hankkeen yhteydessä järjestetyssä asiantuntijatilaaisuudessa käydyn keskustelun pohjalta. Asiantuntijatilaisuuden jälkeen on toteutettu myös Webropol-kysely, jolla osaltaan on testattu hankkeessa kehitettyjen käsitteiden ja mallien toimivuutta ja jonka tulokset on esitelty hankkeen ohjausryhmälle. Varsinaisten raportin sisältöä koskevien päätelmien tekemistä varten otannan on kuitenkin todettu jääneen liian suppeaksi, joten kyselyä ei ole otettu raportin liitteeksi.



### 1.3.3 EU:n ja kansainvälisen sääntelykehityksen huomioon ottaminen

Vertailukohteiden oikeustilaa selvittäessä sekä sääntelymalleja muotoiltaessa ja analysoitaessa on tunnistettu liityntöjä EU:n ja kansainväliseen oikeuteen. Konkurssioikeuden näkökulmasta EU:n tasoinen sääntely toteutuu pitkälti maksukyvyttömyysasetuksessa<sup>4</sup>, jolla osaltaan pyritään turvaamaan unionin sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Asetuksessa säännellään unionin jäsenvaltioiden kesken toimivallasta aloittaa maksukyvyttömyysmenettely, sovellettavasta laista, menettelyjen koordinoinnista sekä menettelyssä tehtyjen päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta. Siinä ei kuitenkaan ole perustettu ylikansallista konkurssimenettelyä, vaan jokaisella jäsenvaltiolla säilyy oikeus päättää omasta konkurssilainsäädännöstään<sup>5</sup>.

Ympäristöoikeuden näkökulmasta EU:n merkitys tarkasteltavassa kysymyksessä näyttäytyy huomattavasti voimakkaampana, sillä merkittävä osa kansallisesta ympäristölainsäädännöstä palautuu nykyisin unionin tasolle. EU:n ympäristödirektiiveissä säädetään muun muassa toiminnanharjoittajien, jätteen haltijoiden (nykyisten ja aiempien) ja jätteen tuottajien vastuista eri yhteyksissä tavoilla, joiden tulkinta voi ohjata kansallisen sääntelyn mukaisten ympäristövelvoitteiden kohtelua konkurssitilanteissa. Oikeusvertailussa on tunnistettu näitä tulkintoja sekä niiden taustatekijöitä vertailumaista. Täydellinen EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon läpikäynti ei kuitenkaan ole ollut hankkeen puitteissa mahdollista, vaan hankkeessa on keskitytty ympäristön pilaantumisen torjunnan kannalta keskeisimpiin direktiiveihin, kuten EU:n jätedirektiiviin (2008/97/EY), teollisuus- päästödirektiiviin (2010/75/EU), ympäristövastuudirektiiviin (2004/35/EY), kaivannaisjätedirektiiviin (2006/21/EY) sekä kaatopaikkadirektiiviin (1999/31/EY).

Tämän hankkeen tutkimusasetelman kannalta keskeinen on EU:n jätedirektiivi, joka Suomessa on vaikuttanut konkurssipesällä nähdyn jätehuoltovastuun taustalla. EU:n jätedirektiivissä säädetään ympäristöä ja ihmisten terveyttä suojaavista

4 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/848, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, maksukyvyttömyysmenettelyistä.

5 EU:ssa on myös annettu erityisesti yritysten saneerausmenettelyitä ja yrittäjien velkajärjestelyitä sekä eräitä kaikkien maksukyvyttömyysmenettelyiden tehokkuuteen liittyviä seikkoja harmonisoinut direktiivi 2019/1023 (maksukyvyttömyysdirektiivi). Euroopan komission on antanut myös uuden direktiiviehdotuksen tietyjen maksukyvyttömyyslainsäädännön yksityiskohtien yhdenmukaistamisesta, COM(2022) 702 final. Tämä maksukyvyttömyyssääntely ei ole kuitenkaan tämän hankkeen selvitystyön kannalta keskeistä aineistoa. Tässä selvityksessä tarkasteltavat sääntelymallit ovat viime kädessä Suomessa kansallisesti toteutettavan konkurssia koskevan lainsäädännön tukena.

toimenpiteistä, joilla ehkäistään tai vähennetään muun muassa jätteen syntymisen ja jätehuollon aiheuttamia haittavaikutuksia (1 artikla). Jätedirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan, että jätehuolto tapahtuu vaarantamatta ihmisten terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä (13 ja 15 artiklat)<sup>6</sup>. Direktiivin 14 artiklassa ilmaistun aiheuttamisperiaatteen mukaan tämä tarkoittaa, että jätteen alkuperäisen tuottajan taikka nykyisen tai aiemman jätteen haltijan tulee vastata jätehuollon kustannuksista. Jätedirektiivissä itsessään ei kuitenkaan ole nimenomaisesti määritetty, mitä tahoa tulee pitää jätteen haltijana esimerkiksi konkurssitilanteissa. Suomessa korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) oikeuskäytännössä konkurssipesää on pidetty jätedirektiivissä tarkoitettuna jätteen haltijana.

Uuden julkisoikeudellisen ympäristövastuun kohtelua konkurssitilanteissa määrittävän sääntelyn valmistelussa on tarpeen ottaa huomioon myös EU:n kestävyysmurroksen, eli kehitteillä olevan uuden EU:n vihreää siirtymää<sup>7</sup> toteuttavan ja sisämarkkinoiden kestävyteen pyrkivän, sääntelyn signaalit. Kansallisten lainsäädäntöehdotusten ei tulisi siis olla tavoitteiltaan tai lähtökohdiltaan ristiriidassa tai luoda ilmeisiä jännitteitä suhteessa esimerkiksi 24.5.2024 hyväksytyyn yritysten huolellisuusvelvollisuutta koskevaan direktiiviin eli nk. yritysvastuudirektiiviin (KOM (2022) 71 lopullinen). Direktiivissä EU:ssa toimiville suurille, vähintään 1 000 työntekijän ja 450 miljoonan euron liikevaihdon yrityksille asetetaan velvollisuus tunnistaa, lieventää ja pysäyttää niiden omasta ja liikekumppaneiden toiminnasta ihmisille ja ympäristölle aiheutuvia haitallisia vaikutuksia. Muita esimerkkejä ympäristölliseen kestävyteen ja vihreään siirtymään sekä ympäristöriskien syntymisen ennalta ehkäisyä markkinoilla ohjaavasta EU:n lainsäädäntökehityksestä ovat muun muassa uudistettu CSRD- eli vastuullisuusraportointidirektiivi (2022/2464/EU), sijoittamista helpottava eli nk. taksonomia-asetus (2020/852/EU) ja kestävyystietojen tiedonantovelvollisuusasetus (2019/2088/EU).

Edelleen tässä tarkoitettua lainsäädäntöä kehitettäessä on tunnistettava julkisoikeudellisiin ympäristövelvoitteisiin kytkeytyvät kolmansien, kuten haitankärsijöiden ja muiden vireillepanoon oikeutettujen, oikeudet. Kansainvälisellä tasolla näitä seikkoja koskee Århusin sopimus yleisön tiedonsaannista sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. Århusin sopimuksessa osapuolet (joihin

6 Ks. EUTI:n tuomio 7.9.2004, Van de Walle ym., C-1/03, ECLI:EU:C:2004:490; tuomio 24.6.2008, Commune de Mesquer, C-188/07, ECLI:EU:C:2008:359; tuomio 16.7.2009, Futura Immobiliare ym., C-254/08, ECLI:EU:C:2009:479 ja tuomio 30.3.2017, VG Čistoća, C-335/16, ECLI:EU:C:2017:242.

7 KOM (2019) 640 lopullinen. Komission tiedonanto, Euroopan vihreän kehityksen ohjelma.

Suomi kuuluu sekä suoraan että EU:n jäsenvaltiona) ovat sitoutuneet sopimuksen määräysten mukaisesti täyttämään kyseisen sopimuksen 1 artiklan mukaiset tavoitteet edistää nykyiseen sukupolveen ja tuleviin sukupolviin kuuluvien oikeutta elää heidän terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä takaamalla yleisölle oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa. Tämän hankkeen tutkimusasetelman kannalta keskeiset määräykset käyvät ilmi erityisesti sopimuksen 9 artiklasta koskien yleisön muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta. Tässä selvityksessä tarkastellaan jäljempänä vain Århusin sopimuksen mukaista vireillepano-oikeutta.

Erityinen vireillepano-oikeus on toteutettu Suomessa erinäisissä ympäristölaeissa niin, että asianosainen, esimerkiksi toiminnan haitallisten ympäristövaikutusten kohteena oleva naapuri, tai tietyt edellytykset täyttävä luonnonsuojelujärjestö voi vaatia viranomaista käynnistämään hallintopakon ympäristölainsäädännön vastaisesti toimivaa toiminnanharjoittajaa kohtaan. Viranomaisen päätös asiassa on valituskelppoinen. Myös toiminnanharjoittajan konkurssitilanteissa olisi varmistettava, että edellä mainittujen kolmansien oikeus vaikuttaa tällä tavoin elinympäristöönsä säilyy. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tähän seikkaan huomiota lausunnossaan (PeVL 69/2018 vp, s. 5), kun konkurssilain uudistusehdotuksesta olisi valiokunnan mukaan seurannut se, että haitankärsijöiden vireillepano-oikeutta valvontaviranomaisessa ympäristöhaitan poistamiseksi rajoitetaan.

Esimerkiksi roskaantuneen kiinteistön naapureilla on mahdollisuus jätelain (JäteL 646/2011) 134 §:n nojalla panna kirjallisesti vireille kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa vaatimus, että viranomainen määrää JäteL 75 §:n mukaisesti tarvittavine tehosteineen konkurssipesän kiinteistön haltijana siivoamaan roskaamiskiellon vastaisesti likaantuneen kiinteistön. Tässä hankkeessa keskitytään kuitenkin selvittämään erilaisia sääntelymalleja siitä, missä laajuudessa konkurssipesälle voidaan ylipäätään asettaa julkisoikeudellisen vastuuseen perustuva toimimisvelvollisuus. Hankkeessa ei siten tarkastella edellä kuvattua hallintopakon vireillepano-oikeutta laajemmin näitä konkurssipesän julkisoikeudellisiin ympäristövastuusiin liittyviä osallistumismenettelyitä.

## 1.4 Raportin rakenne

Tämän raportin johdantojakson (1 luku) päättävässä 1.5 luvussa tarkennetaan hankkeen tutkimustehtävän asemoitumista suhteessa ympäristövastuu- ja maksukyvyttömyysjärjestelmien kokonaisuuteen ja rakenteisiin. Raportin luvussa 2 tarkastellaan ympäristövastuun ja konkurssimenettelyn keskeisiä käsitteitä.

Luvussa 3 esitetään yleiskuva Suomen nykyisestä konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskevasta oikeustilasta ottaen huomioon vastuun syntymiskriteerit, syntyhetki sekä vastuun sisältö konkurssia edeltävistä ja konkurssin aikana syntyvistä velvoitteista suhteessa hallintopakkoon sekä panttivelkojan vastuisiin. Luvussa 4 esitetään hankkeessa toteutetun oikeusvertailun kokoavat tutkimustulokset ja havaintojen päälinjat. Luku muodostaa vertailumaista koostettujen tietojen pohjalta kokonaisuutena kuvan siitä, miten julkisoikeudelliset ympäristövelvoitteet asettuvat maksukyvyttömysoikeuden yhteyteen vertailumaissa. Luvussa 5 esitetään lähtökohdat, tavoitteet ja kriteerit vertailumaista tunnistettujen sääntelymallien arvioinnille sekä toteutetaan samalla arviointia. Luvussa 6 kootaan yhteen hankkeen keskeiset tulokset ja suositukset.

Raportin liitteenä 1 ovat vertailumaakohtaiset katsaukset. Maakatsaukset sisältävät taustoituksen kunkin vertailumaan konkurssi- ja ympäristösääntelyyn sekä julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden käsittelyä jäsentävän ja arvioivan analyysin. Tässä jäsenyksessä on yhtäältä tukeuduttu 2. luvussa tarkemmin kuvattavaan käsitteistöön. Toisaalta maakatsaukset ovat auttaneet näiden käsitteiden muotoilussa. Täydentävästi maakatsauksissa kuvataan erityyppisiä (oikeudellisia, taloudellisia ja poliittisia) mekanismeja, jotka tukevat julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden täyttämistä konkurssitilanteissa. Näiden tietojen pohjalta maakatsauksessa esitetään kokonaisarvio vertailukohteen oikeusjärjestelmän kokonaisuudesta vallitsevan oikeustilan ja eri intressien tasapainotuksen kannalta. Lopuksi kiinnitetään huomiota hankkeen kannalta tärkeisiin vertailumaiden lainsäädäntöhankkeisiin ja ylipäätään niiden oikeustilan kehityssuuntiin siinä, miten ympäristövelvoitteita kohdellaan konkurssitilanteissa.

Raportin liitteenä 2 ovat varsinaisten vertailumaiden katsausten lisäksi valmistellut kolme lyhyempää katsausta, jotka käsittelevät oikeustilaa Iso-Britanniassa, Norjassa sekä Tanskassa. Nämä katsaukset ovat varsinaisia maakatsauksia suppeampia ja perustuvat pääosin hankkeen alkukartoituksessa kerättyihin tietoihin sekä erityisesti hankkeen yhteydessä tehtyyn tutkimuskyselyyn saatuihin vastauksiin eri maista. Suppeammasta sisällöstään huolimatta myös nämä katsaukset sisältävät tutkimusteeman kannalta keskeisiä maakohtaisia havaintoja, joita on hyödynnetty raportin koontiluvuissa sekä sääntelymalleja muodostettaessa.

## 1.5 Hankkeen asemointi ja rajaukset

### 1.5.1 Julkisoikeudellisen ympäristövastuun lähtökohdat ja rakenteet

Tässä luvussa esitellään hankkeen tutkimusteema, eli julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kohtelu konkurssitilanteissa, suhteutetaan tarkemmin osaksi laajempaa ympäristövastuu- ja maksukyvyttömyysjärjestelmien kokonaisuutta Suomen näkökulmasta.

Edellä on kuvattu, kuinka ympäristöoikeudessa ympäristövastuu ymmärretään yleensä toimijoiden (yritysten, kiinteistön haltijoiden jne.) kokonaisvaltaiseksi velvollisuudeksi ottaa ympäristö huomioon ja kuinka Suomessa ympäristövastuuta määrittävän sääntelyn taustalla on PeL 20 §:ssä säädetty ympäristöperusoikeus. Ympäristöperusoikeudessa asetettu kollektiivinen, kaikille kuuluva ympäristövastuu koskee niin julkista valtaa, yksityisiä luonnollisia henkilöitä kuin oikeushenkilöitäkin (PeL 20.1 §) ja sen asianmukaisella toteuttamisella turvataan ympäristöperusoikeuden asettaman perustuslaillisen toimeksiannon mukaista jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön (PeL 20.2 §). Ympäristöperusoikeuteen palautuvaa vastuuta toteutetaan erityisesti ympäristölainsäädännöllä, jonka valmistelussa ja soveltamisessa kyseisen perusoikeuden mukaista ympäristövastuuta on tasapainotettava suhteessa muihin perusoikeuksiin, kuten omaisuudensuojaan. Tässä hankkeessa ympäristöperusoikeus, omaisuudensuoja ja myös muut perusoikeudet on tunnistettu merkittävänä ympäristövastuun toteuttamisen taustatekijöinä. Oikeusvertailuun suuntautuvan hankkeen tarkoituksena ei kuitenkaan ole arvioida eri sääntelyvaihtoehtojen perustuslainmukaisuutta.

Ympäristöperusoikeuteen palautuvan, oikeudellisesti velvoittavan vastuun kokonaisuudesta tämä hanke keskittyy julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen, jonka perustan muodostavat hyvin moninaiset ympäristölainsäädännön säännökset, niiden nojalla annettu alemman asteinen sääntely sekä hallinnolliset päätökset ja määräykset, kuten ympäristölliset luvat ehtoineen. Kokonaisuutena julkisoikeudellisen vastuun toteuttaminen turvaa PeL 20 §:n mukaisia yhteiskunnallisia arvoja: luontoa ja sen monimuotoisuutta, ympäristöä ja kulttuuriperintöä sekä jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon. Julkisoikeudellisen ympäristövastuun toteuttaminen turvaa siis myös sivullisten (haitankärsijöiden ja erityiseen vireillepanoon oikeutettujen) oikeusjärjestyksessä turvattuja intressejä.

Lähtökohtana julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa on, että ensisijainen vastuutaho täyttää lain mukaiset toimintavelvoitteensa oma-aloitteisesti, sekä kantaa myös tästä aiheutuvat kustannukset (toimimisvelvollisuus). Ensisijaisen vastuun ohella julkisoikeudellinen ympäristövastuu toimimisvelvollisuutena voi tietyin edellytyksin kuulua myös niin kutsutuille toissijaisille sekä viimesijaisille vastuutahoille. Valvontaviranomainen ohjaa vastuutahoa velvoitteidensa täyttämiseen lähtökohtaisesti neuvomalla ja kehotuksin. Tarvittaessa, jos velvoitteita ei muutoin noudateta, turvautuu valvontaviranomainen ympäristölainsäädännön mukaiseen hallintopakkoon ja uhkasakkolain (UHKasL 1113/1990) mukaiseen tehosteeseen. Hallintopakon käytössä on kyse hallintomenettelystä, jossa sovellettavaksi tulevat myös hallintolain (HL 434/2003) yleiset säännökset.

Hallintopakko jaetaan yleisellä tasolla välilliseen sekä välittömään pakkoon. Välillinen pakko julkisoikeudellisten toimintavelvoitteiden täytäntöönpanokeinona viittaa useissa ympäristölaeissa käytössä olevaan menettelyyn, jossa vastuunsa laiminlyönyttä vastuutahoa ohjataan täyttämään vastuunsa erilaisten uhkasakkolain mukaisten uhkien (uhkasakko, teettämisuhka ja keskeyttämisuhka) avulla. Sopivan tehosteuhan valinta on lähtökohtaisesti toimivaltaisen viranomaisen harkinnassa. Käytännössä uhkasakko ja keskeyttämisuhka eivät kuitenkaan ole kovin tehokkaita uhkia silloin, jos vastuutahon operatiivinen toiminta on keskeytynyt maksuvaikeuksien vuoksi. Ympäristön suojaamisen kannalta konkurssitilanteissa usein keskeisin tehosteista on käytännössä teettämisuhka. Teettämisuhan täytäntöönpano tarkoittaa, että viranomainen suorittaa laiminlyödyt toimenpiteet itse tai antaa ne muun viranomaisen tai yksityisen suoritettaviksi (UHKasL 16 §) vastuutahon lukuun.<sup>8</sup> Teettämisuhan osalta on kuitenkin mahdollista, etteivät vastuutahona mahdollisesti olevan konkurssipesän varat lopulta riitä kustannuskorvausvastuuseen.

---

8 Tarpeen mukaan virka-apua voidaan saada poliisilta, ks. virka-avusta poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §. Teettämisuhkaa asetettaessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä UHKasL 6, 7 ja 12 §:ssä on säädetty uhkasakosta. Teettämisuhka voidaan näin kohdistaa sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta (UHKasL 7.1 §). Jos päävelvoite koskee yhteisöä tai säätiötä, uhkasakko kohdistetaan joko yhteisöön tai säätiöön taikka sen päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäseniin tai toimitusjohtajaan tai vastaavassa asemassa olevaan muihin henkilöön (UHKasL 7.2 §). Asettamispäätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on veloitettu ja milloin, mihin mennessä tai mistä lähtien päävelvoitetta on noudatettava. Määräajan pituutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, veloitettun mahdollisuus noudattaa sitä sekä muut asiaan vaikuttavat seikat (UHKasL 6.3 §). Uhkasakkolain nojalla asetettu päävelvoite ja teettämisuhka sitovat myös kiinteän tai irtaimen omaisuuden luovutuksensaajaa, mikäli tämä tiesi niistä luovutushetkellä tai ne olivat merkittynä kiinnityksistä pidettävään rekisteriin (UHKasL 20 §).

Välitön pakko puolestaan merkitsee viranomaisen välittömiä ja viipymättömiä toimia ympäristön suojaamiseksi, yleensä jonkin akuutin ympäristöhaitan tai sen uhan vuoksi. Perinteisesti välitön pakko on viitannut lähinnä vastuutahon toiminnan välittömään keskeyttämiseen, mutta esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa (YSL 527/2014) on nykyisin säädetty valtion valvontaviranomaiselle toimivalta ryhtyä välittömiin toimiin ympäristön suojaamiseksi toimista vastaavan kustannuksella (välitön teettäminen, kun toiminnasta aiheutuu vakavaa vaaraa ympäristölle ja ihmisten terveydelle ja kun toimista vastaavaa ei kyetä velvoittamaan tarvittaaviin toimiin säännönmukaisessa YSL 175 §:n mukaisessa hallintopakkomenettelyssä (YSL 182 a §:n 1 momentin 1 kohta)). Tällaisia tilanteita voi ilmetä toiminnanharjoittajan konkurssissa, joissa konkurssivelallisen omaisuuden siirtyminen konkurssipesän hallintaan poistaa velallisen mahdollisuudet hallita kyseistä omaisuutta ja siitä ympäristölle aiheutuvaa riskiä.

Julkisoikeudellisesta näkökulmasta vakiintuneena käsityksenä on, että hallintopakon kohdentamisessa (teettämishuoka mukaan lukien) ei ole kyse viranomaisella olevan saamisoikeuden toteuttamisesta, vaan viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi säädetyn toimivallan käyttämisestä. Tällöin ensisijaisena tavoitteena ei ole vastuutahon rankaiseminen tai kustannusten periminen, vaan ympäristölain vastaisen tilan saattaminen takaisin lainmukaiseksi yleistä ympäristöetua suojaavalla tavalla. Tämän tarkoituksen toteuttamiseen liittyy kiinteästi myös ympäristölakien tarkoittamien asianosaisten ja yleistä etua edistävien yhdistysten oikeus turvautua ympäristölaeissa säädettyyn, niin kutsuttuun erityiseen vireillepanoon, joka Suomessa osaltaan panee toimeen myös Århusin sopimuksen 9 artiklan<sup>9</sup>.

Erityinen vireillepano liittyy myös useiden edellä mainittujen EU:n ympäristödirektiivien täytäntöönpanoon. Käytännössä erityiseen vireillepanoon turvautumalla kolmannet, kuten esimerkiksi naapurit ja muut haitankärsijät, voivat hakea hallintopakkoa koskevaa päätöstä toimivaltaiselta viranomaiselta. Tällaisesta vireillepano-oikeudesta on säädetty useissa ympäristölaeissa, kuten ympäristönsuojelulaissa (YSL 186 §), jossa se koskee maaperän tai pohjaveden puhdistamistarpeen ja pilaantumisen laajuuden selvittämistä ja puhdistamista (YSL 135 ja 136 §) sekä tarkemmin määriteltyä rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemista (YSL 175 §), määräyksen

9 Århusin sopimuksen 9 artiklan 3 kohdan mukaan kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on tämän artiklan 1 ja 2 kappaleessa tarkoitettujen uudelleentarkastelumenettelyjen lisäksi ja niiden soveltamista rajoittamatta mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa.

antamista vesistön merkittävän pilaantumisen ja luontovahingon korjaamiseksi (YSL 176 §), pilaantumisen ehkäisemiseksi tarpeellisen määräyksen antamista (YSL 180 §) sekä ympäristöä pilaavan toiminnan keskeyttämistä (YSL 181 §). Myös esimerkiksi luonnonsuojelulaki (LSL 9/2023, 128 §), kaivoslaki (KaivosL 621/2011, 159 §), vesilaki (VL 587/2011, 14 §), jätelaki (JäteL 646/2011, 134 §) sekä geeniteknikkalaki (GTL 377/1995, 36 c §) sisältävät erityisen vireillepano-oikeuden.

Sekä välittömästi että välillisestä (eli teettämisuhan täytäntöönpanemiseksi tapahtuvasta) teettämisestä aiheutuvat kustannukset maksetaan lähtökohtaisesti valtion tai, jos teettämisestä päättää kunnallinen viranomainen, kunnan tai kuntainliiton varoista ja peritään vastuutaholta jälkikäteen. Toimien teettämisen myötä vastuutahon toimimisvelvollisuus muuntuu näin teettämisen kustannuksia koskeväksi korvausvastuuksi (kustannuskorvausvastuu). Mikäli toimien teettämistä varten on asetettu vakuus, voidaan teettämiskustannukset kattaa realisoimalla eli muuttamalla vakuus rahaksi ja maksamalla teettämisen kustannukset näistä rahavaroista. Muussa tapauksessa, ja niiltä osin, kun vakuudesta saadut rahat eivät riitä kattamaan teettämiskustannuksia, huolehtii teettämisen toteuttanut viranomainen kyseisten kustannusten takaisin perimisestä vastuulliselta.

Hallintopakkomenettelyssä syntyneet teettämiskustannukset ovat UhkasL 17 §:n nojalla niin kutsuttu julkinen saatava, jonka täytäntöönpano ja jota koskeva muutoksenhaku tapahtuu siinä järjestyksessä kuin on säädetty verojen ja maksujen täytäntöönpanoa koskevassa laissa (VMTL 2007/706, jäljempänä myös 'verotäytäntöönpanolaki'). Normaalitilanteessa teettämiskustannusten käsittely julkisena saatavana tarkoittaa, että ne ovat myös suoraan (eli ilman erillistä suoritusvelvollisuuden vahvistavaa päätöstä) ulosmitattavissa. Konkurssi yleistäytäntöönpanona kuitenkin estää erillistäytäntöönpanot, jolloin teettämiskustannusten suoralla ulosmitattavuudella ei ole erityistä merkitystä konkurssissa. Tässä hankkeessa teettämiskustannusten kohtelun kannalta ratkaisevana nähdäänkin se, mihin tahoon ja millaisin perustein teettämiskustannusten taustalla oleva julkisoikeudellinen toimimisvelvollisuus kohdentuu konkurssin aikana. Teettämiskustannukset voivat olla velallisen omaisuuteen kuuluvia julkisoikeudellisia saatavia eli konkurssisaatavia tai pesään kohdistettuina massavelkaa.

Julkisoikeudellisen ympäristövastuun ohella on syytä tunnistaa myös ympäristövastuun kaksi muuta ulottuvuutta. Näistä yksityisoikeudellisella ympäristövastuulla tarkoitetaan yleensä vahingon aiheuttajan vahingonkorvausvastuuta, joka voi perustua sopimukseen tai lainsäädäntöön, kuten ympäristövahinkojen korvaamista koskevan lakiin (YVL 737/1994). Vahingonkorvausvastuun piiriin kuuluvat henkilö- ja esinevahingot, ns. puhtaat varallisuusvahingot sekä myös aiheutuneen vahingon

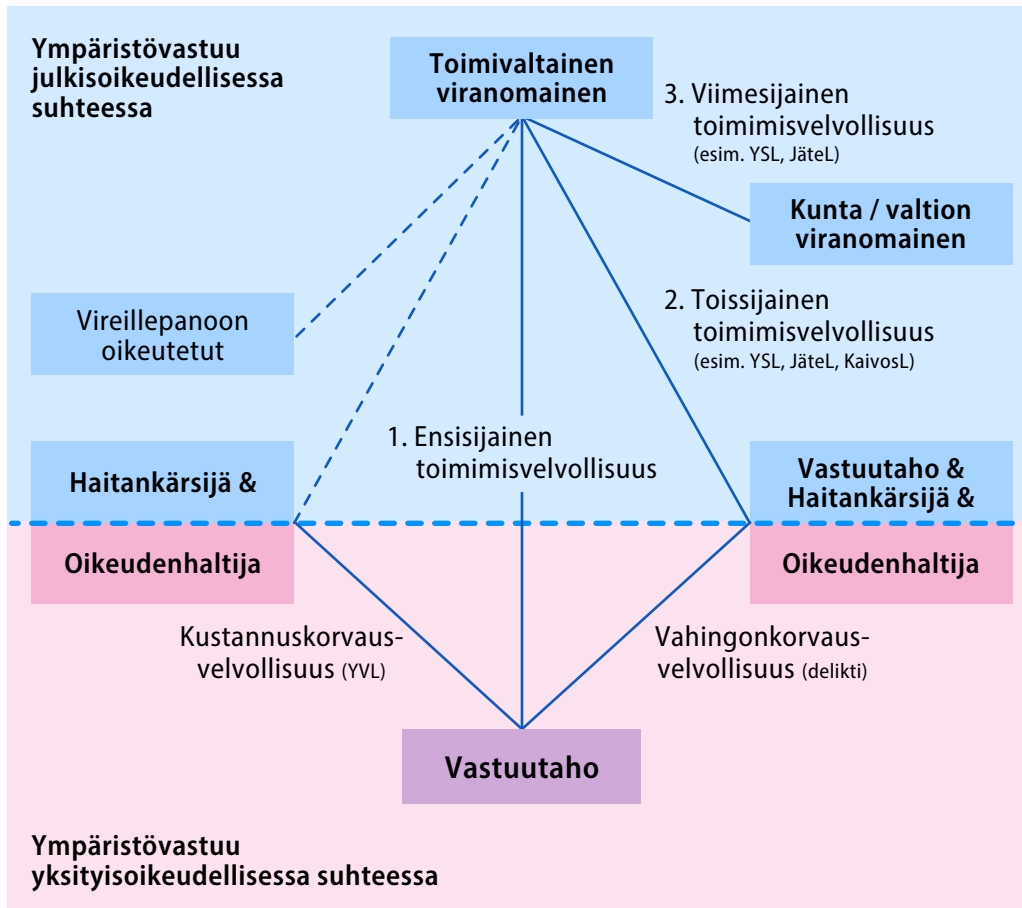


ennallistamis- ja torjuntakustannukset. Jälkimmäisiä voivat olla myös viranomaiselle ympäristövahingon ehkäisemisestä ja torjumisesta aiheutuneet kustannukset esimerkiksi ympäristövahinkolain YVL 6.1 §:n 2 kohdan nojalla.

Öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjumisesta vastaavalle viranomaiselle sekä siihen osallistuneelle tai siihen virka-apua antaneelle viranomaiselle on myös pelastuslain (PelastusL 379/2011) 99 a §:ssä säädetty oikeus saada vahingon torjunnasta aiheutuneista kustannuksista korvaus vahingosta vastuulliselta tai hänen vakuutusenantajaltaan sen mukaisesti kuin edellä mainituissa laeissa sekä myös esimerkiksi liikennevakuutuslaissa (460/2016), raideliikennevastuulaissa (113/1999) tai muussa laissa säädetään. Kun myös näiltä osin on kyse ympäristön turvaamiseksi viranomaistoimin tehdyistä toimenpiteistä, ei jako yhtäältä edellisen kappaleen yksityisiä varallisuusasemia suojaavaan yksityisoikeudelliseen ympäristövastuuseen, toisaalta julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen ole aivan yksiselitteinen (ks. kuvio 1). Tässä hankkeessa nämä julkisoikeudellisen ympäristövastuun ja yksityisoikeudellisen korvausvastuun rajapintaan sijoittuvat tilanteet sekä tämän rajapinnan selkiyttäminen on tunnistettu sääntelyhaasteena, joka voi ajankohtaistua myös konkurssissa. Hankkeen puitteissa ei kuitenkaan ole ollut mahdollista eikä tarkoituksena ole ollut purkaa tätä sääntelyhaastetta yksityiskohtaisemmin, vaan nämä rajapintakysymykset on tunnistettu jatkotyössä huomioon otettavaksi kysymykseksi. Vertailukohteiden selvittämisessä ja sääntelymallien muotoamisessa on täten keskitytty edellä kuvattuun julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen erityisesti ympäristölakien mukaisena toimimisvelvollisuutena ja tähän liittyvänä kustannus- ja kustannuskorvausvastuuna.

Rikosoikeudellisessa ympäristövastuussa puolestaan tarkoituksena on rikosoikeudellisen seuraamuksen määrääminen lainvastaiseen ja moitittavaan, rikoksen tunnusmerkistön täyttävään tekoon tai laiminlyöntiin syyllistyneelle taholle. Tässä hankkeessa rikosoikeudellinen ympäristövastuu on jo edellä kuvatusti rajattu selvityksen ulkopuolelle.

**Kuvio 1.** Ympäristövastuun rakentuminen yksityis- ja julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa.



### 1.5.2 Maksukyvyttömyys ja siihen liittyvät menettelyt

Maksukyvyttömyys voi määritelmällisesti eri yhteyksissä, sisällön tai menettelyn osalta, tarkoittaa eri asioita. Maksukyvyttömyydellä tarkoitetaan konkurssilain mukaan sitä, että velallinen on muuten kuin tilapäisesti kykenemätön maksamaan velkojaan niiden erääntyessä (KonkL 2:1.2). KonkL 2:3 sisältää legaaliset oletussäännöt velallisen maksukyvyttömyydestä, joiden täytyessä konkurssi voi tulla kyseeseen. KonkL 2:3.1:n mukaan velallista on pidettävä maksukyvyttömänä, jos velallinen ilmoittaa olevansa maksukyvytön eikä ilmene erityisiä syitä olla hyväksymättä velallisen ilmoitusta. Lisäksi kyseisessä pykälässä on muita edellytyksiä, joihin velkoja voi vedota osoittaakseen velallisen maksukyvyttömyyden hakiessaan velallista konkurssiin. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Kanadan konkurssilain (BIA)

mukaan yritys on maksukyvytön, jos se ei pysty täyttämään velvoitteitaan niiden erääntyessä, se on lakannut maksamasta nykyisiä velvoitteitaan tavanomaisessa liiketoiminnassa tai sen omaisuuden yhteenlaskettu arvo ei olisi tarpeeksi suuri, jotta se selviytyisi kaikista velvoitteistaan (liite 1, maakatsaukset). Velallinen voi siis olla maksukyvytön, vaikka konkurssipesässä olisi varoja.

Julkisoikeudellisen ympäristövastuun täyttämässä on kyse ympäristölle ja ihmisten turvallisuudelle merkittävän haitallisten vaikutusten ehkäisemisestä ja korjaamisesta myös tilanteissa, joissa toimenpiteistä vastuullinen yritys on ajautunut maksuvaikkeuksiin ja konkurssiin. Maksukyvyttömyysmenettelyt voidaan karkeasti jakaa menettelyihin, joissa tarkoituksena on yrityksen maksukyvyyn tervehdyttäminen (rehabilitaatiotarkoitus) sekä toisaalta menettelyihin, joissa tarkoituksena on yrityksen toiminnan päättäminen ja varallisuuden jako velkojille (likvidaatiotarkoitus).

Suomessa rehabilitointia tarkoittavana maksukyvyttömyysmenettelynä on käytössä yrityssaneerauslain (laki yrityksen saneerauksesta 47/1993) mukainen menettely. Yksityisenä elinkeinon- tai ammatinharjoittajana toimivan velallisen elinkeinotoimintaan liittyvät velat voidaan säädetyin edellytyksin järjestellä yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993) mukaisesti ja erityisesti sen 7 luku huomioon ottaen. Tässä raportissa ei tehtävänannon puitteissa voida käsitellä enemmälti yrityssaneerausta tai yksityishenkilön velkajärjestelyä.

Likvidaatiotarkoitusta toteuttava maksukyvyttömyysmenettely on puolestaan Suomen konkurssilaisissa säännelty konkurssi. Joissakin vertailumaissa konkurssi likvidaatioon tähtäävänä menettelynä on jäsentynyt yhdeksi vaihtoehdoksi osana maksukyvyttömyysmenettelyä. Esimerkiksi Saksassa, toisin kuin Suomessa, insolvenssilaisissa säädetyä menettelyä voidaan käyttää myös yrityssaneerauksen toteuttamiseen. Suomessa konkurssimenettelyn tavoitteena ei enää ole velallisen yritystoiminnan jatkumisen mahdollistaminen. Tässä hankkeessa tutkimus keskittyy julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kohteluun nimenomaan *konkurssissa*. Tyypillisimmin ympäristövaikutuksiltaan kaikkein merkittävimpiä toimintoja (esimerkiksi kaivokset tai teollisuuslaitokset) harjoitetaan osakeyhtiömuotoisesti. Täten selvityksen keskiössä on erityisesti osakeyhtiömuotoisen yrityksen konkurssi.

Suomessa toiminnanharjoittajan asettamista konkurssiin haetaan tuomioistuinta joko toiminnanharjoittajan (velallisen) itsensä tai tämän velkojan toimesta. Lähtökohtana on, että luvan- tai ilmoituksenvaraista taikka rekisteröitävää toimintaa harjoittavan tahon (toiminnanharjoittajan) tulee oma-aloitteisesti ja viipymättä ilmoittaa tällaista toimintaansa koskevasta konkurssihakemuksesta valvontaviranomaiselle, kun siihen voi liittyä toiminnan pitkäaikainen keskeyttäminen,

lopettaminen tai toiminnanharjoittajan vaihtuminen (YSL 170 §). Konkurssihakemuksen jättäminen itsessään ei kuitenkaan aina johda päätökseen konkurssiin asettamisesta, sillä toiminnanharjoittaja (velallinen) voi myös maksaa velkansa ja hakemus tämän myötä tulla peruutetuksi. Tämän hankkeen keskiössä ovat kuitenkin tilanteet, joissa toiminnanharjoittaja konkurssihakemuksen pohjalta asetetaan konkurssiin.

Konkurssimenettely alkaa tuomioistuimen konkurssiin asettamista koskevalla päätöksellä, jossa määrätään myös pesänhoitaja konkurssipesälle. Jos konkurssi-velallinen on harjoittanut luvanvaraista toimintaa, on pesänhoitaja lähtökohtaisesti velvollinen ilmoittamaan konkurssin alkamisesta asianomaiselle valvontaviranomaiselle. Sen sijaan velvollisuus ilmoittaa elinkeinoviranomaiselle perustuu konkurssi-asioista annetun oikeusministeriön asetuksen (502/2004), 2.1 §:n 7 kohtaan koskien luvanvaraista elinkeinotoimintaa, josta säädetään elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetussa laissa (122/1919), sekä konkurssiain neuvottelukunnan suosituksiin<sup>10</sup>. Muutoin pesänhoitajan keskeisiä tehtäviä konkurssin alkamisen jälkeen on ennen muuta pesään kuuluvan omaisuuden haltuunotto, pesän selvittäminen ja velallisen toiminnan lopettaminen. Konkurssioikeudellisesta näkökulmasta konkurssiin ei siis lähtökohtaisesti liity pyrkimystä yrityksen liiketoiminnan tervehdyttämiseen eikä myöskään ympäristöstä huolehtimiseen. Joissakin, verraten harvinaisissa tilanteissa, konkurssipesä voi kuitenkin päättää jatkaa velallisen liiketoimintaa, jolloin konkurssipesä ottaa vastattavakseen myös toiminnan harjoittamiseen kuuluvat vastuut.

Niissä tilanteissa, joissa konkurssipesä on jatkanut velallisen liiketoimintaa ja julkisoikeudellisen ympäristövastuun perustava tapahtuma sattuu konkurssipesän toiminnan aikana, kuuluu massavelkainen vastuu konkurssioikeuden lähtökohdistakin konkurssipesälle. Hankkeessa ei täten erityisemmin analysoida näitä sekä muita konkurssi- että ympäristöoikeuden näkökulmasta suhteellisen selviä tapauksia. Sen sijaan haasteellisempia ovat tilanteet, joissa konkurssipesä ei jatka velallisyrittäjän toimintaa tai joissa kyse on liiketoimintaa jatkaneen konkurssipesän vastuusta ennen konkurssin alkamista sattuneesta kertaluonteisesta ympäristön pilaantumisesta, jota konkurssipesä ei toimillaan pahenna. Tämän hankkeen keskiössä ovat tilanteet, joissa konkurssipesä ei jatka velallisyrittäjän toimintaa, sillä käytännön keskeisin epäselvyys julkisoikeudellisen ympäristövastuun asemasta liittyy juuri näihin tilanteisiin.

---

10 Konkurssiain neuvottelukunta, 01 Konkurssipesän haltuunotto, 9. Ympäristöasiat.

Konkurssioikeuden näkökulmasta konkurssin keskeinen tavoite on menettelyn likvi-daatiotarkoituksen toteuttaminen, ottaen huomioon velkojien yhdenvertaisuuden periaate sekä muut menettelyn keskeiset periaatteet, kuten kustannustehokkuus ja hyvä pesänhoitotapa. Velkojien yhdenvertaisuus on konkurssioikeuden vahva lähtökohta, joka ilmenee muun muassa velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetun lain (MJL 1578/1992) 2 §:stä: velkojilla on yhtäläinen oikeus saada maksu konkurssipesän varoista saataviensa suuruuden mukaisessa suhteessa. Tästä lähtökohdasta poikkeamiseksi MJL:ssä säädetään erikseen yleisistä ja erityisistä etuoikeuksista ja viimesijaisuudesta. Yleiset etuoikeudet antavat etuoikeuden maksuun kaikesta konkurssipesään kuuluvasta omaisuudesta. Erityiset etuoikeudet sen sijaan antavat etuoikeuden maksuun vain siitä varallisuuserästä, johon etuoikeus kohdistuu. Mikäli erityistä etuoikeutta nauttivaa saatavaa ei saada kokonaan katettua tästä varallisuuserästä, velkoja on oikeutettu saamaan jäljellä olevalle saatavalleen jako-osuuden muiden etuoikeudettomien velkojien tapaan. Suomessa velkojien etuoikeuksiin on perinteisesti suhtauduttu pidättyvästi, ja etuoikeusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä 1990-luvulla luovuttiinkin useista lain tasolla säädettyistä yleisistä ja erityisistä etuoikeuksista.

Konkurssissa voi velkojien kertymän maksimoinnin lisäksi olla käsillä myös julkisen intressin toteuttaminen eri tavoin. Konkurssia onkin sinänsä mahdollista lähestyä myös menettelynä, jossa ympäristölle haitallinen liiketoiminta voidaan saada loppumaan ja sitä koskeva määräysvalta siirrettyä pakolla pois niiltä yhtiöorgaaneilta, jotka ovat epäonnistuneet julkisoikeudellisten ympäristövastuiden täyttämässä. Suomessa konkurssimenettelyn yhteys julkisen intressin toteuttamiseen ilmenee konkreettisesti konkurssilain 11 luvussa säänneltynä mahdollisuutena selvittää pesä julkisselvityksenä. KonkL 11:1.1:n nojalla tuomioistuimien voi konkurssiasiamiehen esityksestä päättää, että konkurssi jatkuu julkisselvityksenä, jos sitä voidaan pitää perusteltuna pesän varojen vähäisyyden taikka velalliseen tai konkurssipesään kohdistuvien selvitystarpeiden tai muun erityisen syyn vuoksi. Päätös julkisselvitykseen siirtymisestä merkitsee, että pesänhoitajan määräys ja velkojien päätösvalta konkurssissa lakkaavat. Julkisselvityksessä olevan konkurssipesän hallintoa hoitaa ja päätösvaltaa käyttää konkurssiasiamiehen määräämä, pesänhoitajan kelpoisuuden täyttävä henkilö (julkisselvittäjä), jonka haltuun konkurssipesään kuuluva omaisuus on luovutettava. Kyseessä on näin menettely, jossa konkurssia jatketaan konkurssiasiamiehen määräämän julkisselvittäjän toimesta viime kädessä valtion varoilla.

Julkisselvitystä koskevissa konkurssilain esitöissä ympäristönäkökohtia ei ole mainittu nimenomaisesti. KonkL 11:1.1:ssä tarkoitettuihin erityisiin syihin on kuitenkin sinänsä mahdollista lukea myös ympäristöä ja ihmisten terveyttä turvaavien

julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden täyttämisen turvaaminen<sup>11</sup>. Tältä kannalta julkisselvitys on ajateltavissa menettelynä, jossa konkurssia voidaan jatkaa, jos konkurssi on ollut raukeamassa, mutta konkurssin kohteena olevasta toiminnasta on aiheutunut tai siitä on aiheutumassa ympäristön pilaantumisen vaaraa. Tässä hankkeessa julkisselvitys on tunnistettu yhtenä potentiaalisena mekanismina ja menettelynä, johon tukeutumalla ja jonka käyttöalaa kehittämällä ympäristö- ja maksukyvyttömyyslainsäädännön järjestelmiä voidaan sovittaa yhteen. Sitä ei ole kuitenkaan mahdollista tarkastella tämän hankkeen toimeksiannon puitteissa edellä sanottua yksityiskohtaisemmin.

### 1.5.3 Ympäristövakuuksien merkitys konkurssissa

Konkurssipesän julkioikeudellisen ympäristövastuun täsmentäminen ei yksin riitä varmistamaan vastuun kohdentumista aiheuttamisperiaatteen ja ympäristövastuusääntelyn toteutumisen turvaavalla tavalla, sillä edellä kuvatuin tavoin konkurssipesissä ei useissa tapauksissa ole varoja mahdollisista ympäristövastuista huolehtimiseen. Sääntelyn kehitystyössä onkin syytä tunnistaa myös laajemmin julkioikeudellisten ympäristövelvoitteiden täyttämistä konkurssitilanteissa tukevia mekanismeja ja muita ohjauskeinoja. Yksi keskeinen tällainen keino ovat ympäristövakuudet, joilla tässä hankkeessa tarkoitetaan ympäristölainsäädännön erilaisia vakuusvaatimuksia. Tällaiset ympäristövakuudet ovat aiheuttamisperiaatteen toteutuva keino varautua ennalta ympäristön suojaamiseksi tarvittavien toimenpiteiden kustannuksiin esimerkiksi vastuutahon konkurssissa. Näin se, missä määrin näitä vakuuksia vaaditaan ja kuinka hyvin ne kattavat tarkoituksensa mukaisten toimien kustannuksia, vaikuttaa keskeisesti siihen, miten ympäristön hyväksi tehtäviin toimenpiteisiin on käytettävissä varoja toiminnanharjoittajan konkurssissa<sup>12</sup>.

Suomessa nykyisin käytössä olevat ympäristövakuudet palautuvat suurelta osin edellä mainittuun EU:n ympäristölainsäädäntöön, kuten kaivannais- ja kaatopaikkadirektiiveissä säädettyihin vakuusvaatimuksiin. Viime vuosina ympäristövastuiden kustannuksia kattavien vakuuksien käyttöalaa on Suomessa laajennettu ja tarkistamista edistetty sekä kaivoslaissa (KaivosL 621/2011, vakuussäännöksiä koskeva muutos 505/2023) että ympäristönsuojelulaissa (YSL 59–61 §:ssä säännelty jätteen käsittelytoiminnan vakuus) (vakuussäännöksiä koskeva muutos 490/2022). Näillä

11 Ks. Kotka ym. 2021, s. 12.

12 Vakuuskysymyksiin osana ympäristövastuujärjestelmän kokonaisuutta on kiinnitetty huomiota myös esim. selvityksissä Tuomainen, Jouko ym. 2020 (TOVARAMA), s. 34–35. [urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-936-3](https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-936-3)

vakuuksilla rahoitetaan laissa erikseen määritellyt toiminnan päättymiseen liittyvät lopetus- ja jälkihoitotoimet (ml. jätehuolto) tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja ei pysty niitä tekemään esimerkiksi konkurssin vuoksi.

Nykymuotoisilla ympäristönsuojelu-, maa-aines- ja kaivoslakien vakuuksilla kateetaan kuitenkin vain lupaharkinnassa ennakoitavissa olevia, asianmukaisesta toiminnan lopettamisesta seuraavia jälkihoitotoimia, jotka käsittävät yleensä toiminnasta aiheutuvien jätteiden jätehuollon järjestämistä tai terveydelle, ympäristölle tai turvallisuudelle vaaraa aiheuttavien rakenteiden purkamista ja poistamista sekä erilaisia jälkitarkkailuvelvoitteita. Vakuudet eivät ole ennakoimattomien riskien toteutumisen varalta otettavia vakuutuksia, joten ne eivät kata yllättäviä tapauksia eivätkä esimerkiksi muita vahinkojen ennaltaehkäisyyn tai korjaamistoimen kustannuksia, kuten luvassa ennakoimattomien päästöjen vaikutuksia. Toiminnanharjoittajan konkurssissa erityisesti sellaiset julkisoikeudelliset ympäristövastuut, joiden kustannuksiin ei ole ennalta varauduttu vakuuksin, ovatkin vaarassa jäädä täyttämättä. Vakuussäätelyn aukkoja tilkitsemällä pystytään määrällisesti pienentämään sellaisia julkisoikeudellisia ympäristövastuita, joiden huolehtimisen osalta konkurssitilanteissa on riski jäädä vaille tarvittavaa rahoitusta.

Tämän hankkeen tiedonintressi keskittyy erityisesti siihen, miten julkisoikeudellisia ympäristövelvoitteita ylipäätään kohdellaan konkurssissa vertailumaissa ja onko konkurssipesälle tunnistettu julkisoikeudelliseksi toimimisvelvollisuudeksi ymmärrettävää vastuuta näissä maissa. Vertailumaissa käytössä olevia ympäristövakuuksia on puolestaan huomioitu keskeisinä ympäristövelvoitteiden täyttämistä konkurssitilanteissa tukevin mekanismeina. Hankkeen tarkoituksena ei kuitenkaan ole ollut selvittää vertailukohteiden vakuuksien kattavuutta perusteellisesti, vaan vertailumaiden ympäristölainsäädännön keskeisiä vakuusvaatimuksia on tuotu esiin yleisellä tasolla sekä esimerkinomaisesti Suomen vakuussäätelyyn peilaten.

Euroopan unionin alueella viranomaisten määräämät vakuudet eri laeissa ovat määritelmällisesti yhteensopivia. Vakuuden antajan on oltava luotto-, vakuutus- tai muu ammattimainen rahoituslaitos, jolla on kotipaikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Sallittujen vakuuden antajien tai vakuuslajien syrjiminen vääristää rahoitusalan kilpailua EU:n sisämarkkinoilla sekä pääomien ja palveluiden liikkuvuutta. Vakuudet jaetaan henkilö-, esine-, vuokra- ja muihin vakuuksiin. Esine- ja vuokravakuudet eivät ole ympäristöllisiä (rahoitus)vakuuksia. Henkilövakuuksia ovat pankkien omavelkaiset takaukset sekä on first demand -sitoumus (KHO 28.12.2010 taltio 3907). Takaus on sidottu vakuuden määräämispäätökseen ja se on korvattava uudella takauksella, jos vakuus päivitetään uudella päätöksellä. Pankin kokonaisvastuu rajataan vakuuden mukaiseen enimmäismäärään. Vakuus vapautetaan velvoitteiden täyttämisen jälkeen. Esinevakuuksiin sisältyy takausta

edullisempi tilivarojen panttaus, jossa valvontaviranomaisella pantinsaajana on nosto-oikeus tilillä oleviin varoihin korkoineen tilivarojen panttausilmoituksen mukaisesti. Pankki antaa kuittaamattomuustodistuksen, jossa se sitoutuu olemaan käyttämättä kuittausoikeuttaan.<sup>13</sup>

Ympäristölliset vakuudet jaetaan sulkemis-, korjaus- ja jälkihoitovelvoitteisiin sekä jätehuollon vakuuksiin. Ennakoimattomiin tapahtumiin soveltuu parhaiten vakuuksien sijasta vakuutus<sup>14</sup>. Vakuuden on oltava turvassa kolmansilta, riittävä kaikkiin velvoitteisiin ja saatavissa velvoitteiden täyttämiseksi. Vakuus asetetaan sen varalta, että toiminnanharjoittaja laiminlyö velvollisuutensa, mutta vakuus on voitu pidättää riidanalaisissa tilanteissa vain ilmoittamalla pankille. Vakuus on vakavaraisuudesta riippumatta määrättävä lajiltaan ja suuruudeltaan riittäväksi. Toimenpiteiden suorittamisesta aiheutuviin kustannuksiin sisältyy hajaäänin annettulla vuosikirjaratkaisulla arvonlisävero (KHO:2017:24 (KHO 15.2.2017 taltio 603)). Maa-ainelain vakuus määrätään ennen toiminnan aloittamista. Myös kaivostoiminnassa vakuus tulisi määrätä, vaikka kaivostoimintaa ei olisi aloitettu ja vakuudella katettavia suoritteita ei olisi (KHO 22.11.2017 taltio 6029). Viranomaisen on todennettava jätevakauuden määrä ja muoto suhteessa velvoitteiden kustannuksiin, ml. jätealueen käytöstä poisto, jälkihoito ja vaikutusalueen maan kunnostaminen<sup>15</sup>.

Vakuudella katetaan velvollisuuksia. Varallisuusarvoiset irtaimen omaisuuteen kohdistuvat esineoikeudet eivät ole velvollisuuksia, vaikka niistä huolehtiminen perustuisi velvoitteeseen. Arvokkaat rakennelmat tai irtaimet esineet ja myyntikelpoiset irtaimen varastot ovat esineoikeuksia. Konkurssissa yrityksen hallitsematon alasajo voi muuttaa ne jätteiksi ja arvoltaan negatiiviseksi taikka edellyttää muuten niiden poistamista tai alueen saattamista turvalliseksi niiden arvon ylittävällä tavalla. Niitä ei nykyään kateta vakuuksilla eikä hallittu alasajo konkurssissa ole välttämättä mahdollista asiantuntijoiden työsuhteiden päätyttyä ja varojen puuttuessa pesästä. Myös vakuuteen sisältyvät positiivisen arvon jätteet kierrätys- ja muussa hyödyntämistoiminnassa muuttuvat arvoltaan negatiivisiksi toiminnan hallitsemattomassa alajossa. Vakuudet mitoitetaan myös hallitsemattoman alajon lisäämälle kaatopaikkakäsittelylle, mikä nostaa toiminnan kustannuksia. Ympäristövakuuksia voisikin edelleen kehittää kiertotalouden tavoitteita silmällä pitäen.

13 Kaivoslain mukaisten vakuuksien kattamat lopetus- ja jälkitoimet. Tomi Rinne & Ari Simonen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:41 s. 39. [urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-506-5](https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-506-5)

14 Ks. Financial Provision for Environmental Liabilities. Stephen McCarthy, EPA. Law and the Environment 2018. UCC, 26.4.2018.

15 Ks. Euroopan komission päätökset 20.4.2009 2009/335/EY rahoitusvakuuden suunta- viivoista ja täytäntöönpanopäätös 21.2.2020 (EU) 2020/248).



### 1.5.4 Ympäristövastuun rahoittamisen toissijaiset ja viimesijaiset muodot

Julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden täyttämiseen konkurssitilanteissa voidaan varautua säätämällä myös niin kutsutuista ympäristövastuun toissijaisista muodoista (TOVA). Toissijaisella ympäristövastuulla järjestetään velvollisuus korvata ympäristövahingot ja hallita ympäristöriskejä torjunta- tai ennallistamistoimilla silloin, kun lain nojalla muutoin vastuussa oleva tahot ovat maksukyvyttömiä, tuntemattomia, tavoittamattomissa tai niitä ei muusta syystä saada maksamaan kustannuksia. Tähän kokonaisuuteen voidaan lukea ympäristölainsäädännössä erikseen nimetyt nk. toissijaiset [ja viimesijaiset] vastuutahot sekä myös erityyppiset ympäristövastuun toissijaisen, oikeastaan viimesijaisen, rahoittamisen järjestelmät (TOVA-rahoitusjärjestelmät tai -vastuujärjestelmät). Jälkimmäisillä järjestelmillä ei ole tarkoitus vaikuttaa ympäristölainsäädännössä asetettuihin toimimisvelvollisuuksiin, vaan niillä varmistetaan ympäristövastuiden kattamisen viimesijainen rahoitus esimerkiksi rahastosta, johon varat kootaan riskialttiiden toimialojen yrityksiltä kollektiivisesti.

Suomessa ympäristövastuujärjestelmän kattavuudessa 2010-luvulla havaitut puutteet ovat jo johtaneet erityisesti TOVA-rahoitusjärjestelmiä koskevan sääntelyn vahvistamiseen. Aiemmat TOVA-järjestelmät (öljysuojarahasto ja pakollinen ympäristövahinkovakuutus) on päädytty korvaamaan uudella ympäristövahinkorahastolla. Rahastoa koskeva laki ympäristövahinkorahastosta (YVRL 1262/2022) on säädetty voimaantulevaksi vuoden 2025 alusta. Oikeuspoliittisesti tarkastellen ympäristövahinkorahastosta päätettäessä on ollut tarkoituksena, että ympäristölainsäädännössä säädetyn vastuutahon (esimerkiksi toiminnanharjoittaja, alueen haltija, kunta tai konkurssipesä) vastuu on jatkossakin ensisijaista, ja TOVA-rahoitus ympäristövahinkorahastosta vasta viimesijainen rahoituslähde. Tästä syystä täsmenämällä julkisoikeudellisen ympäristövastuun kohdentumista konkurssitilanteissa tullaan täsmentäneeksi myös rahaston tulevaa käyttöalaa.

Ympäristölainsäädännön toissijaisia ja viimesijaisia toimimisvelvollisuuksia sekä myös TOVA-rahoitusjärjestelmien käyttöalaa on toisaalta monin tavoin rajoitettu. Rajoitteet liittyvät muun muassa vastuutahojen henkilöön (jossa vastuu edellyttää tuottamusta tai tietämystä), haitallisten ympäristövaikutusten luonteeseen (jossa sääntely keskittyy pilaantumiseen, ei niinkään ympäristön muuhun haitalliseen muuttumiseen) sekä vastuun laajuuteen (jossa järjestelmän kattavuudelle on määritetty rahamääräisiä ylärajoja). Tästä syystä erittäin laajoja tai muutoin poikkeuksellisia ympäristövaikutuksia aikaansaavissa konkurssitilanteissa voivat edellä kuvatut TOVA-järjestelyt jatkossakin osoittautua riittämättömäksi. Tällaisia voivat olla esimerkiksi tilanteet, jotka edellyttävät eräiden ympäristövahinkojen korjaamista

koskevassa laissa (YVKL 383/2009) tarkoitettuja, viranomaisen toimesta toteutettavia ehkäiseviä ja korjaavia toimenpiteitä. Hankkeen taustalla on tunnistettu, että tällaisissa tilanteissa yleinen ympäristöetu voidaan jatkossakin joutua turvaamaan viime kädessä viranomaisen toimesta julkisin varoin (yleisin verovaroin). Konkurssi-tilanteita koskevan sääntelyn selkeys ja ennakoitavuus voivat kuitenkin osaltaan ohjata yrityksiä ja niiden sidosryhmiä (kuten toimintaa rahoittavia ja vakuuttavia tahoja) varautumaan toiminnan julkisoikeudellisiin ympäristövastuisiin ennalta, ja näin osaltaan pitkällä tähtäimellä ehkäistä konkurssiin liittyvää ympäristötaakkaa sekä -riskejä.

### 1.5.5 Selvitystehtävän rajaus

Seuraavissa luvuissa selvitystehtävä on rajattu tilanteisiin, joissa konkurssipesällä voi tosiasiaassa olla mahdollisuus huolehtia toimimisvelvollisuudesta yleisen ympäristöedun suojelemiseksi ja mahdollisuus kantaa siihen liittyvä kustannus- tai kustannuskorvausvastuu. Tällä määritelmällä myös hallintopakon tehosteet ovat sallittuja. Rajaus on tehty vuokaavion avulla. Vuokaavio muodostaa myös lähtökohdan sääntelymallien kartoitukselle.

Selvitystehtävä kattaa vain konkurssipesät, joihin liittyy julkisoikeudellisia ympäristövastuita. Sellaiset konkurssit, joissa ei niitä ole, eivät kuulu tämän selvityksen alaan. Niissä konkurssimenettely etenee konkurssilainsäädännön mukaisessa järjestyksessä ilman, että on tarvetta tarkastella tilannetta ympäristölainsäädännön valossa.

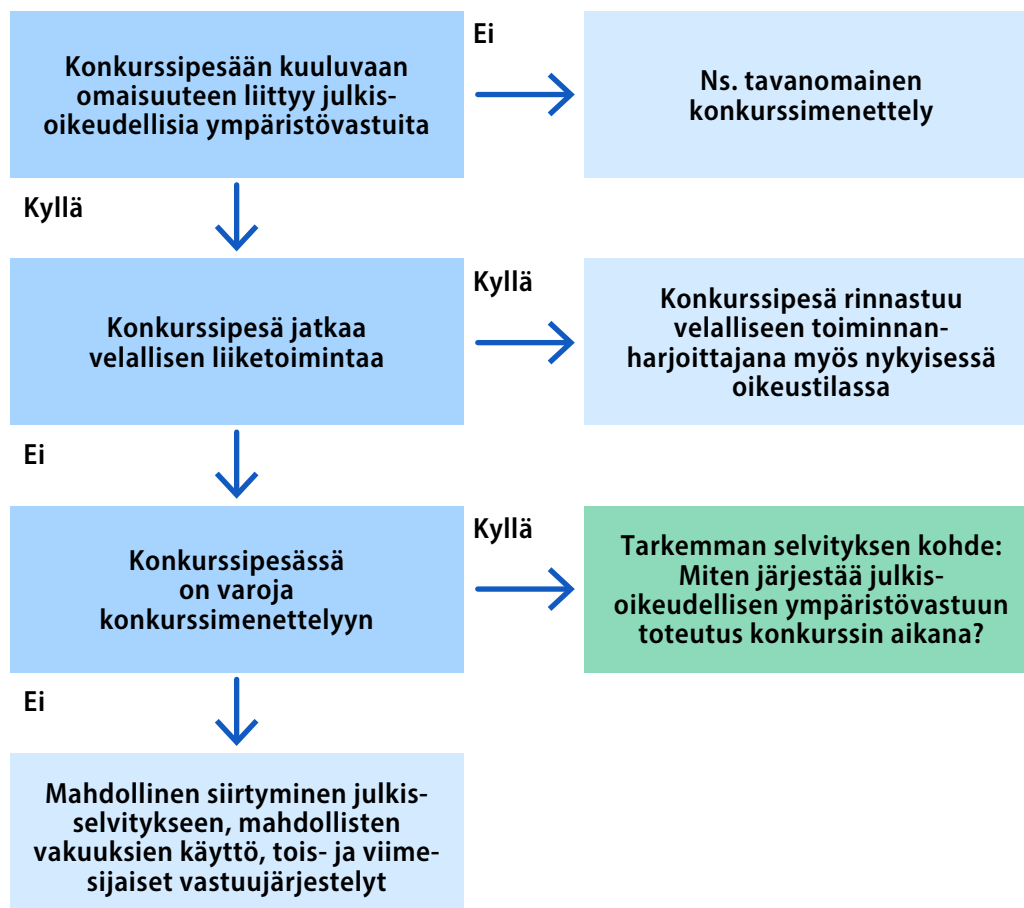
Jos konkurssipesä jatkaa velallisen liiketoimintaa, rinnastuu se konkurssivelalliseen myös voimassa oleva oikeudessa. Tällöin konkurssipesälle tulee toiminnanharjoittajan ympäristövastuita. Tässä selvityksessä ei varsinaisesti tarkastella näitä tilanteita, joissa oikeustila on suhteellisen selvä. Sen sijaan selvityksen kannalta kiinnostavia ovat mahdolliset konkurssipesän vastuutilanteet, jotka syntyvät, vaikkei kyse ole varsinaisesta velallisen liiketoiminnan jatkamisesta.

Lopuksi konkurssipesässä on oltava varoja julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta huolehtimista varten. Jos vakuudet eivät riitä ja konkurssi raukeaa varojen puutteessa, on käytettävä muita keinoja ympäristönsuojelun järjestämiseen ja rahoittamiseen kuin se, että säädetään konkurssipesä toimimisvelvolliseksi sekä kustannus- ja kustannuskorvausvastuuseen. Näitä muita keinoja voivat nykyisin olla konkurssipesän julkisselvitys, rahoituksen saaminen ympäristörahakorhastosta tai valtion budjetista, mutta ilman lainsäädäntömuutosta ja riittäviä henkilö-/rahoitusresursseja ne eivät ole riittävä ratkaisu hoitaa julkisoikeudellisiksi

saataviksi vahvistettuja julkisoikeudellisia ympäristövastuita. Tosin konkurssisääntelyn uudistaminenkaan ei kattaisi kaikkia ympäristön pilaantumistilanteita. Osa konkurssiin ajautuneen yrityksen aiheuttamista muutoksista ympäristön tilaan, kuten lain ja luvan mukaiset fyysiset muutokset tai laadulliset muutokset maaperän tai vedenlaadussa, on hyväksytty ennalta hallinnollisessa päätöksenteossa (esimerkiksi ympäristöluvissa) niin, ettei velvoitetta niiden osalta ympäristön tilan ennallistamiseen ole. Osa näistä muutoksista sisältyy jo arvonalennuksena vuokra- tai panttikiinteistöön.

Tiivistetysti kuvattuna selvityskohteena on sellaisten konkurssipesien toimimisvelvollisuus, joissa on tarvittavia varoja toiminnan hallittuun alasajoon tai esimerkiksi takaisinsaannin kautta palautuu varoja julkisoikeudellisen ympäristövastuun kantamiseen. Keskeiseksi tutkimuskysymykseksi muodostuu, miten järjestää julkisoikeudellisen ympäristövastuun toteutus konkurssin aikana. Edellä sanottu on kuvattu kuviossa 2.

**Kuvio 2.** Selvitystehtävän lähtökohdat ja rajaus.



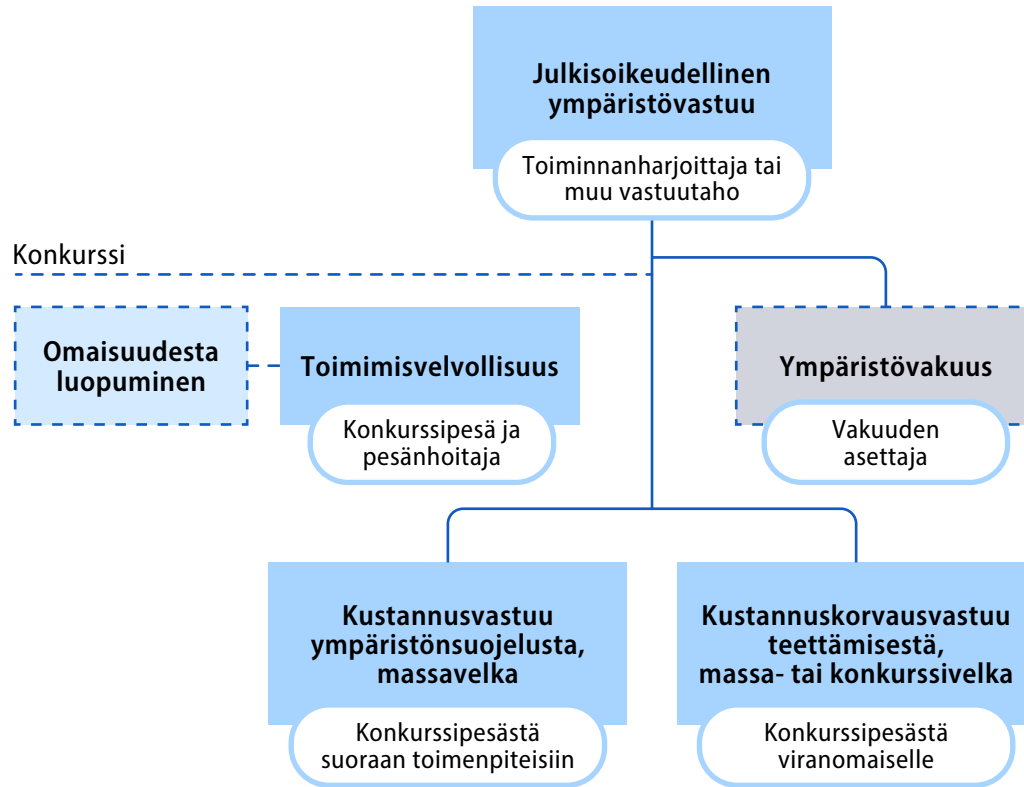
## 2 Ympäristövastuun ja konkurssimenettelyn keskeiset käsitteet

### 2.1 Tausta

Hankkeen yhtenä tavoitteena on selventää keskeistä julkisoikeudellisten ympäristövastuiden kohtelua määrittävää käsitteistöä konkurssitilanteissa. Käsiteanalyysissä kuvataan sellaisten termien tausta ja merkitys erityisesti tämän hankkeen tutkimustehtävien tueksi. Tällaisten keskeisten käsitteiden yhtenäisemmät, selkeämmät ja täsmällisemmät määrittelyt ovat yhtäältä pohjustaneet myöhemmissä luvuissa tehtyä sääntelymallien analyysiä ja vertailua. Toisaalta niiden lopullinen muotoilu on hyödyntänyt tehtyä oikeusvertailua. Täsmennettyä käsitteistöä tarvitaan muutoinkin tukemaan johdonmukaista ja ristiriidatonta oikeudenalarajat ylittävää vastuusääntelyn systematisointia. Jäljempänä määritellyt termit voivat toimia avainkäsitteinä myös uutta lainsäädäntöä silmällä pitäen.

Näistä lähtökohdista esitetään ja analysoidaan seuraavissa alaluvuissa hankkeen tutkimustehtävän kannalta keskeisimmät käsitteet raportin myöhempiä lukuja varten. Lähtökohtaisesti kukin käsite kuvataan itsenäisesti erikseen muista, mutta tiettyjä, toisiinsa kytkeytyviä käsitteitä niputetaan tarkoituksella yhteen, jotta niiden keskinäinen suhde jäsenyisi riittävän selkeästi.

Ensimmäinen seuraavissa alaluvuissa käsiteltävistä käsitteistä – julkisoikeudellinen ympäristövastuu – muodostaa yläkäsitteenä ympäristösäädöksiin perustuvien julkisoikeudellisten veloitteiden ”sateenvarjon” (kuvio 3). Varjon alla vastuullisten toimijoiden ja muiden tahojen vastuuta ympäristöstä voidaan tarkastella kokonaisvaltaisesti keskittymättä vain yksittäisiin sääntelysektoreihin tai normeihin.

**Kuvio 3.** Julkisoikeudellinen ympäristövastuu sateenvarjona muille käsitteille.

## 2.2 Julkisoikeudellinen ympäristövastuu

**Käyttöyhteys raportissa:** Julkisoikeudellinen ympäristövastuu viittaa hallinto-oikeudelliseen asetelmaan, jossa lainsäädäntö edellyttää vastuutaholta tietyn sisältöistä ympäristöä suojaavaa toimintaa tai ympäristöhaittojen estämistä/vähentämistä. Viranomaisen valvoo lainsäädännön mukaisesti sen toteutumista toiminnanharjoittajan tai muun vastuutahon toiminnassa suojataksaan erityisesti yleistä ympäristöetua.

Ympäristövastuun käsite voidaan asiayhteydestä ja tarkastelutasosta riippuen ymmärtää monin tavoin. PeL 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden 1 momentin vastuusäännös muodostaa keskeisen perustan Suomessa ympäristövastuulle (kuvio 4). Kyseisen säännöksen mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. PeL 20 §:n ympäristövastuusäännöksen piiriin kuuluvat niin ympäristön tuhoutumisen ja pilaantumisen estäminen kuin luonnolle suotuisat aktiiviset toimenpiteet (Viljanen ym. 2014).

Tämä oikeudellisesti velvoittava vastuu toteutuu ympäristösäädösten kautta ja on yleensä ympäristöoikeudessa jäsennetty julkisoikeudellisen, yksityisoikeudellisen ja rikosoikeudellisen ulottuvuuden omaavaksi kokonaisuudeksi (Kokko 2017).

Ympäristöoikeudessa ympäristövastuulla tarkoitetaan yhtäältä eri toimijoiden (toiminnanharjoittajien, kiinteistön omistajien ja haltijoiden jne.) kokonaisvaltaista vastuuta ottaa ympäristönsuojelu huomioon. Esimerkiksi Hänninen (2018) on kirjallisuudesta (Vihervuori 2013) koostanut ympäristövastuulla tarkoitettavan vastuuta ympäristölle aiheutuneista vahingoista eli haitallisista muutoksista tai niiden uhasta. Toisaalta ympäristövastuu sulautuu erityisesti yritysnäkökulmasta osaksi laajempaa, taloudellisen ja sosiaalisen vastuun sisältävää yritysvastuuta. Yritysten itsesääntely täydentääkin julkisoikeudellista ympäristövastuuta (Kokko & Mähönen 2015). Uusin EU-sääntely osoittaa, ettei yritysten itsesääntely ja edes kansallinen sääntely ole ollut riittävää kestävyyskriteerien saavuttamiseksi taloudellisessa toiminnassa<sup>16</sup>. Myös vastuullisesti toiminut yritys voi joutua konkurssiin, mutta uuden yritysvastuusääntelyn tulisi ennalta toimia kannusteena sille, etteivät julkisoikeudelliset ympäristövastuut ole laiminlyömättä konkurssin alkaessa. Vastuujärjestelmien keskeisenä erona on se, että toisin kuin julkisoikeudellinen ympäristövastuu yrityksen ympäristövastuusääntely ei rajoitu yksittäisiin lain mukaisiin ympäristönsuojelovelvoitteisiin vaan yrityksen yleiseen toimintatapaan yhteiskunnassa.

**Kuvio 4.** Julkisoikeudellinen ympäristövastuu.



<sup>16</sup> Ks. esimerkiksi taksonomia-asetus (EU) 2020/852 sekä yritysten kestävyysraportointia koskeva CSRD (EU) 2022/2464.

Yhteiskunnassa ja myös ympäristöpolitiikassa ympäristövastuun käsite voidaan ymmärtää myös siten laajasti, että siihen kuuluvat myös toiminnanharjoittajan moraaliset velvoitteet, jotka ilmenevät vapaaehtoisina toimina tai sitoumuksina ympäristön tilan säilyttämiseksi tai parantamiseksi. Uusi EU:n yritys vastuudirektiivi (Corporate sustainability due diligence directive, CSDDD) tulee asettamaan suurille yrityksille ympäristönsuojeluun liittyviä velvoitteita, joita täydentää vahingonkorvausvastuu. Myös ympäristöä suojaavat vakiintuneet oikeusperiaatteet, kuten aiheuttamisperiaate, ohjaavat vastuun kohdistumista.

Tässä raportissa tarkastelun kohteena on ympäristövastuun julkisoikeudellinen ulottuvuus, viitaten asetelmaan, jossa viranomaisen käyttää hallinnon valvontakeinoja ympäristön suojaamiseksi yleisenä etuna. Julkisoikeudellisen relaation, oikeussuhteen ydin on viranomaisen ja ympäristövastuullisen toimijan välillä. (Hollo 2004 ja Kokko 2020). Samaan aikaan hallinnollisen valvonnan keinoin pyritään turvaamaan muita perusoikeuksia unohtamatta ympäristöperusoikeuden (PeL 20 §:n) mukaisia yhteiskunnallisia arvoja: luontoa ja sen monimuotoisuutta, ympäristöä ja kulttuuriperintöä sekä jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.

Julkisoikeudellista ympäristövastuuta täsmentävät ennen kaikkea ympäristölainsäädännön velvoittavat normit, jotka muodostavat suoraan tai välillisesti (viranomaisen valvontatoimien kautta) sääntelykohdetta ohjaavan käyttäytymisnormiston. Ympäristövastuullisen toimijan oikeusasemaan voidaan vahvimillaan puuttua käyttämällä hallintopakkoa ja määräämällä hallinnollisia sanktioita (Kokko 2020, Vihervuori 2013). Ympäristösäädökset voivat ohjata yleisesti ympäristöhaitallista toimintaa tai yksityiskohtaisesti jopa yksittäisiä toimia tai vahinkotapahtumia. Tällaiselle sääntelytavalle on ominaista, että luonteeltaan avoimia ja joustavia normeja tarkentaa runsas säädöksiä alemman tasoisen sääntelymassa, kuten ympäristölistien lupien ehdot, erilaiset tekniset standardit tai raja-arvot, sitovat hallinnolliset määräykset ja soft law mukaan lukien viranomaisohjeet. Viranomaisen valvoo säädöksiin ja kyseiseen sääntelymassaan nojautuen ympäristövastuun toteutumista ja käyttää tarvittaessa hallintopakkoa tehosteena vastuullisen toimimisvelvollisuuksien täyttämiseen. Asetettu hallintopakko velvoittaa sakon, keskeyttämisen tai teettämisen uhalla sellaisen laillisen tilan palauttamiseen, johon hallintopakon kohteen vastuu on syntynyt edellä mainituilla viime kädessä lakiin palautuvilla perusteilla.

Julkisoikeudelliselle ympäristövastuulle ei voida määritellä yhtenäistä ja yksiselitteistä sisältöä, vaan vastuun lopullinen muoto ja ulottuvuus myös konkurssissa vaihtelevat sovellettavien säädösten käyttäytymistä ohjaavissa normeissa. Havainto pätee paitsi Suomessa myös selvityksessä vertailuissa maissa (liite, maakatsaukset). Vastuu voi aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kohdistua ensisijaisesti esimerkiksi

maaperän pilaajaan. Se voi olla myös toissijaista esimerkiksi pilaantuneen alueen hallinnasta tietyin edellytyksin seuraavaa vastuuta, jos pilaajaa ei saada selville tai täyttämään puhdistusvelvollisuutta (YSL 133 §). Vastuutaho, vastuun laatu ja laajuus laillisen tilan palauttamiseksi määritellään suoraan lain tasolla tai esimerkiksi lain perusteella annetussa lupapäätöksessä. Jos vastuutaho ei huolehdi omatoimisesti lakiin tai hallintopäätöksiin perustuvista vastuista, voi valvova viranomaisen hallintopakkomenettelyllä tehostaa lain säännösten ja hallintopäätösten toimeenpanoa. Hallintopakkopäätöksessä yksilöidään vastuutahon päävelvoitteet ja tukeudutaan tarvittaessa tehostena hallintopakon sivuvelvoitteisiin, kuten sakon uhkaan tai teettämisuhkaan.

Julkisoikeudellinen ympäristövastuu konkurssissa voi konkretisoitua seuraavissa alaluvuissa käsiteltävien alakäsitteiden kautta eri tavoin. Se voi ensinnäkin ilmetä vastuutahon toimimisvelvollisuutena. Vastuutaho määritellään lainsäädännössä ja on yleensä toiminnanharjoittaja, mutta lain tulkintatilanteissa vastuu voi syntyä konkurssipesän rinnastumisella velalliseen toiminnanharjoittajaan tai muulla tavoin, esimerkiksi jätteen hallinnan perusteella, näyttäytyen lopulta konkurssipesän toimimisvelvollisuutena. Toiseksi se voi konkretisoitua kustannus- tai kustannuskorvausvastuuna. Se voi myös toteutua ainakin osittain ja ensisijaisesti alun perin velallisen asettamien ympäristövakuuksien realisoinnin ja käytön kautta. Näihin käsitteisiin palataan tarkemmin jäljempänä. Konkurssipesän mahdollinen toimimisvelvollisuus ja siihen liittyvät vastuut konkretisoituvat toiminnan harjoittamisalueella tai sen merkittävien haitallisten vaikutusten kohteena olevassa ympäristössä.

Suomessa konkurssipesälle mahdollisesti kuuluva kustannusvastuu ympäristön pilaantumisen ja muun ympäristöhaitan ehkäisy-, rajoittamis-, torjunta- ja korjaamistoimenpiteistä katetaan pesään kuuluvasta varallisuudesta eli massavelasta. Vastaavasti konkurssipesää sitoviin velvoitteisiin perustuvat kustannuskorvausvastuun kulut edellä kuvatuista, mutta viranomaisen tekemistä tai teettämistä, toimenpiteistä maksetaan massavelasta. Jos nämä vastuut ovat syntyneet velalliselle ennen konkurssia, voivat ne kuitenkin olla konkurssissa valvottavia velkoja. Jos vastuu syntyy konkurssipesän omasta toiminnasta tai esimerkiksi jätteen hallinnasta, hallintopakkomenettelyssä vastuu voidaan kohdistaa massavelkaan. Massavelka ei ole kaikissa oikeusjärjestelmissä käytössä oleva käsite. Esimerkiksi Ranskassa ja Kanadassa ei tunnisteta erottelua massa- ja konkurssi-velkoihin, vaan tietyiltä osin tällaiset ympäristön hyväksi tehtyjen toimien kustannukset saavat tavallisiin velkoihin nähden korkeamman etusijan konkurssissa.



## 2.3 Toiminnanharjoittaja julkisoikeudellisen ympäristövastuun näkökulmasta

**Käyttöyhteys raportissa:** Toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan yleisesti tahoa, joka on suoraan lainsäädännön tai sen nojalla annettujen lupien, muiden hallintopäätösten tai hallinnollisten määräysten perusteella vastuussa ympäristön kannalta merkityksekkään toiminnan harjoittamisesta, joka tosiasiaassa määrää tällaisesta toiminnasta tai jolla on siinä taloudellinen päättävävalta. Toiminnanharjoittajien julkisoikeudellisen ympäristövastuun sisältö ja ulottuvuus tarkentuvat sovellettavan sääntelyn perusteella.

Toiminnanharjoittajan käsite on yksi monista ympäristöoikeuden avainkäsitteistä. Siihen kytkeytyvä julkisoikeudellisen ympäristövastuun sisältö ja ulottuvuus vaihtelevat asiayhteydestä ja säädöksestä toiseen. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain (YSL 527/2014) 5.1 §:n 8 kohdassa toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa tai joka tosiasiallisesti määrää toiminnasta. Tämä käsite on otettu yhdeksi perustaksi raportin määritelmälle. Ympäristönsuojelulain lisäksi toiminnanharjoittaja on määritelty muun muassa kemikaalilain (KemikaaliL 599/2013) 6 §:n 7 kohdassa, vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (KemTurvL 390/2005) 6 §:n 18 kohdassa, geenitekniikkalain (GTL 377/1995) 3.1 §:n 8 kohdassa sekä säteilylain (SäteilyL 859/2018) 4 §:n 34 kohdassa<sup>17</sup>.

17 KemikaaliL 6 §:n 7 kohdan mukaan toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan sitä, joka valmistaa, tuo maahan, saattaa markkinoille, vie maasta, varastoi, pakkaa, jakelee tai muulla tässä laissa tai Euroopan unionin kemikaalilainsäädännössä tarkoitettulla tavalla käyttää kemikaalia. KemTurvL 6 §:n 18 kohdan mukaan toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan oikeushenkilöä tai luonnollista henkilöä, joka valmistaa, tuo maahan, pitää kaupan, saattaa markkinoille, luovuttaa, vie maasta, varastoi, pakkaa, jakelee, pitää hallussaan, säilyttää, käyttää tai muulla tässä laissa tarkoitettulla tavalla käsittelee vaarallista kemikaalia taikka räjähdettä tai muuta tuotetta. GTL 3.1 §:n 8 kohdan mukaan toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista tai oikeushenkilöä, joka vastaa muuntogeenisten organismien käytöstä suljetussa tilassa taikka joka vastaa muuntogeenisten organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön ja joka vastaa tämän lain mukaisten asiakirjojen sisällöstä, oikeellisuudesta sekä asiakirjojen toimittamisesta viranomaiselle. SäteilyL 4 §:n 34 kohdassa toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan 48 §:ssä tarkoitettua turvallisuusluvan haltijaa, 165 §:ssä tarkoitettua luvan haltijaa, yritystä, yhteisöä, säätiötä ja laitosta, muuta työnantajaa tai yksityistä elinkeinonharjoittajaa, joka harjoittaa säteilytoimintaa.

Erilaisia toiminnanharjoittajan määritelmiä sisältyy myös EU:n ympäristösäädöksiin, kuten teollisuuspäästö- (2010/75/EU), ympäristövastuu- (2004/35/EY), Seveso III - (2012/18/EU) ja kaivannaisjätedirektiiveihin (2006/21/EY). Niissä toiminnanharjoittajana on yleisesti ottaen pidetty luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa tai johtaa taloudellista toimintaa tai jolla on toiminnan ratkaiseva taloudellinen päätäntävalta. Jälkimmäinen seikka on myös nostettu raportin määritelmään.

Konkurssipesää on toisinaan kuvattu epävarsinaiseksi oikeushenkilöksi, sillä se ei täytä kaikkia oikeushenkilön tunnusmerkkejä, mutta muodostaa kuitenkin sellaisen itsenäisen henkilö- ja varallisuuspiirin, että sitä saatetaan prosessissa käsitellä itsenäisenä asianosaisena (Lappalainen & Hupli 2016). Tämän vuoksi raportin toiminnanharjoittajan määritelmässä puhutaan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön sijasta ne molemmat kattavasta tahosta, johon konkurssipesä myös epävarsinaisena oikeushenkilönä luontevasti tietyissä vastuutilanteissa sisältyy.

Toiminnanharjoittaja-käsitteen lähikäsitteitä ovat esimerkiksi vesilain (VL 587/2011) 1:3.1:n 10 kohdan mukainen hankkeesta vastaavan, ydinenergialain (YdinL 990/1987) 3 §:n 14 kohdan mukainen luvanhaltijan sekä kaivoslain (KaivosL 621/2011) 1.1 §:n 1 kohdassa käytetty kaivostoiminnan harjoittajan käsitteet. Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (YVAL 252/2017) 2 §:n 5 kohdan määrittelemä hankkeesta vastaava sisältää toiminnanharjoittajan käsitteen, mutta se voi olla myös muu sellainen taho, joka on vastuussa kyseisessä laissa tarkoitetun hankkeen valmistelusta tai toteuttamisesta. Näin ollen konkurssipesä toimii hankkeesta vastaavana esimerkiksi silloin, kun se luvan haltijana vastaa vesitaloushankkeen valmistelusta, toteuttamisesta, käytöstä tai kunnossapidosta taikka toiminnan harjoittamisesta tai kun velkojat päättävät valmisteltavan tai toteutettavan hankkeen myyntiä varten saattaa loppuun hankkeen keskeneräisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn.

Toiminnanharjoittajien ympäristövastuun sisältö tarkentuu yksittäistapauksissa sovellettavan sääntelyn perusteella. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että ympäristölainsäädännössä tarkoitetun toiminnan harjoittaminen on ymmärrettävä laajemmin kuin yleiskielessä: se voi olla paitsi tuotannollista toimintaa myös esimerkiksi jätteiden ja kemikaalien varastointia tai päättyneen kaivoksen kaivannaisjätealueen ympäristövaikutusten pitkäaikaista seuranta. Vastuu voi syntyä kaikenlaisen taloudellisen toiminnan harjoittamisesta riippumatta toiminnan luvanvaraisuudesta. Konkurssin aikana toiminta yleensä lopetetaan tai keskeytetään, josta käytetään prosessiteollisuuden yhteydessä usein käsitettä "ajetaan

alas”. Näin ei ole kuitenkaan aina. Esimerkiksi kaivoslupa voidaan siirtää kaivoslain (KaivosL 621/2011) 73 §:n nojalla varallisuusarvoisena oikeutena kaivostoimintaan uudelle toiminnanharjoittajalle.

Toiminnanharjoittajille on asetettu eri ympäristösäädöksissä yleisiä velvollisuuksia, kuten selvilläolovelvollisuus toimintansa ympäristövaikutuksista (YSL 6 § ja YVAL 31 §) tai velvollisuus ehkäistä ja rajoittaa ympäristön pilaamista (YSL 7.1 §). Niissä tilanteissa, joissa konkurssipesä on toimintaa jatkaessaan toiminnanharjoittaja tai muuten rinnastuu toiminnanharjoittajaan myös konkurssipesää koskevat nämä yleiset toimintavelvollisuudet ja muut ympäristölainsäädännön mukaiset ympäristövastuut (Linna 2016). Ilman nimenomaista konkurssipesää koskevaa uutta sääntelyä ei ole selvää, milloin konkurssipesä rinnastuu velalliseen toiminnanharjoittajaan. Esimerkiksi ympäristövastuudirektiiviä (YVD 2004/35/EY) ja sitä toimeenpanevaa eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta annettua lakia (YVKL 383/2009) tulkittaessa voidaan päätyä puoltamaan velalliseen rinnastumisen ja konkurssipesän vastuun osalta erilaisia kantoja (Kokko 2020 ja Kotka ym. 2021). Kansallista oikeuskäytäntöä ei tästä kysymyksestä ole.

Maavertailussa kävi ilmi, että myös Ruotsissa toiminnanharjoittajan käsite kattaa joissakin tilanteissa myös konkurssipesän toimijana. Ympäristökaaren (Miljöbalken 1998:808) 10 luvun 2 §:n mukaan se, joka harjoittaa tai on harjoittanut toimintaa tai suorittanut toimenpiteen, joka on osaltaan johtanut saastumiseen tai vakaavan ympäristövahinkoon (toiminnanharjoittaja), on vastuussa lain 10 luvun mukaisesta kunnostamisesta. Yleisesti toiminnanharjoittajan käsite on Ruotsissa muotoutunut lain esitöitä tulkiten oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa tarkoittamaan verraten laajasti sellaista tahoja, jolla on valta ja mahdollisuus käyttää toimintaa koskevaa määräysvaltaa. Oikeuskäytännössä konkurssipesä on katsottu toiminnanharjoittajaksi lähtökohtaisesti kahdella perusteella: 1) kun konkurssipesä on jatkanut velallisen toiminnan harjoittamista ja siten aiheuttanut pilaantumista tai 2) kun konkurssipesä ei harjoita toimintaa varsinaisessa merkityksessä, mutta pitää hallussaan<sup>18</sup> jotakin, joka voi aiheuttaa pilaantumista. Ensimmäisessä tilanteessa konkurssipesän vastuu toiminnanharjoittajana ei tyhjene konkurssioikeuden tarkoittamaan velallisen liiketoiminnan jatkamiseen, vaan oikeuskäytännössä toiminnan käsitettä on lähestytty ympäristöoikeuden näkökulmasta laajemmin konkurssipesään kuuluvan omaisuuden käsittävänä toiminnallisena

18 Ruotsin oikeuskäytännössä hallintaperuste perustuu kahteen edellytykseen, *förfogande och råddighet*, jotka käännettynä tarkoittavat hallintaa ja määräysvaltaa, ks. Ruotsin maakatsaus (liite). Koska konkurssimenettelyn alettua velallisen omaisuuden määräysvalta siirtyy konkurssipesälle, voidaan tapauskohtaisena ratkaisevana edellytyksenä pitää esiin hallussapitoa.

kokonaisuutena. Jälkimmäinen tilanne viittaa käytännössä pilaavan esineen tai aineen hallintaan perustuvaan vastuuseen. Nämä kahdentyyppiset tilanteet ovat läheisessä liittynässä toisiinsa, eikä aivan selvää eroa niiden välillä voida käytännössä välttämättä aina tehdä. Ruotsin maakatsauksessa (liite 1) näitä tilanteita ja niissä vahvistettua konkurssipesän vastuuta toiminnanharjoittajana jäsennetään oikeuskäytännön avulla tässä kuvattua tarkemmin.

Toiminnanharjoittajan käsitteellä on julkisoikeudellisen ympäristövastuun suhteen rajoitteensa, sillä se ei kata kaikkia tilanteita, joissa syntyy lainmukainen vastuu ympäristöstä. Esimerkiksi toiminnanharjoittajan yleiset YSL 6 ja 7 §:ään perustuvat velvollisuudet eivät koske esimerkiksi alueen haltijaa, ellei haltija ole samalla toiminnanharjoittaja. (Kokko 2017). Alueen haltija on kuitenkin YSL 133.2 §:n mukaisesti toissijaisesti velvollinen puhdistamaan pilaantuneen alueen maaperän siltä osin kuin se ei ole ilmeisen kohtuutonta.

Myös jätteen haltijalla on JäteL 28.1 §:n nojalla julkisoikeudellinen ympäristövastuu jätehuollon järjestämisestä, vaikkei jäte olisi suoraan syntynyt haltijan toiminnassa, ts. toiminnanharjoittajana (KHO:2017:53). Jätedirektiivin (2008/98/EY) 3 artiklan 6 kohdassa tarkoitetaan jätteen haltijalla jätteen tuottajaa taikka luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka hallussa jäte on. JäteL 6.1 §:n 11 kohdassa mainitaan erikseen vielä kiinteistön haltija yhtenä jätteen haltijana. Suomessa konkurssipesällä on oikeuskäytännön mukaan julkisoikeudellinen ympäristövastuu jätteistä jätteen haltijana tai niiden sijaintipaikan alueen haltijana. Lisäksi konkurssipesä voi olla toiminnanharjoittajan roolissa vastuussa, jos se jatkaa konkurssivelallisen toimintaa tai aloittaa uuden toiminnan. Suomen oikeuskäytännöstä poiketen Ruotsissa konkurssipesän ympäristövastuu on oikeuskäytännössä kytketty nimenomaisesti konkurssipesän asemaan toiminnanharjoittajana sen sijaan, että olisi arvioitu jätteen haltijan tai jätehuollon käsitteiden soveltumista ympäristövastuuseen konkurssissa (liite 1, Ruotsin maakatsaus). Käsitteellisistä eroista huolimatta näiden molempien maiden oikeuskäytännön soveltamisen lopputuloksena on käytännössä, että konkurssipesän on järjestettävä vastuullaan olevien jätteiden jätehuolto.

## 2.4 Ympäristövakuus

**Käyttöyhteys raportissa: Ympäristövakuuden käsitettä käytetään vakuudesta, jonka tarkoituksena on turvata ympäristölainsäädännön mukaisten ympäristöä yleisenä etuna suojelevien toimenpiteiden toteuttaminen. Ympäristövakuudella pyritään varmistamaan julkisoikeudellisen ympäristövastuun, tarkemmin toimimisvelvollisuuden, täyttäminen olosuhteissa, joissa vastuutaho ei ole muutoin velvollisuutta täyttänyt.**

Vakuudella ymmärretään usein velkasuhteen syntyessä asetettua, mahdollisesti kolmannen tahon takaamaa, suojaa velan maksulle. Tällainen vakuus muodostuu yksityisoikeudellisista suhteista esimerkiksi velallisen, velkojan ja takaajan kesken<sup>19</sup>. Ympäristövakuus poikkeaa tästä velkavakuudesta siinä suhteessa, että sen asettaminen perustuu lakiin tai sen nojalla annettuun päätökseen. Tällainen ympäristövakuus asetetaan sopimuksen sijasta esimerkiksi lupapäätöksen määräysten perusteella<sup>20</sup>. YSL 59 §:n 1 virkkeen mukaan jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan on asetettava vakuus asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. YSL 61.1 §:n 1 virkkeen nojalla ympäristöluvassa annetaan tarpeelliset määräykset 59 §:ssä tarkoitetusta vakuudesta ja sen asettamisesta. YSL 61.3 §:n 1 virkkeen mukaan vakuudeksi hyväksytään takaus, vakuutus tai pantattu talletus. Näin ollen esimerkiksi takaus voi tarkoittaa edelleen yksityisoikeudellista suhdetta takaajan ja vastuullisen toimimisvelvollisen välillä, mutta ympäristöä yleisenä etuna suojaavan vastuun toteuttaminen tapahtuu kuitenkin ensisijaisesti lupapäätöksen mukaisesti valvontaviranomaisen ja luvan saaneen toimimisvelvollisen välillä olevassa julkisoikeudellisessa suhteessa.

YSL 61.4 §:n 1 virkkeen mukaan vakuus on asetettava ympäristöluvassa osoitetun valvontaviranomaisen eduksi ennen toiminnan aloittamista. Ympäristövakuutta ei kuitenkaan aseteta viranomaiselle oikeastaan velan, vaan sen vuoksi, että viranomainen valvoo vakuuden kohteena olevien toimenpiteiden suorittamista tarvittaessa käyttäen vakuutta, jos vastuutaho laiminlyö toimimisvelvollisuuden eikä huolehdi hänelle kuuluvasta kustannusvastuusta. Lähtökohtaisesti toimenpiteiden suorittamisesta aiheutuvat kustannukset, mukaan lukien arvonlisävero, on

19 Takauksesta ja vieraspanntauksesta annetun lain (361/1999) 2 §:n 1 kohdan mukaan takauksella tarkoitetaan sitoumusta, jolla sitoumuksen antaja (takaaja) ottaa vastataksien velkojalle toisen henkilön (velallisen) velvoitteesta (päävelasta).

20 Ks. vakuuksista ja niiden realisoinnista tarkemmin Suomen ympäristöhallinnon ohjeet: Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas (2014) ja Jätevakuusopas (2024).

voitava kokonaan kattaa vakuudella (KHO:2017:24). Ympäristövakuuden käyttämisen jälkeen viranomainen voi kuitenkin periä konkurssimenettelyssä tai konkurssipesältä sen osan saatavistaan, joita vakuus ei kattanut. Nämä viranomaisen saatavat voivat olla tavallisia konkurssisaatavia tai massavelkatyyppisiä saatavia sikäli, kun konkurssipesän toimimisvelvollisuuden edellytykset ovat täyttyneet. Suomessa jätteen käsittelytoiminnan vakuuden ohella ympäristövakuuksista on säädetty ainakin jätelaissa, kaivoslaissa, maa-aineslaissa (555/1981) ja säteilylaissa (859/2018). Vertailumaista Ranska on uudella lainsäädännöllä vähentänyt eräissä tilanteissa vakuuksien roolia konkurssitilanteissa, koska käytännössä vakuuksien realisointi ei ole toiminut toivotulla tavalla. Tilalle on otettu mm. viranomaiskustannusten konkurssioikeudellisen etusija-aseman parantaminen (tarkemmin liite 1, maakatsaukset).

## 2.5 Konkurssi

**Käyttöyhteys raportissa: Konkurssilla tarkoitetaan yleisesti konkurssivelallisen kaikkia velkoja koskevaa maksukyvyttömyysmenettelyä, jossa tarkoituksena on käyttää maksukyvyttömän velallisen koko omaisuus mahdollisimman tehokkaasti velkojien maksunsaantioikeuksien tyydyttämiseen. Konkurssissa määrätään pesän varoja hallinnoimaan pesänhoitaja sekä mahdollisesti pesän hallintoa valvomaan muita tahoja.**

KonkL 1:1.2 käy ilmi konkurssin tarkoitus sellaisena kuin se on voimassa Suomessa:

Konkurssi on velallisen kaikkia velkoja koskeva maksukyvyttömyysmenettely, jossa velallisen omaisuus käytetään konkurssisaatavien maksuun. Konkurssin tarkoituksen toteuttamiseksi velallisen omaisuus siirtyy konkurssin alkaessa velkojien määräysvaltaan. Velallisen omaisuuden hoitamista ja myymistä sekä muuta konkurssipesän hallintoa varten on tuomioistuimen määräämä pesänhoitaja.

Konkurssia voidaan tosiasiaassa luonnehtia eri tavoin riippuen siitä, pyritäänkö kuvaamaan esimerkiksi konkurssin oikeusvaikutuksia (konkurssin aineellisoikeudellinen ulottuvuus) vai konkurssia tuomioistuinmenettelynä (Koulu ym. 2017). Erityisesti *oikeusvaikutusten* kannalta konkurssi tarkoittaa velallisen kaikkia velkoja koskevaa yleistäytöntöönpanoa, jossa konkurssivelallisen omaisuuden hallinta siirtyy konkurssipesälle ja konkurssivelallinen menettää oikeuden määrätä

konkurssipesään kuuluvasta omaisuudestaan (KonkL 3:1)<sup>21</sup>. Konkurssin tarkoitus on käyttää maksukyvyttömän velallisen varat mahdollisimman tehokkaasti velkojien maksunsaantioikeuden tyydyttämiseksi ja velallisen toiminnan lopettaminen (*likvidatiofunktio*). (Könkkölä & Linna 2020). Konkurssi on toiseksi *tuomioistuinmenettelyä*, joka alkaa tuomioistuimen päätöksellä konkurssiin asettamisesta ja päättyy täysimittaisissa konkurssimenettelyissä pääsäännön mukaan lopputilityksen hyväksymiseen (KonkL 19:7).

Edellä sanottua tarkentaen konkurssi voidaan nähdä monessa eri suhteessa *yleisseuraannon muotona*, jossa konkurssivelallisen omaisuus siirtyy konkurssioikeudellisesti ymmärretylle itsenäiselle oikeussubjektille, konkurssipesälle (Könkkölä & Linna 2020). Konkurssipesää on toisinaan kuvattu edellä sanotusti epävarsinaiseksi oikeushenkilöksi (Lappalainen & Hupli 2016, III.1). Ympäristöoikeuden näkökulmasta epävarsinaisuus näkyy siinä, että yleisseuraannon myötä monet konkurssipesän vastuut ja oikeudet ovat eri tavoin sidottuja velallisen toimiin, esimerkiksi luvanvaraisena toiminnanharjoittajana, ja varallisuuteen. Konkurssipesä ei siis ole täysin velallisesta riippumaton itsenäinen oikeushenkilö. (Kokko 2020).

Konkurssi on myös ennen kaikkea *maksukyvyttömyysmenettely*, jossa tarkoituksena on käyttää maksukyvyttömän velallisen varat mahdollisimman tehokkaasti velkojien maksunsaantioikeuden tyydyttämiseksi ja jossa pesän selvittämisen ja omaisuuden realisoinnin jälkeen velkojille suoritetaan vahvistetun jakoluettelon mukainen jako-osuus kertyneistä varoista. Tällöin konkurssivelallisella tarkoitetaan konkurssiin asetettua henkilöä ja konkurssipesällä konkurssin asettamisen myötä syntyvää sellaista itsenäistä henkilö- ja varallisuuspiiriä, joka saa haltuunsa määrätyn konkurssivelallisen omaisuuden.

Konkurssiin asettamisen edellytyksenä velallisen *maksukyvyttömyys* tarkoittaa Suomessa, että velallinen on muuten kuin tilapäisesti kykenemätön maksamaan velkojaan niiden erääntyessä (KonkL 2:1 ja TakSL 4 §). Maksukyvyttömyys on kaikista vertailumaista tunnistettu konkurssiin asettamisen edellytykseksi, vaikka maksukyvyttömyyden määritelmä vaihtelee maittain. Esimerkiksi Alankomaissa velallisen hakiessa itseään konkurssiin on sen saatettava todennäköiseksi, ettei se ole enää kykenevä maksamaan velkojaan. Sama pätee myös velkojan hakiessa yhtiötä konkurssiin. Vastaavasti Ranskassa velallisen on konkurssiin hakeutuessaan osoitettava maksukykynsä puuttuminen sekä se, ettei tilanteen korjaantuminen ilmeisimmin ole mahdollista. Velkojan hakiessa yhtiötä konkurssiin on sen näytettävä, että se on

21 Ympäristöviranomaisen toimenpiteitä konkurssivaiheissa on kuvattu yksityiskohtaisesti julkaisussa KAIELY toimintamalli 2023.

pyrkinyt saamaan maksua erääntyneestä saatavastaan, ja että velallinen on kykenemätön maksamaan velkojaan niiden erääntyessä, eikä tilanteeseen ole odotettavissa muutosta. (Liitteet 1 ja 2, maakatsaukset).

## 2.6 Pesänhoitaja

**Käyttöyhteys raportissa:** Pesänhoitajalla tarkoitetaan osana konkurssimenettelyä tuomioistuimen määräämää henkilöä, jonka tehtäviin kuuluu konkurssipesän hallinnointi ja selvittäminen sekä varojen jako velkojille. Pesänhoitajana toimii yleensä taloushallinnon tai oikeustieteen koulutuksen saanut henkilö, kuten kirjanpitäjä tai asianajaja. Pesänhoitaja voi olla myös henkilökohtaisessa korvausvastuussa toiminnallaan tai laiminlyönnillään aiheuttamistaan vahingoista.

Suomessa konkurssipesässä päätösvaltaa käyttävät velkojat siltä osin kuin asia ei kuulu pesänhoitajan päätettäväksi tai hoidettavaksi (KonkL 14:2). KonkL 14:5:ssä luetellaan pesänhoitajan tehtävät. Pesänhoitajan tehtävänä on muun muassa ottaa haltuun ja säilytettäväksi pesään kuuluva omaisuus ja asiakirjat, periä velallisen saatavat ja irtisanoa tarpeettomat sopimukset, suorittaa palkkaturvatehtävät, selvittää pesän laajuus sekä mahdollisuudet peräyttää oikeustoimia ja palauttaa omaisuutta pesään, laatia pesäluettelo ja velallisselvitys, huolehtia valvontamenettelyistä ja laatia jakoluettelo, myydä pesän omaisuus ja tilittää varat velkojille sekä laatia lopputilitys samoin kuin hoitaa pesän juoksevaa hallintoa ja suorittaa muut pesänhoitajalle tässä tai muussa laissa säädetyt tai muuten pesänhoitoon kuuluvat tehtävät. Lisäksi pesänhoitajalla saattaa olla rajat ylittävissä menettelyissä eräitä maksukyvyttömyysasetukseen (EU) 2015/848 liittyviä tehtäviä.

Vertailumaissa pesänhoitajan toimivalta ja vastuu vaihtelee. Siitä on tarkempia kuvauksia raportin alaluvussa 4.2.1 sekä liitteenä olevissa maakatsauksissa. Joidenkin maiden lainsäädännön mukaisista pesänhoitajan tehtävistä voidaan päätellä myös konkurssipesän julkisoikeudellisen vastuun ulottuvuuksia. Esimerkiksi Kanadassa pesänhoitaja on keskeinen toimija yleisesti maksukyvyttömyysmenettelyissä eikä vain konkurssissa. Pesänhoitajan lisäksi velkojainkokous voi nimetä yhdestä viiteen tarkastajaa (*inspector*) valvomaan ja hyväksymään pesänhoitajan toimia. Pesänhoitajan ensisijaisena tehtävänä on kerätä, säilyttää ja myydä konkurssiin asetettu omaisuus, ja jakaa käytettävissä olevat varat velkojille etuoikeusjärjestyksen mukaisesti ja oikeassa suhteessa kunkin velkojaluokan sisällä. Tässä yhteydessä pesänhoitaja myös tutkii velallisyhtiön toimintaa ja ennen konkurssia tehtyjä liiketoimia. Pesänhoitaja voi olla henkilökohtaisessa vastuussa BIA s. 14.06(2):n mukaan



vain nimittämisen jälkeen aiheutuneista ympäristön tilan heikentymisistä tai vahingoista ja vain edellyttäen, että pesänhoitaja on toiminut ilmeisen huolimattomasti tai tahallisesti.

Pesänhoitajan BIA s. 14.06(2):ssä säädettyyn vastuunrajaukseen liittyen BIA s. 14.06(3):ssä on erikseen todettu, että mainitusta vastuunrajauksesta huolimatta pesänhoitajan on raportoitava ja tehtävä asianmukaiset ilmoitukset kulloinkin soveltuvan (ympäristö)lainsäädännön mukaisesti. Tämän lisäksi BIA s. 14.06(4):ssä on erikseen säädetty tilanteista, joissa ympäristöviranomainen osoittaa ympäristön kunnostamiseen velvoittavan määräyksen pesänhoitajalle. Tämä sääntely asettaa pesänhoitajalle tietyt toimintavaihtoehdot, jotka kytkeytyvät edellä mainittuun pesänhoitajan henkilökohtaiseen ympäristövelvoitteita koskevaan vastuuseen. Säännöksen mukaan pesänhoitajaa ei pidetä henkilökohtaisesti vastuussa määräyksen laiminlyönnistä ja tähän liittyvistä (myös täytäntöönpanon) käsitteistä kustannuksista, kun tietyt lainkohdassa mainitut edellytykset täyttyvät. Näistä yksi edellytys antaa pesänhoitajalle mahdollisuuden luopua, luovuttaa tai muutoin vapauttaa oikeutensa tietyssä ajassa kiinteään omaisuuteen, jota ympäristöhaitta koskee. Tällaista omaisuuden luopumisen (hylkäämisen) määritelmää käsitellään yleisesti jäljempänä. (Tarkemmin liite 1, maakatsaukset).

## 2.7 Toimimisvelvollisuus julkisoikeudellisen ympäristövastuun muotona

**Käyttöyhteys raportissa: Toimimisvelvollisuudella tarkoitetaan vastuutahon julkisoikeudellista velvollisuutta tehdä toimenpiteitä tai pidättäytyä toimenpiteistä tavalla, jota edellytetään suoraan laissa säädetyllä tai lain nojalla annetussa hallintopäätöksessä tai -määräyksessä tarkennetulla tavalla yleisen ympäristöedun suojelemiseksi.**

Suomessa ympäristövastuu julkisoikeudellisessa muodossaan palautuu edellä kuvatusti PeL 20.1 §:n mukaiseen vastuusääntöön ja ympäristöön vaikuttavien toimijoiden (kuten yritysten, maanomistajien, mahdollisesti myös konkurssipesän ja pesänhoitajan) velvollisuuteen noudattaa (ympäristö)laeissa ja niiden nojalla esimerkiksi lupamääräyksissä asetettuja velvoitteita. Vastuu konkretisoi-tuu ympäristössä tavallisesti ensisijaisesti tai toissijaisesti vastuullisten toimijoiden (vastuutahojen) julkisoikeudellisena velvollisuutena ryhtyä tiettyihin toimenpiteisiin, eli *toimimisvelvollisuutena*. Käytännössä toimimisvelvollisuus merkitsee vastuutahon velvollisuutta paitsi toteuttaa jonkinlaisia konkreettisia toimenpiteitä ympäristön suojelemiseksi (aktiivinen toimimisvelvollisuus) myös pidättäytyä

joistakin ympäristölle merkittävän haitallisista toimista (passiivinen toimimisvelvollisuus). Tällaiset aktiiviset toimenpiteet voivat liittyä esimerkiksi toiminnan ympäristövaikutusten tarkkailuun, asianmukaisen jätehuollon järjestämiseen tai pilaantuneen maaperän tai pohjaveden puhdistamiseen. Toimista pidättäminen voi tarkoittaa esimerkiksi tietyn ympäristöä pilaavan teollisen prosessin tai laajemmin koko haitallisen toiminnan keskeyttämistä tai lopettamista. Esimerkiksi kaivoslain (621/2011) 15 luvussa säädetään kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän hyödyntämiseen liittyvän toiminnan lopettamisesta. Ympäristöluvan varainen toiminta lopetetaan YSL 94 §:n mukaisesti ja kaivannaisjätealue poistetaan käytöstä kaivannaisjäteasetuksen (190/2013) 14 §:n mukaisesti.

Ympäristölainsäädännössä julkisoikeudellinen toimimisvelvollisuus liittyy tyyppillisesti toimijan asemaan jonakin laissa määriteltynä tahona. Suomen ympäristölainsäädännössä ensisijainen toimimisvelvollisuus on asetettu esimerkiksi toiminnanharjoittajille, jätteen haltijoille tai jonkin yleiskiellon rikkojalle, kuten roskaajalle taikka maa- tai pohjaveden pilaajalle<sup>22</sup>. Konkurssitilanteessa velallisen toiminnasta ennen konkurssin alkua syntynyt ympäristövastuu käsitellään ensisijaisesti velallisen toimimisvelvollisuutena. Kuitenkin esimerkiksi jätehuoltovastuuseen perustuvat vaatimukset kohdistetaan oikeuskäytännön mukaan velallisen sijasta jätteen haltijana olevaan konkurssipesään, joka on niistä toimimisvelvollisena massavelkaisessa vastuussa. Jos konkurssipesä jatkaa pilaavaa toimintaa, se voi olla jäljempänä kuvatuin tavoin ensisijaisesti aiheuttajana toimimisvelvollinen. Myös toissijaisella vastuutaholla, esimerkiksi YSL 133.2 §:n mukaisesti tietyin edellytyksin pilaantuneen alueen haltijalla, voi olla jäljempänä kuvatusti toimimisvelvollisuus.

Konkurssipesälle on KHO:n oikeuskäytännössä vahvistettu eräissä tilanteissa toimimisvelvollisuus, kun sitä on pidetty toiminnanharjoittajana. Seuraavassa päätöksessä toimisvelvollisuus syntyi tilanteessa, jossa konkurssipesän toiminta on ollut aktiivista ja suoranaisen liiketoiminnan luonteista, eikä vain konkurssimenettelyyn liittyvää passiivista omaisuuden hallintaa:

KHO:n päätös 28.4.2005/1006 koski tapausta, jossa konkurssipesä oli vuokrannut kiinteistöiltään hallitilaa usealle kuljetusliikkeelle autovarikkotoimintaa varten. Mainituissa olosuhteissa ja kun vuokralaiset olivat voineet vaihtua toiminnan jatkuessa, konkurssipesää pidettiin ympäristönsuojelulain

<sup>22</sup> Ks. toiminnanharjoittajasta ja toiminnanharjoittajan vastuusta esimerkiksi YSL 175 § ja 176 §. Ks. yleiskielloista ja niihin liittyvistä ensisijaisista vastuista YSL 16, 17 ja 133.1 § sekä jätelain (JäteL 646/2011) 72 ja 73 §.

3 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisena toiminnanharjoittajana. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen oli voinut kohdistaa ympäristönsuojelulain mukaiset hallintopakkoimet konkurssipesään.

Konkurssipesä voi jatkaa velallisen toimintaa tai laajentaa sitä tai aloittaa velallisen aiemmin suunnitteleman toiminnan. Tällöin tulee esille kysymys konkurssipesälle syntyvistä tai siirtyvistä ympäristövastuista ja kustannusvastuista esim. velallisen käynnistämistä lupamenettelyistä. Konkurssipesä voi myös peruuttaa velallisen tekemän lupakäsittelyssä olevan lupahakemuksen, mikäli pesä ei aio jatkaa velallisen hakeman luvan mukaista toimintaa tai ei näe muutoin perusteita realisointia edesauttaakseen jatkaa lupamenettelyä. Silloin uuden luvan mukaisia toimimisvelvollisuuksia ei synny. Konkurssipesä ei vastaa massavelkaisesti ennen konkurssia tehdyn hakemuksen käsittelykustannuksista, vaan ne ovat konkurssivelkaa<sup>23</sup>.

Toiminnanharjoittajan toimimisvelvollisuus ei tyhjenny lupapäätöksen mukaisien ehtojen tai määräysten noudattamiseen, vaan se käsittää myös velvollisuuden huolehtia tarpeen vaatiessa toiminnan ennakoimattomista haittavaikutuksista. Tällaisten toimimisvelvollisuuksien kohteena olevat haitat tai vahingot voivat aiheutua sekä onnettomuuksista että tavanomaisesti harjoitetusta, esimerkiksi luvan mukaisesta, toiminnasta. Näissä ennakoimattomissa haittatapauksissa myös

---

23 Ks. myös LSSAVI/3480/2022 ja LSSAVI/20397/2022. Näissä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastojen päätöksissä oli kyse siitä, että Kaipola Recycling Oy oli hakenut Kaipolan entisen paperitehtaan alueelle Jämsään ympäristölupaa jätteenpolttolaitoksen toiminnalle ja laitoksen toiminnassa syntyvän tuhkakäytteen käyttämiseksi pihan varastointialueen pohjarakenteissa. Sen jälkeen yhtiö oli asetettu konkurssiin. Konkurssipäätöksen jälkeen Kaipola Recycling Oy:n konkurssipesä perui Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa vireillä olleet ympäristölupahakemukset. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto lopetti hakemusten käsittelyn, koska hakijan konkurssipesä peruutti hakemukset. [avi.fi/tiedote/-/tiedote/70073507](https://avi.fi/tiedote/-/tiedote/70073507). Konkurssipesälle oli velalliselta toiminnanharjoittajalta siirtynyt asiavaltuus peruuttaa ympäristölupahakemus.

Tapauksessa KHO:2014:132 konkurssipesä ei ollut ilmoittanut lupaviranomaiselle jatkavansa ympäristölupahakemuksen käsittelyä vaan pesänhoitaja oli asiaa erikseen kysyttäessä ilmoittanut lupaviranomaiselle, että ympäristölupahakemuksen käsittely voitiin lopettaa. Ympäristölupahakemuksen käsittelystä perittävän maksun oikeusperuste oli syntynyt ennen yhtiön asettamista konkurssiin, vaikka lupa-asia ratkaistiin vasta konkurssiin asettamisen jälkeen. Maksu oli siten konkurssisaatava eikä massavelka.

konkurssipesällä voi olla ympäristölainsäädännön perusteella toiminnanharjoittajan asemaan perustuva toimimisvelvollisuus ja siihen perustuva korvausvastuu aiheutamiensa vahinkojen kustannuksista<sup>24</sup>.

Jos vastuuta ei voida syystä tai toisesta kohdistaa ensisijaisesti toimimisvelvolliseen tahoon, voi vastuu koskea ympäristölainsäädännön perusteella myös tiettyjä toissijaisesti toimimisvelvollisia vastuutahoja. Näitä tahoja voivat olla esimerkiksi YSL 133.2 §:ssä tarkoitettu pilaantuneen tai JäteL 74.1 §:ssä tarkoitettu roskaantuneen alueen haltija tai jälkimmäisessä lainkohdassa tarkoitettujen tiettyjen toimintojen ylläpitäjät tai järjestäjät. Konkurssipesän mahdollisia toissijaisia vastuita tarkastellaan jäljempänä tarkemmin alaluvussa 3.2.

Toissijaisen toimimisvelvollisuuden syntymiseen ei edellytetä, että toissijainen vastuutaho olisi itse rikkonut ympäristölainsäädännön normia, kuten maaperän tai pohjaveden pilaamista koskevaa yleiskieltoa. Toissijaisten toimimisvelvollisuuksien tarkoituksena on ohjata toissijaisia vastuutahoja varautumaan ja vähentämään

24 Näiden vastuiden mahdollinen kohdistuminen konkurssipesään riippuu tilanteesta sovellettavasta lainsäädännöstä. Tämän selvityksen aiheen rajausten johdosta vahinkojen korvausvastuuta ei tarkastella, mutta on syytä todeta, että ongelmajätteitä tai kemikaalisäiliöitä pidempään säilyttävä konkurssipesä voidaan mahdollisesti tulkita ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain (YVL 737/1994) 1 §:n tarkoittamaksi "tietyllä alueella toimintaa harjoittavaksi", joka on korvausvastuussa esimerkiksi konkurssin jälkeisen säiliövuodon aiheuttamista uusista vahingoista ja niiden torjunnasta viranomaisille aiheutuneista kustannuksista (YVL 6 §). Edellä mainitussa tilanteessa syntyvät kustannukset olisivat konkurssipesän vastuita ja siis massavelkaisia luonteeltaan. Tämä yksityisoikeudellinen korvausjärjestelmä on tältä osin täydentävä julkisoikeudellisen JäteL 28 §:n mukaisen jätehuoltovastuun kanssa. Ensisijaisesti kunnan viranomaisen voi antaa julkisoikeudellista JäteL 125 §:n mukaisen määräyksen konkurssipesälle jätehuollon järjestämiseen ja tarvittaessa vahvistaa sitä JäteL 129 §:n mukaisella tehosteella, esimerkiksi teettämishallalla. Viranomaisen tekemästä tai teettämästä jätehuollosta korvausvastuu on viime kädessä konkurssipesällä massavelasta. Näihin jätehuoltovastuisiin palataan tarkemmin jäljempänä tässä raportissa.

Esimerkiksi YSL 176.1 §:n mukaan, jos vesistön merkittävä pilaantuminen tai luontovahinko on aiheutunut onnettomuuden tai muun ennakoimattoman syyn seurauksena, on valtion valvontaviranomaisen määrättävä vahingon aiheuttanut toiminnanharjoittaja eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta annetussa laissa tarkoitettuihin korjaaviin toimenpiteisiin. Jos vahinko on aiheutunut konkurssipesän jatkaessa toiminnanharjoittamista esimerkiksi toiminnan myyntiä silmällä pitäen, konkurssipesällä on toimimisvelvollisuus. Sen sijaan, jos vahinko on aiheutunut velallisen toiminnanharjoittajan toimesta ennen konkurssia eikä konkurssipesä jatka liiketoimintaa, ei lainkohdan sanamuoto tai perustelut huomioon ottaen konkurssipesällä ole toimimisvelvollisuutta. Mikäli lainkohta kuitenkin muutettaisiin saman sisältöiseksi toiminnalliseksi velvollisuudeksi kuin Ruotsissa, konkurssipesä rinnastuisi jälkimmäisessäkin tapauksessa velallisen vahingon aiheuttaneeseen toiminnanharjoittajaan.

toimintaansa (kuten alueen vuokraamiseen tai esimerkiksi yleisötilaisuuksien järjestämiseen) mahdollisesti liittyvää, mutta ensisijaisen vastuutahon kuitenkin de facto aiheuttamaa, pilaantumista tai sen riskiä. Toissijaisen vastuun olemassaolo vähentää lisäksi mahdollisuuksia kiertää ympäristövastuita siten, että jätteitä tai pilaantunutta maaperää sisältävä kiinteistö voitaisiin siirtää uudelle haltijalle niin, että vastuista vapaudutaan. Toissijaisia vastuutahoja on vastaavan tyyppisin perustein nimetty myös tässä hankkeessa tarkasteltujen vertailumaiden ympäristölainsäädännössä (liite 1, maakatsaukset).

Julkisoikeudellisten ympäristövastuiden ensisijaisena tavoitteena on edellä kuvastusti ympäristön suojaaminen yleisenä etuna. Tämä tavoite konkretisoituu erilaisilla toimimisvelvollisuuksilla, kuten pilaantuneen maaperän puhdistamisvelvollisuudella, jätteitä koskevana jätehuollon järjestämisvelvollisuutena taikka toiminnan ympäristöhaittoja koskevana monenlaisina tarkkailuvelvoitteina. Sen sijaan konkurssioikeudellinen tavoite on ensisijaisesti yksityisiä taloudellisia intressejä suojaava, sillä konkurssissa velallisen koko omaisuus velvoitteineen pyritään realisoimaan ja jakamaan varat velkojille. Konkurssioikeuden näkökulmasta toimimisvelvollisuudet näyttäytyvät oikeudenalalle tyypillisesti viime kädessä saatavien maksuvelvoitteina, jolloin kysymys on lähinnä siitä, kuuluvatko ne massavelasta vai konkurssivelasta maksettaviksi. Tämä ympäristövastuuta ja velkaa koskeva näkökulmaero tuottaa jännitteitä ympäristöoikeuden ja konkurssioikeuden välille.

Jäljempänä pyritään purkamaan jännitettä vastuun ja velan eri tavoin ymmärrettävissä käsitteissä määrittelemällä vielä erikseen toimimisvelvollisuuden täyttämisen kustannus- ja kustannuskorvausvastuita osana konkurssimenettelyä. Kun julkisoikeudellisen ympäristövastuun kannalta tavoitteena on saada toimimisvelvoitteiden tarkoittamat ympäristönsuojelutoimenpiteet tehtyä, on samalla hyvä tunnistaa konkurssimenettelyssä ilmenevä tarve sijoittaa tästä toimimisvelvollisuuden täyttämisestä aiheutuvat kustannukset massa- tai konkurssivelan kategoriaan ja mahdolliseen velkojen maksunsaantijärjestykseen. Toimimisvelvollisuudesta konkurssipesälle aiheutuvien kustannusten sijoittuminen eri velkakategorioihin ja maksunsaantijärjestys on vertailumaissa saanut erilaisia toteutuksia (ks. tarkemmin liite 1, maakatsaukset).

## 2.8 Omaisuudesta luopuminen (hylkääminen) konkurssissa

**Käyttöyhteys raportissa: 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.**

Oikeusvertailu osoittaa, että tämä mahdollisuus luopua omaisuudesta konkurssissa tunnustetaan ainakin Kanadassa, Ruotsissa, Saksassa ja Itävallassa. Koska eri maissa luopumista käsitellään eri termein ja osa niistä kielellisesti viittaa suomenkieliseen hylkäämisen käsitteeseen on myös tämä käsite otettu sulkuihin. Omaisuuden hylkääminen on Suomessa kuitenkin vakiintuneesti saanut eri merkityksen. Suomessa omaisuuden ”hyläntä” on esineoikeudellisessa kontekstissa määritelty siten, että sillä tarkoitetaan ”[e]sineen omistusta ja hallintaa kenellekään siirtämättä omistaja luopuu esineestään ja sen omistamisesta hylkäämällä esineen isännättömään tilaan (*res nullius*), missä se on kenen tahansa okkupoitavissa eli yksipuolisoin valtauksin omaksi otettavissa” (Havansi 1985). Kiinteän omaisuuden osalta omistaja voikin päästä omistuksen positiivisesta puolesta irti hylännän avulla. Negatiivisesta puolesta, eli omistajavelvollisuuksista (kuten julkisoikeudellisista ympäristövastuista) hylkääjä ei kuitenkaan voi päästä eroon hoitamatta ketään välittömästi seuraajakseen. (Havansi 1985).

Suomessa konkurssipesästä ei voi nykyisin siirtää omaisuutta ympäristövelvoitteineen isännättömään tilaan. Tosin konkurssin rautessa varojen puutteessa siirtyy omaisuus vastuineen takaisin velallisen vallintaan, mutta vallinnan palauttamisessa omistajalleen ei ole kyse tavanomaisesta luovutustoimesta, sillä omistusoikeus omaisuuteen on säilynyt konkurssissa velallisella, vaikka määräysvaltaa on välillä siihen rajoitettu. Konkurssin rautessa konkurssipesässä voi silti olla kiinteää omaisuutta tai varoja, jotka raukeamisen myötä palautuvat velalliselle. Nykyisen oikeustilan mukaan, jos konkurssipesä käyttäisi luovutuskompetenssiaan ja hylkäisi omaisuuden täysin isännättömään tilaan hyläntätahdonilmaisun kohdistuessa kaikkiin *erga omnes*, ei konkurssipesä silti pääsisi omistuksen negatiivisesta ulottuvuudesta eroon. Suomen nykytilan kannalta olisikin puhuttava omaisuuden vallintaan liittyvien oikeuksien palauttamisesta takaisin velalliselle, ja hylkäämisestä vain silloin, kun aiotaan saada aikaan omaisuuden siirto jollekin ennalta määräämättömälle taholle. Tässä selvityksessä omaisuudesta luopumisella ei tarkoiteta kumpakaan näistä tilanteista.

Tässä tutkimuksessa on edellä mainituista syistä valittu omaisuuden hylkäämisen sijasta pääkäsitteeksi ”omaisuudesta luopuminen” konkurssissa. Luopuminen palauttaa omaisuuden hallinnan ja siihen kuuluvat omistajan oikeudet takaisin konkurssivelalliselle. Käytännössä silloin tietyn omaisuuden kuulumisesta konkurssipesään luovutaan tai muutoin konkurssipesän tai pesänhoitajan siihen kohdistuvat oikeudet (ja velvollisuudet) lakkaavat. Näin ollen esimerkiksi maaperän pilaantumisen takia arvoltaan negatiivisista kiinteistöistä luopuminen voisi olla mahdollista konkurssin aikana konkurssimenettelyn jatkuessa muiden varallisuuserien osalta. Tällainen omaisuudesta luopuminen edellyttäisi Suomessa kuitenkin siitä koskevaa nimenomaista uutta lainsäädäntöä tai ainakin vakiintunutta oikeuskäytäntöä, kuten vertailumaista käy ilmi (liite 1, maakatsaukset).

Suomen osalta voidaan todeta, että konkurssipesään kuuluvan omaisuuden luopumisesta (hylkäämisestä) ei ole säännöksiä konkurssilaissa. KonkL 3:1:n mukaan konkurssin alettua velallinen menettää oikeuden määrätä konkurssipesään kuuluvasta omaisuudestaan, joka konkurssipesän laajuutta koskevan KonkL 5:1–3:n mukaan kuuluu konkurssipesään. Myös hylättävä omaisuus kuuluu konkurssipesään ennen hylkäystointia ja on jokseenkin epäselvää, voivatko velkojat tai pesänhoitaja ilman lain tukea erottaa jonkin omaisuuden konkurssipesästä (ks. tarkemmin alaluku 3.5). Omaisuuden siirtämiseen takaisin velalliselle liittyy myös epäselviä kysymyksiä siitä, kuinka hyvin velallinen voi käyttää määräysvaltaansa palautettuun omaisuuteen etenkin konkurssin jälkeen, koska esimerkiksi osakeyhtiö purkautuu konkurssin päättyessä (OYL 20:25)<sup>25</sup>. Kokonaan oma kysymyksensä on se, voiko konkurssipesä tai käytännössä pesänhoitaja toimillaan hylätä ympäristövaaraa aiheuttavan omaisuuden, jos pesässä on varoja ongelman hoitamiseksi, joutumatta siitä myöhemmin yksityisoikeudelliseen korvausvastuuseen mahdollisissa vahinkotilanteissa<sup>26</sup>. Vastauksen pohtiminen ei kuulu enää tämän selvityksen alaan.

---

25 Katso eri tilanteista esimerkiksi KAIELY Toimintamalli ss. (2023)

26 Ks. YVL 1 ja 7 § ja KonkL 20:1. Viimesijaisen vastuun osalta ks. ympäristövahinkorahastosta annetun lain (YmpvrL 1262/2022) 13 §.

## 2.9 Velka (ml. massa- ja konkurssivelka velkojen maksunsaantijärjestyksessä)

**Käyttöyhteys raportissa:** Velalla (velvoitteella) tarkoitetaan varallisuusarvoista, rahamääräiseksi yksilöityä velkojan saamisoikeutta ja velallisen suoritusvelvollisuutta, jonka taustalla on veloitettun (velallisen) tietyn tyyppinen käyttäytymisen tai asema yhteiskunnassa. Selvityksen kannalta on keskeistä tunnistaa ero velan sekä julkisoikeudelliseen ympäristövastuun ja siihen perustuvan toimimisvelvollisuuden välillä.

”Velan” käsite liittyy nyky-yhteiskunnassa erilaisiin taloudellisiin ilmiöihin: yhtäältä velkarahoitus mahdollistaa monien yksityisten ja julkisten toimintojen ja investointien toteuttamisen, toisaalta kasvava velkaantuminen aiheuttaa huolta eri toimijoiden keskuudessa. Taloudellisen kontekstin ohella velan käsite voidaan laajassa kuvassa liittää myös erilaisiin moraalisiin ja eettisiin ilmiöihin, kuten kehittyneiden maiden velvoitteisiin kehittyviä maita kohtaan tai nykysukupolven velvoitteisiin ympäristöä, ilmastoja ja tulevia sukupolvia kohtaan.

Oikeudellisissa kontekstissa velan käsite liittyy erilaisiin oikeudellisesti sitoviin velvoitteisiin, joita eri oikeudenaloilla on lähestytty eri tavoin. *Velvoiteoikeudessa* keskeistä on juuri suoritusvelvollisuus määrättyjen henkilöiden välisessä oikeussuhteessa eli velvoite. Suoritusvelvollista kutsutaan velalliseksi, ja hän on sidottu velvoitteeseen. Suoritukseen oikeutettua nimitetään velkojaksi. Hänellä on saamisoikeus velalliselta, jolta hän voi vaatia tietyn suorituksen. Tässä mainittuja nimityksiä käytetään velvoiteoikeudessa yleensä riippumatta siitä, mikä on suorituksen sisältö. (Saarnilehto 2019). Tyypillinen velka on velallisen rahamääräinen suoritusvelvollisuus, jota vastaa velkojan subjektiivinen rahamääräinen saamisoikeus. Esimerkiksi velan vanhentumisesta annetussa lain (VanhL 728/2003) 1 §:ssä velalla tarkoitetaan rahavelkaa sekä muita velvoitteita. Velassa voi siten olla kyse myös muunlaisesta käyttäytymis- tai suoritusvelvollisuudesta, kuten velvollisuudesta jonkin työn tai palveluksen tuottamiseen (luontoissuoritusvelvollisuus, luontoisvelvoite). Normipohjan tasolla raha- ja luontoisvelvoitteiden välillä on pääpiirteittäinen ero siinä, että rahavelvoitteet ovat tyypillisiä sekä lakiin perustuvissa että oikeustoimeen perustuvissa velvoitetilanteissa, kun taas luontoisvelvoitteet voivat perustua yleensä vain oikeustoimeen. (Norros 2018). Jos jokin taho laiminlyö lakiin perustuvan toimimisvelvollisuuden, valvova viranomainen voi asettaa lain noudattamisen tehosteeksi hallintopakkomenettelyssä sakon, keskeyttämisen tai teettämisen uhan. Kyse ei ole kuitenkaan viranomaisen asettamasta luontoissuoritusvelvoitteesta, vaan laiminlyönnin hallinnollisesta seuraamuksesta (Mäenpää 2023), jossa uhan, esimerkiksi teettämisen, kustannukset peritään rahavelvoitteina vastuulliselta taholta.



Velvoiteoikeudessa velan varallisuusarvoisuus näyttäytyy keskeisenä velan tunnusmerkkinä, mutta ei kuitenkaan ehdottomana vaatimuksena. (Kaisto 2000). Tarkkojen kriteerien osoittaminen sille, milloin jokin velallisen käyttäytymisvelvollisuus on velka, ei olekaan helppoa, vaan usein velkasuhteen tunnusmerkistön määrittämisessä joudutaan tyytymään suuntaa antaviin luonnehdintoihin. Velvoiteoikeudessa velallisen velka ja sitä vastaava velkojan saamisoikeus ovat kuitenkin yksityisiä (subjektiivisiä), minkä vuoksi velkana ja sitä vastaavana saamisoikeutena ei velvoiteoikeuden piirissä ole pidetty sellaisia velvoitteita, joihin yksityiset ovat velvollisia suhteessa valtioon (Kaisto & Lohi 2013). Velkoja eivät siis ole esimerkiksi velvollisuus maksaa veroja tai noudattaa muita laeissa – kuten ympäristölaeissa – säädettyjä toimimisvelvoitteita.

*Konkurssioikeudessa* on puolestaan edellä kuvattuna lähtökohtana kysymys velallisen maksukyvyystä tai sen puuttumisesta eli velallisen kyvystä suoriutua veloistaan niiden erääntyessä. Konkurssioikeuden näkökulmasta keskeistä on selvittää velallisen ne velat, joille maksetaan jako-osuutta konkurssissa (konkurssivelat) ja tyydyttää näitä vastaavat velkojen saamisoikeudet laissa tarkemmin säädettyjen edellytysten ja menettelyn mukaisesti. Velkaselvittely kohdistuu konkurssi-saataviin (konkurssivelkoihin), sen sijaan massasaatavat (konkurssipesän näkökulmasta massavelat) jäävät sen ulkopuolelle (Koulu 2009). Tässä kontekstissa juuri varallisuusarvoisuus näyttäytyy velan keskeisenä ominaisuutena: konkurssissa voidaan lähtökohtaisesti maksaa suoritusta vain sellaisille veloille, joille voidaan määrittää jokin rahamääräinen arvo. Velan perusteen osalta suomalaisessa konkurssioikeudessa ei tehdä mitään erityistä eroa yksityistä ja julkista alkuperää oleviin velkoihin, vaan lähtökohtana on kaikkien velkojen ja velkojen yhdenvertainen maksunsaantioikeus (ks. velkojen maksunsaantijärjestyksestä annetun lain, 1578/1992, 2 §). Velan vanhentuminen katkeaa, kun velkoja ilmoittaa saatavan velallisen konkurssissa (VanhL 11 §).

Konkurssimenettelyssä konkurssipesän varallisuuteen kohdistuvat saatavat jaotellaan joko massavelkoihin tai konkurssisaataviin (konkurssivelkoihin). Massavelkoja ovat KonkL 16:2.1:n mukaan konkurssimenettelystä johtuvat velat, konkurssipesän tekemään sopimukseen tai sitoumukseen perustuvat velat sekä muut velat, joista konkurssipesä on konkurssilain tai muun lain mukaan vastuussa. Vaikka laissa ei nimenomaisesti edellytetä, että massavelan oikeusperuste on syntynyt konkurssin alkamisen jälkeen, tätä pidetään yleensä massavelalle tyypillisenä (ks. esim. Koulu 2009 ja 2017) ottaen huomioon edellytys saamisen kohdistumisesta konkurssipesään sekä konkurssisaatavan määritelmä. KonkL 1:5 mukaan konkurssisaatavalla tarkoitetaan saatavaa, jonka oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssin alkamista. Konkurssisaatavia ovat myös panttisaatavat sekä saatavat, joiden peruste tai määrä on ehdollinen tai riittävä taikka muusta syystä epäselvä.

Konkurssioikeuden näkökulmasta jaottelu konkurssi- ja massavelkoihin on keskeinen, sillä konkurssipesän varoista suoritetaan ensin massavelat. Massavelkoja ei siis valvota, eivätkä ne osallistu etuoikeuskilpailuun konkurssisaatavien kanssa, vaan ne otetaan pesästä niin sanotusti päältä. Vasta tämän jälkeen jako-osuutta suoritetaan konkurssisaataville. Muun lain mukaisella konkurssipesän kustannusvastuulla viitataan esimerkiksi sellaisiin vuokra-, työ- ja verolainsäädännössä oleviin säännöksiin, joissa säädetään konkurssipesän maksuvelvollisuudesta.<sup>27</sup>

Konkurssipesä vastaa massaveloista normaalien velkavastuuta koskevien sääntöjen mukaan. Suomessa konkurssilaki ei sisällä säännöksiä massavelkojen keskinäisestä etuoikeusjärjestyksestä sen varalta, että konkurssipesän varat eivät riitä kaikkien massavelkojen suorittamiseen. Käytännössä tällaiset tilanteet merkitsevät konkurssin raukeamista, jos varat eivät riitä konkurssimenettelyn jatkamiseen. Myös konkurssipesän hakeminen konkurssiin on mahdollista. Jos varat riittävät, vakiintuneen käytännön mukaan pesänhoitajan palkkio maksetaan massaveloista ensimmäisenä.<sup>28</sup> Joissakin vertailumaissa, kuten Ruotsissa, nk. ”konkurssikustannuksiin” käytettävät varat on lainsäädännössä erotettu massavelasta. Näin ollen niistä muodostuu kolmas, parhaalla etusijalla oleva velkatyyppi konkurssissa massa- ja konkurssivelkojen lisäksi. Konkurssipesän konkurssissa ensimmäisen konkurssin massavelkoja käsitellään yhdenvertaisina konkurssisaatavina. Tässä hankkeessa tarkastelluista vertailumaista voidaan kuitenkin löytää myös monella tapaa erilaisia sääntelyratkaisuja velkojen maksunsaantijärjestyksen järjestämiseksi, eikä esimerkiksi massavelka ole vakiintunut käsite kaikissa vertailumaissa (liite 1, maakatsaukset).

Ympäristöoikeudessa ”velan” käsite ei varsinaisesti kuulu oikeudenalan keskeisiin avainkäsitteisiin, mutta se voidaan kuitenkin liittää ympäristövastuun toteuttamiseen monin tavoin.<sup>29</sup> Tämän selvityksen kannalta on keskeistä tunnistaa eroavuudet velvoite- ja konkurssioikeudellista taustaa vasten ymmärretyn, velallisen ja velkojan välisessä velkasuhteessa ilmenevän ”velan” sekä toisaalta julkisoikeudellisen ympäristövastuun ja sen toteuttamisen (toimimisvelvollisuuden, kustannusvastuun

27 HE 26/2003 vp, s. 152.

28 Ks. esim. Vaasan hovioikeuden ratkaisu 15.3.2023 t. 105, Dnro S23/523.

29 Esimerkiksi hallintopakon tehosteisiin eli uhkasakkoon taikka teettämis- tai keskeyttämisuhkaan sovelletaan uhkasakkolakia (UhkasL 113/1990). Uhka voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta (UhkasL 7.1 § ja 14.3 §). Uhkasakon asettava viranomaisen ilmoittaa kiinnitysrekisteriin kiinteistöä koskevasta päävelvoitteesta ja sen tehosteeksi asetetusta uhasta (UhkasL 19.1 §). Tehoste ei sinänsä ole hallintopakon käyttämisen edellytys.

ja kustannuskorvausvastuun) välillä. Nämä eroavuudet palautuvat ympäristöoikeudellisen toimimisvelvollisuuden suojan kohteeseen, nimittäin terveelliseen ympäristöön, josta myös konkurssin ulkopuoliset yksityiset tahot nauttivat perustuslaillisena yleisen edun suojana. Tähän suojan kohteeseen kuuluvat paitsi ympäristön terveellisyys myös tietynasteinen puhtaus ja turvallisuus sekä PeL 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden taustalla luonnon itseisarvoinen ja tulevien ihmiskupolvien oikeuksien suojelu. Suojaa tehostavat yksityisten ja ympäristöjärjestöjen osallistumis- vireillepano- sekä muutoksenhakuoikeudet, jotka kansallisen lainsäädännön lisäksi on turvattu myös EU:ssa ja kansainvälisillä sopimuksilla (ml. Århusin yleissopimuksella).

Julkisoikeudellisen ympäristövastuun toteuttamiseen liittyy siis olennaisesti laajempi oikeudellisten suhteiden verkosto, joka ei aivan ongelmitta ole pelkistettävissä velallisen ja velkojan välisen velkasuhteen kaltaiseksi kahden asianosaisen suhteeksi. Tätä taustaa vasten julkisoikeudelliselta ympäristövastuulta puuttuu myös muita keskeisiä velkavastuun ominaisuuksia: ympäristövastuu ei esimerkiksi toimimisvelvollisuutena ole lähtökohtaisesti kuitattavissa tai vanhene. Vastuutahon toimimisvelvollisuus ja siihen liittyvä viranomaisen velvollisuus vastuun täytäntöönpanoon säilyvät voimassa niin kauan, kunnes lainmukainen tila on saavutettu.

Vaikka toimimisvelvollisuuden täyttämistä voi syntyä konkurssipesään kohdistuvaa massavelkaa tai se voi olla konkurssisaatava eri maiden lainsäädännön perusteella (liite 1, maakatsaukset), ympäristövastuussa ja velassa on kyse luonteeltaan eri asioista. Myöskään rinnastusta toimimisvelvollisuuden ja massavelan välillä ei voida suoraan tehdä, vaikka lopputuloksena olisi se, että ympäristövastuun täyttämisen kustannukset (kustannusvastuu) katetaan lopulta massavelkaisena. Toimimisvelvollisuus edellyttää edellä kuvatusti konkreettisia toimenpiteitä tai haitallisista toimista pidättymistä ympäristön suojelemiseksi. Vastuutaho täyttää toimimisvelvollisuuden itse tai teettää suojatoimenpiteet jollakin toisella toimijalla. Vaikka ympäristövastuun toteuttaminen (korjausvastuu) voi näin ollen konkurssissa konkretisoitua massavelkaisena maksettavana suorituksena, kustannus- tai kustannuskorvausvastuu on erotettava toimimisvelvollisuudesta, joka voi olla laajempi kuin mahdollisen kohtuullistamisen jälkeen vastuutaholle jäävä lopullinen kustannus (Kokko 2020).<sup>30</sup>

30 Tällainen periaatteellinen ero käy ilmi esimerkiksi eräiden ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain (383/2009) 12 §:stä, joka mahdollistaa kustannusten kohtuullistamisen. Kirjallisuudessa esitettyä konkurssipesän mahdollista vastuuta näissä tilanteissa ei ole kuitenkaan vahvistettu KHO:n oikeuskäytännössä.

## 2.10 Kustannusvastuu julkisoikeudellisen ympäristövastuun muotona

**Käyttöyhteys raportissa: Kustannusvastuu tarkoittaa toimimisvelvollisen tahon vastuuta huolehtia välittömästi ympäristöä suojaavien toimenpiteidensä kustannuksista.**

Kun ympäristöä suojaavista toimimisvelvollisuuden täyttävistä toimenpiteistä aiheutuu vastuutaholle kustannuksia, on vastuullisen aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kannettava sellaisista toimenpiteistä kustannustaakka. Käytännössä toimimisvelvollisuuden täyttämisen kustannuksista on yleensä huolehdittava sitä mukaa, kun asianomaiset (esimerkiksi ympäristöluvassa edellytetyt) toimenpiteet tulevat suoritettaviksi. Luvan velvoitteet sitovat toiminnanharjoittajaa.

Toimimisvelvollisuuden ollessa eräissä tapauksissa toissijaista, kuten YSL 133.2 §:n mukaisessa alueen haltijan maaperän puhdistamisvastuussa, voi puhdistamiseen YSL 137 §:n nojalla määrätty toissijainen vastuutaho olla oikeutettu perimään maksamansa kustannukset ensisijaiselta vastuutaholta. Saatavan periminen tapahtuisi yleisessä tuomioistuimessa ja vaatimusten perusteena voisi olla sopimussuhteen ulkopuolinen vahingonkorvausvastuu (VahL, YVL, KKO:1995:108, KKO:2011:62) tai perusteettoman edun palautus. Käytännössä tämä on usein vaikeaa, ellei mahdotonta, sillä esimerkiksi YSL 133.2 §:n mukaisen toissijaisen vastuun edellytyksenä on, että pilaantumisen aiheuttajaa ei saada selville tai täyttämään puhdistamisvelvollisuuttaan.

Konkurssipesän kustannusvastuun osalta on ensin selvitettävä, onko sillä toimimisvelvollisuutta yleisen ympäristöedun suojelemiseksi. Kohdistuuko siihen suoraan lain mukainen ympäristövastuu tai sellaisen vahvistava hallintopakkopäätös tai siirtykö velallisen toimimisvelvollisuus sellaisenaan, esimerkiksi jätteen haltijana, konkurssipesälle? Siltä osin, kun vastaus on myönteinen, konkurssipesän kustannusvastuu merkitsee Suomessa käytännössä velvollisuutta vastata kustannuksista suoraan massavelasta. Kustannuksen konkretisoitumiseen ja määrään vaikuttaa se, mitä ja miten on tarpeen tehdä lakisääteisen toimimisvelvollisuuden täyttämiseksi. Ympäristövakuudet (mm. jätevuus, kaivosvuus) on käytettävä ensisijaisesti ja siihen tarkoitukseen, johon ne on asetettu, joten velallisen asettamat ympäristövakuudet ja joissakin vertailumaissa konkurssipesän mahdollisuus omaisuudesta luopumiseen (liite 1, maakatsaukset) voivat vaikuttaa lopullisten suoraan massavelasta maksettavien kustannusten määrään.

## 2.11 Kustannuskorvausvastuu julkisoikeudellisen ympäristövastuun muotona

**Käyttöyhteys raportissa:** Kustannuskorvausvastuulla tarkoitetaan vastuutahon velvollisuutta korvata viranomaiselle ympäristöä suojaavien toimien teettämisestä aiheutuneet tai aiheutuvat kustannukset. Tämä vastuu voi aktualisoitua silloin, kun vastuutaho laiminlyö toimimisvelvollisuuden ja viranomainen tekee tai teettää vastuutahon kustannuksella tarvittavat toimenpiteet.

Julkisoikeudellisen ympäristövastuun kontekstissa voidaan erottaa toisistaan vastuutahon (kuten toiminnanharjoittajan tai kiinteistönhaltijan) itse täyttämä toimimisvelvollisuus ja siitä vastuutaholle koituvat kustannukset (edellä kuvattu *kustannusvastuu*) sekä toisaalta tapahtumaketju, jossa vastuutahon laiminlyönnin seurauksena toimivaltainen viranomainen viime kädessä tekee tai teettää toimimisvelvollisuuteen kuuluvat toimenpiteet toisella viranomaisella tai yksityisellä toimijalla vastuutahon lukuun. Jälkimmäisessä tapauksessa toimenpiteiden kustannukset katetaan usein ensi vaiheessa julkisista varoista tai ympäristövakuudesta, minkä jälkeen toimivaltainen viranomainen perii kustannuksia takaisin toimimisvelvolliselta vastuutaholta siltä osin, kun vakuus ei niitä kata. Tällöin julkisoikeudellinen ympäristövastuu, jonka tulisi toteutua suoraan ensi- tai toissijaisen vastuutahon toimimisvelvollisuutena, muuntuu vastuutahon *kustannuskorvausvastuuksi* eli tämän velvollisuudeksi korvata viranomaiselle ympäristön hyväksi tehdyistä toimenpiteistä kertyneet kustannukset. Molemmat kustannusvastuun muodot toteuttavat EU:n aiheuttamis- eli saastuttaja maksaa periaatetta.<sup>31</sup> Kun saastumisen haittojen poistaminen jää tai on vaarassa jäädä veronmaksajien maksettavaksi, voi aiheuttamisperiaatteen noudattamatta jättäminen vääristää kilpailua myös EU-oikeuden vastaisesti.<sup>32</sup>

Kustannuskorvausvelvollisuuden tilanteissa viranomaiselle on siis aiheutunut teettämisestä tietty määrä rahassa mitattavia kustannuksia. Tällaiselle viranomaisen kustannuskorvausvaatimukselle voidaan yleensä määrittää tietty syntyajankohta, eräpäivä eli ajankohta, jolloin vastuutahon tulee viimeistään korvata teettämisen kustannukset sekä vanhentuminen eli ajankohta, jolloin vaatimus ilman vanhentumisen katkaisua lakkaa. Vastuutahon julkisoikeudellisella kustannuskorvausvastuulla onkin yhtymäkohtia velkavastuuseen siinä merkityksessä, jossa tämä velallisen vastuu on ymmärretty esimerkiksi velvoiteoikeudessa (Saarnilehto 2011).

31 SEUT 191.2 artikla.

32 Ks. EU:n oikeuskäytännöstä esim. T-257/18, Iberpotash v. komissio, ECLI:EU:T:2020:1.

Tästä huolimatta kustannuskorvausvastuu vastuutahon ja viranomaisen välisessä julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa ei ole täysin rinnastettavissa velkojan ja velallisen välisessä velkasuhteessa toteutuvaan velkavastuuseen.

Toisin kuin velvoiteoikeudellisessa velkavastuussa erot palautuvat edellä kuvattuun myös kustannuskorvausvastuussa suojan kohteena olevaan yleiseen ympäristö-etuun, ei velkojan yksityiseen intressiin. Esimerkiksi YSL 182 a §:n mukaisessa tilanteessa viranomainen voi ryhtyä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi välttämättömiin toimiin. Näistä viranomaiselle aiheutuneista kustannuksista vastaa aiheuttamisperiaatteen mukaisesti viime kädessä pilaavasta toiminnasta vastaava taho.<sup>33</sup>

Viranomainen on julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen perustuvan konkurssi-saatavan tai massavelan velkoja vain siinä määrin kuin se voi edellyttää lain mukaisen toimimisvelvollisuuden laiminlyönnistä aiheutuneiden teettämisen ja muiden siihen liittyvien suorien kustannusten kattamista.

Teettämistä on voinut edeltää esimerkiksi YSL 175.1 §:n ja 184.1 §:n nojalla toteutettu hallintopakkomenettely, jonka tarkoituksena on vahvistaa velvollisuus oikaista ympäristönsuojelulain vastainen tila. Hallintopakkopäätöksessä määritellään muun ohessa kustannuskorvausvastuun ajallinen ulottuvuus.

KHO totesi vuosikirjaratkaisun 2022:42 otsikossa, että vaikka toimija voitiin velvoittaa hallintopakolla myös pidempiaikaisiin toimenpiteisiin lain vastaisen tilan korjaamiseksi, menettelyä ei kuitenkaan ollut tarkoitettu jatkuvien velvoitteiden perustamiseen. Hallintopakkopäätöksestä oli käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen oli velvoitettu. Ympäristö- ja rakennuslautakunnan päätöksessä vahvistettua määräystä ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin jäteveden tulon estämiseksi altaaseen ei ollut yksilöity siten, että sen olisi voinut katsoa tarkoittavan jätevesien johtamisen jatkamista X Oy:n verkostoon sen jälkeen, kun allas oli tyhjennetty.

Asiakirjojen perusteella oli pääteltävissä, että jätevesiallas oli tyhjennetty 6.3.2018 tai pian sen jälkeen. Ensimmäinen kyseessä olevaan asiaan liittyvistä laskusaatavista koski ajalla 6.3.2018–31.3.2018 pumpattua jätevettä. Tällä aikavälillä aiheutuneiden kustannusten voitiin katsoa syntyneen altaan tyhjentämisestä. Näiltä osin saatavissa oli kyse uhkasakkolain 17 §:ssä

---

33 Ks. myös pelastuslaki (379/2011) 99 a §.

tarkoitetuista teettämiskustannuksista, jotka voitiin periä A Oy:ltä. Tätä myöhempiä aikavälejä koskevissa saatavissa ei enää ollut kysymys teettämiskustannuksista. Niitä koskevilta osin A Oy:n perustevalitus hyväksyttiin.

Maavertailu erityisesti Itävaltaan osoittaa, että Itävallan korkeimman hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden oikeuskäytännöissä jopa maan sisällä on esiintynyt vastaavia oikeudellisia tulkintaristiriitoja kuin Suomessa viranomaiskustannusten asemasta toimimisvelvollisuuden laiminlyönnin jälkeen. Saksassa velallisen laiminlyönnistä aiheutuvia viranomaisen teettämiskuluja voidaan valvoa konkurssivelkoina silloin, kun velallinen on viime kädessä niistä vastuussa. Kanadassa eroa ei tehdä massavelan ja konkurssisaatavan välillä, vaan konkurssi- ja insolvenssilain (BIA s. 14.06(8):n) mukaan sellainen saatava, joka koskee velallisen kiinteään omaisuuteen vaikuttavan ympäristön tilan tai vahingon korjaamista, on konkurssivelkaa. Kanadassa viranomaisille on kuitenkin annettu laissa teettämiensä ympäristöä suojaavien toimien kustannuksille erityinen legaalipanttioikeus konkurssissa. Ympäristön kunnostamisesta viranomaiselle aiheutuneet kustannukset voidaan valvoa konkurssissa riippumatta kustannusten taustalla olevan ympäristöhaitan syntyminen, vahinkojen aiheutumisen ja toimenpiteiden ajankohdasta suhteessa konkurssin alkamiseen. Ruotsissa konkurssipesän rinnastuessa ympäristövastuiden osalta velalliseen toiminnanharjoittajaan toimimisvelvollisuuden laiminlyönnistä tai viranomaiselle teettämisestä aiheutuneet kustannukset korvataan massavelasta. Korvausta voidaan alentaa tietyin kohtuusperustein. Myös Suomessa on mahdollista kohdistaa hallintopakko suoraan konkurssipesään ja edellyttää viranomaiselle teettämisen kustannusten maksamista massavelasta silloin, kun konkurssipesä on toiminnanharjoittajana tai jätteen haltijana toimimisvelvollinen.

## 3 Konkurssitilanteiden ympäristövastuun sääntelyn nykytilanne Suomessa

### 3.1 Lähtökohdat

Tämän 3 luvun tarkoituksena on luoda yleiskuva suomalaiseen voimassa olevan oikeuden tilasta koskien julkisoikeudellisen ympäristövastuun ja toimimisvelvollisuuden kohdentumista erityisesti konkurssipesälle. Kuten edellä on todettu, Suomen lainsäädäntö (konkurssilaki ja ympäristölainsäädäntö) ei nykyisellään sisällä kattavaa sääntelyratkaisua siitä, miten julkisoikeudellinen ympäristövastuu kohdentuu konkurssitilanteissa. Julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kohtelusta on kuitenkin säädetty eräissä ympäristölainsäädännön sektorilaeissa. Seuraavassa luvussa 3.2 kiinnitetään tarkemmin huomiota maa-aineslain (MAL 555/1981) ja päästökauppalain (PKL 1270/2023) sääntelyratkaisuihin, jätelain (JäteL 646/2011) esitöihin ja jätteen haltijan vastuuta koskevaan oikeuskäytäntöön sekä ympäristön pilaantumisen torjuntaa koskevaan sääntelyyn ympäristönsuojelulaissa. Samassa yhteydessä tuodaan ilmi näiden sääntelykokonaisuuksien taustaa EU:n oikeudessa, kuten jätelain osalta EU:n jätedirektiivissä.

Sääntelyn kuvauksessa lähtökohtana on julkisoikeudellisen ympäristövastuun luonne laissa tarkoitettulle vastuutaholle kuuluvana toimimisvelvollisuutena, johon sisältyy vastuu tarvittavien toimenpiteiden kustannuksista (kustannusvastuu). Tällöin konkurssipesälle kuuluvan toimimisvelvollisuuden täyttämistä aiheutuvat kustannukset tulevat käytännössä käsitellyiksi pesän velkana eli massavelkana. Konkurssipesän (pesää edustavan pesänhoitajan) on toisin sanoen huolehdittava toimimisvelvollisuuden täyttämisen kustannuksista sitä mukaa, kun näitä kustannuksia syntyy ja ennen, kuin pesän varoja voidaan jakaa velkojille. Jos konkurssipesä ei täytä toimimisvelvollisuuttaan ja viranomainen tämän takia (joko välilliseen pakkoon kuuluvan teettämisen myötä tai tietyissä tilanteissa välittömästi) teettää toimenpiteet konkurssipesän lukuun, tulevat myös nämä toimimisvelvollisuuden laiminlyönnistä johtuvat teettämiskustannukset käsitellyiksi massavelkoina. Tällöin kyse on siis konkurssipesän toimimisvelvollisuuteen liittyvästä kustannuskorvausvastuusta.

Edellä mainittujen yksittäisten lakien säännöksistä ja oikeuskäytännön ratkaisuista huolimatta oikeustila konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun osalta on Suomessa kuitenkin osittain ollut epäselvää tilassa. Vuonna 2018 oikeustilaa



pyrittiin selkiyttämään konkurssilain muutosehdotuksessa, johon sisältyneen 16 a luvun oli tarkoitus määrittää konkurssipesän ympäristövastuu tyhjentävästi. Tämä sääntelyratkaisu olisi merkinnyt konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun rajaamista siten, että lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä sen hyväksymistä ei lopulta pidetty mahdollisena Suomen perustuslain valossa tavallisen lain säätämisympäristössä (PeVL 69/2018 vp). Luvuissa 3.3 ja 3.4 avataan tarkemmin näitä nykyisen oikeustilan epäselvyyksiä sekä konkurssilain muutosehdotuksen ongelmakohtia.

Suomessa konkurssipesään kuuluu lähtökohtaisesti kaikki velallisen omaisuus. Toisin kuin eräissä tämän hankkeen vertailumaissa, meillä lainsäädännössä, oikeuskäytännössä ja oikeudellisessa kirjallisuudessa ei lähtökohtaisesti ole tunnustettu konkurssipesän oikeutta rajata pesään kuuluvaa omaisuutta. Suomessa konkurssipesällä ei siis ole nähty mahdollisuutta luopua (hylätä) omaisuudesta, jolloin se palautuisi konkurssipesästä velallisen hallintaan. Luvussa 3.5 kuvataan oikeustilaa näiltä osin tarkemmin.

## 3.2 Julkisoikeudellisen ympäristövastuun kohdentuminen konkurssipesälle eräiden ympäristölakien nojalla

### 3.2.1 Maa-aineslain mukaiset konkurssipesän jälkihoitotoimenpiteet

Maa-aineslakia (MAL 555/1981) sovelletaan tietyin poikkeuksin kiven, soran, hiekan, saven ja mullan ottamiseen pois kuljetettavaksi taikka paikalla varastoitavaksi tai jalostettavaksi. Laajamittaiseen maa-ainesten ottamiseen tarvitaan lupa, joka sisältää lupamääräykset muun muassa alueen siistimisestä ja jälkihoidosta. Lupamääräysten toimenpidevelvoitteiden täyttämiseksi toiminnanharjoittajan on luvanhaltijana tavallisesti asetettava kunnan hyväksi vakuus. Vakuus on konkurssissa ensisijainen rahoituskeino jälkitoimille ja sen tulisi olla niin suuri, että kunta valvovana viranomaisena voi teettää tarvittavat lupamääräysten edellyttämät toimenpiteet.

Maa-aineslaissa toiminnanharjoittajan konkurssitilanteista on erikseen säädetty MAL 16 a §:ssä. Säännös on lisätty maa-aineslakiin vuonna 1997 voimaan tullella lakimuutoksella (463/1997), jonka tarkoituksena on osaltaan ollut selkeyttää

konkurssitilanteisiin liittyviä vastuu- ja vakuuskysymyksiä.<sup>34</sup> Säännöksen mukaan, jos luvan haltija on asetettu konkurssiin eikä lupaa kuuden kuukauden kuluessa konkurssin alkamisesta ole siirretty toiselle tai konkurssipesä ole ilmoittanut jatkavansa luvan tarkoittamaa toimintaa, lupaan perustuva oikeus maa-ainesten ottamiseen raukeaa ja lupaan liittyvät velvoitteet on täytettävä jo otetun maa-ainesmäärän osalta (MAL 16 a §:n 1 momentti). Mikäli konkurssipesä jatkaa ottamistoimintaa, jatkamisesta tehdään ilmoitus lupaviranomaiselle noudattaen soveltuvin osin mitä lain 13 a §:ssä säädetään (MAL 16 a §:n 2 momentti).

Lainkohdan perustelujen mukaan sääntelyn taustalla ovat vaikuttaneet sellaiset maa-ainesten ottajien konkurssitilanteet, joissa ottamisalue on jäänyt heitteille, eikä kunta ole voinut teettää ottamisalueella jälkihoitotoimenpiteitä vakuutta vastaan, jos alkuperäinen ottamislupa on ollut edelleen voimassa. Säännöksellä konkurssipesän mahdollisuudet luovuttaa otto-oikeus kolmannelle taholle on täten rajattu kuuden kuukauden aikaikkunaan, jonka jälkeen lupaan perustuva otto-oikeus raukeaa ja jälkihoitoon liittyvät luvan edellyttämät velvoitteet on täytettävä.<sup>35</sup>

Kun maa-aineslain mukainen lupa raukeaa, on velallinen periaatteessa ensisijaisesti entisenä luvanhaltijana vastuussa lain mukaisten jälkitoimenpiteiden suorittamisesta. Valvontaviranomainen voi kohdentaa velalliseen MAL 14 §:n mukaisesti hallintopakon, jota tehostetaan teettämisuuskalla. MAL 14.3 §:n mukaan lain mukaiset teettämistoimenpiteet voidaan suorittaa, vaikka ottamisalue ei olisi rikkojan tai laiminlyöjän omistuksessa tai hallinnassa. Käytännössä velallinen ei kuitenkaan kykene noudattamaan päävelvoitetta, sillä määräysvalta velallisen varoihin on siirtynyt konkurssipesälle.

Maa-aineslaissa konkurssipesää, joka ei jatka velallisen toimintaa, ei nykyisin ole pidetty sellaisena luvanhaltijana, jolle lupavelvoitteiden täyttäminen kuuluisi luvan rauettua. Tämä ilmenee MAL 16 a §:n yksityiskohtaisista perusteluista, joiden mukaan "[r]aukeamistapauksissa syntyvä velvollisuus lupavelvoitteiden täyttämiseen koskee luvanhaltijaa, mutta ei sellaista konkurssipesää, joka ei jatka ottamistoimintaa". Tämä tarkoittaa, että käytännössä jälkihoitotoimenpiteet ja muut lupamääräyksissä asetut velvollisuudet jäävät konkurssitilanteessa kunnalle ensisijaisesti vakuudesta hoidettavaksi ja toissijaisesti rahoitettavaksi kunnan varoista. Jos vakuus ei kata kaikkia viranomaistoimenpiteiden kustannuksia, tulee tätä osuutta koskevat kunnan vaatimukset osoittaa konkurssipesälle

34 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maa-aineslain ja rakennuslain 124 a §:n muuttamisesta 242/1996 vp.

35 Ks. HE 242/1996 vp.

konkurssivalvonnasta säädetyssä järjestyksessä.<sup>36</sup> Konkurssipesän ei siten tarvitse maksaa massavelasta jälkihoitotoimia paitsi, jos se on ensin jatkanut luvanhaltijana velallisen toimintaa.

Maa-aineslain nojalla viranomaisen teettämiskustannukset tulevat siis osittain käsitellyksi konkurssisaatavina. Kunnan näkökulmasta haasteena voi olla, että vakuuden ylittävä osuus teettämistoimien kustannuksista saattaa täsmentyä vasta töiden valmistuttua, mutta tällöin on kustannukset arvioitava ja valvottava arvioidun enimmäismäärän perusteella. Teettämiskustannukset, joita ei kyetä valvomaan konkurssissa ja joille ei saada konkurssissa jako-osuutta, jäävät lähtökohtaisesti maksettaviksi kunnan varoista.

### 3.2.2 Päästökauppalaan mukaiset päästöoikeuksiin liittyvät konkurssipesän veloitteet

Päästökauppalaan (PKL 1270/2023) tarkoituksena on sen 1.1 §:n mukaan edistää laitosten, meriliikenteen ja lentoliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti. Kyseisellä lailla toimeenpannaan päästökauppadirektiivi<sup>37</sup>. Päästökauppadirektiivin 1 artiklassa säädetään muun muassa kasvihuonekaasujen päästövähennysten lisäämisestä siten, että voidaan auttaa saavuttamaan vähennysten tasot, joita pidetään tieteellisesti välttämättöminä vaarallisen ilmastonmuutoksen välttämiseksi. PKL 2 §:n 15 kohdassa tarkoitetaan toiminnanharjoittajalla luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on tosiasiallinen määräysvalta laitoksen toiminnasta. Tällaiset toiminnanharjoittajat tarvitsevat päästöoikeuksia (päästöyksiköitä) laitoksen tuottamia kasvihuonekaasuja vastaavan määrän ja voivat käydä tarvittaessa kauppaa niillä. PKL 2 §:n 23 kohdassa on myös oma määritelmänsä laivayhtiölle ja 29 kohdassa ilma-aluksen käyttäjälle. Tässä raportissa tarkastelun painopiste on toiminnanharjoittajan julkisoikeudellisten vastuiden siirtymisessä konkurssipesälle.

Vuonna 2011 voimaan tullessa, sittemmin kumotussa päästökauppalaissa konkurssipesän velvollisuuksista säädettiin PKL 15 §:ssä, 70.3–4 §:issä ja 71 §:ssä. Lain esitöissä on korostettu päästöoikeuksien luonnetta ”tavanomaisesta poikkeavana varallisuutena, minkä vuoksi niiden kohtelusta konkurssipesässä on syytä

<sup>36</sup> Ks. HE 242/1996 vp, s. 7.

<sup>37</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta A: 13.10.2003.

säätää erikseen”.<sup>38</sup> Päästökauppalaain erityissääntelyssä lähtökohtana on siis päästöoikeuksien luonne pesään kuuluvana erityisenä omaisuusluokkana, jonka perustavalla sääntelyllä pyritään vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä globaalin ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Päästökauppalaain mukaisessa toimimisvelvollisuudessa tarve ympäristön ja ihmisten terveyden suojaamiseen ei siis ole yhtä välitön kuin esimerkiksi akuuttia pilaantumisen vaaraa sisältävissä tilanteissa. Yhtä kaikki kyse on ympäristölaissa asetetuista toimintavelvoitteista, joita tässä merkityksessään voi pitää julkisoikeudellisena toimimisvelvollisuutena. Voimassa olevan PKL 39, 94.4–5 ja 95 §:t vastaavat laivayhtiötä ja ilma-aluksen käyttäjää koskevin lisäyksin ja pienin muutoksin em. kumotun lain pykälää, joten perustelu päästöoikeuksien erityisluonteesta varallisuutena pätee myös voimassa olevaan lakiin.<sup>39</sup>

Konkurssipesän on vastattava PKL 39.1 §:n<sup>40</sup> nojalla PKL 3 luvun mukaisista yleisistä päästöjen tarkkailu-, todentamis- ja ilmoitusvelvollisuuksista. Konkurssipesä on myös voimassa olevaan lainkohtaan soveltuvasti kumotun PKL 15 §:n erityisten perusteluiden perusteella massavelkaisessa vastuussa kyseisistä toimenpiteistä aiheutuvista kustannuksista. Konkurssipesä on velvollinen huolehtimaan asetetuista velvollisuuksista niin kauan, kuin päästölupa on voimassa tai laitosta ei ole myyty konkurssipesästä uudelle toiminnanharjoittajalle. Konkurssipesä on myös velvollinen ilmoittamaan, jos konkurssivelallisen toimintaa ei jatketa.<sup>41</sup> Noudattaessaan näitä velvollisuuksia konkurssipesän on käytännössä PKL 31 §:n mukaisesti myös toimitettava asianomaisille virastoille erillinen todentamisraportti, josta käy ilmi miltä osin edellisen kalenterivuoden päästöt ovat syntyneet ennen toiminnanharjoittajan konkurssiin asettamista ja mahdollisesti vielä sen jälkeen, jos toimintaa on jatkettu ja päästöjä on syntynyt.

38 Hallituksen esitys Eduskunnalle päästökauppalaiksi 315/2010 vp, s. 34.

39 Ks. tarkemmin Emilie Yliheljo, *The Variable Nature of Ownership of Emission Units in the Intersection of Climate Law, Property Law, and the Regulation of Financial Markets*, Climate Law 2021.

40 PKL 39.1 §:n mukaan ”Toiminnanharjoittajan, laivayhtiön tai ilma-aluksen käyttäjän konkurssiin asettamisen jälkeen konkurssipesä vastaa laitoksen osalta 13 §:n 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuista velvoitteista, laivayhtiön osalta 14 §:n 1 ja 3 kohdassa tarkoitetuista velvoitteista ja ilma-aluksen käyttäjän osalta 15 §:n 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuista velvoitteista. Konkurssipesän on lisäksi toimitettava toiminnanharjoittajan osalta Energia- ja viestintävirastolle tai ilma-aluksen käyttäjän ja laivayhtiön osalta Liikenne- ja viestintävirastolle 31 §:n mukaisesti laadittu ja todennettu erillinen selvitys siitä, miltä osin edellisen kalenterivuoden päästöt ovat syntyneet konkurssiin asettamisen jälkeen.”

41 Ks. HE 315/2010 vp, s. 34.

Konkurssipesän toimimisvelvollisuuden taustalla päästökauppalaissa on tarve varmistaa, että myös konkurssitilanteissa PKL 39.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla palautetaan PKL 73 §:n mukaisesti konkurssin asettamisen jälkeen syntyneitä todennettuja päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia.<sup>42</sup> Lainkohdan perusteluiden mukaan päästöoikeustiliin kohdistuu luovutuskielto niin pitkään, kuin konkurssipesä tai laitoksen uusi toiminnanharjoittaja hoitaa päästöoikeuksien palautusveloitteen konkurssiin asettamista ennen muodostuneiden päästöjen osalta. Näin ollen toiminnanharjoittajan, laivayhtiön tai ilma-aluksen käyttäjän konkurssiin asettamisen jälkeen konkurssipesän on palautettava päästöoikeuksia Euroopan unionin rekisteriin. Voimassa olevaa lainkohtaa on konkurssissa sovellettava kumotun PKL 15 §:n erityisistä perusteluista ilmenevällä tavalla niin, että konkurssipesä on massavelkaisessa vastuussa velvollinen palauttamaan päästöoikeuksia vain konkurssin asettamisen jälkeen syntyneistä päästöistä edelliseltä kalenterivuodelta. Päästökauppalaain esitöissä todetaan päästöoikeuksilla olevan markkina-arvo, joten niiden palauttaminen yli jako-osuuden loukkaisi velkojien yhdenvertaisuusperiaatetta. Konkurssilainsäädännön mukaan velkojat ovat yhdenvertaisia.<sup>43</sup>

Konkurssipesästä palautetaan siten vain päästöjä vastaavat päästöoikeudet ja vain sellaiseen palauttamiseen liittyvät kustannukset voidaan kattaa massavelasta. Sen sijaan konkurssipesä ei voi vapaaehtoisesti palauttaa mitätöintiä varten enempää päästöoikeuksia, koska niillä on markkina-arvo, joiden mahdolliset myyntitulot on tilitettävä jako-osuuksin velkojille. Käytännössä tämä tarkoittaa, ettei päästöjä aiheuttavaa toimintaa enää jatketa. Jos toimintaa kuitenkin jatketaan konkurssipesän toimesta jälleen uudella kalenterivuodella, on myös siltä kalenterivuodelta palautettava päästöoikeuksia PKL 39.2 §:n mukaisesti ja siitä mahdollisesti syntyvät kulut ovat massavelkaa.

PKL 39.3 §:n mukaan konkurssipesän hoitajan (pesänhoitajan) on myös ilmoitettava toiminnanharjoittajan konkurssista Energiavirastolle ja ilma-aluksen käyttäjän tai laivayhtiön konkurssiin asettamisesta Liikenne- ja viestintävirastolle 30 päivän kuluessa konkurssin alkamisesta. Lisäys on aikoinaan tehty jälkikäteen kumottuun päästökauppalakiin sen vuoksi, että päästökauppaviranomaisen puutteellinen tiedonsaanti oli käytännössä johtanut päätösten viivästymiseen ja sen myötä tehotomuuteen. Pesänhoitajan nimenomaisella ilmoitusvelvollisuudella on siis pyritty

42 Päästökauppadirektiivin 12 artiklassa säädetään päästöoikeuksien palauttamisesta.

43 Ks. HE 315/2010 vp, s. 34.

varmistamaan, että virastot saavat ajoissa tiedon toiminnanharjoittajan asettamisesta konkurssiin ja voivat täten tehokkaasti käynnistää lain mukaisten keinojen käyttämisen päästöoikeuksien palautusvelvollisuuden turvaamiseksi.<sup>44</sup>

Päästökauppalain järjestelmässä konkurssipesälle kuuluu edellä kuvattuihin velvollisuuksiin ja päästöoikeuksien palauttamiseen liittyvä toimimisvelvollisuus, jonka täyttämisen kustannukset ovat pesän massavelkaa. Muilta osin massavelkaa voi syntyä ainakin silloin, kun konkurssipesä jatkaa päästöjä aiheuttavaa toimintaa toiminnanharjoittajana, ilma-aluksen käyttäjänä tai laivayhtiön oikeuksien haltijana. Tällöin asianomaiset virastot voivat velvoittaa vastuunsa laiminlyöneen konkurssipesän PKL 96 §:n mukaisesti velvollisuuksien täyttämiseen. Jos laiminlyötyisiin esimerkiksi päästöjä koskevan todennetun selvityksen toimittaminen viranomaiselle, voisi viranomainen teettää selvityksen ulkopuolisella ja hankkia todentamista varten hyväksytyt todentajan. Päästökauppalakia, uhkasakkolakia ja konkurssilakia yhteisesti tulkiten myös nämä toimien teettämisen kustannukset olisivat konkurssipesän massavelkaa. Sen sijaan tilanteessa, jossa konkurssipesä ei jatka päästöjä aiheuttavaa liiketoimintaa PKL 96 §:n sanamuoto on yhtäältä hieman tulkinnanvarainen. Toisaalta konkurssipesälle jää silloin lähinnä vain sellaisia PKL 3 luvun päästöoikeuden palauttamista koskevia velvoitteita, joiden laiminlyöntitilanteissa voidaan tukeutua PKL 94.4 §:n mukaiseen kuittaukseen.

PKL 94.4 §:n mukaan Energiavirasto kuittaa konkurssiin asetetun toiminnanharjoittajan, laivayhtiön tai ilma-aluksen käyttäjän tilillä olevat päästöoikeudet, jos toiminnanharjoittaja, laivayhtiö, ilma-aluksen käyttäjä tai konkurssipesä ei palauta syyskuun loppuun mennessä edellisen kalenterivuoden ja sitä edeltävien kalenterivuosien päästöjä vastaavaa määrää päästöoikeuksia, siltä osin kuin päästöoikeuksia on palauttamatta kyseisiltä kalenterivuosilta. Päästöoikeustililtä kuitataan ensisijaisesti konkurssin alkamisen jälkeen aiheutuneita päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia. Jos kuitenkin konkurssipesä jatkaa toimintaa, voi Energiavirasto PKL 94.5 §:n nojalla jättää kuittaamatta kyseisen kalenterivuoden aikana laitoksen tilille kirjatut päästöoikeudet. Näissä tilanteissa konkurssipesän myöhempi laiminlyönti voi kuitenkin tarkoittaa edellä kuvatusti myös siihen kohdistuvien PKL 96 §:n mukaisten pakkokeinojen soveltamista.

Päästökauppalain 95.2 §:n mukaan, jos toiminnanharjoittaja, laivayhtiö tai ilma-aluksen käyttäjä asetetaan konkurssiin, päästöoikeuksia ei saa luovuttaa konkurssiin asetetun toimijan hallinnassa olleelta tililtä ennen kuin konkurssipesä, laitoksen uusi toiminnanharjoittaja, uusi laivayhtiö tai uusi ilma-aluksen käyttäjä on palauttanut

44 Ks. HE 169/2013 vp, s. 10.

konkurssia edeltäneeltä ja konkurssin ajalta syntyneitä päästöjä vastaavat palauttamatta olevat päästöoikeudet. Luovutuskielto estää siten käytännössä kaikkien konkurssipesässä olevien päästöoikeuksien realisoinnin. PKL 95.3 §:ssä onkin Energiavirastolle tai Liikenne- ja viestintävirastolle annettu mahdollisuus konkurssipesän hakemuksesta kohdistaa 2 momentin mukaisen luovutusrajoituksen koskemaan vain edellisiltä kalenterivuosilta palauttamatta olevia päästöoikeuksia sekä kuluvan kalenterivuoden aikana syntyneitä todennettuja päästöjä ja Energiaviraston tai Liikenne- ja viestintäviraston arvioimia kuluvan kalenterivuoden aikana syntyviä päästöjä vastaavaan määrään päästöoikeuksia. Jos konkurssipesä sen jälkeen luovuttaa laitoksen päästöoikeuksineen uudelle toiminnanharjoittajalle, on tällainen uusi toiminnanharjoittaja myös PKL 13 §:n 3 kohdan nojalla velvollinen palauttamaan päästöoikeudet Euroopan unionin rekisteriin. Uuden toiminnanharjoittajan on myös PKL 37 §:n mukaisesti ilmoitettava toiminnanharjoittajan vaihtumisesta.

Konkurssipesä on velvollinen ilmoittamaan laitoksen toiminnan lopettamisesta Energiavirastolle.<sup>45</sup> Kun virasto on saanut ilmoituksen toiminnan päättymisestä, se peruuttaa päästöluvan PKL 40 §:n perusteella.

### 3.2.3 Jätelakiin pohjautuva konkurssipesän vastuu jätteen haltijana

Jätteitä koskeva yleislaki Suomessa on jätelaki (JäteL 646/2011), jolla on pantu täytäntöön myös EU:n jätedirektiivi (2008/98/EY)<sup>46</sup>. JäteL 5.1 §:ssä jätteellä tarkoitetaan mitä tahansa ainetta tai esinettä, jonka haltija poistaa käytöstä, aikoo poistaa käytöstä tai on velvollinen poistamaan käytöstä. Vastaava määritelmä löytyy jätedirektiivin 3 artiklan 1 kohdasta. Jätedirektiivin 3 artiklan 6 kohdassa tarkoitetaan jätteen haltijalla jätteen tuottajaa taikka luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka hallussa jäte on. JäteL 6 §:n 11 kohdassa jätteen haltijalla tarkoitetaan jätteen tuottajaa, kiinteistön haltijaa tai muuta, jonka hallussa jäte on. Näin ollen siinä mainitaan vielä erikseen kiinteistön haltija yhtenä jätteen haltijana. JäteL 28.1 §:n mukaan jätteen haltijan on järjestettävä jätehuolto, jollei kunnan järjestämää jätehuoltoa koskevista JäteL 5 luvun säännöksistä tai tuottajavastuuta koskevista JäteL 6 luvun säännöksistä muuta johdu.

45 Ks. HE 135/2010 vp, s. 34.

46 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta.

Jätelaissa ei ole säädetty erityistä konkurssipesän ympäristövastuuta tai toimimisvelvollisuutta. Jätelain valmistelussa asiaan kiinnitettiin kuitenkin huomiota. Lain perusteluissa on todettu seuraavaa: "[v]almistelun aikana arvioitiin tarvetta rajata erillisellä säännöksellä konkurssipesän jätehuoltovastuuta eräissä tilanteissa. Vastuu voi joissakin konkurssitapauksissa johtaa yrityksen velkojien epätasa-arvoiseen kohteluun. Yrityksen toiminnasta syntyneen jätteen jätehuoltokustannukset käsitellään niin sanottuna massavelkana ja maksetaan pesän varoista ennen valvottuja saatavia. Konkurssipesän vastuuta rajaavan poikkeussäännöksen ottamista lakiin harvojen yksittäistapausten johdosta ei kuitenkaan pidetty perusteltuna."<sup>47</sup>

Jätelain esitöiden perusteella jätehuoltokustannukset ovat siten lähtökohtaisesti massavelkaisia saatavia konkurssipesästä. Julkisoikeudellisen ympäristövastuun kontekstissa kyse on tarkemmin siitä, että konkurssipesällä on jätelain tarkoittamana jätteen haltijana toimimisvelvollisuus eli velvollisuus huolehtia jätteiden huollosta jätelain tarkoittamalla tavalla, jolloin tämän velvollisuuden täyttämisen kustannukset tulevat konkurssissa käsitellyiksi tosiasiallisesti massavelkana.<sup>48</sup> Tämä jätelakiin perustuva tulkinta konkurssipesän toimimisvelvollisuudesta on vahvistettu korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä, viimeksi vuosikirjaratkaisussa KHO:2017:53. Vuosikirjaratkaisu vahvistaa myös, että julkisoikeudellisessa jätehuoltovastuussa (toimimisvelvollisuutena) on kyse saamisoikeudesta (veloista) erillisestä asiasta. Siinä KHO hylkäsi konkurssipesän valituksen ja pysytti hallinto-oikeuden päätöksen:

Tapauksessa yhtiön toiminta oli konkurssin takia loppunut ja toiminnasta oli jäänyt jättekemikaaleja ja muita vaaralliseksi luokiteltavia jätteitä laitosalueille. Asiassa ei ollut kiistetty sitä, että yhtiön toiminnan loputtua laitosalueille jääneet jätteet ovat aikanaan olleet yhtiön omaisuutta. Yhtiön konkurssin alettua tämä omaisuus on siirtynyt siihen liittyvine velvoitteineen yhtiön

47 Hallituksen esitys eduskunnalle jätelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 199/2010 vp, s. 34–35.

48 Lain velvoittava sisältö ei synny perusteluissa esitettyjen tavoitteiden tai seikkojen kautta, vaan eduskunnassa hyväksytyyn lakitekstin tulkinnan perusteella palautuen jätteen haltijan jätehuollon järjestämisvastuuseen. Edellä mainitun jätehuoltokustannusten massavelkaluonteisen käsittelyn suhteen on lainkohtien ja lain perustelujen lisäksi otettava huomioon KHO:n oikeuskäytäntö ja jätelain mukaisen vastuusääntelyn tavoite jätedirektiivin toimeenpanevasta aukottomasta vastuuketjusta. Nämä seikat tukevat tulkintaa, että jätelain tarkoituksena on ollut järjestää tämä kysymys konkurssipesän vastuusta jätelain perusteluissa mainitulla tavalla. KHO tarkastelee julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen kuuluvaa toimimisvelvollisuutta konkurssitilanteissa eikä ota kantaa siihen, miten kustannusvastuu käytännössä järjestetään konkurssilainsäädännön mukaisesti (ks. esimerkiksi KHO:2017:53).



konkurssipesän hallintaan. Tältä pohjalta KHO:n ratkaistavana oli konkurssipesän valituksen johdosta kysymys siitä, oliko hallinto-oikeus voinut velvoittaa konkurssipesän järjestämään jätteiden huollon.

Ratkaisussaan KHO on todennut, että Jätel 28 §:n mukaan lain lähtökohtana on, että jätteellä on oltava haltija, jonka hallinnassa jäte on. Jätteen haltija on velvollinen huolehtimaan hallinnassaan olevan jätteen jätehuollon järjestämisestä tavalla, joka perustuu osaltaan EU:n jätedirektiiviin. KHO:n mukaan tämä ilmentää jätedirektiivin periaatetta, jonka mukaan aina on oltava jokin taho, joka vastaa jätelakiin perustuvista velvoitteista. KHO:n mukaan yhtiön konkurssi ei voinut poistaa omaisuuteen sen ollessa yhtiön hallussa liittyneitä jätelakiin perustuvia velvoitteita. Konkurssipesän vastuulle voi edelleen kuulua sellainenkin velallisen omaisuus, jolla ei mahdollisesti ole varallisuusarvoa tai joka saattaa olla taloudellinen rasite pesälle. Konkurssipesän hallinnolle kuuluu muutoinkin huolehtia pesän omaisuudesta ja vastata eri viranomaisissa pesään kuuluvaan omaisuuteen liittyvistä oikeuksista ja velvoitteista. Täten mainitun yhtiön konkurssipesä on Jätel 6.1 §:n 5 kohdassa tarkoitettu jätteen haltija, jonka on Jätel 28 § huomioon ottaen huolehdittava jätteiden toimittamisesta asianmukaiseen käsittelylaitokseen.

Ratkaisussaan KHO edelleen katsoi, ettei asiassa ollut kysymys jätehuoltokustannuksia koskevan saamisoikeuden toteuttamisesta, eikä (massavelkaa koskevalla) KonKL 16 luvun 2.1 §:n säännöksellä ole asiassa konkurssipesälle kuuluvan jätehuoltovastuun kannalta merkitystä. Hallintopakkoasiassa kysymys on jätteen haltijan julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta lainvastaisen ympäristölle haittaa tai vaaraa aiheuttavan tilan korjaamiseksi. Tähän nähden asiassa ei ole merkitystä myöskään sillä valitusperusteella, että jätteellä ei mahdollisesti ole erityistä varallisuusarvoa.

Kyseinen KHO:n ratkaisu vahvistaa myös aiemman, kumotun jätelain (VJätel 1072/1993) mukaisen KHO:n oikeuskäytännön.<sup>49</sup> Jätelain valossa konkurssipesä on siis Jätel 6.1 §:n 11 kohdan mukaisena jätteen haltijana vastuussa jätteen asianmukaisesta käsittelystä. Vaikka jäte olisi syntynyt konkurssivelallisen toiminnasta, myös konkurssipesä on siitä julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa jätteen haltijana. Kyseisessä KHO:n ratkaisussa oli kyse velallisen toiminnan jälkeen kiinteistölle jääneistä ongelmajätteistä, mutta ratkaisun perustelujen voi katsoa soveltuvan jätteen hallintaan yleisesti; jätteen haltijan jätehuoltovastuu koskee lähtökohtaisesti kaikkia jätteiksi luokiteltavia aineita ja materiaaleja. Käytännössä tämä tarkoittaa,

49 Ks. KHO:2003:51.

että pesänhoitajan tulee huolehtia siitä, että konkurssipesän hallitsemisessa tiloissa tai alueella olevat irtaimet jätteet ja ongelmajätteet toimitetaan asianmukaisesti käsiteltäviksi JäteL 28 §:n edellyttämällä tavalla. Tämän toimimisvelvollisuuden täyttämistä aiheutuvat kustannukset ovat konkurssissa massavelkaa.

Konkurssipesän velvollisuus järjestää jätehuolto on todettu myös konkurssiain neuvottelukunnan suosituksissa. Suositusten mukaan konkurssipesä voi pyrkiä sopimaan konkurssipesään kuuluvan omaisuuden ostajan kanssa siitä, että tämä ottaa vastuulleen jätteiden toimittamisen käsiteltäväksi. Jos konkurssipesä ei pysty huolehtimaan jätteiden asianmukaisesta käsittelystä, pesänhoitajan tulee ohjeistuksen mukaan ilmoittaa asiasta velallisen käyttämän toimitilan tai kiinteistön omistajalle taikka ympäristönsuojeluviranomaiselle, jotta nämä voivat huolehtia jätteiden käsittelyn järjestämisestä.<sup>50</sup> Jos konkurssipesä ei huolehdi lain edellyttämällä tavalla jätehuollosta, voi valvontaviranomainen velvoittaa JäteL 126 §:n perusteella jätehuoltotoimien suorittamiseen käyttäen tarvittaessa sellaista JäteL 129 §:n mukaista uhkaa, että jätehuoltotoimet teetetään konkurssipesän lukuun.

Jos alkuperäinen jätteen haltija ei syystä tai toisesta, esimerkiksi konkurssipesän konkurssin vuoksi, täytä velvollisuuksiaan, voi valvontaviranomainen kohdistaa jätehuoltovastuun myös kiinteistön haltijaan JäteL 28.2 §:n mukaisena toissijaisena vastuutahona. Säännöksen mukaan kiinteistön haltijan toissijainen vastuu edellyttää, että tämä on sallinut jätettä tuottavan toiminnan kiinteistöllä tai jätteen tuomisen kiinteistölle. Säännöksen tarkoituksena on osaltaan ohjata kiinteistön omistajia ja muita haltijoita valvomaan kiinteistöllään harjoitettua toimintaa sekä varautumaan vuokralaisen veloitteiden mahdollisiin laiminlyönteihin esimerkiksi vakuuksin. Tämä ilmenee myös ratkaisusta KHO:2022:55 (valitus hylätty ja hallinto-oikeuden päätös pysytetty):

Asiassa oli kyse olosuhteista, joissa A Oy:n vuokraoikeuden perusteella hallitsemalla, kaupungin omistamalla kiinteistöllä sijainneeseen rakennukseen oli jäänyt ympäristöluvanvaraisen niklaamon (B Oy) toiminnan päätyttyä kemikaaleja. Kiinteistön piha-alue oli myös roskaantunut. Asiassa oli kysymys sen arvioimisesta, oliko A Oy kiinteistön haltijan JäteL 28.2 §:n ja JäteL 72 §:n mukaisen toissijaisen vastuun perusteella voitu määrätä huolehtimaan niklaamon toiminnasta peräisin olevien kemikaalien jätehuollon järjestämisestä sekä piha-alueen siivoamisesta.

---

50 Konkurssiain neuvottelukunnan suositus 01 konkurssipesän haltuunotto, 9 Ympäristöasiat, kohta 9.1, s. 20

Ratkaisussaan KHO on todennut, että ympäristöluvanvaraisen toiminnan jätehuoltovastuun toteuttamiseen sovelletaan ympäristönsuojelulain säännöksiä yhdessä jätelain säännösten kanssa. Toiminnan lopettamista koskevat määräykset sekä siihen liittyvät mahdolliset hallintopakkomääräykset tuli lähtökohtaisesti antaa ympäristönsuojelulain mukaisia menettelyjä noudattaen ja kohdistaa toiminnanharjoittajaan. Kiinteistön haltijan vastuu Jätel 28 §:ssä tarkoitetusta jätehuollon järjestämisestä sekä Jätel 72 §:ssä tarkoitetusta roskaantumisenesta oli ympäristöluvanvaraisen toiminnanharjoittajan vastuuseen nähden toissijaista. Tapauskohtaisesti oli arvioitava, joutuiko muu taho kuin ympäristöluvanvaraista toimintaa harjoittanut kiinteistön haltijana vastuuseen kiinteistöllä olevista jätteistä tai vastaamaan roskaantuneen kiinteistön puhdistamisesta. Tällöin oli otettava huomioon selvitys siitä, oliko ensi sijassa vastuussa oleva toiminnanharjoittaja tosiasiallisesti kykenemätön vastaamaan velvoitteistaan ja toisaalta toissijaisessa vastuussa olevan kiinteistön haltijan oma toiminta asiassa. Jätel 28 §:n mukainen vastuu edellytti, että kiinteistön haltija oli sallinut jätteiden tuonnin kiinteistölle. Hallituksen esityksen perustelujen (HE 199/2010 vp) mukaan kiinteistön haltijan velvollisuutena oli seurata ja valvoa kiinteistöllä harjoitettavaa toimintaa. Jätel 74.1 §:n mukaisesti kiinteistön haltijan toissijainen vastuu käsitti myös vastuun roskaantuneen alueen siivoamisesta edellyttäen, ettei roskaaja huolehtinut velvollisuudestaan.

Saadun selvityksen mukaan jätehuollosta ja kiinteistön siivoamisesta ensisijaisesti vastuullista B Oy:tä ei ollut kehotuksista huolimatta saatu täyttämään velvollisuuksiaan. Valvontaviranomaisen selvityksen perusteella oli pääteltävissä, että yhtiö ei tosiasiallisesti kyennyt vastaamaan velvoitteistaan. KHO katsoi, että A Oy:n oli täytynyt olla tietoinen kiinteistöllä harjoitettavan toiminnan laadusta ja siitä, että toiminnassa käytettiin muun ohella vaarallisia kemikaaleja. Näin ollen A Oy oli kiinteistön haltijana vastuussa jätehuollon järjestämisestä, joten lautakunta oli voinut määrätä A Oy:n toimittamaan pintakäsittelyssä käytetyt kemikaalit asianmukaiseen vastaanottoipaikkaan käsiteltäviksi ja hävitettäviksi. Kun B Oy:tä ei saatu huolehtimaan siivoamisesta, lautakunta oli voinut asettaa A Oy:lle kiinteistön haltijana velvoitteen siivota roskaantunut kiinteistö. Velvoitteet oli voitu asettaa uhalla, että laiminlyödyt toimenpiteet teetetään A Oy:n kustannuksella.

Kyseisestä ratkaisusta ei ilmene, että taustalla olisi ollut toiminnanharjoittajan konkurssi. Kiinteistön haltijan mahdollinen toissijainen vastuu ei myöskään sinänsä muuta tai poista jätteistä ensisijaisesti vastuussa olevan tahon (konkurssivelallisen ja konkurssipesän) vastuuta jätteen haltijana. Yhtä kaikki ratkaisu havainnollistaa osaltaan niitä tapoja, joilla jätelain mukaiset jätehuoltovelvoitteet voivat lopulta

käytännössä kohdentua konkurssitilanteissa. Myös konkurssipesä voisi olla tällaisessa toissijaisessa jätehuoltovastuussa kiinteistön haltijana. JäteL 129 §:ssä säädetään uhkasakosta, teettämisuhkasta ja keskeyttämisuhasta. Lainkohdan 3 momentissa viitataan uhkasakkolakiin (UHKasL 646/2011).

UHKasL 7.1 §:n 1 virkkeen mukaan uhkasakko voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. UHKasL 1.2 §:n soveltamisala huomioon ottaen sama koskee myös teettämisen- ja keskeyttämisuhaa. UHKasL 7.1 §:ssä tarkoitettu asianosainen voi olla myös yhteisö<sup>51</sup>, esimerkiksi konkurssipesä.

Konkurssipesällä on katsottu KHO:n vuosikirjaratkaisussa 2017:53 olevan edellä kuvatusti, sittemmin hallintopakolla asetettu siivoamisvelvollisuus (toimimisvelvollisuus) huolimatta siitä, konkurssipesä on perustellut vaatimustaan HaO:n päätöksen kumoamisesta KHO:ssa sillä, ettei "[k]onkurssipesällä ei ole rahaa velvoitteiden täyttämiseksi. Jos ELY-keskus hävittää jätteet konkurssipesän kustannuksella ja vaatii konkurssipesää maksamaan jätteiden hävittämisestä syntyneen laskun, konkurssipesä joutuu hakemaan itsensä konkurssiin. Tällöin jätteiden hävittämiskustannukset ovat viimeistään valvottavaa velkaa konkurssipesän konkurssissa." Asiassa ei ollut merkitystä sillä valitusperusteella, että jätteellä ei mahdollisesti ole erityistä varallisuusarvoa. KHO otti huomioon valituksen hylänneessä ratkaisussa näiden ja perusteluidensa ohella esitetyt vaatimukset ja päätyi siihen, ettei ole perusteita muuttaa hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta, jossa ELY-keskuksen hallintopakopäätös oli vahvistettu. Vuosikirjaratkaisu vahvistaa, ettei lainkohdan sanamuotoa "tosiasiallinen mahdollisuus" tulkitse niin, että konkurssipesän varattomuus olisi esteenä hallintopakon käyttämiselle tällaisessa tilanteessa. Konkurssipesällä oli kiinteistön haltijana oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus huolehtia alueen siivoamisesta. Päävelvoitteen ja teettämisen asettaminen hallintopakopäätöksin konkurssipesälle voi olla tarpeen toimimisvelvollisuuden vahvistamiseksi, vaikka kustannuksia ei lopulta saataisi perittyä konkurssipesältä sen varattomuuden vuoksi.

Jos teettämisen kohteena olevalla jätteellä on rahallista arvoa, valvontaviranomainen on JäteL 130 §:n nojalla oikeutettu toimittamaan tällainen omaisuus hyödynnettäväksi tai myymään se teettämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi taikka siirtämään omaisuuden myynti ulosottoviranomaisille. Käytännössä konkurssipesä ei välttämättä voi noudattaa viranomaisen asettamaa siivoamisvelvoitetta siksi, ettei jätteellä ole taloudellista arvoa eikä pesässä riittävästi varoja

51 Hallituksen esitys Eduskunnalle uhkasakkolakiin 63/1990 vp, s. 12.

tällaisista jätteistä huolehtimiseen. Esimerkiksi tapauksessa KHO:2017:53 lopputulemana olikin, että konkurssipesän massavelat ylittivät sen varallisuuden ja konkurssipesä asetettiin konkurssiin (nk. Ekoport-tapaus, ks. HE 221/2018 vp, s. 30).

Jos viranomainen teettää toimet, voidaan UHKasL 17 §:n mukaisesti teettämiskustannukset periä velvoitetulta. Kustannuskorvausvastuu voidaan täyttää, eli käytännössä kustannukset korvata, konkurssipesän massavelasta sikäli, kun konkurssipesässä on riittävästi varoja. Konkurssipesän toimimisvelvollisuus ei muutu konkurssin aikana valvontaviranomaisen kannalta tavalliseksi etuoikeudettomaksi konkurssisaatavaksi, sillä se perustuu konkurssipesän toimimisvelvollisuuteen. Pesänhoitajan tehtävien kannalta jätehuollon järjestäminen on lakisääteinen jätetelain mukainen tehtävä, jonka laiminlyönti voisi mahdollisesti johtaa jopa hänen henkilökohtaiseen tuottamusperusteiseen vahingonkorvausvastuuseensa, esimerkiksi vastuuseen korvata viranomaiselle aiheutuneet ylimääräiset kustannukset. Tämä henkilökohtainen korvausvastuu voisi mahdollisesti syntyä esimerkiksi tilanteessa, jossa pesänhoitaja käyttäisi massavelasta jätehuoltoon tarvittavat varat jakamalla ne konkurssisaatavina etuoikeudettomille velkojille.

Nykyisen jätelain tulkinnan puitteissa voi käytännössä esiintyä myös tilanteita, joissa viranomainen on teettänyt jätteen haltijalle kuuluvat jätehuoltotoimet ennen konkurssin alkua. Tällöin viranomaisen teettämiskustannuksia koskeva saatava on siis syntynyt ennen konkurssin alkua tavalla, joka konkurssioikeudellisesta näkökulmasta tekee saatavasta konkurssisaatavan<sup>52</sup>, vaikka konkurssin alkamisen jälkeenkin konkurssipesällä jätelain tarkoittamana jätteen haltijana olisi velvollisuus järjestää asianomainen jätehuolto ja maksaa tästä aiheutuvat kustannukset pesän massavelasta. Tuoreesta Kainuun ELY-keskuksen ohjeesta viranomaisille tämä ilmenee seuraavasti (s. 33):

Valvontaviranomainen voi vaatia konkurssista riippumatta suoraan konkurssipesältä niitä saatavia, joiden peruste on syntynyt konkurssiin asettamisen jälkeen. Tämä ei kuitenkaan sovellu tilanteessa, jossa perittävä saatava perustuu siihen, että on korjattu velallisen ennen konkurssia aiheuttamaa pilaantumista, mutta lasku toimitetaan konkurssipesälle vasta konkurssiin asettamisen jälkeen. Silloin kyse on konkurssivalvontaa edellyttävästä saatavasta.

52 KonkL 3:4.3:n mukaan vero ja julkinen maksu sekä muu niihin rinnastettava saatava määrätään konkurssin alkamisesta huolimatta niin kuin siitä erikseen säädetään. Jos velalliseen kohdistuvat teettämiskustannukset ovat ulosotossa, konkurssin alkamisen jälkeen ei KonkL 3:5.1:n mukaan saa konkurssipesään kuuluvaan omaisuuteen kohdistaa ulosottotoimia konkurssisaatavan perimiseksi.

Näissä tilanteissa lopputulemana on siis se, että sellainen valvontaviranomaisen toteuttama jätehuoltovastuun täytäntöönpano, joka on tapahtunut ennen konkurssin alkamista, on konkurssin aikana kustannusten kattamisen osalta epäedullisemmassa asemassa kuin sellainen jätehuoltovastuun täytäntöönpano, jonka viranomainen vasta konkurssin alettua kohdentaa konkurssipesään. Tällaisessa tilanteessa julkisoikeudellisen ympäristövastuun toteuttamiskustannukset ovat tavanomaista konkurssivelkaa sen sijaan, että velallisen ympäristövastuusta johdettavat teettämisen kustannukset katettaisiin konkurssitilanteessa massavelasta. Oikeustila on tältä osin sinänsä selkeä konkurssilain periaatteiden kannalta, mutta saatavan syntymisen ajankohdalla on käytännössä suuri vaikutus sen perimismahdollisuuksiin.

Konkurssipesä voi olla myös jätelaissa tarkoitetun roskaantuneen alueen haltijana vastuussa alueen siivoamisesta ottaen huomioon edellä kuvattu KHO:n soveltamiskäytäntö jätehuoltovastuusta. Tyypillisesti toissijaisia toimimisvelvollisuuksia kvalifioivat erilaiset tekijät, kuten vastuutahon huolellisuutta ja tietämystä sekä toiminnan luonnetta koskevat erityisedellytykset sekä kohtuusnäkökohdat.<sup>53</sup>

### 3.2.4 Ympäristönsuojelulaki ja konkurssipesän vastuu ympäristön pilaantumisesta

Ympäristönsuojelulaki (YSL 527/2014) on pilaantumisen torjuntaa koskeva keskeinen yleislaki, jolla on pantu täytäntöön myös EU:n teollisuuspäästädirektiivi<sup>54</sup>. Lain tarkoituksena (YSL 1 §) on ehkäistä ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa, ehkäistä ja vähentää päästöjä sekä poistaa pilaantumisesta aiheutuvia haittoja ja torjua ympäristövahinkoja, turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö, tukea kestävää kehitystä, torjua ilmastonmuutosta, vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta ja ehkäistä jätteistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia, tehostaa ympäristöä pilaavan toiminnan vaikutusten arviointia ja huomioon ottamista kokonaisuutena sekä parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

53 Esimerkiksi YSL 133.2 §:n mukaista alueen haltijan toissijaista pilaantuneen alueen puhdistamisvelvollisuutta, JäteL 74.1 §:n 6 kohdan mukaista alueen haltijan toissijaista siivoamisvelvollisuutta tai KaivosL 150.3 §:n mukaista alueen haltijan toissijaista seuranta- ja korjaamisvelvollisuutta ei ole niiltä osin, kuin tällainen velvollisuus katsotaan (ilmeisen) kohtuuttomaksi.

54 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, teollisuuden päästöistä.

Lain soveltamisen kannalta keskeinen käsite on ”ympäristön pilaantumisen vaara aiheuttava toiminta”, jolla YSL 5 §:n 3 kohdan mukaan tarkoitetaan laitoksen perustamista tai käyttämistä sekä siihen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvää toimintaa taikka alueen käyttämistä tai toiminnan järjestämistä siten, että siitä saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Tällaisesta toiminnasta vastuussa on edellä alaluvussa 2.3 tarkemmin kuvattu YSL 5.1 §:n 8 kohdan mukainen toiminnanharjoittaja.

Toiminnanharjoittajan lisäksi ympäristönsuojelulaissa on myös erinäisiä muita vastuutahoja. Sellainen on ensinnäkin YSL 16–17 §:ien mukaisia maaperän ja pohjaveden pilaamiskieltoja rikkova pilaaja, jonka ensisijaisesta puhdistamisvastuusta on säädetty YSL 133.1 §:ssä. Toiseksi YSL 133.2 §:n mukaan puhdistamisvastuu voi kuulua toissijaisesti sellaiselle alueen haltijalle, joka tiesi tai jonka tuli tietää alueen kunnosta sen hankkiessaan edellyttäen, ettei tällainen puhdistamisvastuu kuitenkaan ole kohtuutonta. Kolmanneksi maaperän puhdistamisesta vastaa kunta.

Lisäksi YSL 94.2 §:ssä on säädetty alueen haltijan tarkkailuvelvoitteesta toiminnanharjoittajan toiminnan loputtua. Kyseisen säännöksen mukaan alueen haltija on velvollinen tarkkailemaan ympäristöä, jos toiminnanharjoittajaa ei enää ole tai häntä ei tavoiteta ja jos tarkkailu on lopetetun toiminnan ympäristövaikutusten valvomiseksi tarpeen. YSL 94.2 §:n mukaista tarkkailuvelvollisuutta ei kvalifioi edellytys alueen haltijan tietämyksestä (tiesi tai olisi tullut tietää) tai kohtuudesta. YSL 94.2 §:n nojalla tarkkailusta toissijaisesti vastuussa oleva alueen haltija ei kuitenkaan rinnastu toiminnanharjoittajaan. Alueen haltija tässä asemassaan vastaa ainoastaan tarkkailun järjestämisestä, ei muiden ympäristöluvun määräysten täyttämistä.

Konkurssi ei sinänsä muuta konkurssivelallisen asemaa toiminnanharjoittajana, vaan tämä vastaa edelleen ympäristönsuojelulain tai asetustasolla yksilöidyn velvoitteen sekä lupamääräysten mukaisesti tarvittavista toimista pilaantumisen ehkäisemiseksi, samoin kuin toiminnan vaikutusten selvittämisestä ja tarkkailusta. YSL 94.1 §:n nojalla nämä velvoitteet sitovat toiminnanharjoittajaa, vaikka toiminta operatiivisessa mielessä konkurssin takia päättyisikin. Keskeinen kysymys on, voidaanko myös konkurssivelallisen omaisuudesta tosiasiallisesti määräävä konkurssipesä konkurssivelallisen rinnalla mieltää toiminnanharjoittajaksi, jota lain ja sen nojalla (esimerkiksi ympäristöluvassa) asetetut velvoitteet sitovat. Ympäristönsuojelulaissa tai sen esitöissä asiaan ei ole otettu nimenomaisesti kantaa.

Oikeuskäytännössä konkurssipesää on pidetty ympäristöluvun velvoittamana toiminnanharjoittajana seuraavissa parissa ratkaisuissa, mutta niissä ei ollut kyse konkurssipesän rinnastamisesta toiminnanharjoittajana velalliseen vaan konkurssipesästä suoranaisena toiminnanharjoittajana. KHO:n käyttämässä luokittelussa

nämä ratkaisut eivät myöskään ole vuosikirjaratkaisuja ja tässä mielessä merkittäviä päätöksiä, vaan ”muita ratkaisuja”, joten niiden perusteella ei voi samalla tavoin kuin vuosikirjaratkaisuista tehdä yleisiä päätelmiä konkurssipesän vastuusta:

KHO 28.4.2005 t. 1006. Osakeyhtiö ja sittemmin sen konkurssipesä olivat vuokranneet kiinteistöiltään hallitilaa usealle kuljetusliikkeelle autovarikko-toimintaa varten. Mainituissa olosuhteissa ja kun vuokralaiset olivat voineet vaihtua toiminnan jatkuessa, konkurssipesää oli pidettävä ympäristönsuojelulain 3 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisena toiminnanharjoittajana. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen oli voinut kohdistaa ympäristönsuojelulain mukaiset hallintopakkoimet konkurssipesään.

KHO 28.5.2018 t. 2529. Tapauksessa oli kyse muun muassa siitä, oliko YSL 123 §:n mukaista poikkeamisilmoitusmenettelyä voitu käyttää ympäristöluvan määräyksistä poikkeamiseen. KHO pysytti hallinto-oikeuden ratkaisun, jolla oli hylätty valitus Kainuun ELY-keskuksen päätöksestä 15.4.2015 nro KAIELY/752/2014. Pohjapäätöksessä ELY-keskus oli Talvivaara Sotkamo Oy:n konkurssipesän ilmoituksen johdosta hyväksynyt puhdistetun veden juoksu-tukset Kortelammen ja Latosuon vesivarastoaltailta tietyin ehdoin YSL 123 §:n nojalla. Tällä päätöksellä poikettiin Talvivaara Sotkamo Oy:n eli velallisen alun perin saaman ympäristöluvan nro 52/2013/1 ehdoista. Hallinto-oikeuden päätöksen yhteenvedona on todettu, että YSL 123 §:n poikkeamisilmoitusmenettely on nimensä mukaisesti tarkoitettu poikkeukseksi, ei säännönmukaisesti käytettäväksi. Ympäristönsuojelulain tarkoitus huomioon ottaen ei säännöstä ollut kuitenkaan perusteltua tulkita siten, että se olisi estänyt asiassa ympäristövahingon ehkäisemiseksi välttämättömät toimenpiteet. Tuomioistuimen mukaan korkea lumenvesiarvo, toiminnan luonne, akuutti riski hallitsemattomalle päästölle, mahdottomuus voimassa olevien lupien mukaan helpottaa vesitilannetta ja muutokset toiminnasta vastaavassa tahossa muodostivat yhdistelmän, johon Talvivaara Sotkamo Oy:n konkurssipesä ei ollut voinut varautua muulla tavalla. Asian kiireellisyyden vuoksi tilannetta ei ole ollut mahdollista korjata ympäristölupaa muuttamalla. Ilmoitus on ollut siten perusteltua tehdä YSL 123 §:n mukaisesti.

Ensimmäinen tapauksista koskee kumotun ympäristönsuojelulain (86/2000) soveltamista, mutta siinä käytetty toiminnanharjoittajan määritelmä vastaa voimassa olevan ympäristönsuojelulain 5.1 §:n 8 kohdan määritelmää. Ensimmäisen tapauksen selostuksen mukaan kyse oli konkurssipesän jatkamasta velallisen aiemmin harjoittamasta liiketoiminnasta, jonka kohteena oli hallitilan vuokraaminen useille, vaihtuville vuokralaisille. Konkurssipesällä oli tällaisessa tilanteessa julkisoikeudellinen ympäristövastuu. Sen sijaan jälkimmäisen tapauksen ratkaisukuvauksessa



konkurssipesän vastuuta ei nimenomaisesti ole perustettu velallisen liiketoiminnan jatkamiseen, vaikka tarkemmasta päätöksen kuvauksesta ilmenee, että konkurssipesä jatkoi konkurssiin päätyneen kaivoksen erinäisiä toimintoja. Kyseessä oli erityistilanne, jossa konkurssipesä saattoi käyttää YSL 123 §:n mukaista poikkeamismenettelyä sen sijaan että olisi hakenut muutosta toimintaansa koskevan ympäristölupapäätöksen lupamääräyksiin. Menettelyssä tehdyn päätöksen nojalla konkurssipesä oli oikeutettu ryhtymään alun perin velallisen hakemasta ympäristöluvasta ja sen määräyksistä poikkeaviin välttämättömiin toimiin ympäristövahingon estämiseksi. Kumpikaan näistä KHO:n päätöksistä ei ole varsinainen ennakkoratkaisu eikä niistä muutenkaan saa oikeusohjetta konkurssipesän vastuusta sellaisissa tilanteissa, joissa pesä ei jatka velallisen harjoittamaa liiketoimintaa konkurssioikeudellisessa merkityksessä. Jälkimmäisestä voidaan kuitenkin todeta, että konkurssipesän oli käytännössä ryhdyttävä välttämättömiin ympäristövahinkoja ehkäiseviin toimiin, kun se jatkoi kaivoksen erinäisiä toimintoja.

Valtion valvontaviranomaiselle (ELY-keskuksille) suunnatussa lainsoveltamisohjeissa yleisenä lähtökohtana on, että konkurssimenettelyn alkaessa viranomaisen yhteystaho juoksevilla lupa- ja muissa asioissa vaihtuu ja konkurssivelallisen toiminnanharjoittajan tilalle tulee konkurssipesän pesänhoitaja. Pesänhoitajan tulee myös oma-aloitteisesti ottaa yhteyttä valvontaviranomaiseen, jos kyse on ympäristöriskejä aiheuttavaa toimintaa harjoittaneen toimijan konkurssista tai, jos konkurssipesän hallussa on ympäristölle vaarallisia aineita tai niitä sisältäviä laitteita tai tuotteita.<sup>55</sup> Samalla lähtökohtana on, että lupavelvoitteet sinänsä sitovat konkurssivelallista samalla tavoin kuin ennen konkurssia, mutta konkurssipesälle nämä velvoitteet siirtyvät pääasiassa vain silloin, kun konkurssipesä katsotaan harjoittavan ympäristölaissa tarkoitettua toimintaa.<sup>56</sup> Ohjeissa aiheuttajan vastuusta ja sen siirtymisestä konkurssipesälle on todettu muun muassa seuraavaa:

Konkurssipesä ei yleensä jatka velallisen harjoittamaa toimintaa. Jos se kuitenkin jatkaa toimintaa, voi jatkamisesta joko aiheutua lisää ympäristön pilaantumista tai toimintaa harjoitetaan aiheuttamatta lisää pilaantumista. Oikeudellisesti on tulkinnanvaraista, siirtyykö konkurssipesälle toiminnan jatkamisen myötä yksityisoikeudellinen vahingonkorvausvastuu ja julkisoikeudellinen puhdistamisvastuu myös ennen konkurssia aiheutuneesta pilaantumisesta, jos kyse on ennen konkurssia aiheutuneesta pilaantumisesta. Maaperän ja siihen välittömästi liittyvän pohjaveden pilaantumisen aiheuttajan puhdistamisvastuun kohdentaminen perustuu siihen, kenet

55 KAIELY 2023, s. 14.

56 KAIELY 2023, s. 18.

tulkitaan ”toiminnan harjoittajaksi” ja millaista ”toimintaa” tarkoitetaan. Kumpikaan näistä edellytyksistä ei ole yksiselitteinen, vaan edellyttää tapauskohtaista harkintaa siitä, onko kyse ympäristöä pilaavasta toiminnasta tai ylipäänsä YSL:n tarkoittamasta toiminnasta. Esimerkiksi varsinaisen kaivostoinnin päättymisen yhteydessä herää kysymys siitä, onko louhinnan päättymisen jälkeinen kaivoksen vesienhallinnan ylläpitäminen, kuten suotovesien käsittely ja johtaminen ympäristöön luokiteltavissa toiminnaksi. Jos kyse on YSL:n ja siihen perustuvan ympäristöluvan mukaisista luvanhaltijan toimimisvelvoitteista, voitaneen niitä perustellusti pitää myös tässä yhteydessä ”toimintana”.

Toisaalta toiminnan harjoittamisen motiivi voi vaikuttaa tulkintaan siten, että ympäristöperusteilla harjoitettua toimintaa on tarkasteltava eri tavoin kuin toimintaa taloudellisen hyödyn saamiseksi. Esimerkiksi konkurssipesän huolehtiessa kaivoksen vesienhallinnasta, kuten kaivannaisjätealueiden suotovesien, vesivarastoaltaiden tai louhosten ylivuotovesien hallinnasta ja ohjaamisesta ympäristöön ympäristöriskien välttämiseksi, ei pesä edellä mainitun kriteerin perusteella ole ryhtynyt jatkamaan kaivoksen toimintaa siten, että se olisi samalla ottanut vastuun myös aiemmin syntyneistä ympäristövahingoista.<sup>57</sup>

Lainsoveltamisohjeissa on siis yhtäältä viitattu toiminnan jatkamiseen ja siihen kuuluvaan ympäristölupaehdojen noudattamiseen edellytyksinä konkurssipesän vastuulle, mutta toisaalta esitetty, että konkurssipesän toimenpiteiden tarkoitus, kuten esimerkiksi uusien ympäristövahinkojen estäminen voisi rajata konkurssipesän vastuuta toiminnanharjoittajana. Tältä osin lainsoveltamisohjeiden perusteella konkurssipesän mahdollinen asema ympäristönsuojelulain tarkoittamana toiminnanharjoittajana näyttäytyikin tapauskohtaisena ja osittain tulkinnanvaraisena. Viranomaisen lainsoveltamisohjeissa on lähdetty lainsäädännön sisällöstä ja suhtauduttu pidättyvästi tulkintoihin, joissa konkurssipesä rinnastuisi konkurssivelalliseen esimerkiksi YSL 133.1 §:n mukaisen maaperän tai pohjaveden pilaajana (pilaantumisen aiheuttajana) tai YSL 133.2 §:n mukaisena toissijaisesti vastuullisena alueen haltijana.<sup>58</sup> Myös konkurssiainain neuvottelukunnan suosituksissa on katsottu, että konkurssipesä ei ympäristönsuojelulain nojalla rinnastu velalliseen YSL 133.1 §:n mukaisena pilaajana tai YSL 133.2 §:n mukaisena toissijaisesti

57 KAIELY 2023, s. 21–22.

58 KAIELY 2023, s. 22; ks. myös Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014. Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014, s. 133, [urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4338-0](https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4338-0).

vastuullisena alueen haltijana, ellei pesä jatka velallisen yrityksen toimintaa.<sup>59</sup> Konkurssioikeudellisesta näkökulmasta konkurssipesälle kyllä siirtyy velallisen kiinteistöjen hallinta, kun velallinen asetetaan konkurssiin, mutta se tapahtuu velallisen omaisuuden realisointia varten, joten konkurssipesää ei ole pidetty YSL 133.2 §:n puhdistamisvastuun kannalta toissijaisesti toimimisvelvollisena pilaantuneen maa-alueen haltijana. Toisaalta YSL 133.2 § ei tunnista tällaista erityisperustetta, vaan ainoastaan siinä mainitut perusteet, joilla alueenhaltija voi välttää vastuun.

Edellä mainitut ohjeet ja suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta ne vastaavat soveltamiskäytäntöä konkurssitilanteissa ja myös sitä tosiasiasa ohjaavat. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty yhtäältä samansuuntaisia, toisaalta erisuuntaisia tulkintoja vastuun kohdentumisesta konkurssissa (Hupli 2018, Linna 2016, Kantola & Hänninen 2019, Kokko 2020, Kotka ym. 2021). Oikeuskirjallisuudessa käyty eriytynyt keskustelu osoittaa hyvin, että julkisoikeudellisen vastuun muuttaminen ympäristön pilaantumistilanteissa vaatisi konkurssien osalta lainsäädännön muuttamista. Viranomaisohjeet eivät riitä. Oikeustila ei käytännössä ole YSL 1 §:n tarkoituksen valossa tyydyttävä, vaan vaatisi lainsäädännöllistä ratkaisua.

ELY-keskuksille suunnatussa lainsoveltamisohjeissa on myös todettu, ettei konkurssipesällä lähtökohtaisesti olisi alueen haltijana YSL 94.2 §:n mukaista velvollisuutta huolehtia alueen tarkkailusta silloin, kun toiminnanharjoittajan toiminta on päättynyt eikä tätä enää ole tai tavoiteta ja jos tarkkailu on lopetetun toiminnan ympäristövaikutusten valvomiseksi tarpeen. Perusteeksi on esitetty konkurssilainsäädäntöön tukeutuen, että vaikka pesällä on alue käytännössä konkurssin aikana hallinnassa, ei tämän hallinnan tavoitteena ole alueen käyttäminen, vaan konkurssipesän tehtäviin kuuluva omaisuuden realisointi.<sup>60</sup> Tämän perustelun voi nähdä liittyvän edellä kuvattuun keskusteluun toiminnanharjoittajan käsitteestä, joskin varsinaisesti tämä YSL 94.2 §:n mukainen vastuu kohdistuu nimenomaan alueen haltijaan.

Sinänsä YSL 94.2 §:ssä tai sen esitöissä alueen hallinnan tavoitteille ei ole annettu vastuun kannalta erityistä merkitystä, mikä on johdonmukaista siihen nähden, että säännöksen mukainen velvollisuus on toissijainen, eikä taloudellisesti kovin merkittävä, joten se on kategorisesti kohdistettu kiinteistön nykyiseen haltijaan erittelemättä erityistilanteita kuten konkurssia. YSL 94.2 §:n mukaista alueen haltijan vastuuta eivät laissa rajaa alueen haltijan tietoisuus pilaantumishaitoista tai kohtuunäkökohdat, vaan lainkohdan mukainen toissijainen tarkkailuvelvollisuus on alueen

59 Konkurssiasian neuvottelukunta, 01 Konkurssipesän haltuunotto, 9. Ympäristöasiat.

60 KAIELY 2023, s. 18.

haltijalla tässä asemassaan yksin sillä perusteella, ettei ensisijaista vastuutahoa enää ole tai häntä ei tavoiteta ja että tarkkailu on lopetetun toiminnan ympäristövaikutusten valvomiseksi tarpeen. Ympäristönsuojelulain yleisten tarkoituksien toteuttamiseksi voitaisiin pitää ehkä tarpeellisenä säädösmuutosta tai tulkintaa, jonka mukaan konkurssipesä pesään kuuluvien alueiden tosiasiallisena haltijana olisi YSL 94.2 §:n mukaisesti haltijana velvollinen huolehtimaan alueen tarkkailusta riippumatta siitä, katsotaanko pesän harjoittavan varsinaista laissa tarkoitettua toimintaa toiminnanharjoittajana.

Yleisesti ottaen KonkL 14:5:n 9 kohdan mukaan pesänhoitajan tehtäviin kuuluu hoitaa pesän juoksevaa hallintoa ja suorittaa muut pesänhoitajalle konkurssilaissa tai muussa laissa säädetyt tai muuten pesänhoitoon kuuluvat tehtävät. Pesänhoitajalle kuuluvat siis myös esimerkiksi ympäristönsuojelulaista tulevat tehtävät sikäli, kun konkurssipesällä katsotaan olevan niihin liittyvä toimimisvelvollisuus ja pesässä on riittävästi varoja näiden velvollisuuksien täyttämiseen.

Ympäristönsuojelulain viime vuosien uudistuksissa on reagoitu toiminnanharjoittajien konkurssitilanteisiin liittyvään ympäristön pilaantumisen vaaraan siten, että valvontaviranomaiselle on YSL 182 a §:ssä säädetty toimivalta ryhtyä toimien eräänlaiseen välittömään teettämiseen tietyissä poikkeuksellisissa tilanteissa. Säännöksen mukaan valtion valvontaviranomainen voi ryhtyä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi välttämättömiin toimiin, jotka eivät pelastuslain (379/2011) 32 §:n mukaan kuulu pelastustoimintaan, jos ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai

vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. Välitön teettäminen on tarkoitettu varsin poikkeuksellisiin tilanteisiin, joita arvioidaan terveyteen tai ympäristöön kohdistuvan vaaran tai haitan vakavuuden valossa.<sup>61</sup>

Välittömän teettämisen edellytyksenä on myös, ettei toimien toteuttamista voida varmistaa tavallisessa (YSL 175 §:n mukaisessa) hallintopakkomenettelyssä toiminnasta vastaavan tahon tosiasiallisen toimintakyvyn puuttumisen vuoksi tai ettei toiminnasta vastaavaa tahoa saada viivytyksettä selville. Lain esitöiden mukaan ”maksukyvyttömällekin vastuutaholle” voidaan antaa YSL 175 §:ssä tarkoitettu määräys, mutta tämän määräyksen tehostaminen esimerkiksi teettämisuhalla on mahdollista vain, jos asianosaisella on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta (UhkasL 7 ja 14 §). Edelleen YSL 182 a §:n perusteluiden mukaan ”jos toimista vastaava taho on konkurssissa, tällä ei yleensä ole tosiasiallista mahdollisuutta noudattaa viranomaisen määräystä ja konkurssipesä voi olla vähävarainen tai varaton”.<sup>62</sup> YSL 182 a §:n tarkoitus on kuitenkin vain antaa viranomaiselle valtuus toimia näissä epäselvissä tilanteissa ympäristön suojaamiseksi. Lainkohdan perusteluissa ei siis ole tarkempaa mainintaa tai yksilöintiä siitä, syntyykö konkurssipesälle toimimisvelvollisuus ja kustannuskorvausvastuu, joten edelleen oikeustilan muutos vaatisi tältä osin lainsäädännön tarkistamista. Kustannuskorvausvastuussa on YSL 182 a §:n 3 momentin mukaan toiminnasta

61 Ks. HE 116/2018 vp, s. 14: ”Viranomaistoimiin ryhtyminen ehdotettavan säännöksen nojalla olisi poikkeuksellista ja säännös tulisi sovellettavaksi todennäköisesti vain harvoin. Pääsääntönä ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toimintojen jälkivalvonnassa olisi jatkossakin se, että valvontaviranomainen, ympäristönsuojelulain voimassaolevien säännösten mukaisesti, kehottaisi ja tarvittaessa velvoittaisi toiminnanharjoittajan tai muun vastuutahon täyttämään velvollisuutensa ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi. Jos tämä laiminlöisi velvollisuuksiaan, määräystä voitaisiin tehostaa uhkasakolla, teettämis- tai keskeyttämisuhalla. Viranomaisten toimivaltuuksien täydentämistarve koskee näin ollen tilanteita, joissa vastuutaho itse ei ryhdy toimiin ja joissa toimien toteuttamista ei voida varmistaa tässä tavanomaisessa hallintopakkomenettelyssä.”

Pilaantumisen vaaran pitää olla siinä määrin konkreettinen, että ympäristön pilaantumisen ja siitä seuraavia haittavaikutusten aiheutumista pidettäisiin todennäköisinä ilman viranomaistoimiin ryhtymistä. Kyse voisi olla esimerkiksi siitä, että epäasiallisesti varastoidut säiliöt, jotka sisältävät vaarallista jätettä, uhkaisivat rikkoontua tai vuotaa aiheuttaen vakavaa terveys- tai ympäristövaaraa tai siitä, että uhkaava vaarallisten kemikaalien päästö johtaisi ilmanlaadun merkittävään heikkenemiseen ja siitä johtuviin haitallisiin terveysvaikutuksiin. Vaarallisista jätteistä tai vaarallisista kemikaaleista johdettava räjähdys- tai tulipalovaara on aina säännöksellä tarkoitettulla tavalla vakavaa. Sen sijaan säännöksen ulkopuolelle on rajattu tilanteet, joissa olisi kyse vain omaisuudelle tai sen käytölle koituvista vahingoista.

62 HE 116/2018 vp, s. 21.

vastaava taho, joten konkurssipesän jatkaessa liiketoimintaa se on selvästi toiminnasta vastaava taho sekä konkurssipesä voi olla vastuussa myös jätteen haltijana, HE 116/2018 vp s. 21.

Vaikka konkurssipesän yleinen velvollisuus velallisen toiminnallaan pilaaman maaperän puhdistamiseen rajautuisi pois lainsäädännön ja sitä selostavien edellä kuvattujen ohjeiden ja suositusten mukaisesti, on lisäksi mainittava, että konkurssipesääkin koskee nykyinen YSL 139 §:ssä säädetty kiinteistön luovuttajan velvollisuus antaa ostajalle käytettävissään olevat tiedot alueella harjoitetusta toiminnasta sekä maaperän ja pohjaveden pilaantumisesta silloin, kun se myy tai muuten luovuttaa pilaantuneen alueen.<sup>63</sup> Tämä selontekovelvollisuus liittyy kuitenkin kiinteistön luovutustapahtumiin, ja kuuluu pesänhoitajan tiedonantovelvollisuuksiin kiinteän omaisuuden luovuttajana, joten se on tavoitteiltaan erityyppinen velvollisuus suhteessa pilaantuneen maaperän puhdistamisvastuuseen.

Kiinteistön myyjän selvittämisvelvollisuuksia täydennetään ja täsmennetään maakaaren (540/1995) säännöksissä. Konkurssipesän antamista pilaantunutta aluetta koskevista tiedoista seuraa, että sellaisen tahon, joka ostaa alueen konkurssipesältä, voidaan katsoa tienneen (tai tämän olisi pitänyt tietää) maaperän tai pohjaveden pilaantumisesta YSL 133.2 §:n tarkoitetulla tavalla aluetta hankkiessaan. Tämä tarkoittaa, että alueen ostaja voi lähtökohtaisesti joutua YSL 133.2 §:ssä tarkoitettuun puhdistamisvastuuseen sellaisena alueen haltijana, joka tiesi alueen kunnosta sen hankkiessaan.

### 3.3 Konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu muilta osin – käytäntöä ja oikeustieteen näkökohtia

Edellä kuvattujen tilanteiden ulkopuolella ympäristölainsäädännössä tai konkurssilaissa ei nykyisin ole nimenomaisesti säännelty sitä, miten julkisoikeudellisia ympäristövelvoitteita tulisi kohdella konkurssitilanteissa. Oikeustila konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun osalta vaikuttaa pääosin olevan sääntelemättömän tai tulkinnanvarainen silloin, kun konkurssipesä ei jatka velallisen liiketoimintaa. Käytännössä ympäristövastuiden epäselvä asema konkurssitilanteissa on johtanut siihen, että eräissä konkurssitilanteissa ilmenneissä vakavissa ympäristössä, ihmisten terveyttä ja turvallisuutta uhkaavissa tilanteissa tarvittavat ehkäisy- ja

63 Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014, s. 134, [urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4338-0](https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4338-0); ELY-keskukset 2023, s. 41.

torjuntatoimet on jouduttu toteuttamaan tapauskohtaisin poikkeusjärjestelyin. Ympäristövahinkorahastoa koskevan lain perusteluissa on kuvattu viime vuosina esiintyneitä konkurssitilanteita, joissa ympäristön suojaamiseksi on päädytty tapauskohtaisiin poikkeusjärjestelyihin. ELY-keskus ja konkurssipesä ovat voineet esimerkiksi sopia valtion maksamille, mahdollisten välittömien vahinkojen ehkäisemiseen liittyville kustannuksille massavelkaisen aseman muuttaman ensimmäisen kuukauden ajaksi. Tämän jälkeen valtion lisätalousarviolla on rahoitettu jatkokustannuksia. Eräissä tapauksissa konkurssiasiamies on hakenut pesän julkis selvitykseen KonkL 11 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun muun erityisen syyn perusteella, jotta on voitu hallitusti toteuttaa ympäristötoimenpiteitä ja valvoa julkisten varojen käyttöä.<sup>64</sup>

Oikeuskirjallisuudessa toimimisvelvollisuuden kohdentamista konkurssipesään on lähestytty eri näkökulmista varsin eri tavoin viime vuosina. Erityisesti Hupli (2018) on suhtautunut varsin kriittisesti konkurssipesän oikeuskäytännössä vahvistettuun jätehuoltovastuuseen.<sup>65</sup> Myös Kantola ja Hänninen (2019) ovat arvioineet konkurssipesän ympäristövastuun mielekkyyttä erityisesti konkurssin tavoitteiden ja eri velkojaryhmien etujen näkökulmasta.<sup>66</sup> Linna (2016) puolestaan on puoltanut konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun tunnistamista toimimisvelvollisuutena, painottaen konkurssipesälle siirtyvää velallisen omaisuutta koskevaa tosiasiallista määräysvaltaa ja tähän perustuvaa asemaa ympäristölainsäädännön tarkoittamana toiminnanharjoittajana.<sup>67</sup> Kokko (2020) on niin ikään palauttanut konkurssipesän vastuuaseman julkisoikeudellisen toimimisvelvollisuuden ja velan välillä vallitsevaan eroon päätyen tältä pohjalta ja ympäristölainsäädännön systemmiseen tulkintaan tukeutuen suosittamaan konkurssipesälle suhteellisen laajoja toimimisvelvoitteita.<sup>68</sup> Tätä vastoin Kotka ym. (2021) ovat suhtautuneet vastuun kohdentamiseen ilman konkurssipesää koskevia vastuusäännöksiä huomattavasti varauksellisemmin ja palauttaneet pohdinnan konkurssioikeudelliseen velkojien yhdenvertaisuuteen.<sup>69</sup> Oikeuskirjallisuudessa konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun nykytilasta ja mielekkästä laajuudesta ei siis vallitse

64 Näistä tapauksista (Avilon Fibres Oy, Green Tech Center Oy, Kromipinta Oy ja Talvi-vaara Sotkamo Oy) ks. HE 221/2018 vp.; ks. myös Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövahinkorahastosta ja siihen liittyviksi laeiksi 183/2022 vp, s. 18; s. 15–16.

65 Hupli 2018, s. 281–293, [www.edilex.fi/lakimies/186560007](http://www.edilex.fi/lakimies/186560007)

66 Kantola & Hänninen 2019, s. 241–258, [www.edilex.fi/defensor\\_legis/198450001](http://www.edilex.fi/defensor_legis/198450001)

67 Linna 2016, s. 373–403, [www.edilex.fi/lakimies/165960001](http://www.edilex.fi/lakimies/165960001); Linna 2021, s. 460–464, [www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/1000440003](http://www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/1000440003)

68 Kokko 2020, s. 1–53.

69 Kotka ym. 2021, s. 1–46.

yksimielisyyttä. Oikeustieteen eri puheenvuoroissa on samansuuntaisesti ajateltu siitä, että nykyinen oikeustila kaipaava selkiyttämistä ja että tähän tulisi pyrkiä myös lainsäädäntöteitse.

### 3.4 Konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskenut lakiehdotus

#### 3.4.1 Pyrkimys täsmentää konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu

Julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden asemaa konkurssissa on yritetty selkiyttää konkurssilain muutosehdotuksessa (HE 221/2018 vp), jota käsiteltiin eduskunnassa vuonna 2019. Ehdotukseen sisältyneen KonkL 16 a luvun tavoitteena oli määrittää, miltä osin konkurssipesällä olisi velvollisuus huolehtia ympäristövastuista omalla kustannuksellaan eli massavelkaisesti ja miltä osin toimimisvelvollisuutta ja kustannusvastuuta ei olisi. Ehdotuksessa havaittujen ongelmien vuoksi sitä ei kuitenkaan lopulta sisällytetty hyväksytyyn, vuonna 2019 voimaan tulleeseen lakiin. Seuraavassa luodaan tiivis katsaus ehdotuksen keskeiseen sisältöön ja tämän jälkeen kuvataan tiiviisti ehdotuksen keskeisimpiä haasteita.

Ehdotettujen KonkL 16 a luvun pykälien (1–5 §:t) sisältö oli seuraava:

##### 1 § Yleissäännös konkurssipesän ympäristövastuusta

Kun julkisoikeudellisen ympäristövastuun synnyttävä tapahtuma on sattunut ennen konkurssin alkamista, konkurssipesällä ei ole velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin muissa kuin tässä luvussa tarkoitetuissa tilanteissa. Muut kuin tässä luvussa tarkoitetut saatavat, joiden oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssin alkamista, ovat konkurssisaatavia.

##### 2 § 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 pilaumisesta 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.

### 3 § Konkurssipesän vastuu jätteistä, vaarallisista kemikaaleista ja räjähteistä

Konkurssipesän vastuuseen sen hallussa olevasta jätelain (646/2011) 5 §:ssä tarkoitettusta jätteestä, joka on mainitun lain 6 tai 7 §:ssä tarkoitettulla 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 tarkoitettusta vaarallisesta kemikaalista ja 5 kohdassa tarkoitettusta 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.

### 4 § Konkurssipesän vastuu radioaktiivisista aineista ja radioaktiivisista jätteistä

Konkurssipesän vastuuseen sen hallussa olevasta säteilylain<sup>70</sup> 4 §:n 14 kohdassa tarkoitettusta radioaktiivisesta aineesta ja 15 kohdassa tarkoitettusta radioaktiivisesta jätteestä, joiden hallussapitoon tarvitaan säteilylaissa tarkoitettu turvallisuuslupa, sovelletaan, mitä säteilylaissa säädetään toiminnanharjoittajan vastuusta.

Jos viranomainen on tehnyt tai teettänyt konkurssipesän hallussa oleviin 1 momentissa tarkoitettuihin radioaktiivisiin aineisiin tai radioaktiivisiin jätteisiin liittyviä toimenpiteitä konkurssin alkamisen jälkeen, konkurssipesä vastaa kustannuksista.

<sup>70</sup> Konkurssilain uudistamisen aikaan uudistettavana ollut säteilylakia (859/2018) on kuvattu HE 28/2018 vp ja EV 74/2018 vp mukaisena.

## 5 § Liiketoimintaa jatkavan konkurssipesän ympäristövastuu

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.

Lakiehdotuksen 1 §:stä ilmenee se lähtökohta, että ehdotettu sääntelyratkaisu oli tarkoitettu konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun osalta tyhjenteväksi. Tarkoituksena siis oli, että konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu määräytyisi konkurssilain mukaan, eikä viranomaisen olisi voinut konkurssilaissa tarkoitettujen tilanteiden lisäksi velvoittaa konkurssipesää ryhtymään esimerkiksi korjaaviin toimenpiteisiin ympäristölainsäädännön nojalla tai muutoin saada ympäristön hyväksi tehdyistä toimista aiheutuneille kustannuksilleen massavelka-asemaa. Ajatuksena oli, että tällaiset viranomaisen kustannuskorvausvaatimukset tulisivat käsitellyiksi tavallisina konkurssivelkoina.<sup>71</sup>

Lakiehdotuksen 2–4 §:issä on puolestaan tarkemmin määritetty konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun luonnetta, syntymisen edellytyksiä ja sisältöä. Näissä pykälissä on sinänsä nähty julkisoikeudellisen ympäristövastuun luonne ensi sijassa vastuutaholle kuuluvana toimimisvelvollisuutena (lakiehdotuksen 2.1, 3.1, 4.1 §:t), johon liittyy myös vastuutahon kustannuskorvausvastuu eli velvollisuus korvata viranomaiselle teettämistoimista aiheutuvat kustannukset (lakiehdotuksen 2.2, 3.1 ja 4.2 §:t). Sen sijaan kustannukset sellaisesta teettämisestä, joka on ehditty toteuttaa jo ennen konkurssin alkamista, oli tarkoitus sijoittaa konkurssisaataviin. Tämä olisi koskenut myös tilanteita, joissa konkurssin alkamisen jälkeen konkurssipesällä olisi ollut lakiehdotuksen mukainen vastuu (toimimisvelvollisuus ja sitä seuraava kustannuskorvausvastuu). Sen sijaan viranomaisen teettämistä koskevan päätöksenteon ajankohdalla (suhteessa konkurssin alkamiseen) ei lakiehdotuksen mukaan olisi ollut konkurssipesän vastuun kannalta merkitystä.<sup>72</sup>

71 Toisaalta viranomaiskustannukset on mahdollista kattaa tätä varten ympäristölainsäädännön nojalla vaaditusta ja asetetusta vakuudesta, kuten pantista taikka takauksen perusteella takaajalta. Ehdotuksella ei tarkoitettu puuttua ympäristölainsäädännössä tarkoitettujen vakuuksien realisoimien edellytyksiin. Kuten edellä johdannossa on kuvattu, nämä vakuudet rajautuvat myös tämän hankkeen tutkimustehtävän ulkopuolelle.

72 HE 221/2018 vp, s. 72.

Lakiehdotuksen 2–4 §:issä konkurssipesän julkisoikeudellisen toimimisvelvollisuuden yhteisenä määrittävänä tekijänä on ajateltu eräänlaista vaaraelementtiä. Tarkemmin lakiehdotuksen 2 §:ssä mainittu toimimisvelvollisuus ja sen täyttämistä aiheutuvien kustannusten massavelka-asema oli rajoitettu toimiin, jotka ovat välttämättömiä ympäristön pilaantumisen tai ympäristön merkittävän haitallisen muuttumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi. Tässä ympäristön pilaantumisella tarkoitettiin YSL 5.1 §:n 2 kohdassa määritellyllä tavalla päästöä, jonka seurauksena aiheutuu yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa kyseisessä lainkohdassa tarkoitettuja seurauksia. Lakiehdotuksen mukaan konkurssipesän toimimisvelvollisuus olisi rajattu tilanteisiin, joissa tällaisesta pilaantumisesta aiheutuisi tai uhkaisi aiheutua *vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle*.<sup>73</sup> Esimerkkeinä tällaisista tilanteista lakiehdotuksen perusteluissa on mainittu tilanne, jossa kiinteistöllä olevat jätevesialtaat on tyhjennettävä tai niitä on tarkkailtava ja huollettava määrääjain pykälässä tarkoitettujen seurausten välttämiseksi. Tämänkaltaisessa tilanteessa voisi ilmetä myös tarve toteuttaa välttämättömiksi arvioitavia patoturvallisuuden ylläpitoon liittyviä toimia. Säännöksen perusteluissa on annettu myös muita esimerkkejä pykälässä tarkoitetuista tilanteista ja vaaran vakavuuden arvioinnin perusteista.<sup>74</sup>

Lakiehdotuksen 3 §:ssä oli puolestaan säädetty konkurssipesän jätehuoltovastuusta tavalla, jonka tarkoituksena oli poiketa asiaa koskevasta KHO:n oikeuskäytännöstä (KHO:2003:51, KHO:2017:53). Lakiehdotuksen 3.1 §:n mukaan konkurssipesän jätehuoltovastuu koskisi erityisesti Jätel 6.1 §:n 1 kohdassa tarkoitettua vaarallista jätettä, kun taas muuta jätettä koskevasta vastuusta säädettäisiin eri tavalla. Jätel 6.1 §:n 1 kohdassa vaarallisella jätteellä tarkoitetaan jätettä, jolla on palo- tai räjähdysvaarallinen, tartuntavaarallinen, muu terveydelle vaarallinen, ympäristölle vaarallinen tai muu vastaava ominaisuus. Jätelain 6.3 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuista ominaisuuksista, joiden perusteella jätettä on pidettävä vaarallisena jätteenä, sekä säätää jätteiden luokittelusta vaarallisiin ja muihin jätteisiin. Jätelain 7 §:ssä mahdollistetaan poikkeaminen vaarallisen jätteen luokittelusta yksittäistapauksissa. Lakiehdotuksessa on esitetty, että velalliselle myönnetty poikkeaminen vaarallisen jätteen luokittelusta olisi voimassa myös suhteessa konkurssipesään.

Lakiehdotuksessa konkurssipesän ehdotettiin siis vastaavan vaarallisen jätteen jätehuollosta Jätel 6.1 §:n 5 kohdan mukaisena jätteen haltijana. Muiden kuin vaarallisten jätteiden jätehuollosta konkurssipesä ei olisi lakiehdotuksen pääsäännön

73 HE 221/2018 vp s. 70.

74 HE 221/2018 vp s. 71.

mukaan ollut vastuussa. Lähtökohtana ehdotuksessa on todettu, että näiltä osin konkurssipesän toimimisvelvollisuudelle ei voida osoittaa vakavien ympäristö- ja terveyshaittojen ehkäisemiseen liittyviä perusteita, ottaen huomioon konkurssimenettelyn tarkoitus ja velkojien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus.<sup>75</sup>

Lakiehdotuksen 3.2 §:ssä ehdotettiin edelleen säädettäväksi konkurssipesän vastuusta koskien vaarallisia kemikaaleja ja räjähteitä. Vaarallinen kemikaali on määritelty KemTurvL 6 §:n 2 kohdassa, jonka mukaan vaarallisella kemikaalilla tarkoitetaan ainetta tai seosta, joka tulee luokitella tai merkitä CLP-asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1272/2008 aineiden ja seosten luokituksesta, merkinnöistä ja pakkaamisesta sekä direktiivien 67/548/ETY ja 1999/45/EY muuttamisesta ja kumoamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1907/2006 muuttamisesta) mukaisesti, sekä muuta palavaa nestettä. Räjähdeellä tarkoitetaan KemTurvL 6 §:n 5 kohdan mukaan räjähdysainetta ja räjähdysainetta sisältävää esinettä tai välinettä sekä muuta ainetta, seosta, esinettä tai välinettä, joka on valmistettu tuottamaan räjähdysten tai pyroteknisen ilmiön.

Vaarallisia kemikaaleja ja räjähteitä koskevan konkurssipesän toimimisvelvollisuuden määrittämisessä lakiehdotus tukeutui kemikaaliturvallisuuslain mukaiseen toiminnanharjoittajan määritelmään, jota ehdotuksen perusteluissa on luonnehdittu poikkeuksellisen laajaksi tavalla, joka kattaa myös vaarallisen kemikaalin ja räjähteen haltijan. KemTurvL 6 §:n 18 kohdan mukaan toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan oikeushenkilöä tai luonnollista henkilöä, joka valmistaa, tuo maahan, pitää kaupan, saattaa markkinoille, luovuttaa, vie maasta, varastoi, pakkaa, jakelee, pitää hallussaan, säilyttää, käyttää tai muulla tässä laissa tarkoitettulla tavalla käsittelee vaarallista kemikaalia taikka räjähdettä tai muuta tuotetta. Näiltä osin lakiehdotuksen tarkoituksena oli, että konkurssipesän vastuuseen sen hallussa olevista vaarallisista kemikaaleista ja räjähteistä olisi sovellettu, mitä kemikaaliturvallisuuslaissa säädetään toiminnanharjoittajan vastuusta. Konkurssipesän olisi siten lakiehdotuksen mukaan tullut huolehtia hallussaan olevista vaarallisista kemikaaleista ja räjähteistä ko. laissa säädetyllä tavalla.<sup>76</sup>

Lakiehdotuksen 4.1 §:ssä olisi puolestaan säädetty konkurssipesän toimimisvelvollisuudesta radioaktiivisten aineiden ja jätteiden osalta. Näiltä osin lakiehdotuksen perusteluissa on viitattu SäteilyL 4 §:n 14 kohdan mukaiseen radioaktiiviseen aineeseen, joka hajoaa itsestään ja lähettää ionisoivaa säteilyä. SäteilyL 4 §:n 15 kohdassa "radioaktiivinen jäte" on puolestaan määritelty siten, että sillä tarkoitetaan

<sup>75</sup> HE 221/2018 vp s. 72.

<sup>76</sup> HE 221/2018 vp s. 72–74.

radioaktiivista ainetta tai sillä kontaminoitunutta laitetta, tavaraa ja ainetta, jolle ei ole käyttöä tai jolle ei löydy omistajaa, ja joka on tehtävä radioaktiivisuutensa puolesta vaarattomaksi. Lakiehdotuksessa on esitetty, että näiltä osin konkurssipesään sovellettaisiin säteilylain säännöksiä toiminnanharjoittajan vastuusta silloin, kun pesän hallussa olevien radioaktiivisten aineiden tai jätteiden hallussapitoon tarvitaan säteilylaissa tarkoitettu turvallisuuslupa, josta on säädetty SäteilyL 48 §:ssä. Pääsäännön mukaan säteilyn käyttö edellyttää turvallisuuslupaa, jonka Säteilyturvakeskus myöntää hakemuksesta. Säteilylain 49 §:ssä säädetään turvallisuusluvasta vapautetusta toiminnasta. Turvallisuuslupaa ei tarvita muun muassa silloin, kun säteilylähteessä on vain vähän radioaktiivista ainetta tai säteilylaitteen turvallisuusominaisuuksien vuoksi säteilyaltistus on vähäinen. Säteilylain 50 §:n nojalla Säteilyturvakeskus voi tiettyjen edellytysten täytyessä vapauttaa yksittäistapauksissa toiminnan turvallisuusluvasta. Lakiehdotuksen mukaan velalliselle myönnetty vapautus olisi voimassa myös suhteessa konkurssipesään.<sup>77</sup>

Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan velallisen liiketoimintaa jatkavan konkurssipesän vastuut olisivat edellä mainittua laajemmat vastaten lähtökohtaisesti normaaleja toimijan vastuuta. Konkurssilaissa ei ole määritelty liiketoiminnan jatkamista, mutta lähtökohtaisesti liiketoiminnan jatkamista on pidetty selvästi tunnistettavissa olevana asiana, koska velkojat tekevät tästä nimenomaisen päätöksen.<sup>78</sup> Lakiehdotuksessa on esitetty, ettei konkurssipesän katsottaisi mainittujen velvollisuuksien kannalta jatkavan liiketoimintaa, jos se ainoastaan realisoi velallisen liikeomaisuutta tai saattaa loppuun keskeneräiset työt, jos toimintaa varten ei hankita vähäistä enempää uutta vaihto-omaisuutta (HE 88/1993 vp, s. 48, ja HE 26/2003 vp, s. 151). Edelleen lakiehdotuksen mukaan velallisen liiketoimintaa jatkavan konkurssipesän vastuu velallisen toiminnasta johtuvista ympäristövelvoitteista olisi rajattu siinä liiketoiminnassa, jota konkurssipesä jatkaa, tapahtuneisiin vahinkoihin.<sup>79</sup>

77 HE 221/2018 vp s. 74.

78 Liiketoiminnan jatkaminen voi olla myös arvonlisäverollista (arvonlisäverolaki, 1501/1993, 14 §), ja liiketoimintaa jatkavan konkurssipesän kirjanpitovelvollisuus määrittyy kirjanpitolain eikä konkurssilain 16 luvun 1 §:n mukaisesti.

79 HE 221/2018 vp s. 75–76.

### 3.4.2 Ehdotetun sääntelyratkaisun haasteet

Edellä kuvatussa lakiehdotuksessa oli kyse konkurssipesän julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen (toimimisvelvollisuuteen, kustannusvastuuseen ja tähän liittyvään kustannuskorvausvastuuseen) ehdotetuista rajauksista.<sup>80</sup> Näin voidaan todeta jo sillä perusteella, että ehdotuksessa esitettiin konkurssipesän jätehuoltovastuun rajaamista siitä, millaisena sitä oli pidetty KHO:n jätehuoltovastuuta koskevassa oikeuskäytännössä (KHO:2005:51, KHO:2017:53). Lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä, ja erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 69/2018 vp) konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun rajaamista on sinänsä ja lähtökohtaisesti pidetty periaatteessa hyväksyttävänä.<sup>81</sup> Lakiehdotuksen mukaisen vastuusääntelyn hyväksymistä ei kuitenkaan lopulta pidetty mahdollisena perustuslakivaliokunnassa havaittujen ongelmien takia. Seuraavassa nämä perustuslakivaliokunnan lausunnossa ilmaistut ongelmakohdat on tiivistetty kolmeen keskeiseen haasteeseen, jotka koskevat ensinnäkin julkisoikeudellisen ympäristövastuun määrittelyä ja toimeenpanoa, toisaalta julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen liittyvää sivullisten (aineellisoikeudellista ja menettelyllistä) oikeussuojaa sekä kolmanneksi julkisoikeudellisen ympäristövastuun soveltumiskylnystä (erityisesti ympäristöhaittojen ennaltaehkäisyn kannalta).

Lakiehdotuksen ensimmäiseksi ongelmakohdaksi tunnistettu *julkisoikeudellisen ympäristövastuun määrittely ja toimeenpano* viittaa siihen, että lakiehdotuksessa ei ollut tarkemmin määritelty julkisoikeudellisen ympäristövastuun käsitettä, vaikka tämä käsite oli sääntelyratkaisun kannalta aivan keskeinen.<sup>82</sup> Tästä seuraa, että ehdotetun sääntelyratkaisun soveltamisala jää väistämättä epämääräiseksi. Samaan aikaan esitetyn sääntelyratkaisun tarkoituksena oli toimia tyhjentävänä

80 Oikeuskirjallisuudessa myös toisen suuntaisia päätelmiä on esitetty, ks. Heidi Kantola & Mira Hänninen, Konkurssipesän ympäristövastuu ja vaikutukset velkojien asemaan. Defensor Legis N:o 3/2019, s. 241–258, 256.

81 Syyt tähän liittyvät PeL 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan ja PeL 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden tasapainottamiseen. PeVL 69/2018 vp, s. 4.

82 Lakiehdotuksen perusteluissa on sinänsä tunnistettu, että siinä tarkoitettu julkisoikeudellinen ympäristövastuu voi perustua esimerkiksi ympäristönsuojelulain, vesilain, luonnonsuojelulain, jätelain, maa-ainelain, kemikaaliturvallisuuslain tai säteilylain säännöksiin. Tämän jälkeen lakiehdotuksessa on todettu, että julkisoikeudellisella ympäristövastuulla tarkoitetaan käytännössä ympäristön muutoksen tai ympäristövahingon torjuntaa, korjaamista, puhdistamista, ennallistamista tai muuta tällaista toimea. Lakiehdotuksessa on siis lähtökohtaisesti tunnistettu julkisoikeudellisen ympäristövastuun luonne vastuutahon toimimisvelvollisuutena, jonka toimeenpanemiseksi toimivaltainen valvontaviranomainen käyttää hallinnon valvontakeinoja, kuten hallintopakkoa. HE 221/2018 vp, s. 68.

ratkaisuna. Toisin sanoen niiltä osin, kun julkisoikeudellisen ympäristövastuun synnyttävä tapahtuma olisi sattunut ennen konkurssin alkamista, konkurssipesällä ei olisi lakiehdotuksen mukaan ollut velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin muissa kuin lakiehdotuksessa tarkoitetuissa tilanteissa.

Konkreettisesti tästä aiheutuvat tulkintahaasteet ilmenevät esimerkiksi suhteessa päästökauppalaissa säädettyihin velvoitteisiin. Kuten edellä on kuvattu, päästökauppalaki asettaa myös konkurssipesälle toimimisvelvoitteita. Konkurssilain tyhjentäväksi tarkoitettussa sääntelyratkaisussa päästökauppalaan mukaisia velvoitteita ei kuitenkaan mainita, jolloin epäselväksi jäikin, olisiko päästökauppa kuulunut lakiehdotuksen soveltamisalaan (ks. myös Kokko 2020).

Tyhjentäväksi ajatellun sääntelyratkaisun tunnistettiin aiheuttavan ongelmia myös hallintopakon kohdentamisen osalta. Kuten edellä on kuvattu, hallintopakko-menettelyssä toteutetaan ympäristölainsäädäntöön ja lupamääräyksiin perustuvia julkisoikeudellisia toimintavelvoitteita silloin, jos ne on laiminlyöty. Hallintopakkoa kohdentamalla huolehditaan näin osaltaan PeL 20 §:n ympäristöperusoikeuden mukaisen ympäristövastuun toteuttamisesta. Lakiehdotuksen ongelmana näiltä osin oli, että sen mukaisessa sääntelyratkaisussa konkurssilain säännökset olisivat estäneet aiemmin annetun hallintopakko päätöksen toteuttamisen. Konkurssilakiin ehdotetut säännökset olisivat siis voineet tarkoittaa, että viranomaisen ei niiden soveltamisalan puitteissa olisi voisi ryhtyä teettämistoimiin laiminlyöntien oikaisemiseksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetuin tavoin tämä olisi puolestaan tarkoittanut, ettei aineellisen ympäristölainsäädännön rikkomuksiin olisi kenties kyetty lainkaan puuttumaan konkurssin aikana velkojien intressin suojaamisen vuoksi.<sup>83</sup>

Lakiehdotuksen toiseksi ongelmakohtaksi tunnistettu julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen kuuluva *kolmansien oikeussuojan toteuttaminen* viittaa puolestaan edellä kuvattuun asetelmaan, jossa ympäristöä yleisenä etuna suojaavat toimintavelvoitteet suojaavat tosiasiasa myös monien potentiaalisten haitankärsijöiden etua. Haitankärsijöiden suojaksi ympäristölaeissa on säädetty oikeus erityiseen vireillepanoon, jolla ympäristöä suojataan niin ikään yleisenä etuna.

Hallintopakon käyttöä rajannut lakiehdotus olisi tosiasiasa vaikuttanut myös haitankärsijöiden ympäristölainsäädännössä turvattuihin vaikutusmahdollisuuksiin. Tämä johtuu siitä, että hallintopakon käytön rajaaminen vain lakiehdotuksessa tarkoitettuihin tilanteisiin olisi tosiasiasa poistanut myös vireillepanoon

---

83 PeVL 69/2018 vp, s. 4.

oikeutettujen tahojen mahdollisuuden käyttää tätä oikeuttaan tehokkaasti konkurssissa.<sup>84</sup> Suomessa tällä vireillepano-oikeudella on osaltaan pantu täytäntöön kansainvälistä Århusin sopimusta. Kaiken kaikkiaan ehdotetun sääntelyratkaisun vaikutuksia ei näiltä osin ole kovinkaan hyvin tunnistettu lakiehdotuksessa. Sääntelyratkaisun vaikutuksia konkurssin vaikutuspiiriin kuuluviin henkilöihin on arvioitu lähinnä velkojien ja mahdollisen konkurssivelallisen vuokranantajan näkökulmasta.<sup>85</sup> Naapureiden osalta on esitetty, että tällaisten tahojen asema voisi parantua nykytilaan verrattuna siltä osin kuin konkurssipesän julkisoikeudellisella ympäristövastuulla rajoitetaan uhkaavien ympäristöhaittojen syntymistä tai jo syntyneiden ympäristöhaittojen laajentumista. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa onkin kiinnitetty huomiota siihen, että ehdotetussa sääntelyratkaisussa haitankärsijöiden oikeussuoja olisi konkurssitilanteissa jäänyt siviilioikeudellisen kieltokanteen tai vahingonkorvauskanteen varaan. Näiltä osin perustuslakivaliokunnan lausunnossa on erikseen huomautettu, että ympäristölainsäädännön velvoitteilla suojataan myös haitankärsijöiden omaisuutta.

Lakiehdotuksen kolmas ongelmakohta on *konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun (toimimisvelvollisuuden ja siihen liittyvän kustannus- tai kustannuskorvausvastuun) soveltumiskynnys ja sen vaikutukset erityisesti ennaltaehkäisevien pyrkimysten toteuttamiseen*. Kuten edellä on kuvattu, lakiehdotuksen (16 a luvun 2.1 §) mukaan konkurssipesän olisi tullut viipymättä ryhtyä 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*. Ympäristöoikeudellisesta näkökulmasta konkurssipesän toimimisvelvollisuuden aktualisoitumiselle näin määritetty kynnys näyttäytyy hyvin korkeana: ympäristölainsäädännön vakiintuneen käsitteistön valossa se olisi soveltunut tilanteisiin, joissa on kysymys lähinnä suuronnettomuuden vaaran torjumisesta (ks. myös YmVL 40/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on näiltä osin kiinnitetty huomiota vaikeuksiin, joita tällaisesta kynnyksestä seuraa ympäristöhaittoja ennalta ehkäisevien toimien toteuttamiselle. Ympäristöhaittoja ei ole käytännössä mahdollista ehkäistä tehokkaasti ennakolta silloin, kun konkurssipesään voidaan kohdistaa vaatimus haitan poistamisesta vasta siinä vaiheessa, kun haitta on tosiasiassa jo aiheutunut.<sup>86</sup>

84 PeVL 69/2018 vp, s. 5.

85 HE 221/2018 vp, s. 51–52.

86 PeVL 69/2018 vp, s. 4–5.



Perustuslakivaliokunta katsoi lausuntonsa lopputulemana, että ehdotettu sääntely olisi kaiken kaikkiaan nostanut konkurssipesän toimimisvelvollisuuden ja kustannuksien kantamisen kynnyksen PeL 20 §:n näkökulmasta ongelmallisen korkealle. Konkurssilakiehdotuksen 16 a luku oli poistettava, jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Samalla valiokunta piti asiaa koskevaa sääntelytarvetta ilmeisenä ja katsoi täten, että valtioneuvoston tulee valmistella asiasta uusi esitys. Jatkovalmistelun kannalta pidettiin tärkeänä, että konkurssimenettelyn suhdetta tarkastellaan kattavasti kansallisessa ympäristölainsäädännössä sekä EU-sääntelyssä asetettuihin velvoitteisiin sekä aineellisesti että menettelyllisesti.<sup>87</sup>

### 3.5 Omaisuudesta luopuminen suomalaisessa konkurssissa?

Tässä luvussa kuvataan oikeustilaa omaisuudesta luopumisen osalta Suomessa. Suomessa konkurssipesään kuuluu lähtökohtaisesti kaikki velallisen omaisuus, joka velallisella on konkurssin alkaessa ja jonka velallinen saa ennen konkurssin päättymistä (KonkL 5:1). Konkurssilain 5 luvussa kuitenkin säädetään poikkeuksista omaisuuden osalta, joka ei kuulu konkurssipesään. Esimerkiksi omaisuus, jota ei voida ulosmitata, ei kuulu konkurssipesään (KonkL 5:3). Ulosottokaarissa (UK 705/2007) puolestaan säädetään mm. ulosmittauskielloista (UK 4:16–20 §:t).

Konkurssin yleisseuraantoluonteesta sekä likvidaatiofunktioista voidaan katsoa seuraavan, että konkurssipesään kuuluu myös sellainen omaisuus, jolla ei ole varallisuusarvoa tai joka saattaa olla jopa taloudellinen rasite pesälle. Esimerkiksi kiinteistö, jolla sijaitsee merkittävä määrä jätehuoltoa edellyttäviä jätteitä tai johon liittyy kiinteistön arvon ylittävä tarve pilaantuneen maaperän puhdistamiseen, kuuluu pesään. Samoin pesään kuuluvat korjaamiskelvottomat tai vanhentuneet koneet ja laitteet sekä tuotantoprosessissa tarvittut tai siitä syntyneet haitalliset aineet. Konkurssilaissa ei ole säännöstä menettelystä tällaisen arvottoman omaisuuden suhteen (Könkkölä & Linna 2020).

Poikkeuksena konkurssipesän laajuuteen voidaan nähdä Suomen oikeustilassa varsin epämääräiseksi näyttäytyvä mahdollisuus omaisuuden hylkäämiseen. Hylkäämisinstituutio on Suomessa käsitetty tarkoittavan sitä, että ”esineen omistusta ja hallintaa kenellekään siirtämättä omistaja luopuu esineestään ja sen

<sup>87</sup> PeVL 69/2018 vp, s. 5.

omistamisesta hylkäämällä esineen isännättömään tilaan (*res nullius*), missä se on kenen tahansa okkupoitavissa eli yksipuolisin valtauksin omaksi otettavissa” (Havansi 1985). Konkurssisääntelyn kontekstissa hylkääminen kuitenkin lähtökohtaisesti tarkoittaa sitä, että tietyn omaisuuden hallinta palautuu (konkurssin alkamisen myötä konkurssipesälle siirryttyään) takaisin velalliselle, jolloin velallinen saavuttaa täyden omistajaoikeuden kyseiseen omaisuuteen. Voidaankin puhua nk. vallinnan palauttamisesta.

Oikeuskirjallisuudessa on paikoin katsottu, että vallinnan palauttaminen konkurssipesästä velalliselle on mahdollista (Koulu 2009). Suomen säädännöissä oikeudessa esiintyy myös muutamia esimerkkejä tilanteista, joista on pääteltävissä, että konkurssipesällä voi tietyissä tapauksissa (ja luultavasti vain rajoitetuissa relaatioissa) olla oikeus omaisuuden hylkäämiseen. Liikehuoneiston vuokrauksesta annetun lain (482/1995) 39.3 §:n mukaan “[...] Huoneiston käyttämisenä ei pidetä sitä, että konkurssipesä yksinomaan jättää huoneistoon velalliselle kuuluvaa omaisuutta. Vuokranantajalle omaisuuden poistamisesta ja huoneiston siivoamisesta aiheutuneet kustannukset ovat konkurssisaatavia. [...]”. Vastaavan sisältöinen säännös sisältyy myös maanvuokralain (258/1966) 19.3 §:ään. Säännöksistä seuraa, että konkurssipesällä (tai pesänhoitajalla) on tietty valintavalta sen suhteen, mitä omaisuutta konkurssipesään kuuluu, ja mitä omaisuutta konkurssipesä voi ”hylätä” velallisen käyttämään vuokrahuoneistoon tai -tontille. Tällä valintavallalla ei kuitenkaan ole merkitystä julkisoikeudellisessa relaatioissa, vaan ainoastaan konkurssipesän ja velallisen sekä vuokranantajan välisessä suhteessa, kunhan sellainen ”hylkääminen” ei vaaranna konkurssipesän ympäristövastuun toteutumista. Vastaavanlainen omaisuuden palauttaminen velalliselle on ilmeisesti melko yleistä (Sirén 2001, Airaksinen 2016). Yleisyydestä huolimatta oikeuskirjallisuudessa on katsottu, ettei nykyinen konkurssilainsäädäntö mahdollista omaisuudesta luopumista (Sirén 2001, Airaksinen 2016).

Kysymys konkurssipesän oikeudesta omaisuudesta luopumiseen on esiintynyt korkeimmassa oikeudessa asti. Tapauksessa KKO:2015:103 kyse oli siitä, oliko konkurssipesä massavelkaisessa vastikevastuussa konkurssipesään kuuluneista golfosakkeista konkurssin alkamisen jälkeiseltä ajalta. Jos vastikkeet katsottaisiin massavelkaisiksi vastuiksi, arvioitavaksi tulisi lisäksi, voiko konkurssipesä vapautua tästä vastuusta hylkäämällä osakkeet ja luopumalla niiden määräysvallasta golf-yhtiön hyväksi. Korkein oikeus ei loppujen lopuksi kuitenkaan päätenyt arvioimaan konkurssipesän hylkäämisoikeutta, sillä se katsoi, ettei konkurssipesä ollut massavelkaisessa vastuussa vastikkeista. Asiassa aiemmin päinvastaiseen lopputulokseen päätenyt käräjäoikeus oli kuitenkin ehtinyt linjata, ettei konkurssipesällä ollut oikeutta omaisuuden hylkäämiseen.

Tämän suuntaisia linjauksia on tehty myös korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä, erityisesti ratkaisussa KHO:2017:53. Ratkaisun perusteluissa on nimenomaisesti mainittu JäteL 13.1 §:n hylkäämiskielto. Säännöksellä on pantu täytäntöön osaltaan jätedirektiivin 36 artiklassa jäsenvaltioille asetettu velvoite toteuttaa tarvittavat toimet jätteen hylkäämisen tai valvomattoman sijoittamisen taikka valvomattoman jätehuollon kieltämiseksi. Jätteen hylkäämistä ja hallitsematonta käsittelyä koskeva kieltäminen kieltää kaiken jätteeseen liittyvän epäasianmukaisen toiminnan tai toimimatta jättämisen, kuten jätteen hautaamisen maahan tai vesistöön, jätteen avopolton tai jätteen jättämisen synty-, välivarastointi- tai käsittelypaikalle ilman, että jätehuoltoa pyritään järjestämään lain edellyttämällä tavalla. Kyseisessä tapauksessa jätteen hylkäämisen kieltäminen vaikutti osaltaan siihen, että ratkaisussa konkurssipesä katsottiin jätteen haltijaksi ja tässä asemassa velvolliseksi jätehuollon järjestämiseen.

JäteL 13.1 §:n mukaisen hylkäämisen kiellon ohella konkurssitilanteissakin relevanttina säännöksenä voidaan mainita myös JäteL 8 luvun roskaantumista koskeva sääntely sekä erit. JäteL 72 §:n mukainen roskaamiskielto. JäteL 72 §:n mukaan ympäristöön ei saa jättää jätettä, hylätä konetta, laitetta, ajoneuvoa, alusta tai muuta esinettä eikä päästää ainetta siten, että siitä voi aiheutua epäsiisteyttä, maiseman rumentumista, viihtyisyyden vähentymistä, ihmisen tai eläimen loukkaantumisen vaaraa tai muuta niihin rinnastettavaa vaaraa tai haittaa. Roskaamisena pidetään suhteellisen pienimuotoista toimintaa, myös silloin, kun roskaavaan toimintaan osallistuvia on runsaasti. Esimerkiksi suurten esineiden tai merkittävien jätemäärien jättäminen vailla asianmukaista huolenpitoa on lähempänä jätehuolto-velvollisuuden laiminlyöntiä. Keskeinen erottava tekijä on kuitenkin edelleen toimenpiteestä aiheutuvan haitan luonne. Roskaantuminen on yleensä siisteyden, viihtyisyyden ja ympäristön esteettisten arvojen loukkaamista. Erottelulla ei kuitenkaan ole oikeudellisen seurauksen kannalta merkitystä, koska molemmissa tapauksissa aiheuttaja veloitetaan toimenpiteisiin haittojen korjaamiseksi ja estämiseksi. Pilaantumisen vaaraa aiheuttaviin tilanteisiin sovelletaan ympäristönsuojelulain asianomaisia säännöksiä pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta (HE 199/2010). Oikeuskirjallisuudessa on näiltä osin katsottu, ettei konkurssipesä voisi erottaa jätettä konkurssivarallisuudesta jätelainsäädännön kiertämiseksi, toisin sanoen siis hylätä arvotonta (jätteenä muuttunutta) irtainta omaisuutta (Könkkölä & Linna 2020).

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että perustilanteessa kiinteästä omaisuudesta voidaan hylkäämistoimella päästä irti omistuksen ”positiivisesta” puolesta. Kuitenkaan kiinteään omaisuuteen liittyvästä, omistuksen ”negatiivisesta” puolesta ei ole katsottu päästävän eroon pelkällä hylkäämistoimella (Havansi 1985). Samat johtopäätökset ovat sovellettavissa myös konkurssitilanteessa, sillä

käytännössä katsoen omaisuuden (osakeyhtiö)velallisen vallintaan siirtäminen tarkoittaa omaisuuden siirtämistä isännättömään tilaan. Tämän perusteella voidaan tehdä se johtopäätös, ettei konkurssipesä voi nykyisessä oikeustilassa lähtökohtaisesti päästä eroon julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta omaisuutta hylkäämällä. Tämä johtopäätös on kuitenkin avoin jatkokeskustelulle, koska varsinaisesti ympäristövastuun järjestämistä silmällä pitäen sellaista keskustelua ei ole käyty suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa.

Nykytilannetta omaisuudesta luopumisen ja hylkäämisen osalta on kuitenkin ehdotettu muutettavaksi. Esimerkiksi konkurssiasiamiehen toimisto ehdotti vuonna 2016 oikeusministeriölle ”hyläntäsääntelyä” selvitettäväksi, perustellen kantaansa toteamalla, ettei konkurssimenettelyn tarkoituksena voi olla se, että ”konkurssipesän varoja tai mahdollisesti kaikki varat joudutaan käyttämään pesään kuuluvan omaisuuden hyödyttömään ylläpitoon” (Konkurssiasiamiehen toimisto, Konkurssilainsäädännön muutostarpeita. 151/01/16). Tässä yhteydessä yhtenä mahdollisuutena on pidetty myös sitä, että kiinteän omaisuuden osalta säädettäisiin valtion lunastusoikeudesta, jolloin pystyttäisiin välttämään niin kutsuttujen ”orpokiinteistöjen” muodostuminen (Linna 2019 ja Linna 2020). Tällainen sääntely voisi oletettavasti tulla sovellettavaksi lähinnä sellaisissa ylivelkaisissa konkurssipesissä, joiden hallinnassa olisi negatiivisen arvoinen kiinteistö.

## 4 Konkurssitilanteita koskeva oikeustila vertailumaissa

### 4.1 Johdanto

Tässä 4. luvussa tiivistetään oikeusvertailusta yleiskuva ja arvio julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kohtelusta hankkeen vertailumaissa sekä kuvataan niiden oikeustilaa yhdistäviä ja erottavia piirteitä. Näitä seikkoja on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin ja kattavammin raportin liitteenä olevissa maakohtaisissa katsauksissa. Jaksossa tarkoitettut vertailumaat ovat **Ruotsi, Alankomaat, Itävalta, Saksa, Ranska** ja **Kanada**. Tämän lisäksi arvioissa on hyödynnetty myös hankkeen yhteydessä tehtyihin tutkimuskyselyihin **Norjasta, Tanskasta** sekä **Iso-Britanniasta** saatuja vastauksia.

Oikeusvertailun tarkoituksena on ollut tunnistaa Suomen tulevan säädösvalmistelun kannalta mahdollisia sääntelyratkaisuja ja -käytäntöjä. Tällöin tarkastelun lähtökohtana on tunnistettu vertailumaiden oikeusjärjestelmissä vallitsevat erot sekä se seikka, ettei vastuuperusteiden erilaisia sidoksia kunkin maan oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen voida kuvata täydellisesti. Vertailumaiden tarkastelussa on keskitytty tunnistamaan perusteita vastuun kohdentamiselle konkurssitilanteissa ottaen huomioon muun muassa ympäristö- ja konkurssioikeuden tavoitteet, EU:n sääntely sekä Århusin yleissopimus.

Konkurssioikeudellisesta näkökulmasta konkurssimenettelyn kulku ja oikeuspoliittiset painotukset vaihtelevat jonkin verran eri maissa, mutta yleisesti konkurssi on kuitenkin kaikissa vertailumaissa tunnistettavissa velallisen likvidointiin tähtääväksi menettelyksi, jossa velallisen toiminta lopetetaan ja omaisuus jaetaan lakisääteisesti velkojille. Selvityksessä vertailumaista ei ole tunnistettu julkisselvitystä vastaavaa lakisääteistä instituutiota konkurssimenettelyn jatkamismuotona velallisen vastuiden ja mahdollisten saatavien selvittämiseksi. Ympäristöoikeudelliselta kannalta vertailumaat voidaan pääpiirteittäin jakaa valtioihin, joissa ympäristölainsäädäntö rakentuu sektori- ja toimialakohtaisesti (Itävalta, Saksa, Kanada) ja valtioihin, joissa ympäristölainsäädäntöä on keskeisiltä osin koottu yhteen ympäristökaaren kaltaiseen säädökseen tai joissa tällainen hanke on vireillä (Ruotsi, Ranska, Alankomaat). Lain tasoista sääntelyä täydentävät runsas alemmanasteinen sääntely sekä toimija-kohtaiset hallinnolliset määräykset. Julkisoikeudellisen ympäristövastuun toimeenpanotavat vaihtelevat vertailumaittain ja maissa on käytössä myös erinäisiä Suomen

näkökulmasta vieraampia hallinnollisen täytäntöönpanosäätelyn rakenteita ja hallinnollisten pakkokeinojen muotoja. Tätä vertailumaiden konkurssi- ja ympäristöoikeudellista taustaa on kuvattu tarkemmin maakatsauksissa.

Näistä lähtökohdista vertailumaiden oikeustilaa tarkastellaan seuraavassa kootusti kolmen osa-alueen kautta. Näitä ovat julkisoikeudellisen toimimisvelvollisuuden kohdentuminen (4.2.1), toimimisvelvollisuuteen liittyvien kustannusten kohtelu velkojien maksunsaantijärjestyksessä (4.2.2) sekä mahdollisen omaisuudesta luopumisen oikeusvaikutukset (4.2.3). Kuvio 5 kuvastaa selvitystyön osa-alueiden suhdetta toisiinsa.

Tämän jälkeen luvussa 4.3 kuvataan kokoavasti vertailumaiden oikeustilasta tunnistettuja liityntöjä EU:n direktiivien täytäntöönpanoon sekä Århusin sopimukseen. Kuten Suomessa, myös vertailumaissa julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden hoitaminen konkurssitilanteissa on laaja sääntelykokonaisuus, johon konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun täsmentämisen ohella liittyy myös joukko muita oikeudellisia, taloudellisia ja poliittisia ohjauskeinoja. Tätä kokonaisuutta koskevat havainnot vertailumaista esitetään kootusti luvussa 4.4. Jakson päätteeksi luvussa 4.5 kuvataan hankkeessa tunnistettuja oikeustilan kehittämisen suuntia ja tavoitteita vertailumaista.

## **4.2 Oikeustila konkurssipesää koskevan julkisoikeudellisen ympäristövastuun osalta**

### **4.2.1 Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen**

Tässä alaluvussa toimimisvelvollisuuden kohdentumisen osalta kuvataan sitä, mikä taho vertailumaissa on velvollinen huolehtimaan yleistä ympäristöetua suojaavista toimenpiteistä olosuhteissa, joissa konkurssipesä ei jatka velallisen toimintaa konkurssioikeudellisessa, eli siinä mielessä, ettei yrityksen liiketoimintaa jatketa konkurssiin asettamisen jälkeen. Käytännössä kyse on yleensä velallisen toiminnassa jo syntyneistä ympäristöhaitoista tai velallisen toiminnan päättymisen jälkeen jääneistä jätteistä, kaivannaisjätteistä, varastoista tai laitoksista, jotka konkurssin alkamisen jälkeen edellyttävät toimenpiteitä. Tarvittavat toimenpiteet voivat liittyä niin konkurssipesään kuuluvasta omaisuudesta aiheutuvan akuutin ympäristön pilaantumisen tai sen vaaran torjuntaan kuin myös tällaisen omaisuuden vaikutuspiirissä olevan ympäristön pitkäaikaisempaan kunnostamiseen.



Toimimisvelvollisuuden kohdentumisen osalta hankkeen tiedonintressissä selvityksessä on ollut erityisesti se, onko ja jos kyllä, millaisin perustein ja missä laajuudessa, toimimisvelvollisuus koskenut velallisen ohella myös konkurssipesää silloin, jos konkurssipesä ei jatka velallisen liiketoimintaa. Päähavaintona on, että kaikissa hankkeessa tarkastelluissa maissa Tanskaa lukuun ottamatta julkisoikeudellinen ympäristövastuu – toimimisvelvollisuutena ja tähän liittyvinä kustannus- ja kustannuskorvausvastuina – on ainakin joissain tilanteissa ja tietyin edellytyksin koskenut konkurssipesää, vaikka pesä ei varsinaisesti jatkaisikaan velallisen liiketoimintaa. Vertailumaissa ei siis ole käytössä sellaista yhtä ”mallia”, jossa julkisoikeudellinen ympäristövastuu toimimisvelvollisuutena ja siihen liittyvinä kustannus- ja kustannuskorvausvastuina jäisi aina ja yksinomaan velalliselle. Toisaalta vertailumaista ei myöskään ole tunnistettavissa yleistä ja yhtenäistä (lakisääteistä) konkurssipesän vastuuta.

Oikeusvertailun yleisenä havaintona on, että Suomen konkurssilakiehdotuksessa esitetyn kaltaista tyhjentäväksi tarkoitettua ratkaisua ei vertailumaista löydy. Vertailumaissa ei siis ole toteutettu sellaista laintasoista sääntelyratkaisua, jossa julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kohtelu ja konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu olisi nimenomaisesti määritetty tyhjentävällä tavalla yhdessä säädöksessä tai lainsäädäntökokonaisuudessa. Vertailumaista Kanadassa ja Ranskassa on kuitenkin tunnistettu eräitä laintasoisia sääntelyratkaisuja, jotka tarkentavat pesänhoitajalle osana konkurssipesän selvittämistä kuuluvaa julkisoikeudellista toimimisvelvollisuutta. Muissa maissa oikeustila konkurssipesää koskevan toimimisvelvollisuuden osalta on tarkentunut oikeuskäytännössä, jossa tällainen toimimisvelvollisuus on voitu johtaa kansallista ympäristö- ja konkurssilainsäädäntöä yhteensovittavalla tulkinnalla. Oikeuskäytännössä näin kehittyneen oikeustilan haasteena on, ettei yksittäisistä tulkintaratkaisuksista voi välttämättä aivan varauksetta tehdä laajoja tai kaikkia toimialoja koskevia yleistyksiä. Seuraava koonti esittää maakatsausten päähavaintoja kunkin vertailumaan osalta, keskittyen erityisesti vertailumaiden mahdollisiin laintasoiisiin erityissäännöksiin sekä oikeuskäytännössä kehittyneisiin tulkintalinjauksiin konkurssipesää koskevasta toimimisvelvollisuudesta.

**Ruotsissa** konkurssipesän toimimisvelvollisuus on tarkentunut oikeuskäytännössä. Konkurssipesää koskevan toimimisvelvollisuuden perustana on tällöin nähty pesän asema ympäristökaaren tarkoittamana *toiminnanharjoittajana* (*verksamhetsutövare*). Ympäristökaaren toiminnanharjoittajan vastuuta koskevalla sääntelyllä on osaltaan pantu täytäntöön EU:n ympäristövastuudirektiiviä Ruotsissa. Aiemmin alaluvussa 2.3 todetusti konkurssipesä on katsottu toiminnanharjoittajaksi lähtökohtaisesti kahdella perusteella: 1) kun konkurssipesä on jatkanut velallisen toiminnan harjoittamista ja siten aiheuttanut pilaantumista tai 2) kun konkurssipesä ei



harjoita toimintaa varsinaisessa merkityksessä, mutta pitää hallussaan tai on tosiasiallisesti määräysvallassa jostakin, joka voi aiheuttaa pilaantumista. Nämä kahden tyyppiset tilanteet ovat läheisessä liitynnässä toisiinsa, eikä aivan selvää eroa niiden välillä voida käytännössä välttämättä aina tehdä. Toiminnanharjoittaja-asemaan perustuvaa vastuuta ei ole rajoitettu koskemaan vain esimerkiksi tiettyä toimialaa, vaan asema toiminnanharjoittajana on voinut perustaa vastuun varsin monentyyppisissä tilanteissa.

Ruotsissa ensimmäisen tyyppisissä tapauksissa keskeistä on, että toiminnan käsitettä on lähestytty ympäristöoikeuden näkökulmasta laajasti konkurssipesään kuuluvan omaisuuden käsittävänä toiminnallisena kokonaisuutena. Kyse on voinut olla esimerkiksi kaivostoimintaan liittyvien vesistövaikutusten hallintaa koskevasta vastuusta tilanteessa, jossa valvontaviranomainen on määrännyt konkurssipesän huolehtimaan kaivoksen vesienhallinnasta, tarkkailusta ja kunnostamissuunnitelman valmistelusta. Konkurssipesän on oikeuskäytännössä katsottu jatkaneen velallisen kaivostoimintaa toiminnanharjoittajana, vaikka konkurssipesä ei ollutkaan suorittanut esimerkiksi mineraalien louhintaa taloudellisessa hyötymistarkoituksessa (ja näin jatkanut velallisen liiketoimintaa). Toisen tyyppisissä tilanteissa kyse on puolestaan ollut jonkin pilaavan esineen tai aineen hallintaan perustuvasta vastuusta, jossa pilaantumisen riskiä niin ikään on tulkittu ympäristöoikeudellisista lähtökohdista. Konkurssipesä on ollut vastuussa esimerkiksi pesään kuuluneesta ajoneuvosta aiheutuneesta öljyvuodosta sekä pesään kuuluneista jätemateriaaleista aiheutuneesta pilaantumisesta tai pilaantumisen riskistä. Jälkimmäisen kaltaisissa tilanteissa konkurssipesän asema toiminnanharjoittaja on perustunut käytännössä jätteen hallintaan, mutta nimenomaisesti ”jätteen haltijan” (*avfallsinnehavare*) ja tälle kuuluvan, EU:n jätedirektiiviin palautuvan jätehuoltovastuun sijasta ruotsalaisessa oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa vastuun kohdentumista on kuitenkin hahmotettu toiminnanharjoittajan (*verksamhetsutövare*) käsitteen kautta. Toiminnanharjoittajan toimimisvelvollisuuteen ei ole liitetty mitään erityisesti konkurssista johtuvaa vastuun kohtuullistamista tai muuta rajoittamista. Maavertailussa koottujen tietojen perusteella tämä on käytännössä tarkoittanut verraten matalaa (kuitenkin aina tapauskohtaisesti arvioitavaa) toimimisvelvollisuuden soveltumisen kynnystä Ruotsissa.

Ruotsissa konkurssipesän vastuu toiminnanharjoittajana ei kuitenkaan ole ulottunut sellaiseen pilaantumiseen (ympäristölle aiheutuneeseen haitalliseen muutokseen), joka on tapahtunut kokonaan ja yksinomaan ennen konkurssin alkua ja joka ei enää jatku (haitallinen muutos ei enää pahene) konkurssin alkamisen jälkeen. Selvityksen perusteella Ruotsissa on tehty myös jonkinlaista (ainakin ajatuksellista) eroa konkurssipesän vastuulle kuuluvien ennalta ehkäisevien toimenpiteiden sekä korjaavien toimenpiteiden välille erityisesti silloin, kun haitalliset

ympäristömuutokset (esimerkiksi maaperän tai veden pilaantuminen) ovat tapahtuneet ennen konkurssin alkua. Käytännössä ennen konkurssin alkua aiheutuneiden ja toisaalta konkurssin aikana syntyneiden ympäristövaikutusten erottaminen toisistaan voi kuitenkin olla varsin haastavaa, eikä oikeuskäytännöstä ole löytynyt esimerkkiä selkeästä rajanvetotilanteesta.

Muissakin vertailumaissa konkurssipesään kohdentuvan toimimisvelvollisuuden perustana on nähty konkurssin myötä pesälle ja sen selvittämistä hoitavalle pesänhoitajalle siirtyvä velallisen omaisuutta koskeva määräysvalta. Useissa maissa toimimisvelvollisella toimijalla viitataan usein pesänhoitajaan konkurssipesän edustajana. **Alankomaissa** pesänhoitaja on konkurssin alettua konkurssipesän edustajana velvollinen noudattamaan velallista koskeneita ympäristölainsäädännön velvoitteita. Pesänhoitajan ympäristövastuulle ei selvityksen perusteella vaikuteta asetetun mitään erityisiä konkurssista johtuvia rajoitteita. Pesänhoitajan toimimisvelvollisuus muistuttaa asemaa toiminnanharjoittajana sikäli, että se voi perustua esimerkiksi konkurssipesään kuuluvaa laitosta tai velallista koskevaan ympäristölliseen lupaan, taikka esimerkiksi ympäristölainsäädännön yleisiin kieltoihin ja velvollisuuksiin. Pesänhoitajan toimimisvelvollisuus voi kohdistua myös ympäristövahinkoihin tai -haittoihin, jotka ovat syntyneet ennen konkurssin alkamista.

Alankomaissa pesänhoitajalle kuuluvaa toimimisvelvollisuutta tukee myös suomalaisia uhkasakkolakia hieman muistuttavan hallinnollisia seuraamuksia koskevan lain sääntely. Pesänhoitaja, joka konkurssipesän edustajana rikkoo ympäristölakien mukaista toimimisvelvollisuuttaan, voidaan katsoa kyseisen lain tarkoittamaksi ”rikkojaksi”, johon viranomaisen täten kohdentaa asianomaiset määräykset ja pakkotoimet. Pesänhoitajan toimimisvelvollisuus konkurssipesän edustajana ei kuitenkaan ole merkinnyt tämän henkilökohtaista vastuuta kustannuksista, vaan oikeuskäytännössä on nimenomaisesti katsottu, että tästä aiheutuvia kustannuksia (kustannusvastuuta) käsitellään konkurssipesän massavelkana. Alankomaissa toimimisvelvollisuuden kohdentumista ja sisältöä on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä, kun taas tähän liittyvien kustannusten käsittely massavelkana on vahvistettu osaltaan korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä.

Myös **Ranskassa** pesänhoitajalla on oikeuskäytännössä nähty tällä olevaan velallisen omaisuutta koskevaan määräysvaltaan perustuva velvollisuus noudattaa tätä omaisuutta koskevia ympäristölainsäädännön velvoitteita. Käytännössä tällainen toimimisvelvollisuus on aktualisoitunut erityisesti ympäristökaareissa tarkoitettujen laitosten (nk. ICPE-laitosten) sulkemista koskevan ympäristökaaren sääntelykokonaisuuden perusteella. Kyseessä on Ranskan kansallisessa ympäristökaaressa toteutettu sääntelykokonaisuus, jossa laitoksen sulkemisesta säädetään neljänä vaiheena: toiminnan päättämisenä, turvallisuudesta huolehtimisena, alueen tulevan

käytön määrittämisenä sekä ympäristön pidempiaikaisena kunnostamisena. Aivan vastaavaa sääntelykokonaisuutta ei ole käytössä esimerkiksi Suomen ympäristölainsäädännössä. Ranskassa ICPE-laitoksia koskevalla sääntelyllä pannaan täytäntöön erityisesti EU:n teollisuuspäästödirektiiviä, mutta sillä on liityntöjä myös muuhun EU:n ympäristösääntelyyn, kuten EU:n jätedirektiiviin sekä suuronnettomuuksien ehkäisemistä ja torjuntaa koskeviin Seveso-direktiiveihin.

Selvityksen kannalta kiinnostava on Ranskassa aivan hiljattain toteutettu lainsäädäntöuudistus, jossa erityisesti laitoksen sulkemiseen kuuluvan turvallisuudesta huolehtimisen (*la mise en sécurité*) kustannuksille on säädetty asema konkurssipesän velkana, joka Suomen näkökulmasta vastaa käytännössä massavelkaa. Taus-talla on havainto siitä, ettei näitä toimia kattamaan tarkoitettut ympäristövakuudet ole tosiasiaassa toimineet tarkoitettulla tavalla konkurssitilanteissa: vakuuksia ei ole saatu käyttöön tai ne ovat olleet riittämättömiä. Turvallisuudesta huolehtimiseen kuuluvien toimenpiteiden sisältöä on tarkennettu ympäristökaassa, jonka mukaan toimenpiteisiin kuuluvat erityisesti laitosalueella olevien ympäristölle vaarallisten tuotteiden hävittäminen sekä jätteiden käsittely, tarvittavista kulkurajoituksista huolehtiminen, tulipalo- ja räjähdysriskien poistaminen sekä laitoksen ympäristöön kohdistuvien vaikutusten seuraaminen tapauskohtaiset olosuhteet ja erityispiirteet huomioon ottaen. Käytännössä kyse on siis ennen muuta toiminnan turvallisesta alasajosta ja ympäristövaikutusten hallinnasta. Näiltä osin toimimisvelvollisuuden sisältöön ei ole tehty mitään konkurssista johtuvia lisärajoituksia, vaan lähtökohtana on, että laissa tarkoitetuista turvallisuustoimenpiteistä on huolehdittava kuten silloin, kun toiminnanharjoittaja itse ns. normaalitilanteessa päättää laitoksensa toiminnan. Ympäristön pidempiaikaisen kunnostamisen kustannuksille ei kuitenkaan ole säädetty vastaavaa asemaa konkurssipesän velkana.

Myös **Saksassa** pesänhoitajan julkisoikeudellinen toimimisvelvollisuus kytkeytyy hänen asemaansa konkurssipesän edustajana, ja rajautuu enintään siihen määrään asti, mihin konkurssipesän varat riittävät. Saksan oikeuskäytännössä pesänhoitajan asema ympäristölainsäädännön tarkoittamana toiminnanharjoittajana on ollut selvä silloin, kun tämän katsotaan tosiasiallisesti jatkaneen velallisen luvanvaraista toimintaa. Sen sijaan sellaisessa tilanteessa, joissa pesänhoitaja välittömästi päättää konkurssipesään kuuluvan laitoksen toiminnan ja pidättäytyy kaikista siihen kuuluvista toimenpiteistä, ei tätä välttämättä ole pidetty toiminnanharjoittajana. Oikeuskäytännössä tämä on koskenut erityisesti tilannetta, jossa velallisen harjoittama kaatopaikan pito oli jo päättynyt ennen konkurssin alkua niin, ettei pesänhoitajaa kyseisissä olosuhteissa katsottu lain tarkoittamaksi kaatopaikan pitäjäksi (kaatopaikkatoiminnan harjoittajaksi). Vaikka pesänhoitajaa ei pidettäisi ympäristölainsäädännön tarkoittamana toiminnanharjoittajana, on konkurssipesää koskeva toimimisvelvollisuus voinut kuitenkin perustua myös jonkin omaisuuden

hallintaan. Oikeuskäytännössä tämä on tarkoittanut esimerkiksi maaperäsuojelulain ja vesilain vastuusäännöksiin perustuvaa velvollisuutta maaperän pilaantumisen ehkäisyyn ja pilaantuneisuuden korjaamiseen. Suomalaisesta maaperän puhdistamisvastuusääntelystä (YSL 133.2 §) poiketen tällainen alueen haltijan vastuu ei saksalaisen lain sanamuodon mukaan edellytä alueen haltijan tietämystä, saati tuottamusta.

**Itävalta** puolestaan on esimerkki maasta, jossa toimimisvelvollisuuden ja siihen liittyvien kustannusten kohdentumista on lähestytty oikeuskäytännössä yhtäältä hallinto-oikeudellisesta sekä toisaalta siviili- ja konkurssioikeudellisesta näkökulmasta. Hallinto-oikeudellisessa oikeuskäytännössä on vahvistettu, ettei konkurssin alkaminen estä viranomaista osoittamasta ympäristöoikeudellisia täytäntöönpanomääräyksiä velalliselle, jota konkurssin aikana edustaa pesänhoitaja. Tällöin lähtökohtana on ollut, että konkurssipesään kuuluvaa omaisuutta koskevista ympäristövelvoitteista tulee huolehtia myös konkurssissa riippumatta veloitteen perusteena olevan ympäristön tilan syntyajankohdasta (ennen tai jälkeen konkurssin). Haasteena on, ettei tästä aiheutuviin kustannuksiin ole otettu oikeuskäytännössä kantaa. Tätä vastoin Itävallan korkein oikeus on lähestynyt julkisoikeudellisia toimintavelvoitteita nimenomaan niistä aiheutuvien kustannusten näkökulmasta. Korkeimman oikeuden linjauksiin perustuen Itävallassa on katsottu, että ennen konkurssin alkua syntyneen ympäristöhaitan poistamisesta aiheutuvat kustannukset eivät lähtökohtaisesti ole massavelkaa, vaan konkurssivelkaa. Selvityksen perusteella tämä linjaus vaikuttaa vakiintuneet konkurssitilanteissa noudatettavaksi käytännöksi Itävallassa. Näin konkurssipesää koskee Itävallassa toimimisvelvollisuus siis ennen muuta silloin, kun pesään kuuluvasta omaisuudesta aiheutuu ympäristön pilaantumista (huonontumista) tai sen vaaraa konkurssin alkamisen jälkeen. Itävallassa esimerkiksi konkurssipesään kuuluvalla alueella jääneet jätteet eivät täten itsessään ole perustaneet konkurssipesälle massavelkaista vastuuta, sillä tällainen vastuu edellyttäisi jonkinlaista jätteistä (tai muusta omaisuudesta) aiheutuvaa ympäristön pilaantumisen vaaran tai riskin lisääntymistä konkurssin aikana. Selvityksen yhteydessä ei kuitenkaan ole ilmennyt oikeuskäytäntöä tai muita linjauksia, joissa tällaisen lisääntyvän haitan tai vaaran astetta olisi erityisesti täsmennetty.

EU-maiden ulkopuolella **Kanadassa** ympäristövelvoitteiden käsittelyyn konkurssitilanteissa on kiinnitetty erityistä huomiota sekä lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä. Kanadassa pesänhoitaja (*receiver, trustee*) on oikeuskäytännön perusteella velvollinen noudattamaan kulloinkin soveltuvaa provinssien ympäristölainsäädäntöä. Tällöin pesänhoitajan toimimisvelvollisuus toiminnanharjoittajana voi perustua nimenomaiseen lain säännökseen, sillä erityisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavia kaivoksia, öljyn- ja kaasunporausta koskevissa provinssien ympäristölaeissa pesänhoitaja on nimenomaisesti sisällytetty toiminnanharjoittajan (*operator*)

laintasoiisiin määrittelyihin. Asema toiminnanharjoittajana voi tarkoittaa esimerkiksi velvollisuutta huolehtia konkurssipesään kuuluvien kaasu- ja öljylähteiden asianmukaisesta kunnostamisesta.

Kanadassa pesänhoitaja on eräiden provinssien ympäristölainsäädännössä sisällytetty myös nk. *vastuullisen henkilön* (*person responsible*) määrittelyihin. Näiltä osin kyse on suomalaiselle järjestelmälle vieraammasta sääntelytavasta, jossa vastuulliseksi henkilöiksi määritelty joukko on asetettu vastuuseen ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä ja korjaamisesta. Vastuu käsittää erilaisten aineista ja esineistä aiheutuvien pilaamisvaikutusten ehkäisyn ja korjaamisen. Kanadan erityispiirteenä on liitovaltion konkurssilaissa säädetty menettely, jota noudatetaan, kun ympäristöviranomaisen antaa konkurssipesään kuuluvaa omaisuutta koskevan, ympäristölakiin perustuvan määräyksen. Konkurssilain mukaan pesänhoitajan tulee tällöin joko i) noudattaa kyseistä määräystä, ii) ”luopua” määräyksen kohteena olevan omaisuuden kuulumisesta konkurssipesään, iii) riitauttaa kyseinen määräys tai iv) ilmoittaa aikomuksensa arvioida kyseisen määräyksen taloudelliset seuraukset konkurssissa. Konkurssilaissa on tarkemmin säädetty näihin vaihtoehtoihin liittyvistä määräajoista. Tämän konkurssilain sääntelyn tarkoituksena on osaltaan tukea sitä, että viranomaisen konkurssipesään kohdistamiin määräyksiin reagoidaan jollakin tarkoituksenmukaisella tavalla. Pesänhoitajan yleistä ympäristöetua suojaavan (esimerkiksi ympäristön kunnostamista koskevan) toimimisvelvollisuuden sisällön määrittää kuitenkin kulloinkin soveltuva ympäristölaki, ei konkurssilaki. Vertailumaista ei ole ilmennyt sellaisia sääntelyratkaisuja, joissa toimimisvelvollisuuden sisältö olisi varsinaisesti määritetty konkurssilainsäädännössä.

Varsinaisten vertailumaiden ulkopuolella **Skotlannista** (Iso-Britannia) on tunnistettu vastaavatyypinen pesänhoitajan lakisääteinen määrittely ympäristölainsäädännön tarkoittamana vastuutahona. Skotlannissa vesilainsäädännön mukaisen vastuuhenkilön (*responsible person*) määritelmä sisältää myös konkurssipesän pesänhoitajan. Pesänhoitaja on näin ollen kyseisen lain tarkoittaman taho, joka vastaa lain mukaisen toimiluvan ehtojen noudattamisesta velallisen rinnalla ja jolle viranomaiset voivat antaa vesiympäristön suojelemiseksi tarvittavia määräyksiä. Skotlantilaisessa oikeuskäytännössä tällaiseen toimimisvelvollisuuteen sisältyvälle kustannusvastuulle (toimenpiteiden suorittamisen kustannuksille) on vahvistettu korkea etusija konkurssimenettelyn kustannuksina. Nämä näkökohdat koskevat kuitenkin nimenomaisesti Skotlantia, sillä Englannissa ja Walesissa konkurssipesän ja pesänhoitajan toimimisvelvollisuus luvanhaltijana on näyttäytynyt huomattavasti suppeampana ja koskenut lähinnä tilanteita, joissa konkurssipesä jatkaa velallisen toimintaa.

Hankkeessa tehdyn alkukartoituksen perusteella erityisesti **Tanska** on näyttäytynyt maana, jossa julkisoikeudellinen ympäristövastuu ei näytä lainkaan kohdentuvan konkurssipesään. Tanskassa viranomaiset ryhtyvät konkurssipesän velvoittamisen sijaan tarpeellisiin ympäristöä suojaaviin toimenpiteisiin viime kädessä itse. Tätä varten viranomaisille on ympäristölainsäädännössä pyritty varmistamaan riittävät toimivaltuudet ryhtyä ympäristöä suojaaviin toimenpiteisiin konkurssitilanteissa.

#### 4.2.2 Kustannusten kohtelu velkojien maksunsaantijärjestyksessä

Toimimisvelvollisuuteen liittyvien kustannusten osalta tässä hankkeessa on tehty pääpiirteittäin jako kustannusvastuuseen (toimimisvelvollisuuden omaehtoisien täyttämisen kustannukset) sekä kustannuskorvausvastuuseen (korvausvastuu koskien ympäristöä suojaavien toimien suorittamisesta viranomaiselle aiheutuneita kustannuksia). Näiden kustannusten kohtelun osalta vertailumaiden oikeustilasta on tehty pääpiirteittäinen kahtiajako ensinnäkin sellaisiin tilanteisiin, joissa ympäristölainsäädäntöön perustuva *toimimisvelvollisuus on vain konkurssivelallisella*, eli ei konkurssipesällä tai tätä selvittävällä pesänhoitajalla. Toisenlainen tilanne on käsillä silloin, jos *konkurssivelallisen ohella (myös) konkurssipesällä ja pesänhoitajalla on toimimisvelvollisuus*. Tämän hankkeen kannalta voidaan tällöin erottaa toisistaan ensinnäkin konkurssipesälle kuuluvan toimimisvelvollisuuden omaehtoisien täyttämisen kustannukset (kustannusvastuu) sekä toisaalta viranomaistoimista vastuun laiminlyöntitilanteissa aiheutuvat kustannukset (kustannuskorvausvastuu). Näitä eri tilanteita kuvataan seuraavassa vertailumaiden esimerkein.

Tilanteissa, joissa *vain konkurssivelallisella on toimimisvelvollisuus* ja joissa viranomaiselle on aiheutunut konkurssissa käsiteltäviä kustannuksia, voi ensinnäkin olla kyse siitä, että viranomainen on jo ennen konkurssia toteuttanut velalliselle kuuluneita toimia. Kyse on siis velallisella jo ennen konkurssia olleesta toimimisvelvollisuudesta, jonka laiminlyönnin takia viranomainen on ryhtynyt itse toimiin, mistä viranomaiselle on aiheutunut kustannuksia. Toisaalta viranomainen on voinut ryhtyä toimiin, ja viranomaiselle on näin voinut aiheutua kustannuksia myös konkurssin alkamisen jälkeen, mutta toimimisvelvollisuus ei ole ulottunut konkurssipesään ja pesänhoitajaan, vaan jäänyt ainoastaan velalliselle. Näissä vain velallista koskevan toimimisvelvollisuuden tilanteissa (sekä ennen konkurssin alkua että konkurssin alkamisen jälkeen) viranomaiselle aiheutuneita kustannuksia on kaikissa vertailumaissa (**Ruotsi, Ranska, Alankomaat, Itävalta, Saksa ja Kanada**) käsitelty konkurssivelkana. Tämä vastaa myös suomalaista käsitystä. Konkurssivelan tarkempi määrittely voi kuitenkin olla eri maissa erilainen. Useimmissa vertailumaissa viranomaisen saatavat ovat tavallista (etusijatonta) konkurssivelkaa (**Ruotsi, Alankomaat, Itävalta, Saksa**), **Ranskassa** puolestaan tällaiselle konkurssivelalle

on säädetty oma 13. etusija velkojen maksunsaantijärjestyksessä. **Kanadassa** konkurssilaissa on säädetty legaalinen kiinteistöön kohdistuva panttioikeus sellaisille liittovaltion tai provinssien ympäristöviranomaisille, jotka ovat toteuttaneet kyseiseen kiinteistöön liittyen ympäristövahinkoa tai muuta ympäristöhaittaa torjuvia ja korjaavia toimenpiteitä.

Tilanteissa, joissa myös konkurssipesällä on katsottu olevan julkisoikeudellinen ympäristövastuu toimimisvelvollisuutena, voivat tähän liittyvät kustannukset näyttäytyä kustannusvastuuna taikka kustannuskorvausvastuuna. Näiltä osin kustannusten kohtelu on vertailumaissa riippunut pitkälti siitä, miten konkurssivelallisen ja -pesän velat on määritetty laissa ja miten tätä kokonaisuutta on tulkittu oikeuskäytännössä.

Niissä maissa, joissa konkurssissa operoidaan konkurssi- ja massavelan käsitteillä, on konkurssipesän vastuuseen liittyviä kustannuksia (kustannusvastuuta ja kustannuskorvausvastuuta) kohdeltu massavelkana. Konkurssipesän toimimisvelvollisuuteen kuuluvat kustannukset ovat massavelkaa **Ruotsissa, Saksassa, Itävallassa ja Alankomaissa** sekä varsinaisten vertailumaiden ulkopuolella myös **Norjassa**. Massavelan tarkempi määrittely vaihtelee kuitenkin eri maissa, eikä se välttämättä ole perustunut laintasoiseen säännökseen. Esimerkiksi **Alankomaissa** oikeuskäytännössä kehittyneen määrittelyn mukaan massavelkoja (*boedelschulden*) ovat velat, jotka antavat suoran saatavan konkurssipesää vastaan joko: 1) lain nojalla; 2) pesänhoitajan tekemän, asemaansa perustuvan sitoumuksen perusteella, tai 3) pesänhoitajan laiminlyötyä tai rikottua tälle asemansa perusteella kuuluvaa velvollisuutta. Oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä on tältä pohjalta katsottu, että pesänhoitajalle kuuluvan toimimisvelvollisuuden täyttämisen (kustannusvastuu) kustannukset ovat määritelmän 2 kohdassa tarkoitettuja velkoja. Jos pesänhoitaja laiminlyö tälle kuuluvien toimien suorittamisen ja viranomaisen teettää toimet laiminlyöjän lukuun (kustannuskorvausvastuu), perustuu tästä aiheutuvien kustannusten asema massavelkana määritelmän 3 kohtaan.

Kaikissa vertailumaissa konkurssissa käsiteltäviä kustannuksia ei kuitenkaan jaeta konkurssi- ja massavelkoihin, vaan kustannusten asema jäsentyy muulla tavoin korkealle etusijalle. **Kanadassa** pesänhoitajalle (konkurssipesän edustajana) oikeuskäytännössä vahvistettu toimimisvelvollisuus on johtanut siihen, että tähän liittyvillä kustannuksilla on oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa alettu nähdä eräänlainen super-etusija (*super priority*), jonka mukaan ympäristöläeissa asetettujen toimintavelvoitteiden kustannukset tulisi maksaa ennen kuin varoja voidaan jakaa konkurssivelkojille. Oikeuskäytännössä ympäristöviranomaisen edellyttämien toimien kustannukset on näin tullut maksaa esimerkiksi ennen tiettyjen vakuusvelkojen ja kunnallisten verosaamisten maksua. Julkisoikeudellisten

ympäristövelvoitteiden kustannusten super-etusijaa ei kuitenkaan ole laintasoisesti määritetty esimerkiksi konkurssilaissa, ja tässä mielessä oikeustila kustannusten kohtelun osalta ei ole aivan tarkka.

Myös **Ranskassa** pesänhoitajalle (konkurssipesän edustajana) kuuluvaan toimimisvelvollisuuteen liittyvien kustannusten asemaan on liittynyt epämääräisyyttä, sillä tällaisia kustannuksia ei aiemmin ollut sisällytetty esimerkiksi massavelan käsitettä muistuttavaan nk. ”konkurssipesän velkaa” koskevaan säännökseen eikä myöskään velkojen maksunsaantijärjestykseen. Kuten edellä on todettu, oikeustilaa on kuitenkin hiljattain tarkennettu erityisesti ympäristökaaren tarkoittamien laitosten turvallisuudesta huolehtimiseen liittyvien toimenpiteiden osalta, siten että nämä kustannukset on sisällytetty konkurssipesän velan määrittelyyn. Näillä kustannuksilla ei ole varsinaista super-etusijaa, mutta kuitenkin korkea kuudes etusija velkojen maksunsaantijärjestyksessä. Kustannuksista tulee täten lähtökohtaisesti huolehtia sitä mukaa, kun niitä syntyy laitoksen sulkutoimenpiteitä tehtäessä. Samalla kuudennella etusijalla ovat myös mainituista turvallisuustoimenpiteistä viranomaiselle konkurssin alkamisen jälkeen aiheutuvat kustannukset. Ennen konkurssin alkua viranomaiselle aiheutuneet kustannukset sekä muut kuin mainittujen laitosten turvalliseen alasajoon liittyvät kustannukset ovat puolestaan lähtökohtaisesti maksujärjestyksen 13. etusijalla.

### 4.2.3 Omaisuudesta luopuminen

Kolmannen oikeusvertailussa tarkastellun kokonaisuuden muodostaa niin kutsuttu omaisuudesta luopuminen eli tarkemmin kysymys siitä, millainen oikeudellinen sisältö omaisuudesta luopumisen instituutiolle on annettu vertailumaissa ja millaisia oikeusvaikutuksia omaisuudesta luopumiselle on tunnustettu suhteessa julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen.

Omaisuudesta luopumisen osalta voidaan yleisesti ottaen todeta, ettei toimella ole vertailumaissa aivan yhtenäistä merkityssisältöä, vaan käsitteelle annettu merkitys ja käyttöyhteydet vaihtelevat vertailumaittain. Myös instituution normiperusta vaihtelee: joissakin maissa omaisuudesta luopumisesta on säädetty jollain tapaa konkurssilainsäädännössä, mutta tällöinkin luopumisen merkityssisältö on kehittynyt pitkälti oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä. Pääpiirteittäin vertailumaiden käytännöistä voidaan tunnistaa kolme päätyyppiä tai ryhmää sen mukaan, miten omaisuudesta luopuminen voi vaikuttaa julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden täyttämiseen konkurssitilanteissa.



Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat ne maat (**Alankomaat, Ranska**), joissa omaisuudesta luopumisen instituutiota ei vaikuta ainakaan nimenomaisesti tunnistetun tai käytetyn julkisoikeudellisissa ympäristövastuutilanteissa. Esimerkiksi Alankomaissa pesänhoitajalla ei ole tunnustettu mahdollisuutta luopua konkurssipesään kuuluvasta omaisuudesta tavalla, joka vapauttaisi pesänhoitajan käyttämästä pesän varoja ympäristölainsäädännössä asetettujen velvoitteiden noudattamiseen. Myöskään Ranskasta ei ole tunnustettu keskustelua konkurssipesän mahdollisuudesta luopua omaisuudesta.

Toiseen ryhmään kuuluvat maat (**Ruotsi, Itävalta, Kanada**), joissa konkurssipesällä on tunnustettu mahdollisuus omaisuudesta luopumiseen, mutta pesänhoitaja tai konkurssipesä ei kuitenkaan ole tähän oikeuteen vetoamalla voinut vapautua ympäristölainsäädännön nojalla syntyneestä toimimisvelvollisuudestaan. Näistä maista **Ruotsissa** konkurssilaki tai muu lainsäädäntö ei sisällä nimenomaisia säännöksiä omaisuudesta luopumisesta, mutta oikeuskäytännössä sekä -kirjallisuudessa konkurssipesällä on kuitenkin lähtökohtaisesti tunnustettu olevan tällainen mahdollisuus. Ruotsin ympäristöylioikeus (MÖD) on kuitenkin linjannut, ettei omaisuudesta luopuminen voi vapauttaa konkurssipesää tälle ympäristölainsäädännön tarkoittamana toiminnanharjoittajana kuuluvasta vastuusta. Tästä ei kuitenkaan vielä seuraa, ettei omaisuudesta luopumisella voisi olla ympäristön suojaamisen kannalta merkitystä Ruotsissa. Syitä tähän voidaan esittää kaksi: ensinnäkin ennen kyseistä oikeuskäytännön linjausta (2015) omaisuudesta luopumista on voitu käyttää kyseisen ratkaisun linjauksista poikkeavalla tavalla laiveammin. Toisaalta Ruotsissa konkurssipesän asema ympäristölainsäädännön tarkoittamana toiminnanharjoittajana edellyttää, että konkurssipesän hallussaan pitämä omaisuus voi aiheuttaa pilaantumista. Kuten edellä on kuvattu, ei tällaista kielteistä muutosta välttämättä ole käsillä silloin, kun esimerkiksi maaperän (huono) tila on syntynyt ennen konkurssia ja konkurssin aikana säilyy vakaana eikä siis enää huonone tai aiheuta uusia haittavaikutuksia. Selvityksen perusteella tällaisissa tilanteissa konkurssipesän potentiaalinen vastuu toiminnanharjoittajana ei välttämättä estäisi pesää luopumasta omaisuudesta.

Ruotsissa konkurssipesä voi siis periaatteessa luopua vähäarvoisesta omaisuudesta, kuten kiinteistöstä, jos tällainen kiinteistö ei aiheuta tai kiinteistöllä ei aiheudu sellaista pilaantumista, josta konkurssipesä toiminnanharjoittajana olisi vastuussa. Tällaisista niin sanotuista isännättömistä kiinteistöistä (*herrelösa fastigheter*) aiheutuvia ympäristöhaasteita Ruotsissa on pyritty ratkaisemaan myöntämällä valtionavustuksia kiinteistöjen puhdistamiseen. Valtionavustuksia koordinoi Naturvårdsverket valtion ympäristöviranomaisena. Konkurssipesän toteuttamaa luopumista ajatellen valtionavustuksen edellytyksenä kuitenkin on, että valtion avustusta saava taho, tyypillisesti kunta, ensin lunastaa tai muuten hankkii kiinteistön

itselleen. Lunastamiseen sovelletaan lunastuslain mukaista isännättömiä kiinteistöjä koskevaa menettelyä. Valtionavustusta ei siis ole tarkoitettu käynnissä oleviin konkursseihin. Näin on osaltaan siksi, että Ruotsissa konkurssipesä voi lähtökohtaisesti perua omaisuudesta luopumisen milloin vain. Kun valtionavustuksen mahdollistama puhdistus kasvattaa kiinteistön arvoa, voisi luopumisen peruuttaminen joutaa käytännössä siihen, että valtionavustus tulisi suoraan konkurssivelkojien eduksi tavalla, johon sitä ei ole tarkoitettu.

**Itävallassa** korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä konkurssipesä ei ole voinut luopua pesään kuuluneesta (vaarallisesta) jätteestä tavalla, joka olisi ollut vastoin jätelainsäädännössä asetettuja vaatimuksia. Oikeuskäytännössä ympäristölle haitallisen aineen tai materiaalin (kuten vaaralliseen jätteen) luovuttamista konkurssipesästä takaisin velalliselle ei siis ole pidetty hyväksyttävänä, kun velallisella ei lähtökohtaisesti ole taloudellisia varoja eikä pesään jääviä liiketiloja omaisuutta koskevien ympäristölainsäädännön vaatimusten täyttämiseksi.

**Kanadassa** pesänhoitajan mahdollisuudesta luopua omaisuudesta on säädetty konkurssilaissa, jossa se näyttäytyy yhtenä mahdollisena pesänhoitajan tapana reagoida ympäristöviranomaisen konkurssipesään kohdentamaan ympäristönsuojelumääräykseen. Kanadan korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä omaksutun tulkinnan mukaan omaisuudesta ko. säännöksen nojalla luopuva pesänhoitaja voi tällä toimella erityisesti sulkea pois oman henkilökohtaisen vastuunsa olosuhteissa, joissa hän on tekemisissä pilaantuneen tai pilaantumista aiheuttavan omaisuuden kanssa.<sup>88</sup> Lisäksi tällaisen luopumisen seurauksena näyttäisi olevan, ettei omaisuuden kunnostamisesta aiheutuvia saatavia pidetä korkean etusijan saavina konkurssimenettelyn hallintokustannuksina. Oikeuskäytännössä omaksutun tulkinnan mukaan tällainen omaisuudesta luopuminen ei kuitenkaan oikeuta pesänhoitajaa sivuuttamaan kyseistä omaisuutta koskevia provinssien ympäristölainsäädännössä asetettuja sitovia ympäristövelvoitteita, vaan tällaiset velvoitteet säilyvät rasittamassa konkurssipesää ja ne tulee täyttää ennen pesän varojen jakamista velkojille. Oikeuskäytännön voi nähdä vahvistaneen ympäristövelvoitteiden ja ympäristöviranomaisten määräysten asemaa konkurssissa. Samalla kuitenkin omaisuudesta luopumisen käyttötarkoitukset ja oikeusvaikutukset ovat jääneet epäselviksi, ja oikeustilan on katsottu kaipaavan näiltä osin tarkentamista.

---

88 Hankkeessa toteutettuun tutkimuskyselyyn Arizonan yliopistosta sähköpostitse 25.8.2023 saadut vastaukset.

Kolmannen vaihtoehdon muodostavat sellaiset maat (vertailumaista erityisesti **Saksa**), joissa konkurssipesä (pesänhoitaja) voi luopua pesään kuuluvasta omaisuudesta tavalla, joka vapauttaa pesän ja pesänhoitajan huolehtimasta tätä omaisuutta koskevista ympäristölainsäädännön velvoitteista. Huomionarvoista on, ettei omaisuudesta luopumisen menettelyä ole juuri tarkemmin säännelty laintasoisesti Saksassa, vaan instituutio on kehittynyt pitkälti oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa. Myös konkurssipesän mahdollisuus luopua omaisuudesta ja näin vapautua tätä koskevasta toimimisvelvollisuudesta perustuu korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön. Keskeinen on erityisesti ratkaisu, jossa tuomioistuimien katsoi, että konkurssipesää koskenut maaperänsuojelulain nojalla syntynyt, pesän tosiasialliseen määräysvaltaan perustunut puhdistamisvastuu oli päättynyt, kun pesänhoitaja oli luopunut kyseisestä omaisuudesta. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että omaisuudesta luopuminen tulisi kyseeseen lähinnä tilanteissa, joissa pesänhoitajan toimimisvelvollisuus perustuu jonkin omaisuuden hallintaan (erotuksena pesänhoitajan aktiivisesta toiminnasta), jolloin tästä hallinnasta luopuminen voisi vapauttaa pesänhoitajan (ja konkurssipesän) vastuusta.

Kun pesänhoitaja on tehokkaasti luopunut omaisuuden hallinnasta, poistuu omaisuus konkurssimenettelyn piiristä ja palautuu takaisin velallisen hallintaan. Konkurssin takia velallinen ei kuitenkaan oletettavasti kykene täyttämään omaisuuden kohdistuvia vastuitaan. Selvityksessä on pyritty kartoittamaan, onko omaisuudesta luopumista rajattu esimerkiksi jätteiden tai muun ympäristölle haitallisen omaisuuden osalta. Oikeuskäytännön valossa ja hankkeen yhteydessä tehtyyn tutkimuskyselyyn saatujen vastausten perusteella on syntynyt vaikutelma, että konkurssipesän luovuttama (eli velalliselle luovuttama) omaisuus voi olla myös jätettä. Konkurssipesän pesänhoitaja voinee siis joissakin tapauksissa luopua myös pesän hallussa olevista jätteistä Saksassa. Hankkeen yhteydessä tehtyyn tutkimuskyselyyn saaduissa vastauksissa tällainen tulkinta on perustettu siihen, että pesän toteuttama luopumistoimi ei siirrä (jäte)omaisuutta ns. omistajattomaan tilaan, vaan jätteestä vastuussa olevana tahona säilyy konkurssivelallinen, jonka hyväksi luopuminen toteutetaan. Luopumistoimen jälkeenkin konkurssivelallinen on siis jätteen omistaja ja haltija, jota esimerkiksi jätedirektiivin mukaiset velvollisuudet ja muut ympäristövelvoitteet sitovat. Tästä syystä selvitykseen saaduissa vastauksissa omaisuudesta luopumista ei ole tulkittu suoraan esimerkiksi EU:n jätedirektiivin 36.1 artiklan mukaisen jätteen hylkäämisen kieltämistä koskevan velvoitteen vastaiseksi lopputulemaksi.

Esitettyä tulkintaa voidaan haastaa toteamalla, etteivät konkurssipesän toteuttaman omaisuudesta "luopumisen" oikeusvaikutukset ongelmitta rinnastu niihin olosuhteisiin, jotka vallitsivat ennen konkurssin alkamista. Ennen konkurssia velallinen on hallinnut kaikkea omaisuuttaan, kun taas konkurssin alkamisen myötä hän

on menettänyt tämän määräsvallan kokonaan. Tällöin yksittäisen (vähäarvoisen) omaisuuserän palauttaminen velalliselle ei palauta tilannetta ennen konkurssia vastaavaksi, sillä velallisella ei ole mitään muita omaisuuteensa aiemmin kuuluneita resursseja, jotka mahdollistaisivat velalliselle luovutetusta omaisuuserästä huolehtimisen. Tosiasiassa vähäarvoisen omaisuuden luovuttaminen takaisin velalliselle ei siis anna velalliselle todellisia mahdollisuuksia vastata tällaista omaisuutta koskevista toimintavelvoitteista. Käytännön kannalta on oletettavaa, että velallisen mahdollisuudet vastata jätteen asianmukaisesta käsittelystä ja jätehuollosta konkurssin aikana ja sen jälkeen ovatkin tosiasiassa hyvin rajatut.

Selvityksen perusteella sellaisissa olosuhteissa, joissa konkurssipesä luopuu omaisuudesta eikä ympäristön kunnostamisvastuuta voida tämän jälkeen kohdentaa mihinkään toimintakykyiseen tahoon, on Saksassa ollut käytäntönä se, että viranomainen teettää alueella ympäristöongelman (kuten pilaantuneen maaperän) hoitamiseksi tarvittavat toimenpiteet kolmannella osapuolella. Tällöin ympäristön kunnostaminen kustannetaan siis ensi vaiheessa julkisin varoin, ja viranomainen voi vaatia kustannuksilleen suoritusta konkurssimenettelyssä. Jos viranomainen ei vaadi kustannuksille suoritusta konkurssissa, eivät ne tule menettelyn piiriin, mutta säilyvät velallisen vastuina. Tosiasiassa velallisella ei kuitenkaan konkurssin vuoksi ole varoja vastata kustannuksista. Selvityksen perusteella kustannukset ovatkin näissä tilanteissa jääneet pitkälti veronmaksajien kannettaviksi Saksassa.

Vertailumaiden lisäksi tarkastelluista muista maista **Englannissa** (Iso-Britannia) sekä **Norjassa** on niin ikään tunnustettu konkurssipesän mahdollisuus luopua pesän kuuluvasta omaisuudesta tavalla, joka katkaisee konkurssipesää muutoin koskevat omaisuuden hallintaan liittyvät ympäristölainsäädännön mukaiset velvoitteet. **Englannissa** konkurssipesän mahdollisuudesta luopua (sanoutua irti, *disclaim*) rasittavasta omaisuudesta (*onerous property*) on säädetty kansallisessa insolvenssilaisissa. Rasittavaksi omaisuudeksi on lainkohdassa määritelty voittoa tuottamattomat sopimukset ja yhtiön omaisuus, jota ei voida myydä tai on hankalasti myytävissä tai joka voi perustaa rahamääräisen suoritusvelvollisuuden tai velvollisuuden rasittavien toimenpiteiden suorittamiseen (*liability to pay money or perform any other onerous act*). Omaisuudesta luopuminen ja sen suhde ympäristölainsäädäntöön on tarkentunut oikeuskäytännössä, jonka mukaisesti konkurssipesä on voinut luopua esimerkiksi ympäristöllisestä luvasta sekä konkurssipesään kuuluneesta jätteenkäsittelypaikasta (kaatopaikka). Nämä havainnot koskevat kuitenkin vain Englantia ja Walesia, kun taas Skotlannissa oikeuskäytännössä on katsottu, ettei konkurssipesällä ole vastaavaa mahdollisuutta luopua konkurssipesää rasittavasta omaisuudesta.

Myös **Norjassa** pesänhoitajalla on konkurssilain nojalla mahdollisuus luopua omaisuudesta, mikäli omaisuudella ei ole pesän kannalta taloudellista arvoa (*abandonering*). Menettelyllisesti luopumistoimen toteutukseen riittää selvityksen perusteella kirjallisen ilmoitus velalliselle luopumisesta ja sen ajankohdasta, jonka myötä kyseinen omaisuus ja siihen liittyvät velvollisuudet siirtyvät takaisin velalliseen hallintaan. Tällaisissa luopumistilanteissa ympäristönsuojelutoimien toteuttamista on voinut Norjassa osaltaan edistää se, että oikeuskäytännössä vahvistuneen tulkinnan mukaan julkisoikeudellisia ympäristövastuita on voitu kohdentaa myös vastuullisen yrityksen emoyhtiöön eräänlaisen vastuun samastamisen tai rinnastamisen kautta. Vastaavanlainen tilanne on käsillä myös Ranskassa, jossa emoyhtiö voi laintasaisen sääntelyn perusteella tietyin rajoituksin joutua vastuuseen konkurssissa olevan tytäryhtiönsä ympäristövelvoitteista.

### 4.3 Eräiden EU-oikeudellisten sekä kansainvälisten velvoitteiden huomioon ottaminen

Hankkeessa tehdyn oikeusvertailun yhtenä tavoitteena on ollut tuottaa tietoja siitä, miten vertailumaiden oikeustilassa on otettu huomioon EU:n oikeuden sekä kansainvälisten velvoitteiden toteutuminen. Näitä seikkoja on tuotu soveltuvin osin esiin osana maakatsausten analyysiä sekä niiden päätelmissä. Hankkeen yhteydessä on todettu, että kyseessä on varsin laaja kokonaisuus, johon esimerkiksi toimimisvelvollisuuden kohdentumisen ohella vaikuttavat myös erilaisten julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden täyttämistä tukevien mekanismien, kuten ympäristövakuuksien, käyttö ja erilaisten tois- ja viimesijaisten vastuujärjestelmien kattavuus. Jälkimmäisiä vastuujärjestelmiä koskevat rahoitusmekanismit eivät ole olleet tässä hankkeessa varsinaisesti selvitettäviä kokonaisuuksia. Tässä aluvuossa kootaan EU-oikeuteen ja kansainväliseen oikeuteen liittyviä havaintoja oikeusvertailusta erityisesti hankkeessa selvitetyn konkurssipesää koskevan julkisoikeudellisen ympäristövastuun näkökulmasta.

Useimmissa vertailumaissa konkurssitilanteita koskeva oikeustila on kehittynyt pääasiassa oikeuskäytännössä. Näin ollen lainvalmisteluaineistosta ei yleensä ole saatu suoraan tietoa, millainen on EU-oikeuden liityntä julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden käsittelyyn konkurssitilanteissa. Tästä poikkeuksena on **Ranska**, jossa hiljattain (loppuvuonna 2023) toteutetussa lainsäädäntöuudistuksessa erityisesti laitosten turvalliseen alasajoon liittyville kustannuksille on säädetty oma etusija velkojien maksunsaantijärjestyksessä. Samalla ympäristövakuuksien käyttöalaa tullaan osin supistamaan, ottaen kuitenkin huomioon EU:n ympäristödirektiiveistä (kuten kaatopaikkadirektiivissä ja kaivannaisjätedirektiivissä)

johtuvat vähimmäisvaatimukset vakuuskattavuudelle. Lainvalmisteluaineistossa tämän sääntelyratkaisun EU-oikeudellisena kehikkona on ilmaistu erityisesti EU:n ympäristörikosdirektiivi (2008/99/EY), sillä uudistuksella on pyritty ratkomaan konkurssitilanteissa ilmeneviä lainvastaisuuksia. Tämän lisäksi velkojen etusijajärjestykseen tehtävien muutosten osalta lainvalmisteluaineistossa on viitattu EU:n maksukyvyttömyysdirektiiviin. Maksukyvyttömyysdirektiivin on kuitenkin todettu jättävän jäsenvaltiolle runsaasti harkintavaltaa velkojen etusijajärjestystä koskeissa kysymyksissä. Esimerkiksi selvityksessä tarkastellussa Ranskan korkeimman hallinto-oikeuden (*Conseil d'Etat*) lainsäädäntöesityksestä antamassa lausunnossa ei ole erikseen kiinnitetty huomiota sääntelymuutosten vaikutuksiin suhteessa muiden EU:n direktiivien, kuten esimerkiksi jätedirektiivin, täytäntöönpanoon. Selvityksessä ei ole ilmennyt, että sääntelyratkaisussa olisi tässä mielessä tunnistettu erityisiä ongelmia EU:n ympäristödirektiiveissä asetettujen vaatimusten täyttämiseksi. Tätä voi osaltaan selittää se, ettei sääntelyratkaisua ole toteutettu tavalla, joka lähtökohtaisesti rajaisi esimerkiksi ympäristöviranomaisten toimivaltuuksia konkurssitilanteissa. Ranskassa viranomaisten valtuudet toimia ympäristön suojaamiseksi erityisesti konkurssitilanteissa ovat näyttäneet verraten kattavina, mikä osaltaan tukee EU-sääntelyssä asetettujen vaatimusten täyttämistä.

Muissa hankkeen EU-vertailumaissa (**Ruotsi, Itävalta, Saksa, Alankomaat**) konkurssitilanteita koskeva oikeustila on kehittynyt pääosin oikeuskäytännössä. Yleisenä havaintona tästä oikeuskäytännöstä voidaan todeta, että EU:n ympäristödirektiivien oikeudellinen merkitys on ilmennyt eri maissa hyvinkin vaihtelevana. Vertailumaista **Ruotsissa** konkurssipesän vastuu toiminnanharjoittajana on uudemmassa oikeuskäytännössä perustettu ympäristökaaren vastuusääntelyyn, jolla osaltaan on pantu täytäntöön muun muassa EU:n ympäristövastuudirektiiviä. Kyseinen direktiivi ja sitä taustoittava aiheuttamisperiaate on myös mainittu tapauksessa, jossa kolme konkurssipesää asetettiin yhteisvastuuseen kaivosten vesienhallinnan ja muiden ympäristönsuojelutoimien järjestämisestä. Ruotsissa viittaukset ympäristövastuudirektiiviin eivät oikeuskäytännössä ole kuitenkaan olleet säännönmukaisia, eikä esimerkiksi omaisuudesta luopumisen rajoittamista ole vastaavin tavoin perustettu tähän direktiiviin.

**Alankomaiden** oikeuskäytännössä pesähoitajan toimimisvelvollisuus – kuten esimerkiksi velvollisuus noudattaa lupaehtoja ja järjestää jätehuolto – on palautunut tämän velvollisuuteen noudattaen kansallista ympäristölainsäädäntöä, jolla monin osin pannaan täytäntöön EU:n ympäristölainsäädännön velvoitteita. Selvityksessä tarkastellussa Alankomaiden oikeuskäytännöstä ei kuitenkaan ole ilmennyt nimenomaisia viittauksia EU:n ympäristölainsäädäntöön. Tuomioistuimet eivät siis ole perustelleet toimimisvelvollisuuden kohdentamista suoranaisesti EU:n direktiiveistä johtuvilla velvoitteilla Alankomaissa. Osaltaan kyse voi olla tuomioistuinten

vakiintuneista argumentaatiotavoista. Selvityksessä tarkastellusta oikeuskäytännöstä ei joka tapauksessa täten ole voitu tehdä kovinkaan pitkälle meneviä päätelmiä EU-sääntelyn vaikutuksesta maan oikeustilaan. Selvityksen yhteydessä tehtyyn tutkimuskyselyyn saaduissa vastauksissa on kuitenkin sinänsä mielenkiintoisella tavalla verrattu pesänhoitajan ympäristölainsäädännön mukaista toimimisvelvollisuutta esimerkiksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679, GDPR) mukaisten velvollisuuksien noudattamiseen konkurssitilanteissa. Toinen asia puolestaan on, että Alankomaissa lainsäädännön kehittäminen ja uudet sääntelyratkaisut voivat antaa EU-oikeuden systematiikalle huomattavaa painoarvoa: tämä on näkynyt esimerkiksi tavassa, jolla ympäristölainsäädännön kokonaisuudistusta (*Omgevingswet*) on rakennettu EU:n ympäristölainsäädäntöä mukailevaksi.

Maavertailussa **Itävalta** ja **Saksa** ovat selvityksessä näyttäneet valtioina, joissa konkurssipesää koskevaa toimimisvelvollisuutta on oikeuskäytännössä lähestytty ennen muuta kansallisen oikeuden piiriin kuuluvana asiana. Osin tätä voi selittää oikeuskäytännön ajankohta, sillä esimerkiksi Itävallassa keskeisiä tuomioistuinratkaisuja on annettu jo ennen maan EU-jäsenyyttä. Itävallassa korkein oikeus on myös lähestynyt julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen liittyvien kustannusten asemaa siviili- ja konkurssioikeuden piirissä, jossa EU-oikeuden merkitys jää vähäisemmäksi. Myöskään Saksan oikeuskäytännöstä ei ole ilmennyt nimenomaisia viittauksia EU:n (ympäristö)direktiiveihin. Saksassa esimerkiksi maaperänsuojelulain mukainen haltijan vastuu, joka lähtökohtaisesti koskee myös konkurssipesää, on kansallista alkuperää.

E erityisenä selvityksen kohteena maavertailussa on ollut EU:n jätedirektiivin mukaisen jätteen haltijan vastuun tulkinta ja merkitys suhteessa toimimisvelvollisuuden kohdentumiseen. Tätä kokonaisuutta maavertailussa on selvitetty paikantamalla jätteen haltijan vastuuta täytäntöönpanevat säännökset kansallisesta lainsäädännöstä sekä kartoittamalla niiden tulkintaa oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa. Tämän kartoituksen pohjalta voidaan todeta, että vertailumaiden (esimerkiksi Ranskan) oikeuskirjallisuudessa konkurssipesää on voitu pitää jätedirektiivissä tarkoitettuna jätteen haltijana. Muutoin vertailumaiden osalta yleisenä havaintona on, että jätedirektiivissä artikuloitu jätteen haltijan vastuu ei näytä nousseen erityisen keskeiseksi vastuuperusteeksi konkurssipesän toimimisvelvollisuutta koskeneessa oikeuskäytännössä. Esimerkiksi Saksassa, jossa konkurssipesän vastuu muutoin on ollut hallintaperusteista, ei selvityksessä ole ilmennyt nimenomaisesti jätteen haltijan vastuuta koskevaa oikeuskäytäntöä. Selvityksen yhteydessä tehtyyn tutkimuskyselyyn saaduissa vastauksissa on kuitenkin sinänsä katsottu, että konkurssipesä voisi olla kansallisessa jätelaissa tarkoitettu jätteen haltija Saksassa.

Edellä esitetystä vertailumaiden yleiskuvasta eroaa kuitenkin **Skotlanti**, jossa pesänhoitajalle konkurssipesän edustajana kuuluva jätehuoltovelvollisuus on perustettu ympäristönsuojelulakiin, jolla osaltaan on pantu täytäntöön EU:n jätedirektiiviä. Tässä vuonna 2018 annetussa ratkaisussa pesänhoitajan jätehuoltovelvollisuutta on nimenomaisesti perusteltu myös EU:n jätedirektiivin tavoitteilla sekä siinä säädetyn jätehuoltovastuun ja aiheuttamisperiaatteen toteuttamisella. Loppulemana ratkaisussa on ollut, että jätehuollosta on tullut huolehtia ja sen kustannukset maksaa ennen varojen jakamista muille velkojille. Skotlannin osalta on kuitenkin huomattava, että vuoden 2020 jälkeen maa ei enää ole kuullut EU:hun. Edellä mainittu ratkaisu on kuitenkin annettu ennen eroa EU:sta.

Vertailumaiden oikeuskäytännössä pesänhoitajan velvollisuus huolehtia pesään kuuluvan jätteen käsittelystä osana pesän selvittämistä on kuitenkin voinut seurata muista ympäristölainsäädännön velvoitteista. Esimerkiksi **Alankomaiden** oikeuskäytännössä pesänhoitajan velvollisuus järjestää jätehuolto on perustettu pesään kuuluvaa laitosta koskevien lupamääräysten noudattamiseen. **Ruotsissa** asema toiminnanharjoittajana perustaa jätehuoltovastuun silloin, kun jätteistä aiheutuva ympäristön pilaantumista tai pilaantumisen riskiä konkurssin aikana. **Itävallassa** konkurssipesän massavelkainen vastuu tulee kyseeseen lähtökohtaisesti silloin, kun jätteestä ympäristölle aiheutuva haitta tai vaara lisääntyy konkurssin aikana. **Ranskan** uudessa sääntelyratkaisussa laitoksen alueella olevien jätteiden käsittely kuuluu laitoksen turvallisuudesta huolehtimiseen, jonka kustannukset ovat konkurssipesän velkaa. **Saksan** osalta selvityksessä on erityisesti pyritty kartoittamaan sitä, miten omaisuudesta luopuminen on suhteutettu EU:n jätelainsäädäntöön. Oikeuskäytännön valossa ja hankkeen yhteydessä tehtyyn tutkimuskyselyyn saatujen vastausten perusteella on syntynyt vaikutelma, että konkurssipesän velalliselle luovuttama omaisuus voisi olla myös jätettä Saksassa. Jätteestä luopumista eli sen siirtämistä velallisen haltuun ei siis näytä pidetyn lähtökohtaisesti EU:n jätedirektiivin vastaisena Saksassa.

Kokoavasti jätedirektiivin mukaisen jätteen haltijan jätehuoltovastuun osalta voidaan todeta, että tämä sääntelykokonaisuus on jäsenvaltioissa pantu täytäntöön vaihtelevin tavoin ja erityisesti konkurssitilanteissa sille annettu painoarvo on vaihdellut huomattavasti. Direktiivissä ilmaistun jätehuoltovastuun normatiivinen merkitys konkurssitilanteissa ei vertailumaissa ole näyttäytynyt yhtenäisenä. Tätä havaintoa voivat osaltaan selittää myös käytössä olevat muut vastuun järjestämisen ja kohdentamisen tavat, ympäristövakuudet sekä toissijaiset vastuun rahoittamisen järjestelmät eri maissa. Jätedirektiivin mukaisena lähtökohtana joka tapauksessa on, että jokin toimintakykyinen taho vastaa jätehuollosta kaikissa tilanteissa.



Kansainvälisten velvoitteiden osalta hankkeen tietotarve on koskenut erityisesti yleisön osallistumista ja vaikuttamista koskevan Århusin sopimuksen huomioon ottamista. Näiltä osin selvityksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole ollut selvittää kattavasti Århusin sopimuksen toimeenpanoa, joka on laaja ja eri maittain vaihteleva kokonaisuus, vaan pyrkimyksenä on ollut tunnistaa sopimuksen toimeenpanon liittymäpinta hallintopakon erityiseen vireillepano-oikeuteen konkurssitilanteissa. Kuten edellä raportin johdannossa (luvussa 1.3.3) on kuvattu, koskee tämä liittymä käytännössä Århusin sopimuksen 9 artiklan mukaista muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa liitteen I mukaisissa toiminnoissa. Tätä kokonaisuutta hankkeessa on selvitetty muun muassa kartoittamalla liittymäpintaa vertailumaiden kansallisesta oikeuskäytännöstä, virallisaineistosta ja lainsoveltamisoppaista sekä Århusin sopimuksen toimeenpanon raportoinnista vertailumaista. Maakatsauksista on tunnistettu vireillepano- tai vastaavia toimintapyyntöjä koskevia säännöksiä vertailumaiden keskeisistä ympäristölaeista.

Yleisenä havaintona näiltä osin on, ettei konkurssiin asettaminen näytä lähtökohtaisesti vaikuttavan kolmansien oikeuteen tehdä ympäristölakien mukaisia vireillepanoaloitteita tai vastaavia toimintapyyntöjä viranomaisille. Mitään varsinaista konkurssia koskevaa erityissääntelyä ei näiltä osin ole vertailumaista tunnistettu. Tätä kautta mahdollisesti tehtävät toimenpiteet ja näin toteutuva oikeussuoja on tapauskohtaista ja riippuu ympäristövastuuta toteuttavan järjestelmän kokonaisuudesta, johon kuuluvat myös esimerkiksi edellä mainitut ympäristövakuudet ja toissijaiset vastuun rahoittamisen järjestelmät. Kaiken kaikkiaan kovin yleistäviä päätelmiä kolmansien oikeussuojan toteutumisesta vertailumaissa on selvityksen perusteella näin ollen hankala tehdä.

Århusin sopimuksen toimeenpanon näkökulmasta yleisenä havaintona voidaan kuitenkin todeta, ettei kysymys konkurssipesää koskevan ympäristövastuun sekä kolmansien muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden liittymästä näytä vertailumaissa pintaautuneen erityiseksi oikeudellisen keskustelun aiheeksi. Tätä voi osaltaan selittää se, ettei vertailumaissa ole toteutettu tai harkittu sellaista lainsäädäntöratkaisua, jolla julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden käsittely konkurssissa ratkaistaisiin kattavasti. Århusin sopimuksen ja konkurssitilanteiden liittymä voi myös näyttäytyä vertailumaissa hyvin erilaisena, sillä sopimuksen toimeenpanon tavat eri maissa vaihtelevat huomattavasti. Eri maissa sopimuksen toimeenpanoa ei siis välttämättä ole kytketty aivan Suomessa omaksutun kaltaiseen, eri ympäristölakeihin sisältyvään erityiseen vireillepanoon. Tällöin myös kytkentä konkurssitilanteissa kohdennettaviin ympäristölakien mukaisiin vastuisiin voi jäädä etäisemmäksi.

## 4.4 Muut julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden täyttämistä konkurssitilanteissa tukevat mekanismit

Tähän alalukuun 4.4 on koottu yksittäisiä poliittisen, taloudellisen ja oikeudellisen ohjauksen keinoja, joilla voidaan tukea julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden täyttämistä konkurssitilanteissa. Keinot on poimittu eri vertailumaista kuvaamaan sitä, että konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun selkiyttämisen ohella ympäristöä on tärkeä suojata muillakin keinoilla. Esiteltävä keinovalikoima sisältää pääosin myös Suomessa käytössä olevia mekanismeja, joita voidaan edelleen kehittää ympäristön suojan parantamiseksi. Näillä keinoilla ei voida kuitenkaan kokonaan poistaa konkurssitilanteissa aktualisoituvia vastuuongelmia, sillä keinot soveltuvat vain osaan niistä konkurssitilanteista, joissa julkisoikeudellinen ympäristövastuu voi ajankohtaistua. Esimerkiksi ympäristövakuuksien käyttöalaa voi olla haastavaa kasvattaa niin laajaksi, että se tosiasiaa sisältäisi niin toiminnan odotetut kuin odottamattomatkin ympäristövaikutukset hyvin kattavasti. Silti esiteltävillä muilla mekanismeilla on oma merkityksensä ympäristöä suojaavan sääntelyn kokonaisuudessa, sillä niillä voidaan myös edistää ympäristön pilaantumista ehkäisevää eri tahojen ennalta varautumista.

Alaluku alkaa katsauksella eri vertailumaista kartoitettuihin ympäristövakuuksiin, minkä jälkeen kuvataan vertailumaiden ympäristölainsäädännössä nimettyjä muita (toissijaisia) vastuutahoja sekä hankkeen rajauksen vuoksi vain lyhyesti ympäristövastuun viimesijaisia rahoittamisen järjestelmiä, joihin on luettu myös ympäristöä suojaavien viranomaistoimien rahoittaminen yleisin budjettivaroin.

### 4.4.1 Ympäristövakuudet

Tässä hankkeessa ympäristövakuuden käsite on omaksuttu tarkoittamaan sellaisia vakuuksia, joiden tarkoituksena on turvata ympäristölainsäädännön mukaisten ympäristöä yleisenä etuna suojelevien toimenpiteiden toteuttaminen tilanteessa, jossa niistä vastuussa ollut vakuuden asettanut taho ei niitä itse kykene toteuttamaan. Ympäristövakuudella voidaan näin varmistaa vastuutahon julkisoikeudellisen ympäristövastuun toteutuminen myös konkurssissa. Ympäristövakuuden käsitteeseen mahtuu laaja valikoima erilaisia instrumentteja ja niiden käyttöala (millaisilta toimijoilta vakuutta vaaditaan ja millaisia toimia vakuuksilla katetaan) vaihtelee huomattavasti vertailumaittain. Esimerkkejä löytyy monenlaisista sellaisista ympäristövakuuksista, joita vastaavia järjestelyjä ei Suomessa ole käytössä. EU:ssa kuitenkin tietyt ympäristödirektiivit (erityisesti kaatopaikkadirektiivi sekä kaivannaisjätedirektiivi) asettavat ympäristövakuuksien käyttöalalle tiettyjä vähimmäisvaatimuksia.

**Ruotsissa** ympäristövakuuksista on ns. yleissäännös ympäristökaassa. Kyseisen säännöksen sanamuodot viittaavat riskiperusteiseen sääntelytapaan, jossa vakuuden voidaan edellyttää kattavan toiminnassa mahdollisesti tarvittavista puhdistamis- ja kunnostamistoimenpiteistä syntyvät kustannukset. Selvityksen perusteella ympäristövakuutta voidaan säännöksen nojalla vaatia hyvin monenlaista toimintaa harjoittavilta toiminnanharjoittajilta ja monenlaisia toimia varten. Esimerkiksi toiminnanharjoittajilta, jotka varastoivat ympäristölle riskialttiita aineita (kemikaa-leja) näiden jätehuollon kustannusten kattamiseksi, tuulivoimatuotantoa harjoittavilta toiminnanharjoittajilta voimaloiden jälkihoitokustannusten kattamiseksi sekä teollisuuslaitoksilta mahdollisen maaperän puhdistustarpeen kustannusten kattamiseksi. Vakuustarpeen määrittelyssä lupaviranomaisen harkintavalta on lähtökohtaisesti suuri, mutta joillekin toiminnoille (kuten edellä mainituille kaatopaikoille ja kaivoksille) vakuuden vaatiminen on kuitenkin säädetty pakolliseksi. Selvityksen perusteella ympäristövakuuksien käyttöönottoa esimerkiksi konkurssitilanteissa ei Ruotsissa ole erikseen säännelty, vaan vakuuksien realisointikäytäntö perustuu viranomaisoppaiden ohjeisiin. Niissä on kuvailtu vakuuden realisointia myös tilanteissa, joissa konkurssipesä velvoitetaan toimenpiteisiin. Ohjeisiin sisältyvässä esimerkkipäätöksessä toimenpiteet on tällöin voitu osin rahoittaa realisoimalla niitä varten asetettu vakuus.

Laajasta käyttöalastaan huolimatta ympäristövakuudet ovat kuitenkin monissa käytännön tilanteissa osoittautuneet Ruotsissa riittämättömiksi. Erityisesti kaivoksia silmällä pitäen vakuussääntelyä on viime vuosina pyritty kehittämään kattavamaksi, muun muassa tarkentamalla vakuuden asettamista ja suuruuden määrittämistä koskevia ympäristökaaren säännöksiä.

**Alankomaissa** ympäristövakuuksista on säädetty keskeisissä ympäristölaeissa (kuten ympäristön suojelun valvontaa ja täytäntöönpanoa koskevassa laissa ja maaperänsuojelulaissa), joissa niiden käyttöala näyttyy varsin laajana, sillä lain sanamuotojen perusteella niillä voidaan varautua myös ennakoimattomiin vahinkotyyppisiin haittavaikutuksiin. Myös ympäristöhallintolaissa on säädetty julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kustannuksiin varautumisesta, kuten kaatopaikkojen rahoitusvakuusjärjestelmästä. Sääntelyn piiriin kuuluvat kaatopaikat maksavat maakuntien aluehallintoviranomaisille jälkihoitomaksua, jonka viranomaisen rahastoi erityisiin kaatopaikkojen jälkihoitorahastoihin.

Vastaavasti **Itävallassa** ympäristölainsäädännön eri sektorilaeissa on säädetty ympäristövakuuksista liittovaltion ja myös osavaltioiden tasolla. Osavaltioiden ympäristönsuojelulainsäädännön, myös esimerkiksi luonnonsuojelulainsäädännön, mukaan luvassa voidaan tapauskohtaisesti edellyttää vakuutta kattamaan tiettyjen toiminnan johdosta tarvittavien toimenpiteiden kustannuksia. Selvityksen

yhteydessä tehdyn tutkimuskyselyn vastauksissa on painotettu ympäristövakuuk-  
sin toteutettavaa ennalta varautumista. Myös **Ranskassa** ympäristövakuuksia on  
ympäristökaaren nojalla vaadittu toiminnanharjoittajilta EU:n ympäristödirektiivien  
(erit. kaatopaikka- ja kaivannaisjätedirektiivien) minimivaatimuksia katta-  
vammin. Ympäristövakuuksilla katetaan esimerkiksi ympäristökaaren mukaisia  
laitosten lopettamisen ja jälkihoidon kustannuksia. Ranskassa hiljattain toteute-  
tussa lainsäädäntöuudistuksessa (*industrie verte*) ympäristövakuuksien määrää on  
kuitenkin suunniteltu vähennettäväksi. Ajatuksena on, että konkurssitilanteissa  
ympäristövakuuksia varmempi ja tehokkaampi tapa laitoksen turvallisesta alas-  
ajosta huolehtimiseen voisi olla näiden velvoitteiden kustannuksille (kustannus-  
vastuulle ja kustannuskorvausvastuulle) säädetty korkea etusija velkojien  
maksunsaantijärjestyksessä.

**Kanadassa** provinseissa on käytössä monenlaisia ympäristövakuuksia eri tarkoi-  
tuksiin, ja Suomen tavoin esimerkiksi yksityisiltä jätettä käsitteleviltä toimijoilta  
edellytetään yleensä jonkinlaista taloudellista vakuutta jätehuoltovelvoitteiden  
täyttämisen varmistamiseksi. Eräissä provinseissa vakuusjärjestelmien kehittä-  
minen on suuntautunut erityisesti ympäristövakuuksiin, joilla katetaan kaivos-,  
öljy- ja kaasutoimialalla tarvittavia ympäristön ennallistamistoimia. Tällaiset pro-  
vinssien ylläpitämät vakuusjärjestelmät ovat keskeinen osa toiminnanharjoitta-  
jien maksuvaikeuksiin ja konkurssitilanteisiin varautumista. Esimerkiksi Albertassa  
ja Saskatchewanissa on ollut käytössä vakuusjärjestelmä, joka perustuu toiminnan-  
harjoittajien säännölliseen raportointiin ja viranomaisen tämän perusteella toteut-  
tamaan riskiarviointiin ja vakuusvaatimuksiin. Tällöin vakuuksia ei välttämättä  
tarvitse asettaa heti toiminta aloitettaessa eikä niitä välttämättä ole tarkoitettu kat-  
tamaan ennakoimattomia tai äkillisiä ympäristövahinkoja. Käytännössä vakuudet  
ovat monissa tilanteissa osoittautuneet riittämättömiksi suhteessa ympäristö-  
velvoitteiden täyttämisen tosiasiallisiin kustannuksiin. Tällaisina ympäristövakuuk-  
sina vaadittujen summien riittävyttä on toistuvasti kyseenalaistettu Kanadassa.

#### 4.4.2 Ympäristölainsäädännön muut (toissijaiset) vastuutahot

Ympäristölainsäädännössä nimetyt muut vastuutahot ovat esimerkiksi pilaantu-  
neen alueen tai jätteen sijaintikiinteistön haltijoita, joille ympäristölainsäädännössä  
on myös asetettu tähän asemaan perustuva velvollisuus toimia ympäristön hyväksi.  
Suomessa tällaisia velvoitteita on esimerkiksi Jätel 28 §:ssä, jonka mukaan kiinteis-  
tön haltija on toissijaisesti vastuussa jätehuollon järjestämisestä sekä YSL 133 §:ssä,  
jonka nojalla toissijaisesti alueen haltija ja viimesijaisesti kunta on velvollinen puh-  
distamaan pilaantuneen maaperän. Vastaavia säännöksiä, joissa vastuu on kohdis-  
tettu maanomistajaan taikka kiinteistön haltijaan, on myös monen vertailumaan

lainsäädännössä, joskin soveltamisala ja muotoilun yksityiskohdat voivat erota paikoin merkittävästikin. Vastuu on tyypillisesti toissijaista varsinaiseen aiheuttajaan, kuten konkurssivelalliseen toiminnanharjoittajaan nähden, mutta paikoin muiden vastuutahojen vastuu voi olla myös rinnakkaista. Viimesijainen vastuu jätteidensä poistamisesta tai maaperän puhdistamisesta kuuluu useissa vertailumaissa jollain tapaa julkisyhteisölle (esimerkiksi sijaintipaikan kunnalle tai alueelliselle viranomaiselle).

**Ruotsissa** ympäristövahinkoja koskevassa ympäristökaaren sääntelyssä alueen haltijalle on säädetty toissijainen vastuu tietyissä tilanteissa, joissa puhdistamisen kustannuksia ei saada perityksi vastuulliselta toiminnanharjoittajalta. Vastuun edellytyksenä on, että alueen haltija tiesi tai tämän olisi tullut tietää pilaantumisen alueen hankkiessaan. Lain esitöiden mukaan vastuusäännöksellä pyritään ohjaamaan toimijoita selvittämään pilaantumista sekä varautumaan puhdistamiskustannuksiin jo alueita hankkiessaan. Säännöksessä tai sen perusteluissa ei kuitenkaan ole erikseen mainittu konkurssia eikä selvityksen yhteydessä ole havaittu, että konkurssi yleisseuraantona olisi johtanut konkurssipesän vastuuseen ko. säännöksen nojalla.

**Alankomaissa** erityisesti maaperän puhdistamisvastuun sääntely on monimutkainen kokonaisuus, johtuen muun muassa puhdistamissääntelyn ajallisesta soveltuvuudesta. Toissijaisten vastuutahojen piiriin kuuluvat maanomistaja, vuokraoikeuden haltija ja aivan viime kädessä myös julkishallinto. Vastuu pilaantuneen maaperän puhdistamisesta voidaan tietyin edellytyksin kohdentaa esimerkiksi maanomistajaan. Edelleen alueellinen viranomainen voi olla velvollinen ryhtymään tarpeellisiin maaperän tutkimus- ja kunnostustoimiin. Myös **Saksassa** useille eri tahoille kohdennettavissa olevasta vastuusta on säädetty erityisesti maaperänsuojelulaissa. Vastuu pilaantumisen ehkäisemisestä ja puhdistamisesta voi kohdistua pilaantumisen aiheuttajan ohella myös alueen omistajaan ja (tietyin edellytyksin) entisen omistajaan sekä vuokralaiseen. Myös maan omistavan yhtiön osakkeenomistaja voi tiettyjen vilpillisyyttä osoittavien olosuhteiden johdosta olla vastuussa. **Itävallassa** maanomistajalla on liittovaltion jätelain nojalla toissijainen velvollisuus alueen jätehuollon järjestämiseen ja kunnalla puolestaan viimesijainen jätehuoltovastuu. Tämän lisäksi vastuu ympäristön pilaantumisen on useissa tapauksissa perustunut vesilain sääntelyyn, jonka mukaan vastuu vesistöihin kohdistuvan pilaantumisen poistamisesta voi toissijaisesti kuulua maanomistajalle.

Myös **Ranskassa** eri tahojen mahdollinen toissijainen toimimisvelvollisuus liittyy erityisesti jätteisiin ja maaperän puhdistamiseen. Oikeuskäytännön perusteella kiinteistön haltijalle voi syntyä toissijainen vastuu huolehtia kiinteistöllä sijaitsevien jätteidensä huollosta erityisesti silloin, jos haltijan katsotaan jollain tapaa omalla

toiminnallaan myötävaikuttaneen jätteistä aiheutuvan ympäristöhaitan syntymiseen alueellaan. Ranskan erityispiirteenä on myös ympäristökaareen kuuluva yrityksen emoyhtiön ulotettu vastuusääntely, jonka mukaan konkurssissa olevan tytäryhtiön emoyhtiö, joka on myötävaikuttanut ympäristöongelman syntyyn, voi joutua vastaamaan tytäryhtiön vastuulle lähtökohtaisesti kuuluvista ympäristön puhdistamisen kustannuksista. Vastuu ei ulotu kuitenkaan kaikenlaisiin julkisoikeudellisiin ympäristövelvoitteisiin, vaan sillä on pyritty varmistamaan erityisesti ympäristökaareissa tarkoitettujen laitosten lopettamista koskevien velvoitteiden täyttäminen konkurssitilanteissa. Vastuuseen perustuvan kanteen emoyhtiötä vastaan voi nostaa pesänhoitaja, syyttäjä tai asianomainen ympäristöviranomaisen. Tämän lisäksi vastuuta on kanavoitu emoyhtiölle erityisesti tuulipuistojen lopettamiseen ja jälkihoitoon liittyvistä kustannuksista. Näiltä osin ympäristökaareissa on säädetty, että tytäryhtiön konkurssitilanteissa emoyhtiö vastaa tytäryhtiön ope-roimien tuulipuistojen purkamisesta ja alueiden kunnostamisesta. Tämän sovel-tuminen ei edellytä emoyhtiön tuottamusta, vaan se syntyy suoraan toiminnan lopettamisen ja kunnostustarpeen aktualisoitumisen myötä.

**Kanadassa** ympäristölaeissa asetettujen toimintavelvoitteiden kohdentuminen voi vaihdella maan eri osissa suuresti, sillä ympäristölainsäädännön toimivaltuudet kuuluvat pääasiassa provinseille. Provinssien viranomaiset voivat olla toimivaltaisia osoittamaan toimintavelvoitteita laajallekin piirille käytännössä sen mukaan, millä taholla on parhaat edellytykset ympäristön pilaantumisen torjumiseksi. Tyypillisesti vastuu esimerkiksi pilaantuneen maaperän puhdistamisesta tai vanhan pilaan-tuneen alueen kunnostamisesta voi provinssien ympäristölainsäädännössä joka tapauksessa kohdistua varsin laajaan joukkoon: niin nykyinen kuin edellisetkin maa-alueen omistajat tai muut aluetta hallussaan pitävät tahot voivat mahdollisesti jou-tua puhdistusvastuuseen nk. vastuuhenkilöinä (*responsible persons*).

Lisäksi erityisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia omaavalla toimialoilla (kuten öljyn- ja kaasunporaus) on provinssien ympäristölainsäädännössä toteutettu sääntelyratkaisuja, joissa toiminnanharjoittajaksi luettavien tahojen piiriä laajen-nettu niin kutsuttuihin toiminnan edunsaajiin (*working interest participants*), joista pidetään erityistä rekisteriä. Käytännössä kyse on siis järjestelystä, jossa edunsaaja-asemaan rekisteröidyt yrityksen rahoittajat (ja näin myös velkojat) on säädetty vastuullisiksi ao. toimintaan liittyvien ympäristövelvoitteiden kustannuksista, jos asianomainen yritys laiminlyö vastuunsa. Tilanteessa, jossa toiminnanharjoittaja-yritys ei kykene huolehtimaan kunnostamisvastuistaan, voivat nämä yrityksen rekis-teröidyt edunsaajat tahot järjestää kunnostamistoimien käytännön toteutuksen erityisen toimialan rahoittaman puhdistamisyhteisön (ks. luvussa 4.4.3 kuvattava *Alberta Oil and Gas Orphan Abandonment and Reclamation Association*) kanssa toteutettavalla sopimusjärjestelyllä.

### 4.4.3 Ympäristövastuun viimesijaiset rahoittamisen järjestelmät

Viime kädessä, kun esimerkiksi konkurssipesän varat eivät riitä kattamaan julkis-oikeudellisten ympäristövelvoitteiden kustannuksia, voidaan toimenpiteitä rahoittaa erityyppisistä nk. toissijaisen (viimesijaisen) vastuun järjestelmistä. Tähän voidaan lukea myös yleinen valtion budjettirahoitus viimesijaisena ympäristön kunnostamisen rahoituslähteenä.

**Ruotsissa** valtio rahoittaa kunnostustoimintaa budjetin kautta erilaisista määrärahoista, joista osa on pysyvästi varattu ympäristötarkoituksiin ja osa on varattu tiettyihin lyhytaikaisiin käyttötarkoituksiin kuten aluekehityshankkeisiin. Selvityksen perusteella maassa ei enää nykyisin ole toiminnassa lainsäädäntöön perustuvia budjetin ulkopuolisia toissijaista vastuuta rahoitettavia rahasto- tai vakuutusjärjestelmiä taikka erityisiä pilaantuneen ympäristön puhdistamistoimintaan tarkoitettuja veroja tai maksuja, joilla koottaisiin varoja esimerkiksi tiettyjen riskialttiiden toimialojen toiminnanharjoittajilta käytettäväksi nimettyyn tarkoitukseen. Omaisuudesta luopumisen jälkeiseen ympäristön kunnostamisen rahoittamista koskeviin järjestelyihin palataan erikseen jäljempänä.

**Itävallassa** erityisesti nk. vanhojen pilaantuneiden alueiden kunnostamista rahoitetaan osana julkishallinnon budjettia operoitavasta *Altlastenbeitrag*-järjestelmästä. Puhdistamisen rahoitus kerätään jätettä käsitteleviltä toimijoilta jäteveron tyypisen maksun muodossa. Muutoin Itävallassa ei ole tunnistettu erityisiä vahinkorahaston tai pakollisen vakuutuksen kaltaisia järjestelmiä, vaan käytännössä tärkein viimekätinen rahoituslähde puhdistus- ja ennallistamis- ym. toimille vaikuttaa olevan liittovaltion budjetti. Myös **Ranskassa** valtio voi harkinnanvaraisesti kattaa torjunta- ja muita kuluja tilanteissa, joissa mitään muuta toimintakykyistä vastuutahoa ei ole osoitettavissa. Nämä tilanteet voivat koskea esimerkiksi pilaantuneen maaperän puhdistamista tai jätehuollon järjestämistä, ja tyypillisesti toimiva taho on ADEME valtion viranomaisena.

**Alankomaissa** puolestaan on toteutettu erinäisiä toimialakohtaisia vastuunrahoitusjärjestelmiä. Esimerkkeinä voidaan mainita polttoaineen jakeluasemien toiminnanharjoittajien yhteinen vakuusrahasto CoFiZe (*Collectief Financieel Zekerheidsfonds*), josta tarpeellisten maaperän puhdistamistoimien kustannuksia voidaan rahoittaa konkurssitilanteissa. **Saksasta** puolestaan yhtenä toimialakohtaisena järjestelmänä on tunnistettu kaivosyhtiöiden toimesta perustettu erityinen kaivosvahinkorahasto (*Bergschadensausfallkasse*, BSAK), jonka säädösperusta on liittovaltion kaivoslaissa.

**Kanadassa** on olemassa erityyppisiä rahastoja ja muita mekanismeja, joiden rahoitus perustuu toiminnanharjoittajilta kollektiivisesti kerättyihin maksuihin. Provinssit ylläpitävät erityyppisiä järjestelmiä, joiden painopiste vaihtelee tarpeiden mukaan; esimerkiksi Albertassa toimii erityinen öljy- ja kaasukaivoja kunnostava yhteisö, jonka tehtävänä on viimesijaisesti huolehtia öljy- ja kaasukaivojen vaarattomaksi tekemisestä ja kunnostamisesta (*Alberta Oil and Gas Orphan Abandonment and Reclamation Association*). Yhteisön rahoitus perustuu pääasiassa öljy- ja kaasutoimialan toimijoilta perittävään maksuun (*orphan levy*). Provinssien ympäristölainsäädännössä on myös yksittäisiä toimivaltasäännöksiä, joiden nojalla viranomaisen voi ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin ympäristön kunnostamiseen tarvittavan rahoituksen keräämiseksi.

## 4.5 Oikeustilassa tunnistetut kehittämisen tarpeet, tavoitteet ja suunnitelmat

Maavertailun yleisenä havaintona on, että kaikissa vertailumaiksi valituissa valtioissa julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden käsittely konkurssitilanteissa on jollain tapaa todettu haastavaksi kokonaisuudeksi. Useimmissa maissa konkurssi- ja ympäristölainsäädännön keskenään risteävät ja ristiriitaan asettuvat tavoitteet on laajalti tunnistettu sekä oikeuskirjallisuudessa, -käytännössä että myös osana konkurssimenettelyjen viranomaisvalvontaa. Useimmissa vertailumaissa ympäristö- ja konkurssioikeuden keskenään risteäviä intressejä ei toistaiseksi ole pyritty tasapainottamaan lain tasolla, vaan oikeustila on jäänyt kehittymään pitkälti oikeuskäytännössä. Monissa vertailumaissa on kuitenkin todettu tarve selkiyttää julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kohtelua konkurssitilanteissa myös lainsäädäntöteitse.

Vertailumaista on myös tunnistettu erinäisiä selvitys- ja lainsäädäntöhankkeita, joilla julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden rahoitusta pyritään vahvistamaan kursseissa. Huomionarvoista on, että näiden hankkeiden painopisteet vaihtelevat merkittävästikin eri vertailumaiden välillä.

Oikeusvertailun perusteella vertailumaista erityisesti **Ruotsissa** ja **Itävallassa** on painotettu ympäristövakuuksien merkitystä konkurssitilanteisiin varautumisessa. Näissä maissa oikeustilan kehittämisessä on suuntauduttu ja todennäköisesti myös jatkossa suuntaudutaan erityisesti ympäristövakuusjärjestelmän kehittämiseen. Tätä varautumisen tapaa on suosittu myös EU:n tasolla, jossa erityisesti ympäristövastuudirektiivissä tarkoitettujen rahoitusvakuusjärjestelyjen sekä kaivannaisjätedirektiivin



mukaisen rahoitusvakuusvaatimuksen yhteydessä on tehty runsaasti selvitys- ja kehitystyötä. Tämä työ on liittynyt muun muassa vakuuksien määrittämisessä käytettävien laskentatapojen kehittämiseen.

**Ranska** on puolestaan esimerkki maasta, jossa oikeustilan kehittämisen suunnitelmat ovat edellä todettuun nähden hyvin erilaiset. Ranskassa hiljattain voimaantulleen lainsäädäntöuudistuksen myötä ympäristövakuuksien järjestelmää on tarkoitus osin purkaa, sillä tilalle on säädetty tietyille julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen kuuluvien toimien kustannuksille varsin korkea etusija velkojien maksunsaantijärjestyksessä. Nämä toimet liittyvät konkurssipesän pesähoitajan toteuttamiin toimiin, joilla ympäristölainsäädännön tarkoittama laitos suljetaan turvallisesti sekä tätä koskeviin viranomaisen teettämistöimiin, joilla tähdätään lainmukaiseen ympäristötilan suojeluun. Sen sijaan esimerkiksi **Saksasta** ei ole selvityksessä tunnistettu vireillä olevia tai suunniteltuja lainsäädäntöhankkeita, jotka koskisivat julkisoikeudellisten ympäristövastuiden aseman selkiyttämistä konkurssitilanteissa. Myöskään **Kanadasta** ei selvityksen ajankohtana ole vireillä tai suunnitteilla konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta nimenomaisesti koskevia lainsäädäntöhankkeita. Erityisesti viimeaikaisen korkeimman oikeuden oikeuskäytännön myötä tarve oikeustilan selkiyttämiseksi on kuitenkin laajalti tunnistettu oikeuskirjallisuudessa ja muissa asiantuntijapuheenvuoroissa Kanadassa.

**Alankomaissa** viime aikojen merkittävin lainsäädännön kehitysaskel ympäristöhallinnon näkökulmasta on ympäristölainsäädännön kokonaisuudistus (*Omgevingswet* ja sitä tarkentavat asetukset), jossa ympäristölainsäädäntöä kootaan yhtenäisemmäksi ja pitkälti EU:n ympäristölainsäädännön rakenteita noudattavaksi kokonaisuudeksi. Erityisesti konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskien erityisiä lainsäädäntöhankkeita ei kuitenkaan ole ollut vireillä. Alankomaissa julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden käsittely konkurssissa näyttäisi siis myös jatkossa perustuvan pitkälti oikeuskäytännössä tehtyihin tulkintoihin konkurssi- ja ympäristölainsäädännöstä. Pesähoitajan ja konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu näyttäytyy niissä Suomen näkökulmasta varsin kattavana.

## 5 Julkisoikeudellisen ympäristövastuun sääntely Suomessa: vaihtoehtoiset mallit ja niiden arviointi

### 5.1 Sääntelyvaihtoehtojen tuottamisen ja arvioinnin lähtökohdat

Tässä luvussa kehitetään vaihtoehtoisia sääntelyn malleja tukemaan konkurssitilanteiden julkisoikeudellisen ympäristövastuusääntelyn järjestämistä Suomessa. Sääntelymallien tarkastelu ja arviointi pohjautuvat aiemmissa luvuissa koottuun tietoon käsitteistä, sääntelyn nykytilasta Suomessa ja oikeusvertailusta. Hankkeen yleisten tavoitteiden mukaisesti analysoidaan erilaisia ratkaisuja ympäristöoikeudellisten ja konkurssioikeudellisten tavoitteiden yhteensovittamiseksi sekä arvioidaan erilaisia sääntelyn toteuttamisen malleja ja niiden vaikutuksia. Sääntelymallien tarkastelua ja arviointia tehdään kauttaaltaan yleisellä, abstraktilla tasolla, sillä julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen perustuvien toimimisvelvollisuuksien yksityiskohtainen sisältö, laajuus, soveltamisala ja niiden aiheuttaman kustannustaakan kohdentuminen konkurssitilanteissa tarkentuvat vasta myöhemmin kansallisen lainvalmistelun yhteydessä.

Konkurssitilanteisiin soveltuvan julkisoikeudellisen ympäristövastuusääntelyn kehittämisen tavoitteena on selkeyttää nykyistä oikeustilaa ja vähentää sellaisia tilanteita, joissa ympäristövastuut jäävät erityisesti oikeustilan aukkojen tai sääntelyn epäselvyyden takia hoitamatta. Tämän selvityshankkeen kehittämisen kohde on ymmärrettävä osana laajempaa sääntelykokonaisuutta, jonka avulla voidaan vaikuttaa siihen, miten ja miksi yritykset päätyvät konkurssiin ja missä määrin niissä jää hoitamatta ympäristövastuita. Laajempaan sääntelykokonaisuuteen kuuluvat muun muassa yritysten itsesääntelyn, kestävän rahoituksen ja ylipäättään rahoitussektorin erilaiset sääntelykeinot sekä standardit. Myös ympäristöviranomaisten käytössä olevilla hallinnollisioikeudellisilla keinoilla, kuten luvilla, lupiin liittyvillä toiminnanharjoittajan ympäristövakuuksilla sekä erinäisellä muilla toiminnan ennako- ja jälkivalvonnalla ja ohjauksella, voidaan ehkäistä ja ratkaista joitakin toiminnanharjoittajan konkurssiin asettamisen seurauksena syntyviä julkisoikeudellisten ympäristövastuiden hoitamisen ongelmatilanteita. Lisäksi tarpeellisia ympäristönsuojelutoimia voidaan rahoittaa eräiltä osin toissijaisista

vastuunrahoitusjärjestelmistä. Näitä konkurssipesän julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen vaikuttavia sääntelyn osatekijöitä olisi kehitettävä osana toimivan sääntelyjärjestelmän kokonaisuutta.

Julkisoikeudellisia ympäristövastuita voitaisiin periaatteessa viimesijaisesti rahoittaa konkurssitilanteissa myös ympäristövahinkorahaston soveltamisalaa kehittämällä. Käytännössä tämä muutos voisi kuitenkin olla vaikeaa, sillä sen jälkeen rahastoa rahoittavat tahot korvaisivat rahaston enimmäismäärän rajoissa nykyistä laajemmin julkisoikeudellisia ympäristövastuita konkurssitilanteissa. Ympäristövahinkorahastoa ei myöskään ole tarkoitettu kattamaan tavanomaisessa toiminnassa aiheutuvien tai aiheutuneiden ympäristöhaittojen poistamista, mitä rahaston käyttöalan laajentaminen voisi ilman huolellista arviointia tarkoittaa.<sup>89</sup> Tästä syystä ympäristövahinkorahaston käyttöalan laajentaminen olisi vaikutuksiltaan monessa suhteessa erillistä selvitystä edellyttävä varsin merkittävä muutos. Muutoksen jälkeenkin erittäin laajoissa ja pitkäaikaista hoitoa edellyttävissä ympäristövahingoissa saattaisi olla edelleen tarpeen turvautua lopulta valtion budjettirahoitukseen niistä aiheutuneiden kustannusten korvaamiseksi.

Jatkossakin esiintyy konkurssitilanteita, joissa ympäristövakuudet eivät riitä kattamaan tarvittavien ympäristöä suojaavien toimenpiteiden rahoitusta, viranomaisvalvonta ei estä ennalta velallisen ympäristövastuiden laiminlyöntiä taikka toissijainen vastuujärjestelmä tai viimesijainen rahoitusjärjestelmän soveltamisala ei kata kaikkia syntyneitä ympäristövastuutilanteita. Se, että näillä muillakin keinoilla pyritään konkurssitilanteissa ilmenevien ympäristöhaittojen ehkäisyyn, ei poista tarvetta selkiyttää julkisoikeudellisen ympäristövastuun kohdentumista ja jakautumista konkurssitilanteissa. Edellä kuvatusta laajemmasta sääntelykokonaisuudesta keskitytään tässä luvussa tarkastelemaan vain konkurssipesän toimimisvelvollisuuden ulottuvuuksia sääntelymallien avulla. Konkurssipesän toimimisvelvollisuuden laajuus tai suppeus määrittää samalla välillisesti muiden mahdollisten tahojen julkisoikeudellisen ympäristövastuun ulottuvuutta.

Jäljempänä tässä luvussa esitettävät ja arvioitavat sääntelymallit eivät sellaisinaan ole tarkoitettu lainsäädäntöön sisällytettäväksi. Ne perustuvat vaihtoehtoihin, jotka on muodostettu ottaen huomioon yhtäältä Suomen nykyinen konkurssitilanteiden ympäristövastuita koskeva oikeustila sekä toisaalta hankkeen oikeusvertailussa osiossa kootut havainnot vertailumaiden oikeustilasta. Mallien taustalle on

<sup>89</sup> Ks. rahastosta maksettavien torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamisesta viranomaiselle erityisesti Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövahinkorahastosta ja siihen liittyviksi laeiksi 183/2022 vp, s. 115–119.

tunnistettu vuoden 2018 konkurssilain uudistamisen tavoite siitä, että Suomen lain-säädäntö olisi tulevaisuudessa selkeämpi sen suhteen, miltä osin konkurssipesällä on toimimisvelvollisuus ja sitä seuraava kustannusvastuu julkisoikeudellisista ympäristövastuista.<sup>90</sup>

Hankkeen selvitystyön rajausten mukaisesti sääntelymallien tarkastelu toteutetaan konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun, tarkemmin sanottuna toimimisvelvollisuuden ja sen laajuuden tunnistamisen kautta. Tämä tarkastelu on tehtävä pesän varallisuustilanteesta riippumatta. Ensimmäisenä sääntelymallien tarkastelussa arvioitavana kysymyksenä on vastuun kohdentaminen, eli asetetaanko pesälle ylipäätään toimimisvelvollisuutta. Toiseksi on tunnistettava tällaisen vastuun laajuus, jolla on vaikutusta osaltaan konkurssipesän käytössä oleviin varoihin sekä muiden tahojen toissijaisiin ja viimesijaisiin ympäristövastuisiin. Valitut kolme sääntelymallia kuvaavat eri tapoja määritellä konkurssipesän toimimisvelvollisuuden ulottuvuus. Kun toimimisvelvollisuus kohdentuu konkurssipesään, sen toimeenpanon yhteydessä joudutaan kolmanneksi kysymään, onko pesässä varoja vai ei, eli kykeneekö pesä täyttämään velvollisuuteen liittyvät kustannus- ja kustannuskorvausvastuut.

Jäljempänä esitettävien sääntelymallien muotoilun lähtökohtana on tilanne, jossa konkurssipesä voi täyttää toimimisvelvollisuutensa ja pesässä varoja on käytävissä julkisoikeudellisen ympäristövastuun kattamiseen kokonaan tai osittain. Konkurssipesän jatkaessa velallisen liiketoimintaa sen on jo nykyisin vastattava liiketoiminnan julkisoikeudellisista ympäristövastuista. Sääntelymallien tarkastelua onkin edelleen rajattu tilanteisiin, joissa konkurssipesä ei varsinaisesti jatka velallisen harjoittamaa liiketoimintaa. Rajausta voidaan perustella myös sillä, että liiketoiminnan jatkaminen on konkurssilain mukaan mahdollista vain rajatun ajan. Konkurssilain 14 luvun 1 §:ssä säädetään pesänselvityksen joutuisuustavoitteesta. On katsottu, että yli vuoden kestävää toiminnan jatkamista voidaan pitää vain poikkeuksellisesti perusteltuna. Yleensä toiminnan jatkamisella tavoitellaan liiketoiminnan myyntiä kokonaisuutena (*as a going concern*). Tällaisessa myynnissä myös ympäristöoikeudelliset vastuut siirtyvät uudelle omistajalle.

Tyypillisesti sääntelymallien mukainen toimimisvelvollisuus konkretisoituu silloin, kun pesänhoitajan on tarkoitus velkojen valvonnassa ajaa velallisen liiketoiminta hallitusti alas, jotta omaisuus voidaan likvidoida ja jakaa maksukyvyttömyysmenettelyssä velkojille. Pesänhoitajan on kuitenkin pesän varojen jakoa ennen selvitetävä, onko konkurssipesällä myös julkisoikeudellisia ympäristövastuita, käytännössä

90 Konkurssilain tarkistaminen. Oikeusministeriön julkaisu 12/2018 s. 71–72.

toimimisvelvollisuus ja kustannusvastuu taikka kustannuskorvausvastuu viranomaisen tekemistä tai teettämistä toimista. Konkurssipesän mahdollinen kustannusvastuu tai kustannuskorvausvastuu katetaan Suomessa käytössä olevien varojen puitteissa massavelasta.

Sääntelymallien tarkastelun ja erityisesti niiden arvioinnin kohteena eivät varsinaisesti ole sellaiset tilanteet, joissa konkurssimenettely raukeaa varojen puutteessa. Konkurssipesän toimimisvelvollisuuden toteaminen on tarpeen, vaikka varoja toimimisvelvollisuuden kattamiseen ei konkurssipesässä olisi. Tällaisissa tilanteissa ensisijaisen vastuun (yleensä aiheuttajan vastuun) kohdentaminen varattomallekin konkurssipesälle voi myöhemmin auttaa määrittämään ympäristölakien mukaisten toissijaisen vastuun (kuten alueen tai jätteen haltijan vastuun)<sup>91</sup> sekä viimesijaisen vastuun rahoittamisjärjestelmien soveltumista ja käyttöä. Jos konkurssipesä olisi esimerkiksi maaperän pilaantumistilanteissa myös alueen haltijana toimimisvelvollinen, voidaan konkurssipesän mahdollisen toimimisvelvollisuuden ja maksukyvyttömyyden toteamisen jälkeen kohdistaa vastuu kunnalle. Tilanteissa, joissa varat eivät riitä edes pesänhoitokuluihin, voisi julkisselvityksen kehittäminen olla yksi tapa, jolla vastuun kohdentuminen saataisiin todettua.

Periaatteessa varattomaankin konkurssipesään voidaan saada takaisin varoja takaisinsaantikanteella. Takaisinsaantia voivat vaatia pesänhoitaja ja saatavansa valvonut velkoja (takaisinsaantilain 23 §)<sup>92</sup>. Takaisinsaantikanteen nostaminen pesänhoitajan tai velkojan toimin saattaa kuitenkin jäädä toteutumatta, jos peräytyvä määrä tulisi käytettäväksi yksinomaan ympäristövastuun toteuttamiseksi. Tällöin kenelläkään konkurssipesässä ei olisi hyötyä kanteen nostamisesta. Käytännössä takaisinsaantikanne tulisi tällaisissa tilanteissa nostettavaksi lähinnä julkisselvittäjän toimin. Ainoastaan jos peräytettävä omaisuus on niin arvokas, että velkojille jää ympäristövelvoitteiden hoitamisen jälkeen jako-osuutta, ja kanteen menestyminen on suhteellisen varmaa, saattaa velkojilla olla intressiä nostaa takaisinsaantikanne.

Keskittyminen sääntelymalleissa julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen merkitsee, ettei konkurssipesän yksityisoikeudellisten vastuiden tarkastelu ole varsinaisesti tämän selvityksen kohteena. Joissakin tapauksissa ympäristövastuu on kuitenkin julkisoikeuden ja yksityisoikeuden rajapinnassa. Käytännössä näissä tilanteissa kyse on esimerkiksi pelastusviranomaisten vahinkojen torjuntatoimenpiteiden kustannuksista akuuteissa öljy- tai kemikaalivahinkotilanteissa, joita voi tapahtua ennen konkurssia tai sen aikana. Kustannuksia voi olla haastavaa saada

91 Ks. voimassa olevasta sääntelystä esimerkiksi YSL 133.2 § ja JäteL 28.2 §.

92 Laki takaisinsaannista konkurssipesään 758/1991.

perityksi konkurssin yhteydessä, jolloin yksi mahdollisuus on saada korvausta ympäristövahinkorahastosta.<sup>93</sup> Myöhemmissä konkurssitilanteita koskevissa selvitelyissä, säädöksissä ja ohjeissa olisi tarpeen myös tätä korvausten yksityisoikeudellista näkökulmaa suhteessa julkisoikeudellisiin ympäristövastuisiin syytä tarkistaa ja selventää.

Konkurssiin asettamisen jälkeen viranomaisen voi lainvastaisen tilan oikaisemiseksi käyttää eri ympäristölakien mukaisia toimimisvelvolliselle konkurssipesälle kohdennettavia hallintopakkeinoja, joilla pyritään varmistamaan julkisoikeudellisen ympäristövastuun toteutumiseksi välttämättömät toimenpiteet. Yksityishenkilön tai luonnonsuojelujärjestön havaitessa, ettei velallinen toiminnanharjoittaja tai konkurssipesä noudata lain mukaisia ympäristövelvoitteitaan, hän tai se voi olla yhteydessä valvontaviranomaiseen ja pyytää vapaamuotoisesti viranomaista ryhtymään valvontatoimiin, kuten hallintopakkomennettelyn käyttöön (yleinen vireillepano-oikeus).

Asianosaisella ja eräillä muilla kolmansilla tahoilla<sup>94</sup> on eräiden ympäristölakien nimenomaisten säännösten perusteella myös erityinen vireillepano-oikeus, joka eroaa yleisestä vireillepano-oikeudesta siinä suhteessa, että viranomaisen on tehtävä vireille tulleesta toimenpidepyynnöstä hallintopäätös. Jos viranomaisen hylkää pyynnön, vireillepanijalla on oikeus hakea muutosta sellaiseen viranomaispäätökseen. Konkurssitilanteissa nämä vireillepanopyynnön mukaiset toimenpidevaatimukset kohdistuvat siihen tahoon, joka on kulloisenkin voimassa olevan lainsäädännön mukaan julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa.

Säätelymallien mukaiset vastuu-ulottuvuudet eivät vielä tässä selvityksessä määrittele kolmansien erityisen vireillepano-oikeuden rajoja, vaan valmisteltaessa myöhemmin lainsäädäntöä on erikseen varmistettava, että lainmukainen konkurssipesän toimimisvelvollisuus on linjassa kolmansien erityisen vireillepano-oikeuden kanssa. Eri asia on, että käytännössä asianosaiset ja muut kolmannet tahot voivat vireillepano-oikeuden kautta saada lainvastaisia tilanteita oikaistua menestyksellisesti vain, jos vastuutaholla on paitsi lainmukainen toimimisvelvollisuus myös taloudelliset edellytykset kattaa kustannusvastuu tai kustannuskorvausvastuu.

93 Ks. voimassa olevasta sääntelystä esimerkiksi PelastusL 99 a § ja ympäristövahinkorahastosta annetun lain 15 ja 18 §.

94 Esimerkiksi YSL 186 §:n mukainen vireillepano-oikeus on asianosaisten lisäksi ympäristöjärjestöillä, tietyillä kunnan ja valtion viranomaisilla sekä saamelaiskäräjillä.

Edellä sanotun mukaisesti sääntelymallien lähtökohtana on konkurssipesän toimimisvelvollisuus. Käytännössä julkisoikeudellinen ympäristövastuu voi olla velallisella, konkurssipesällä tai joissakin tilanteissa koskea velallisen ohella myös tämän omaisuuden määräysvaltaa käyttävää konkurssipesää. Malleissa ensisijaisen toimimisvelvollisuuden on ajateltu olevan eri laajuisena konkurssipesällä, koska velallinen ei voi enää määrätä omaisuudestaan julkisoikeudellisen ympäristövastuun kattavalla tavalla. Konkurssipesä voi sen sijaan täyttää toimimisvelvollisuuden pesän varojen rajoissa. Jäljempänä luvussa 5.5 tarkastelluin tavoin omaisuuden luopumisinstituutio voisi periaatteessa mahdollistaa omaisuuden määräysvallan palautuksen velalliselle. Omaisuudesta luopumista konkurssitilanteissa ei kuitenkaan ole sisällytetty arvioitaviin sääntelymalleihin, jotka perustuvat konkurssipesän eri asteiseen toimimisvelvollisuuteen, eivät siihen liittyviin kustannusvastuisiin vaikuttavaan omaisuudesta luopumiseen. Kaiken kaikkiaan hankkeessa on katsottu tarpeelliseksi selkiyttää julkisoikeudellista ympäristövastuuta konkurssitilanteissa laintasoisella sääntelyllä. Oikeustilan kehittämistä eri tuomioistuinten oikeuskäytännön kautta ei siis ole pidetty riittävänä keinona näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Sääntelymalleilla pyritään osaltaan tukemaan mahdollista myöhempää lainsäädäntötyötä.

Edellä kuvatuista lähtökohdista luvussa 5.2 esitetään ja analysoidaan vielä tarkemmin julkisoikeudellisen ympäristövastuun keskeisiä osa-alueita: ympäristövastuun kohdentumista, perusteita maavertailussa ja kustannusten käsittelyä. Erot näissä ympäristövastuun osa-alueissa auttavat muodostamaan arvioitavia vaihtoehtoisia sääntelymalleja. Sääntelymallien tarkemmat toteutusvaihtoehtoehdot on muodostettu kotimaisesta sääntelystä sekä ulkomaisista vertailuaineistoista tehtyjen analyysien pohjalta. Tarkoituksena ei ole ollut arvioida yksityiskohtaisesti eri maiden yksittäisiä säädöksiä ja veloituksia, vaan tarkastella niiden sisältämiä normeja yleisemmin sääntelymallien kehittämiseksi. Mallien avulla selvitetään vaihtoehtoisia julkisoikeudellisen ympäristövastuun sääntelytapoja suhteessa muihin intresseihin sekä tarkastellaan mallien mukaisten ratkaisujen mukauttamista Suomen ympäristö- ja konkurssilainsäädännön keskeisiin rakenteisiin.

Julkisoikeudellisen ympäristövastuun osa-alueiden tarkastelun pohjalta aluluvussa 5.3 muodostetaan kolme vaihtoehtoista konkurssitilanteiden sääntelymallia: konkurssipesän laaja, rajoitettu ja suppea toimimisvelvollisuus. Mallit esitetään teoreettisina vaihtoehtoina lähestyä julkisoikeudellisen ympäristövastuun järjestämistä konkurssitilanteissa siten, että niiden sisältö esitetään yleisinä konkurssitilanteissa noudatettavina lähtökohtina ja linjauksina. Rajoitettu konkurssipesän toimimisvelvollisuus -mallin yhteydessä tunnistetaan erilaisia toimimisvelvollisuuden rajoitustapoja yleisellä tasolla.

Alaluvussa 5.4 arvioidaan esitettyä kolmea sääntelymallia selvityksen tarkoitukseen kehitetyn konkurssi- ja ympäristöoikeudellisia näkökohtia yhteensovittavan kriteeristön avulla. Arviointikriteerit esitetään luvussa 5.4.1, ja varsinainen arviointi toteutetaan alaluvussa 5.4.2, jossa nimetään lähtökohtia sääntelymallien jatkokehittämiseksi säädösvalmisteluvaiheessa. Keskeinen kysymys on, miten ympäristölainsäädäntöön perustuvat toimimisvelvollisuudet voidaan yhdistää toimivaksi kokonaisuudeksi konkurssimenettelyssä. Alaluvussa 5.4.3 tiivistetään arvioinnin keskeiset tulokset.

Alaluvussa 5.5 tarkastellaan maavertailussa esiin nousseen omaisuudesta luopumisen liittyntä eri sääntelymalleihin osana konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun sääntelyratkaisua. Suomessa konkurssipesä ei nykykäytännön mukaan voi rajata johonkin omaisuuserään liittyvää ympäristövastuutaan tällaisesta omaisuudesta luopumalla. Maavertailun pohjalta konkurssipesän mahdollisuutta joissain tilanteissa luopua vähäarvoisesta omaisuudesta voidaan kuitenkin ajatella yhtenä konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun rajaamisen keinona. Toisaalta omaisuudesta luopumista on vertailumaissa käytetty myös konkurssipesän vastuun suhteen neutraalina menettelynä, jolla voidaan selkeyttää vähäarvoisen omaisuuden omistusta, esimerkiksi kiinteistön maaperä pilaantunut, ja näin edistää tällaisen omaisuuden kunnostamista esimerkiksi sijaintikunnan toimesta.

Alaluvussa 5.6 tarkastellaan esitettyihin ja arvioituihin malleihin liittyviä sääntelyteknisiä näkökohtia ja toteuttamisvaihtoehtoja. Myös näiltä osin kyse on erilaisten sääntelyvaihtoehtojen tunnistamisesta järjestelmätasolla. Selvitys ei sisällä varsinaista lainvalmistelua tai siihen liittyvää arviointia.

Luvussa jäljempänä tarkasteltavat julkisoikeudellisen ympäristövastuun osa-alueet ja niistä muodostettavat sääntelymallit, mallien arviointi sekä tämän kokonaisuuden liityntä omaisuudesta luopumiseen on koottu kuvioon 6.



**Kuvio 6.** Sääntelymallit, niiden arviointi sekä liityntä omaisuudesta luopumiseen.



## 5.2 Julkisoikeudellisen ympäristövastuun osa-alueet konkurssissa

### 5.2.1 Ympäristövastuun kohdentaminen eri vastuutahoihin ja konkurssipesän sisällä

Ympäristöperusoikeuden mukaisen ympäristövastuun toteutumisen kannalta on käytännössä tärkeää, että erilaisten ympäristöön haitallisesti vaikuttavien tilanteiden varalta olisi tiedossa tahot, joihin voidaan kohdentaa ympäristölainsäädännön vastuita täyttäviä toimimisvelvollisuuksia konkurssitilanteissa. Vastuutahojen tunnistaminen konkurssitilanteissa on erityisen tärkeää silloin, kun alun perin velallisen toiminnanharjoittajan asettamat ympäristövakuudet eivät sellaisiin ympäristövastuuihin sovellu tai niitä kata. Julkisoikeudellisen ympäristövastuun sääntelytarve konkurssitilanteissa korostuu tilanteissa, joissa vastuita ei kateta velallisen toiminnanharjoittajan vastuuvakuutuksista tai ympäristövakuuksista ja joissa joudutaan harkitsemaan, voidaanko sekä aiheuttajan toimimisvelvollisuus että kustannusvastuu kohdentaa vastuusubjektina olevaan konkurssipesään. Edellä alaluvussa 5.1 kuvatusti voi olla tärkeää tunnistaa konkurssipesän toimimisvelvollisuus, vaikkei se lopulta kykenisi huolehtimaan varojen puuttuessa kustannus- tai kustannuskorvausvastuusta. Toimimisvelvollisuus on juridinen velvoite, joka ei voi olla riippuvainen siitä satunnaisesta seikasta, onko juuri kyseisellä konkurssipesällä tosiasiaassa varoja täyttää velvollisuuksiaan. Toimimisvelvollisuudella on myös ainakin jonkinasteinen ennakkollinen käyttäytymistä ohjaava vaikutus etenkin velkojien osalta. Velkojilla on intressi valvoa jo toiminnan aikana, että yhtiö hoitaa ympäristövelvoitteensa taikka vaihtoehtoisesti velkojat suojautuvat etukäteen menetyksiltä.

Vertailumaissa ja Suomessa on tunnistettu, ettei julkisoikeudellinen ympäristövastuu pääty konkurssiin. Konkurssivelallinen pysyy konkurssissakin lainsäädännön tarkoitettavana vastuutahona oman toimintansa ympäristölle haitallisista seurauksista. Konkurssiin asettamisen seurauksena konkurssivelallinen kuitenkin menettää omaisuuttaan koskevan määräysvallan konkurssipesälle. Konkurssipesässä päätösvaltaa käyttävät velkojat siltä osin kuin tietty asia ei kuulu konkurssilain mukaan pesänhoitajan päätettäväksi tai hoidettavaksi. Konkurssilain mukaan pesänhoitajan tulee toimia tehtävässään velkojien yhteiseksi eduksi. Voimassa olevan konkurssilain mukaan pesänhoitajan (tai velkojien) velvollisuuksiin ei sen sijaan yleisesti kuulu esimerkiksi aikaisemmasta toiminnasta syntyneistä ympäristövelvoitteista huolehtiminen. Kyse on samalla pesänhoitajan oikeuksien rajoista käyttäen pesän varoja muuhun tarkoitukseen kuin velkojien yhteiseksi eduksi.

Pesänhoitajan tehtävät on lueteltu konkurssilain 14 luvun 5 §:ssä. Luettelo ei ole tyhjentävä, ja pesänhoitajalle kuuluvat myös muut kuin erikseen mainitut konkurssipesän operatiiviset tehtävät.<sup>95</sup> Suomessa pesänhoitaja ei henkilökohtaisesti vastaa konkurssipesän velvoitteista, joskin voi joutua konkurssilain 20 luvun 1 §:n mukaan korvaamaan vahingon, jonka hän on tehtävänsä hoitaessaan tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut konkurssipesälle. Sama koskee vahinkoa, jonka pesänhoitaja on konkurssilakia rikkomalla aiheuttanut velkojalle, velalliselle tai jollekulle muulle. Lisäksi yhteisö, esimerkiksi asianajotoimisto, jonka lukuun pesänhoitaja suorittaa pesänhoitoon kuuluvia tehtäviä, vastaa yhteisvastuullisesti pesänhoitajan aiheuttamasta vahingosta.

Konkurssipesällä ja velkojien lukuun toimivalla pesänhoitajalla on konkurssissa käytännössä parhaat edellytykset ja, uusien ympäristövelvoitteiden osalta, usein lakisääteinen velvollisuus huolehtia, ettei konkurssin alettua aiheudu vältettävissä olevia haittoja ympäristölle ja ihmisten terveydelle. Maavertailussa kartoitetussa oikeuskäytännössä viranomaisten määräykset onkin edellä kuvatuissa tilanteissa voitu osoittaa pesänhoitajalle. Kyse ei kuitenkaan ole ollut pesänhoitajan henkilökohtaisesta vastuusta, vaan asetelmasta, jossa pesänhoitaja huolehtii lakiin perustuvista tehtävistään konkurssipesän selvittäjänä ja konkurssipesän edustajana. Tätä asetelmaa tarkastellaan jäljempänä nimenomaan konkurssipesän ympäristövastuuna, vaikka sen toimeenpanosta käytännössä vastaisi pesänhoitaja.

Säätelymallien tavoitteena on jo edellä alaluvussa 5.1 kuvatusti selkiyttää konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta, tarkemmin sanottuna konkurssipesän toimimisvelvollisuutta. Säätelymallien lähtökohta on, että julkisoikeudellinen ympäristövastuu toimimisvelvollisuutena ja siihen liittyvinä kustannuksina tulisi voida konkurssitilanteissa kohdistaa myös konkurssipesälle niin, että pesänhoitaja niistä huolehtii siinä laajuudessa kuin on kuvattu kunkin mallin kohdalla. Välillisesti konkurssipesän toimimisvelvollisuuden laajuus ja sen konkretisointimahdollisuudet vaikuttavat siihen, mikä on lopulta muiden tahojen vastuun ulottuvuus.

---

95 Pykälän 9 kohdan mukaan pesänhoitaja hoitaa pesän juoksevaa hallintoa ja suorittaa muut pesänhoitajalle tässä tai muussa laissa säädetyt tai muuten pesänhoitoon kuuluvat tehtävät. Myös esimerkiksi ympäristölainsäädännössä voisi siten ainakin periaatteessa olla sellaisia ympäristövastuun järjestämiseen liittyviä pesänhoitotehtäviä.

## 5.2.2 Konkurssipesän ympäristövastuun perusteet maavertailussa

Konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu merkitsee edellä tässä selvityksessä kuvatusti konkurssipesälle asetettua velvollisuutta toteuttaa toimenpiteitä ympäristön suojelemiseksi ja pidättäytyä ympäristölle haitallisista toimista (toimimisvelvollisuus) sekä kantaa tästä aiheutuvat kustannukset (kustannusvastuu). Lisäksi julkisoikeudellinen ympäristövastuu sisältää vastuun kustannuksista, joita viranomaiselle aiheutuu vastuun laiminlyöntitilanteessa siitä, että viranomaisen tekee tai teettää asianomaiset toimenpiteet vastuutahon lukuun ja jotka viranomaisen perii vastuutaholta (kustannuskorvausvastuu).

Selvityksen maavertailussa on tunnistettu erilaisia yksittäisiä perusteita konkurssipesän julkisoikeudelliselle ympäristövastuulle, joita seuraavassa tarkastellaan Suomen kannalta ideoina sääntelyn sisällöksi (*legal transplants*):

Ensinnäkin konkurssipesää koskenut julkisoikeudellinen ympäristövastuu on voinut toteutua aiheuttamisperiaatteen mukaisesti ympäristöhaitan aiheuttajan vastuuna. Esimerkiksi **Alankomaiden** oikeuskäytännössä maaperän pilaamiskiellon vastainen velallisen toiminta on sittemmin perustanut konkurssipesälle (pesänhoitajalle konkurssipesän edustajana) velvollisuuden suorittaa pilaantuneen maaperän tutkimukset. Merkitystä oikeuskäytännössä ei tällöin ole annettu sille, että maaperän pilaantuminen tapahtui ennen konkurssin alkua tai että konkurssipesällä ei pesänhoitajan ilmoittaman mukaan olisi ollut tarvittavia varoja maaperätutkimusten tekemiseen. Ajatuksellisesti tällaista konkurssipesälle osoitettua velvollisuutta voidaan pitää osana konkurssipesän selvittämistä ja likvidoitavan omaisuuden arvon määrittämistä sekä osana tällaisen kiinteistön hallintaan kuuluvaa velvollisuutta olla selvillä sen pilaantumisen aiheuttamista riskeistä. Tällaisen tutkimusvelvollisuuden voidaan nähdä kuvastavan yhtenä esimerkkinä myös konkurssipesän laajaa toimimisvelvollisuutta, joskin mahdollisesti rajoitettuna nimenomaisesti tällaisiin tilanteisiin. Esimerkin mukainen konkurssipesän toimimisvelvollisuus rinnastuu velallisen vastaavaan velvollisuuteen tehdä tarvittavat tutkimukset.

Toiseksi konkurssipesän ympäristövastuu on voinut perustua myös asemaan jonkinlaisen ympäristöä suojaavia toimia edellyttävän omaisuuden haltijana. Suomessa tämä on nykyisen oikeuskäytännön mukaan tarkoittanut JäteL 28.1 §:n mukaista jätteen haltijan velvollisuutta jätehuollon järjestämiseen. Vertailumaista esimerkiksi **Saksassa** konkurssipesän vastuu on oikeuskäytännössä perustettu erityisesti maaperänsuojelulainsäädännön mukaiseen alueen haltijan vastuuseen. Suomalaisesta YSL 133.2 §:n mukaisesta toissijaisesta vastuusta poiketen tällaiseen vastuuseen ei välttämättä sovelleta mitään uuden haltijan alueen pilaantuneisuutta koskeviin tietoihin perustuvaa erityistä lisäedellytystä. Myös **Itävallassa** konkurssipesän vastuu

on oikeuskäytännön mukaan perustettavissa pesän hallinnassa olevasta omaisuudesta aiheutuvaan ympäristöhaittaan, kuitenkin edellyttäen, että tällainen haitta on lisääntynyt konkurssin alkamisen jälkeen. Nämä haltijuuteen perustuvat julkisoikeudelliset ympäristövastuut kuvastavat esimerkkeinä, millä tavoin voidaan rajata konkurssipesän toimimisvelvollisuutta tietyn aseman perusteella.

Kolmanneksi konkurssipesän ympäristövastuu on voinut perustua myös toiminnan harjoittamiseen eli asemaan ympäristölainsäädännön tarkoittamana toiminnanharjoittajana. Kyse ei ole yhteismitallisesta vastuuperusteesta, vaan eri maissa ja eri ympäristölaeissa asema toiminnanharjoittajana voi syntyä erilaisin perustein ja tarkoittaa erilaajuisia vastuuta. Esimerkiksi **Ruotsissa** ”toiminnan harjoittaminen” on ymmärretty liiketoiminnan harjoittamista ja luvassa määriteltyä toimintaa laveammin sellaisena toiminnallisena ja ajallisena kokonaisuutena, josta aiheutuu ympäristölle haitallisia seurauksia. Täten konkurssipesää on pidetty toiminnanharjoittajana paitsi silloin, kun pesän on katsottu jatkaneen velallisen toiminnan harjoittamista ja siten aiheuttaneen pilaantumista, myös silloin, kun pesä ei ole harjoittanut toimintaa varsinaisessa merkityksessä, mutta tosiasiaassa käyttää määräysvaltaa joihinkin seikkoihin (esim. jätteisiin tai kaivostoimintaan, joka on konkurssin ajaksi keskeytynyt), joista voi aiheutua ympäristön pilaantumista. Näin ollen ”toiminnan” harjoittaminen ei välttämättä kytkeydy velallisen harjoittaman liiketoiminnan jatkamiseen, vaan se voi perustua myös esimerkiksi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan jätteen hallintaan. Liiketoiminnan jatkamista laveammin käytetty toiminnan harjoittamisen -käsite auttaa Ruotsissa jäsentämään ympäristölainsäädännön nojalla syntyvää konkurssipesän toimimisvelvollisuutta.

Toisaalta maavertailussa on tunnistettu myös eräitä muita toiminnanharjoittajan asemaa lähellä olevia vastuuperusteita. Tällainen on esimerkiksi **Kanadassa** erityisesti öljyn- ja kaasunporaustoimialaa koskevassa sääntelyssä vahvistettu pesänhoitajan asema luvanhaltijana (*licensee*). Konkurssien kannalta keskeisten ympäristölakien mukainen luvanhaltijan vastuu on tällöin koskenut erityisesti öljy- ja kaasunporauskaivojen kunnostamista ja jälkihoitoa. Esimerkiksi **Ranskassa** konkurssipesän vastuu on oikeuskäytännössä koskenut erityisesti laitosten turvallista sulkemista. Kyse on sinänsä toiminnanharjoittajalle kuuluvista velvoitteista, joten tässä mielessä käytäntöä voidaan ajatella eräänlaisena konkurssipesän rajallisena toiminnanharjoittajan luvanhaltijuuteen tai tiettyjen laitosten turvalliseen sulkeutumiseen kohdistuvana vastuuna.

Maavertailun perusteella kaikissa vertailumaissa konkurssipesän ympäristövastuuta ei kuitenkaan ole kytkeyty ympäristölainsäädäntöön. Vertailumaista **Itävallan** oikeuskäytännössä on viitattu konkurssin alkamisen jälkeen ympäristölle aiheutuvaan ”uuteen vaaraan” (*neue Gefahr*). Oikeuskäytännössä tämä on tarkoittanut, ettei

konkurssipesälle ole asetettu jätehuoltovelvollisuutta (toimimisvelvollisuutta) sellaisista jätteistä, jotka konkurssin alkamisen jälkeen eivät olleet aiheuttaneet merkittävää lisähaittaa ympäristölle. Tämä rajausta "uudesta vaarasta" on yksi esimerkki konkurssipesän rajoitetusta tai jopa suppeasta toimimisvelvollisuudesta.

### 5.2.3 Ympäristövastuun kustannusten käsittely

Julkisoikeudellinen ympäristövastuu toimimisvelvollisuutena ei suoraan rinnastu konkurssi- tai massavelkaan, joten sen mukaisten toimenpiteiden suorittamisesta tai teettämisestä aiheutuvien kustannuksien asema konkurssimenettelyssä on niin vertailumaissa kuin myös Suomessa ollut osin epäselvää. Vertailumaissa julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen kuuluvien kustannusten käsittely vaihtelee osin riippuen siitä, miten konkurssivelallisen ja pesän vastuut ja velat on konkurssimenettelyssä eroteltu ja millaisen merkityssisällön sellaiset keskeiset julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen liittyvät käsitteet ovat saaneet eri maiden oikeuskäytännössä. Edellä raportin 2 luvussa sekä kunkin vertailumaan osalta maakatsauksissa on kuvattu tarkemmin sääntelymallien perustaksi muodostettua käsitteistöä, eikä niiden keskinäistä erottelua esitellä tässä luvussa enää yksityiskohtaisemmin.

Sääntelymalleja muodostettaessa selvityksessä on omaksuttu se lähtökohta, että ympäristö- ja konkurssioikeudellisten järjestelmien yhteensovitus edellyttää molempien järjestelmien keskeisten rakenteiden huomioon ottamista. Konkurssioikeuden järjestelmän kannalta saatavien erottelulla eri maissa massa- ja konkurssivelkoihin ja/tai etuoikeusjärjestelmällä on maksunsaannissa suuri merkitys. Vaikka etuoikeusjärjestelmää ei tämän selvityksen sääntelymalleissa varsinaisesti tarkastella, on kuitenkin syytä todeta seuraavaa:

Suomen ja vertailumaidenkin osalta on selvityksessä tunnistettu käytännössä mahdollinen tilanne, joissa viranomainen on teettänyt velalliselle ympäristölainsäädännön mukaisena vastuutahona kuuluneet toimet ennen konkurssin alkua. Tällöin velallisen kustannuskorvausvastuu on siis syntynyt ennen konkurssin alkua tavalla, joka Suomen konkurssioikeudellisesta näkökulmasta tekee saatavasta etuoikeutta vailla olevan konkurssisaatavan. Näin on silloinkin, vaikka konkurssipesä konkurssin alkamisen jälkeen olisi samoista toimenpiteistä ympäristölainsäädännön nojalla vastuussa (toimimisvelvollisuus ja tähän liittyvät kustannus- ja kustannuskorvausvastuu). Näissä tilanteissa lopputulemana voi siis olla se, että sellainen julkisoikeudellisen ympäristövastuun täytäntöönpano, johon on ryhdytty ennen konkurssin alkamista, asemoituu konkurssivelkana konkurssin aikana epäedullisempaan asemaan kuin sellainen ympäristövastuun täytäntöönpano, jonka

viranomainen voi konkurssin alettua kohdentaa konkurssipesään ja voi saada korvatuksi massavelasta. Tämä herättää kysymyksen julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen liittyvän korvauksen saannin etusijajärjestyksen tarpeesta, jos saatava on syntynyt ennen konkurssiin asettamista.

Tässä selvityksessä toimimisvelvollisuus on erotettu kustannusvastuusta ja kustannuskorvausvastuuta. Toimimisvelvollisuus nähdään siten eri luonteisena velvoitteena kuin maksuvelvollisuus, vaikka toimimisvelvollisuudelle voidaan korvausvastuun ja kustannuskorvausvastuun muodossa tietyissä tilanteissa määrittää osin tai kokonaan myös rahallinen arvo. Kun käsitellään julkisoikeudellisiin ympäristövastuuihin liittyvää kustannusvastuuta tai kustannuskorvausvastuuta, se voidaan maksuvelvollisuutena hahmottaa osaksi massaveloista ja konkurssisaatavista muodostuvaa järjestelmää. Joissakin vertailumaissa ei kuitenkaan tunneta erillistä massavelkojen käsitettä, jolloin julkisoikeudellisista ympäristövastuista syntyneet kustannukset ovat tavallisesti konkurssipesästä vastattavaa tietyin maksun saantia koskevin etuoikeuksin. Suomessa konkurssioikeudessa saatavien etuoikeuksiin on perinteisesti suhtauduttu pidättyvästi.

Teoriassa mahdollisen ratkaisun etuoikeuksien järjestelyyn tuo näkökulma, jossa julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen kuuluvaa kustannuskorvausvastuuta ei konkurssissakaan mielletäisi tavanomaiseksi velaksi, vaan ympäristön lainmukaisen tilan palauttamiseen liittyväksi vastuuksi, joka tässä asemassaan on hoidettava ennen kaikkien konkurssissa käsiteltävien velkojen maksua, vaikka sen peruste olisi syntynyt ennen konkurssin alkua. Kun ympäristövastuun kustannuksia ei tällöin mielletäisi konkurssissa käsiteltävänä ”velkana”, olisi kustannusten tällainen asema myös oikeussystemaattisesti mahdollista hahmottaa maksunsaantijärjestyksestä erillisenä kysymyksenä. Vertailumaista erityisesti Kanadassa velan ja ympäristövastuun eroa on hahmotettu tämän suuntaisesti.

Kun toimimisvelvollisuus nähdään olevan eri velvoitekategoriassa kuin velallisen toiminnasta aiheutuneet velkasuhteet, toisin sanoen ensin velallista ja konkurssin alkamisen jälkeen konkurssipesää koskevana velvollisuutena ryhtyä omalla kustannuksellaan toimenpiteisiin ympäristöongelman poistamiseksi, ei synny ongelmia konkurssisaatavien ja massavelkojen suhteen. Velallisen toimimisvelvollisuus jatkuu katkeamattomana konkurssipesään nähden silloin, kun konkurssipesällä on toimimisvelvollisuus, jolloin toimiin on ryhdyttävä heti konkurssin alkaessa. Tilanne on sama kuin jos pesään kuuluvalla kiinteistöllä on sortumavaara tai viallinen sähkömuuntaja. Tässäkään tilanteessa ei ole perusteltua kysyä, millä tavalla toimimisvelvollisuus suhteutuu konkurssisaataviin ja massavelkoihin. Kyse on velvoitteesta, joka koskee ”kaikkia”, jotka ovat vastuussa kyseisestä omaisuudesta, konkurssipesä mukaan luettuna. Jos sen sijaan lähtökohtana on laiminlyödyn

toimimisvelvollisuuden muuntaminen rahaksi sen kustannuksen mukaan, mikä hinta sille tulisi viranomaisten siitä huolehtiessa, tulee eteen kannan ottaminen sen suhteen, onko kyseessä tavallinen konkurssisaatava, massavelka vai ”superetuoi-keus”, joka on maksettava ennen massavelkoja. Oma kysymyksensä vielä on, saako tällainen korvausvelvollisuuden määrään perustuva viranomaisen saaminen legaali-panttioikeuden siihen omaisuuteen, jonka puhdistamisesta on kysymys.

Joissakin vertailumaissa kustannuskorvausvastuun toteutumista konkurssissa on edistetty velkojien maksunsaantijärjestyksen puitteissa esimerkiksi ympäristöviranomaisen legaalilla panttioikeudella (maavertailussa Iso-Britannia, Kanada). Esimerkiksi Kanadassa on säädetty tällainen ympäristöviranomaisella oleva panttioikeus velallisen sellaiseen kiinteään omaisuuteen, johon liittyvää ympäristöhaittaa viranomainen on toimenpiteillään ehkäissyt tai korjannut.

Etuoikeuskysymykset ja legaali-pantti eivät siis sisälly seuraavassa alaluvussa 5.3 tarkasteltaviin vaihtoehtoihin konkurssipesän toimimisvelvollisuutta koskeviin sääntelymalleihin ja niiden varsinaiseen arviointiin, vaikka ne tunnustetaan mal-leihin liittyvien kustannus- ja kustannuskorvausvastuiden yhteydessä. Legaali-panteista annetaan hieman lisää tietoa ja tehdään niihin liittyvä kehitysehdotus alaluvussa 6.5.

### 5.3 Vaihtoehtoiset sääntelymallit

Yleisesti sovellettavaa mallia konkurssipesän ympäristövastuusta ei ole tunnistet- tettu selvityshankkeen vertailumaista. Niiden säädöksistä ja oikeuskäytännöstä on kuitenkin löydetty useita yksittäisiä esimerkkejä, jotka kuvastavat konkurssi- pesän toimimisvelvollisuuden ulottuvuuksia. Suomessa ympäristölainsäädännön nimenomaiset sääntelyratkaisut ja oikeuskäytäntö rajautuvat raportin 3 luvussa esitettyihin seikkoihin. Näitä yksittäisiä esimerkkejä yhdistäen voidaan ideoida konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta eri laajuisena. Laajimmillaan tällainen konkurssipesän vastuu ympäristövelvoitteista voisi pitkälti vastata sitä ympäristövastuuta, joka kuuluisi vastaavissa olosuhteissa velalliselle, joka ei olisi joutunut konkurssiin. Toisaalta konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövas- tuuta voidaan rajata eri laajuudessa ja erilaisin perustein velkojien intressien sekä yleisen ympäristönsuojeluintressin tasapainottamiseksi.

Tältä pohjalta tässä luvussa esitetään kolme yleisen tason sääntelymallia konkurssi- pesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun järjestämiseksi: konkurssipesän 1) laaja, 2) rajoitettu sekä 3) suppea toimimisvelvollisuus. Sääntelymallit ovat yleispiirteisiä kuvauksia konkurssipesää koskevan julkisoikeudellisen toimimisvelvollisuuden ja



tähän liittyvien kustannus- ja kustannuskorvausvastuun sisällöistä. Mallien toimeenpanon kehikkona on ympäristölakien mukainen ympäristövastuuta koskeva järjestelmä, jossa ympäristöviranomaisen käyttää hallinnollisia valvontakeinoja ja viime kädessä hallintopakkoa ympäristövelvoitteiden toimeenpanemiseksi. Malleissa ei anneta valmiita ehdotuksia vaihtoehtoista lainsäädännöksi, vaan niiden avulla voidaan jäsentää sääntelyvaihtoehtoja ja arvioida niitä. Kukin kolmesta mallista on yhden ainoan selkeärajaisen sisältövaihtoehdon sijasta kokonaisuus. Malleista voidaan tunnistaa erilaisia, joskin toisiinsa läheisesti kytkeytyviä, sisältöjä, joista on tarvittaessa rakennettavissa vaihtoehtoisia lainsäädäntöratkaisuja. Tämä mallien linkittyneisyys on otettu huomioon myös niiden vaikutusten arvioinnissa (luku 5.4).

### 5.3.1 Konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus

*Ympäristövastuun peruste:* Konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus tarkoittaa sääntelymallia, jossa konkurssipesällä on laaja velvollisuus toteuttaa ympäristöä suojaavia toimia. Taustalla on ajatus siitä, että velallisen varallisuuden hallintaansa saavalle konkurssipesälle siirtyvät myös kaikki tätä varallisuutta koskevat ympäristölainsäädännössä asetetut velvoitteet. Laajassa vastuussa lähtökohtana olisi siis se, että konkurssipesä vastaa ympäristölainsäädännön tarkoittamana vastuutahona pesään kuuluvasta omaisuudesta pitkälti samalla tavoin kuin velallinen. Selvää on, että toimimisvelvollisuus tässä laajuudessaan sisältäisi myös velvollisuuden tehdä tarvittavat toiminna tapahtuneita muutoksia koskevat ilmoitukset ja hakemukset ympäristöviranomaisille. Ympäristövelvoitteiden toimeenpanon kannalta laaja toimimisvelvollisuus tarkoittaisi lähtökohtaa, jossa velalliseen kohdennettu hallintopakomenettelyn mukainen velvollisuus siirtyisi konkurssissa koskemaan konkurssipesää.

Oikeussystemaattisesti konkurssipesän laajalle toimimisvelvollisuudelle voidaan ajatella erilaisia hahmotustapoja, jotka kytkeytyvät myös pesänhoitajan konkurssin aikaisiin tehtäviin. Laaja toimimisvelvollisuus voi tarkoittaa esimerkiksi lähtökohtaa, jossa pesänhoitajan tulee huolehtia kaikista velallisen toimintaa koskevien ympäristöllisten lupien velvoitteista. Konkurssipesä voidaan myös muutoin rinnastaa velalliseen keskeisten ympäristölakien mukaisissa vastuutahojen määrittelyissä esimerkiksi toiminnanharjoittajana. Maavertailussa tämän suuntaista ajattelutapaa on seurattu erityisesti oikeuskäytännössä Alankomaissa ja Kanadassa. Jälkimmäisessä pesänhoitajan asema ympäristölainsäädännön tarkoittamana vastuutahona ilmenee paikoin provinssissa myös keskeisistä ympäristölaeista.

*Kustannusten käsittely:* Konkurssipesän laajan toimimisvelvollisuuden mallissa ensisijainen toimintatapa on se, että konkurssipesä ryhtyy toimiin ympäristövelvoitteiden hoitamiseksi. Tästä syntyvä kustannusvastuu ja – jos toimet laiminlyö-dään, siitä johtuva – kustannuskorvausvastuu olisivat lähtökohtaisesti massavelkaa, joka tulisi maksaa ennen velkojen maksua konkurssivelkojille. Kaikkien konkurssi-pesän toimimisvelvollisuuksien kustannusten täyttäminen olisi ympäristölain-säädännön näkökulmasta johdonmukainen ratkaisu. Olisi siten periaatteessa mahdollista säätää, että ennen konkurssia syntyneitä konkurssipesän julkis-oikeudelliseen ympäristövastuuseen sisältyviä kustannuksia ei pidettäisi konkurssi-saataavina vaan massavelkana.

Konkurssilainsäädäntö huomioon ottaen olisi mahdollista määritellä poikkeuksena laajasta konkurssipesän toimimisvelvollisuudesta esimerkiksi, että sellainen viran-omaiselle ympäristöä suojanneesta teettämistoimista aiheutunut saatava, joka olisi syntynyt ennen konkurssin alkua, tulisi käsitellyksi konkurssisaataavana – siitähän riip-pumatta, että konkurssin alettua konkurssipesällä olisi muilta osin toimimisvelvol-lisuus ja kustannukset korvattaisiin massavelkaisina.<sup>96</sup> Tällainen konkurssipesän laajaa toimimisvelvollisuutta muokkaava muutos tarkoittaisi käytännössä myös vertailu-maissa esiintynein tavoin mahdollista puuttumista velkojen etuoikeusjärjestelmään tai jonkinlaista legaalipanttijärjestelmää viranomaisten saatavien tueksi, jotta ympä-ristölainsäädännön mukaisia velvollisuuksia seuraava kustannuskorvausvastuu voi-taisiin toteuttaa mahdollisimman täysimääräisesti.

### 5.3.2 Konkurssipesän rajoitettu toimimisvelvollisuus

*Ympäristövastuun peruste:* Konkurssipesän rajoitettu toimimisvelvollisuus tar-koittaa mallina, että se on rajatumpi kuin velallisen toimimisvelvollisuus tai edellä kuvattu konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus. Konkurssipesän toimimisvelvol-lisuuden rajat olisi tarpeen määritellä laissa. Rajoitettuunkin toimimisvelvollisuu-teen kuuluisi, että pesänhoitajalla konkurssipesän edustajana olisi velvollisuus olla aktiivisesti yhteydessä ympäristöviranomaisiin ja tehdä ympäristölainsäädännön edellyttämiä ilmoituksia esimerkiksi pesään kuuluvaan omaisuuteen liittyvistä mer-kittävistä potentiaalisista ympäristöhaitoista tai merkittävistä ympäristöön vaikut-tavista muutoksista alun perin velallisen harjoittamaan toimintakokonaisuuteen. Rajoitetun toimimisvelvollisuuden mallissa vastuun toimeenpanemiseksi kohden-nettu hallintopakko ei automaattisesti siirtyisi konkurssivelalliselta konkurssipesälle

<sup>96</sup> Tällainen sääntelymallin mukaista konkurssipesän laajaa toimimisvelvollisuutta rajaava muutos vastaisi siten nykytilan säilyttämistä tältä osin.

tai siirtyisi vain rajoitetuilta osin. Tällaisesta rajoitetuista, mahdollisesti automaattisesti, velallisen ja konkurssipesän vastuun rinnastumisesta voitaisiin säätää vastuun muotoamisen yhteydessä erikseen tavalla, joka kytkeytyisi jäljempänä tarkasteltaviin vastuun rajausperusteisiin.

Käytännössä rajoitetun toimimisvelvollisuuden tosiasiallinen laajuus riippuu hyvin paljon siitä, millaisin perustein soveltamisalan rajaukset olisi konkreettisesti tehty. Konkurssipesän rajoitetun toimimisvelvollisuuden mallia hyödyntävässä sääntelykokonaisuudessa voitaisiin ottaa käyttöön yksi tai useampi rajaus ja tässä mielessä niitä voidaan käyttää rinnakkain. Yksityiskohtainen rajausten muotoaminen jää myöhempiin selvityksiin ja lainsäädäntötyöhön, joissa rajausten vaikutuksia eri tahoihin ja toimivuutta erilaisissa lakien soveltamistilanteissa voidaan arvioida kattavasti. Seuraavassa kuvataan yleisesti ja soveltuvin osin maavertailun tutkimushavaintoja esimerkkeinä käyttäen erilaisia mahdollisia perusteita konkurssipesän toimimisvelvollisuuden rajauksille.

1. Periaatteessa olisi ajateltavissa, että konkurssipesän ympäristövastuun ensimmäisenä soveltumiskynnyksenä olisi *velallisen toiminnan luvanvaraisuus*. Tällöin konkurssipesän ympäristövastuu toimitisi siis vain yksittäisen säädöksen EU- tai kansallisen luvanvaraisuuskynnyksen ylittäviä toimintoja koskevana sääntelykokonaisuutena. Käytännössä konkurssit, joihin liittyy merkittäviä ympäristöhaittoja, ovat usein ympäristöluvanvaraista toimintaa harjoittavien toimijoiden (kuten teollisuuslaitosten, kaivosten, jätteitä tai vaarallisia kemikaaleja käsittelevien yritysten) konkurssseja. Voidaan siis olettaa, että tyypillisessä tilanteessa konkurssin aikana ympäristönsuojelutoimenpiteitä edellyttävä toimintakokonaisuus on ollut ympäristöluvanvaraista. Tämän soveltamiskynnyksen nimenomaista käyttöä ei ole tunnistettu maavertailussa, mutta Suomessa erityisesti säteilylaissa (859/2018) tarkoitettu toiminnan luvanvaraisuus sisältyi kuitenkin yhtenä konkurssipesän vastuun rajauksen perusteena konkurssilain vuoden 2018 muutosehdotukseen, ja siksi se on tunnistettu mahdollisuutena myös tässä.
2. Ympäristölakien nojalla vastuu aiheuttajalle syntyy yleisesti erilaisten ympäristöhaittojen merkittävyyskynnysten ylittyessä. Toisena konkurssipesän ympäristövastuun rajausperusteena voidaan ajatella pesään kuuluvasta omaisuudesta aiheutuvan *ympäristöhaitan ”merkittävyyttä” ja mahdollisesti merkittävyyskynnyksen tietynasteista ylittymistä*. Maavertailusta ei ole tunnistettu haittavaikutusten ”merkittävyyteen” nimenomaisesti palautuvaa rajauksia, vaan esimerkiksi Ruotsissa ja Saksassa toimimisvelvollisuuden soveltumista ovat lähtökohtaisesti määrittäneet tietyt ympäristölakien mukaiset vastuuperusteet (kuten asema toiminnanharjoittajana tai

alueen haltijana). Itävallassa omaksuttu konkurssin aikana lisääntyvä ympäristövaara voi kuitenkin ajatuksellisesti olla lähellä tässä tarkoitettua rajoitusperustetta. Olennaista tämän tyyppisessä vastuun rajauksessa on tarkoitettun ”merkittävyyden” tason määrittäminen. Ympäristölainsäädännössä merkittävyyden kynnys on yleisesti tyyppillinen ympäristöllisten vaikutusten oikeudellisessa arvioinnissa käytetty käsite, jonka määritelmät tosin vaihtelevat säädöskohtaisesti. Sen avulla voidaan asettaa kynnys erilaisten toimintavelvoitteiden, kuten myös selvitys- ja arviointivelvoitteiden, rajoitusten tai kieltojen tarpeelle. Merkittävyydelle ei kuitenkaan ole ympäristöoikeudessa vakiintunut yksiselitteistä sisältöä, vaan käsitteen tulkinta vaihtelee tapauksesta ja lainsäädännöstä riippuen, eikä se toisaalta määritä konkurssioikeudellisesti merkittävän toimimis- tai kustannusvelvollisuuden synnyttävän seurauksen vaaraa. Tällaista vastuunrajausta harkittaessa on tunnistettava, että ympäristölainsäädännön näkökulmasta merkittävyyttä ei myöskään voi yleensä arvioida yleisellä tasolla tyhjentävästi eikä ylipäättäen velvoitteen synnyttävänä vaikutuksena. Jos vain haittavaikutusten ”merkittävyyttä” arvioidaan puhtaasti ympäristölainsäädännön näkökulmasta, on kysyttävä, missä määrin konkurssipesän vastuuta oikeastaan rajataan ympäristölainsäädännön nojalla normaalisti syntyvästä vastuusta.

Ympäristölainsäädännönkään nojalla vastuuta eivät synnytä vähäpätöiset ja merkityksettömät ympäristövaikutukset, vaan ”merkittävyyden” arviointi suhteutetaan johonkin tiettyyn suojelun tavoitteeseen tai muuhun kriteeriin. Konkurssipesän vastuun rajoittaminen tavanomaisesta toiminnanharjoittajan vastuusta edellyttää siten merkittävyydkynnyksen jossakin määrin ylittävän haitta-asteen määrittämistä vastuun perustaksi. Tällainen korkeampi haitta-asteen määrittely kokonkurssitilanteissa saattaa kuitenkin olla ongelmallista paitsi ympäristönlaatumien myös sivullisten oikeuksien kannalta. Mikäli ympäristösäädös määrittää tietyn haitta-asteen sellaiseksi, jota esimerkiksi naapureiden tulee kohtuullisena sietää (sietämiskynnys), on ongelmallista, jos konkurssitilanteessa asetetun korkeamman haitta-asteen määrittelyn seurauksena tämä suojan taso laskee. Näin voi käydä erityisesti silloin, jos mikään muu taho ei ole vastuussa haittavaikutusten vähentämisestä.

3. Kolmantena konkurssipesän ympäristövastuun rajauksena selvityksessä on tunnistettu vastuun rajaaminen konkurssin alettua tarvittavien *toimien kiireellisyyteen perustuen*. Tämän tyyppinen rajausta muistuttaa pitkälti edellä kuvattua ympäristöhaitan tai sen riskin ”merkittävyyteen” palautuvaa vastuun rajausta, sillä kiireellisiä toimia tarvitaan käytännössä merkittävän ympäristön pilaantumisen tai muun heikentymisen poistamiseksi tai

niiden riskin torjumiseksi. Nämä rajausperusteet voivat kuitenkin tuottaa eroja konkurssipesän vastuun laajuudessa soveltumiskynnyksen ylittyessä; esimerkiksi merkittävyyskynnyksen ylittyessä konkurssipesä voisi olla vastuussa ympäristön täysimääräisestä kunnostamisesta, kun taas kiireellisyyteen perustuviin (akuuttitilanteet) toimiin rajattu vastuu voisi rajautua tiukemmin välttämättömiin toimiin. Aivan selväpiirteistä eroa näiden kahden rajauksen välille ei voi välttämättä tehdä. Maavertailun perusteella lähellä tällaista rajausta on esimerkiksi Ranskassa toiminnan turvalliseen lopettamiseen kytkeytyvä konkurssipesän ympäristövastuu, joka koskee erityisesti toiminnan turvallista alasajoa, kun taas vastuu pitkäaikaisemmasta ennallistamisesta on jossain määrin tulkinnanvaraisempaa.

4. Neljäntenä konkurssipesän ympäristövastuun rajauksena selvityksessä on tunnistettu konkurssipesän hallussa olevan *jätteen luokitukseen* (tavallinen vs. vaarallinen jäte) *tai muun omaisuuden etukäteen määritettyihin vaaraominaisuuksiin perustuva rajaus*. Tämä seikka oli yhtenä konkurssipesän vastuun rajauskriteerinä vuoden 2018 konkurssilain muutosehdotuksessa. Erona edelliseen haittavaikutusten merkittävyyteen ja tiettyyn haitta-asteeseen perustuvaan rajaukseen on se, että vastuunrajausta ei tehtäisi tapauskohtaisesti ilmenevien haittavaikutusten perusteella vaan se olisi yleisellä tasolla tiedossa jo etukäteen, esimerkiksi jäteluokituksen perusteella. Kyseessä on konkurssilain muutosehdotuksessa esitetty rajaus, jolle selvityksen oikeusvertailussa ei ole tunnistettu aivan vastaavaa vertailukohtaa.
  
5. Viidentenä konkurssipesän ympäristövastuun rajaamisen tapana voidaan ajatella ratkaisua, jossa *konkurssipesän vastuu määritellään sisällöllisesti ja näin rajataan tiettyihin konkurssin alettua tarvittaviin välttämättömiin tai muuten tarpeellisina pidettäviin toimenpiteisiin*. Maavertailusta voidaan tässä suhteessa mainita esimerkkinä Kanada, jossa konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta tarkentavat sääntelyratkaisut ovat paikoin (provinssikohtaisesti) keskittyneet tietyille merkittäviä ympäristövaikutuksia aikaansaaville toimialoille, kuten kaivos-, öljynporaus- ja kaasunporaustoimialoille. Näitä toimintoja koskevissa erityislaeissa pesänhoitaja (konkurssipesän edustajana) on sisällytetty toiminnanharjoittajan tai luvanhaltijan määritelmään, jolloin toimialakohtaisesti säädetty vastuu on kuitenkin käytännössä tarkoittanut pitkälti velallisen vastuuseen rinnastuvaa velvollisuutta kunnostaa ympäristö toiminnan päätyttyä. Tällainen vastuun rajaaminen tarkoittaisi siis toimiala- tai jopa toimintokohtaisesti määriteltyjä konkurssipesälle kuuluvia toimia, jotka ensivaiheessa voisivat käsittää toiminta-alueen turvallisuudesta huolehtimisen ja ympäristövaikutusten välttämättömän hallinnan sekä

hallitun alasajon. Toimialan tai toiminnon luonteesta ja ympäristövaikutuksista riippuen vastuu voitaisiin ulottaa myös pidempikestoiseen ympäristön kunnostamiseen.

6. Kuudentena konkurssipesän ympäristövastuun rajaamisen tapana selvityksessä on tunnistettu *vastuun ajalliseen keston* perustuva rajausta. Tällaista rajausta ei ole vertailumaissa käytössä, mutta se on noussut hankkeen aikana esiin asiantuntijakeskusteluissa. Käytännössä vastuun ajalliseen keston perustuva rajausta voisi tarkoittaa esimerkiksi asetelmaa, jossa konkurssipesällä lähtökohtaisesti olisi asema ympäristölain tarkoittamana toiminnanharjoittajana, mutta jossa tämä toiminnanharjoittaja-aseman kesto olisi rajattu tiettyyn konkurssin alkamisen jälkeiseen ajanjaksoon. Sopiva ajanjakso olisi perusteltua suhteuttaa asianomaisen toiminnan luonteeseen ja ympäristövaikutuksiin sekä siihen, miten kauan uuden toimijan löytämiselle tai toiminnan hallitulle alas ajamiselle olisi perusteltua varata aikaa. Esimerkiksi pitkäaikaisia ja merkittäviä ympäristövaikutuksia omaavissa suurissa toimintakokonaisuuksissa (kaivokset, suuret teollisuuslaitokset) ajanjakson olisi syytä olla pidempi kuin toiminnoissa, joiden päästöjen ympäristövaikutukset tai pilaantumisen riskit ovat konkurssipesän velvoitteiden näkökulmasta pienimuotoisina poistettavissa/hallittavissa lyhyessä ajassa ja toiminta vastuineen on helpommin siirrettävissä mahdolliselle uudelle omistajalle. Ajanjakso voisi olla esimerkiksi vuoden, viisi vuotta tai 10 vuotta.

*Kustannusten käsittely:* Rajoitetun toimimisvelvollisuuden soveltuessa konkurssipesälle kuuluvat kustannusvastuu ja kustannuskorvausvastuu olisivat massavelkaa, joka tulisi maksaa ennen velkojen maksua konkurssivelkojille. Muutoin kuin konkurssipesän toimimisvelvollisuuteen kuuluvien toimien kustannukset olisivat lähtökohtaisesti tavallista konkurssivelkaa. Rajoitusten toteutustavoista ja näin muodostuvan vastuun laajuudesta riippuen myös konkurssipesän rajoitettu toimimisvelvollisuus -malliin voisi kuitenkin olla perusteltua liittää edellä alaluvussa 5.3.1 tarkemmin kuvatuksi joillekin ympäristönsuojelutoimien kustannuksille perustettuja legaalaisia panttioikeuksia, kuten viranomaisen puhdistamiskustannusten perimisen turvaksi panttioikeus puhdistettuun velallisen kiinteistöön, tai muita ympäristövastuun kustannusten etusija-aseman vahvistavia järjestelyjä.

### 5.3.3 Konkurssipesän suppea toimimisvelvollisuus

*Ympäristövastuun peruste:* Konkurssipesän suppea toimimisvelvollisuus olisi sääntelymallina konkurssipesää koskevien velvoitteiden osalta rajatuin. Tähän malliin kuuluisi ennen muuta pesänhoitajan velvollisuus konkurssipesän edustajana ilmoittaa pesään kuuluvaan omaisuuteen liittyvistä potentiaalisista ympäristöhaitoista. Ilmoitusvelvollisuus voisi koskea esimerkiksi pesään kuuluvia (vaarallisia) jätteitä ja muita seikkoja, jotka ympäristölainsäädännön näkökulmasta aiheuttavat tai voivat aiheuttaa ympäristölle merkittäviä haittavaikutuksia. Suppeaan toimimisvelvollisuuteen sisältyy myös velvollisuus reagoida konkurssin aikana ilmeneviin akuutteihin ympäristön pilaantumisen vaaratilanteisiin yleisesti toimijoilta edellytettävän huolellisuuden puitteissa. Lähtökohtana olisi kuitenkin ajatus siitä, ettei tällaisen toimimisvelvollisuuden täyttäminen vähentäisi konkurssipesän varallisuutta merkittävässä määrin, vaan konkurssipesällä ja pesänhoitajalla olisi ennen muuta velvollisuus myötävaikuttaa toimimalla yhteistyössä viranomaisten kanssa. Mallissa mahdollinen velalliseen kohdistettu hallintopakko ei siirtyisi koskemaan konkurssipesää vaan hallintopakko olisi kohdennettava erikseen pesään niiltä osin kuin pesällä on tällaisen pakon käytön perustava vastuuasema.

Vertailumaiden joukosta suppea toimimisvelvollisuus -mallin piirteitä voidaan ajatella löytyvän esimerkiksi Itävallasta, jossa konkurssipesän toimimisvelvollisuus voisi muodostua hyvinkin suppeaksi, mikäli oikeuskäytännössä tarkoitettua vastuun soveltumiskynnystä tulkittaisiin hyvin rajatusti. Varsinaisten vertailumaiden ulkopuolella Tanska on esimerkki maasta, jossa selvityksen perusteella konkurssipesälle ei käytännössä ole asetettu ympäristölainsäädännön tarkoittamaa toimimisvelvollisuutta lainkaan.

*Kustannusten käsittely:* Edellisten mallien tavoin myös konkurssipesän suppeaan toimimisvelvollisuuteen liittyvät kustannusvastuu ja kustannuskorvausvastuu olisivat massavelkaa, joka tulisi maksaa ennen velkojen maksua konkurssivelkojille. Lähtökohtana kuitenkin olisi, ettei toimimisvelvollisuuden täyttämistä juurikaan aiheutuisi konkurssipesälle massavelkaisia kustannuksia. Konkurssipesän toimimisvelvollisuuden ulkopuolelle jäivät kustannukset olisivat lähtökohtaisesti tavallista konkurssivelkaa. Myös konkurssipesän suppea toimimisvelvollisuus -mallin yhteydessä on kuitenkin tunnustettu mahdollisuus edistää ympäristönsuojelutoimien toteutusta ja ympäristövastuun johdonmukaisuutta säätämällä edellä alaluvuissa 5.3.1 ja 5.3.2 kuvatusti joillekin tällaisille yleisen ympäristöedun turvaamisesta aiheutuneille kustannuksille etusija konkurssisaatavana, mikäli niitä ei voitaisi myöhemmin valitun suppean sääntelytavan puitteissa kattaa massavelasta.

## 5.4 Sääntelymallien arviointi

### 5.4.1 Arvioinnin kohde, tavoitteet ja kriteerit

Keskeinen sisältö edellä esitetystä konkurssipesän toimimisvelvollisuudesta eri sääntelymalleissa on tiivistetty taulukkoon 1. Jäljempänä tässä luvussa 5.4 toteutetaan näiden konkurssipesän toimimisvelvollisuuden ympärille rakentuvan sääntelymallien arviointi.

Arvioinnissa käytetään hankkeen kannalta keskeisiksi tunnistettuja arviointikriteerejä. Näiden muotoilussa lähtökohtana eivät suoraan ole olleet esimerkiksi Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen (Valtioneuvoston julkaisu 2022:66) vaikutusluokat, vaan tavoitteena on ollut muotoilla kriteerejä, jotka palvelisivat erityisesti tarkasteltavien sääntelymallien arviointia ja kehittämistä. Arviointikriteerit on kehitetty hankkeessa niin, että on pyritty tunnistamaan oikeustilan kehittämisen kannalta keskeisimpiä näkökohtia, erityisesti konkurssi- ja ympäristöoikeuden rajapinnan kannalta keskeisiä seikkoja. Samalla arviointikriteerejä muotoiltaessa on otettu huomioon myös se, että esitettyjen sääntelymallien vaikutuksia voidaan tässä vaiheessa arvioida vain hyvin yleisellä tarkkuustasolla. Vasta sitten, kun säädösvalmistelussa on tuotettu yksityiskohtaisia ehdotuksia lainsäädännöksi, on mahdollista arvioida mallien vaikutuksia tarkemmin. Vaihtoehtoisten sääntelymallien arvioinnissa käytetyt kriteerit on esitelty taulukossa 2. Kriteereiden sisältöä on tarkemmin avattu jäljempänä alaluvussa 5.4.2.



## Taulukko 1. Konkurssipesän ympäristövastuun sääntelymallien pääkohdat.

### Konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus

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.

### Konkurssipesän rajoitettu toimimisvelvollisuus

Mallissa konkurssipesän toimimisvelvollisuuden soveltumista ja laajuutta olisi lakisääteisesti rajoitettu edellä kuvattuun laajaan malliin verrattuna. Rajausten tarkemat toteutustavat täsmentyisivät valmiissa sääntelyratkaisussa seuraavista lähtökohdista käsin:

- konkurssipesällä olisi yleinen velvollisuus ilmoittaa ympäristöviranomaiselle pesään kuuluvaa omaisuutta koskevista ympäristöhaitoista ja -riskeistä.
- muutoin konkurssipesä ei kuitenkaan vastuutahona rinnastuisi velalliseen, vaan pesän toimimisvelvollisuutta rajaisivat tarkemmin laissa määritetyt kynnykset ja reunaehdot.
- konkurssipesä ei yleisesti rinnastuisi hallintopakon kohteena velalliseen, mutta tällainen rinnastuminen voitaisiin kytkeä olosuhteisiin, joissa konkurssipesälle olisi säädetty vastuu.

### Konkurssipesän suppea toimimisvelvollisuus

Mallissa konkurssipesän toimimisvelvollisuuden laajuutta olisi huomattavasti supistettu edellä kuvatuista laajasta ja rajoitetusta mallista. Lähtökohdana olisi, ettei velallisen täyttämättä jääneistä ympäristövastuista huolehtiminen veloitaisi konkurssipesää, vaan konkurssipesän vastuu rajautuisi tiukasti tiettyihin toimimisvelvollisuuksiin:

- konkurssipesällä olisi velvollisuus tehdä ilmoitus pesän varallisuuteen liittyvistä mahdollisista ympäristöriskeistä toimivaltaisille ympäristöviranomaisille.
- konkurssipesällä olisi yleinen, kaikille kuuluvan toimimisvelvollisuuden mukainen velvollisuus reagoida konkurssin aikana ilmeneviin akuutteihin ympäristön pilaantumisen vaaratilanteisiin.
- konkurssipesä ei tulisi osapuoleksi ennen konkurssin alkua aloitettuun velallista koskevaan hallintopakkomenettelyyn eikä konkurssipesä voisi rinnastua hallintopakon kohteena velalliseen.

Arviointi on toteutettu pääosin tutkimusryhmän sääntelytutkimuksellisenä asiantuntija-arviointina hyödyntäen aineistona käytettävissä ollutta kirjallisuutta, hankkeen osin empiiriseen tutkimukseen perustuvia maakatsauksia ja muuta käytettävissä ollutta dokumenttiaineistoa sekä hankkeen väliseminaarissa käytyjä keskusteluja.

**Taulukko 2.** Arvioinnissa käytettyjen kriteerien kuvaukset.

Kriteeri	Kriteerin soveltaminen mallin arvioinnissa
1. Konkurssi-instituution yhteiskunnallinen funktion toteutuminen	Miten konkurssin yhteiskunnallinen, tehokkaita markkinamekanismeja ja velkojen maksunsaantia palveleva funktio sekä konkurssimenettelyn tehokas läpivienti toteutuvat eri malleissa? Mahdollistavatko mallit omaisuuden tehokkaan rahaksi muuttamisen ja varojen jakamisen sekä kannattamattoman toiminnan hallitun alasajon ja kannattavan toiminnan myymisen jatkajalle?
2. Taloudellisen toiminnan kestävyteen ohjaava potentiaali	Miten mallit ohjaavat yritysten rahoittajat, tavarantoimittajat, vuokranantajat tms. velkojat ennakoimaan kestävyysvaatimuksiensa mukaisesti asiakkaana olevan velallisen konkurssiriskejä ja varautumaan niihin sopimuksissa (mm. vakuuksin, vakuutuksin ja lainakorkojen määrittelyssä)? Miten mallit ohjaavat toiminnanharjoittajaryitykset varautumaan vahinkotilanteisiin ennalta ja vahvistamaan tällaisten riskien hallintaa?
3. Ympäristön suojan toteutuminen konkurssin aikana	Millaiset edellytykset ympäristön yleisen edun ja haitankärsijöiden elinympäristön suojalla on toteutua konkurssin aikana? Miten EU:n ympäristölainsäädännöstä erityisesti jätedirektiivissä asetettujen vaatimusten täyttäminen voidaan malleissa varmistaa?
4. Konkurssivelkojen intressien toteutuminen	Millaiset edellytykset konkurssin toteuttamiselle ja etenemiselle on eri malleissa? Miten mallit vaikuttavat konkurssivelkojen intressien tyydyttämiseen ja konkurssivelkojille tuleviin jako-osuuksiin?

## 5.4.2 Arviointi

### Konkurssi-instituution yhteiskunnallisen funktion toteutuminen

Tässä selvityksessä tarkoitettu konkurssi-instituution yhteiskunnallinen funktio ymmärretään kokonaisuutena, jossa konkurssi ensinnäkin mahdollistaa taloudellisesti kannattamattomien yritysten poistamisen markkinoilta. Samalla konkurssin tehtävänä on taata velkojien mahdollisimman tehokas maksunsaanti. Kun velkoja joutuu tinkimään täydestä maksunsaannista velallisen maksukyvyttömyyden vuoksi, on konkurssi-instituution tehtävänä yhtäältä minimoida taloudellinen menetys. Toisaalta velkojan aseman turvaaminen ja ennakoitavuus velallisen maksukyvyttömyystilanteessa suhteessa velalliseen itseensä ja kilpailussa muiden velkojien kanssa vaikuttaa paitsi velkojan oikeusasemaan, myös yleisemmin rahoituksen saatavuuteen, vakuuksiin ja hintaan. Näin konkurssi palvelee myös yleisempiä tavoitteita, kuten rahoitusmarkkinoiden toimivuutta. Perinteisesti konkurssi-instituution yhteiskunnallisena funktiona ei ole pidetty ympäristöllisesti kestäväen toiminnan edistämistä, mikä näkyy siinä, ettei esimerkiksi konkurssissa ilmeneviin ympäristöongelmiin ole otettu konkurssilakia säädettäessä lainkaan kantaa. Myöskään esimerkiksi työntekijöiden aseman turvaamista ei ole asetettu konkurssimenettelyn päämääräksi edes silloin, kun se voi toteutua ilman velkojien maksunsaannista tinkimistä. Konkurssilain 14 luvun 1 §:n mukaan konkurssipesä on kuitenkin selvitettävä tehokkaasti, taloudellisesti ja joutuisasti sekä niin, ettei kenenkään oikeuksia loukata.

Käytännössä konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu määrittyy ympäristölainsäädännön ja sitä tulkitsevan oikeuskäytännön perusteella eriytettyinä perinteisestä konkurssin yhteiskunnallisesta funktiosta. Oma kysymyksensä on, voidaanko konkurssi-instituutio saada palvelemaan markkinoiden tehokkuutta siten, että pesän massavelkoihin sisällytetään velallisen toiminnan elinkaaren aikana syntyneet ympäristölliset kustannukset aiheuttamisperiaatteen mukaisesti niin, etteivät ne jäisi muuta yhteiskuntaa ja ympäristöä rasittaviksi ulkoisvaikutuksiksi. Konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun samaistuminen velalliseen toiminnanharjoittajaan yhtäältä selkiyttäisi toimimisvelvollisuuden ulottuvuutta ja varojen riittäessä lisäksi niiden ohjautumista ympäristövastuiden kustannusten korvaamiseen massavelasta. Toisaalta velkojat saattaisivat hakea velallisen konkurssiin entistä aiemmin, jotta varat riittäisivät myös konkurssisaataviin. Tosin liian varhaisessa vaiheessa haetun konkurssin edellytykset eivät välttämättä täyty.

Ympäristövastuun laiminlyönnistä velalliselle aiheutuva ja jopa kurssipesää uhkaava kustannuskorvausvastuu voi vaikuttaa myös velallisen maksukyvyttömyyden arviointiin. Jos kustannus on huomattava ja se otetaan huomioon maksukyvyttömyyden arvioinnissa, saattavat konkurssin edellytykset täytyä, vaikka velallinen yhä

kykenisi hoitamaan muut velvoitteensa. Tällöin konkurssin edellytykset saattaisivat täyttyä aikaisemmassa vaiheessa, mikä voisi ainakin joissakin tapauksissa johtaa siihen, että ympäristölle aiheutuva vahinko ei pääsisi kehittymään yhtä pahaksi kuin velallisen määräysvallan jatkuessa.

Edellä todettu kuitenkin edellyttää sitä, että velkojat saavat tietoa yrityksen tilasta. Haasteena voi olla, onko velkojilla mahdollisuutta saada tietoja sellaista velallisen julkisoikeudellisista ympäristövastuista, jotka voivat aiheuttaa maksukyvyttömyyden. Ylipäättään laaja konkurssipesän toimimisvelvollisuus ja vastuu ympäristökustannuksista saattaa aiheuttaa välillisesti sellaisen systeemitason muutoksen, jota yhdessä EU:ssa tapahtuneen yritysvastuuoikeuden kehityksen myötä on vielä näin yleisten sääntelymallien yhteydessä vaikea tunnistaa ja arvioida.

*Konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus* -mallissa konkurssipesää koskisivat konkurssin aikana lähtökohtaisesti samat ympäristöä suojaavat, omaisuuden käytön ja hallinnan lainmukaiseksi saattamista koskevat ympäristölainsäädännössä asetetut, velvollisuudet kuin velallistakin. Lähtökohtana olisi, että konkurssivelkojille voitaisiin maksaa jako-osuuksia vasta velallisen ympäristölainsäädännön mukaisen vastuiden täyttämisen jälkeen tai ainakin niiden noudattamisen rajoissa. Mallin vaikutukset konkurssi-instituution yhteiskunnallisen funktion toteutumiseen riippuisivat pitkälti siitä, millaisia ympäristölainsäädännön vastaisia merkittäviä ympäristövaikutuksia tai riskejä konkurssipesään kuuluvan omaisuuden käytöstä ja hallinnasta aiheutuisi.

Paikoin konkurssipesää koskevat toimimisvelvollisuudet voisivat olla suhteellisen vähäisiäkin tehtäviä, kuten jätehuollon järjestämistä tai erilaista toiminnan tarkkailua. Kuitenkin esimerkiksi kaivoksen konkurssissa lainmukaiseksi saattamiseen liittyvien ympäristövastuiden täyttäminen voisi olla hyvin pitkäaikainen tehtävä ja kustannukset erittäin suuria siltä osin kuin kaivoslain tai jätelain vakuudet eivät kata toiminnan lopettamiseen liittyviä kustannuksia tai jos toimintaa ja sen lupia ei siirretä eteenpäin vastuista huolehtimiseen kykenevälle uudelle toiminnanharjoittajalle. Näin ollen tässä mallissa konkurssipesän toimimisvelvollisuuden laajuus yksittäistapauksessa vaihtelisi tosiasiaassa huomattavasti kyseiseen toimintaan liittyvien erityispiirteiden mukaan. Esimerkiksi konkurssi voi tapahtua ennen varsinaisen kaivostoiminnan aloittamista tai vasta kaivostoiminnan päättyessä malmin loppuessa. Myös kaivosten kokoluokat vaihtelevat suuresti ja samoin niiden ympäristövaikutukset.

Ympäristövastuiden suuren määrän vuoksi voisi laaja toimimisvelvollisuus -malli tarkoittaa, että konkurssi raukeaisi nopeasti konkurssiin asettamisen jälkeen varojen puutteen vuoksi. Poissuljettua ei ole sekään, ettei velallista lainkaan haettaisi

konkurssiin, jolloin konkurssin yhteiskunnallinen funktio jäisi toteutumatta. Käytännössä sellaiset tapaukset, joissa velallisella on paljon ympäristövastuita ja jaettavaa ei jää, eivät välttämättä enää tulisi ollenkaan velkoja-aloitteisesti konkurssimenettelyyn, vaan ne olisi hoidettava muulla tavoin esimerkiksi velallisen hakeman konkurssin päättymisen jälkeen julkisselvityksessä. Julkisselvitys voisi olla velkojien kannalta hyvinkin selkeä, joskaan ei toivottava, ratkaisu, jos siinä keskitytään vain ympäristövastuiden järjestämiseen. Kuitenkin julkisselvityksessäkin tulee ottaa huomioon myös velkojien etu esimerkiksi niin, että julkisselvittäjä nostaa takaisinsaantikanteita, jolloin pesään voidaan saada mahdollisesti suurikin määrä varallisuutta takaisin.

Varattomankin pesän lakiin perustuvan toimimisvelvollisuuden toteaminen (esimerkiksi julkisselvitystä kehittämällä) voisi kuitenkin selkiyttää aiemmin alaluvussa 5.1 kuvatusti toissijaisen tai viimesijaisen ympäristövastuun kohdentamista muuhun tahoon konkurssipesän maksukyvyttömyyden vahvistamisen jälkeen ja näin nopeuttaa jatkotoimia yleisen ympäristöedun suojaamiseksi yhteiskunnassa.

*Konkurssipesän rajoitettu toimimisvelvollisuus* -malli on edellä kuvattua laajaa mallia suppeampi ja mahdollistaa tässä mielessä joustavammin konkurssin yhteiskunnallisen funktion toteuttamisen varojen jaosta tasapuolisesta velkojille. Yleisellä tasolla voidaan ajatella, että konkurssipesän vastuun rajoittaminen mahdollistaa menettelyyn sidottujen resurssien palautumisen kiertoon nopeammin sekä myös velkojien tehokkaamman maksunsaannin. Erilaisten rajoitusten tulkinnanvaraisuus voi kuitenkin vaikuttaa myös konkurssipesän selvittämistä hidastavasti. Mallin vaikutukset riippuisivat siitä, mitä velvollisuuksia pesälle säädettäisiin.

Yhtäältä tämän sääntelymallin etuna suhteessa konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus -malliin voisi olla se, että mallin taloudelliset vaikutukset olisivat erikseen rajattuina helpommin tunnistettavissa, ennakoitavissa ja velkojien maksunsaannin kannalta vähäisempiä. Toisaalta erilaiset ympäristön laatuun kiinnittyvät rajoitukset olisivat joustavia normeja, joiden soveltaminen tuottaisi jonkin verran lisää epävarmuutta myös ympäristövastuiden toteutumisen näkökulmasta. Vesien hyvä tila tai muut valtiota sitovat EU:n ympäristölaatumormit voivat jäädä täyttymättä, vaikka velallisen toiminta olisi alun perin ollut lain ja lupien mukaista, jos konkurssiin asettamisen jälkeen konkurssipesän toimimisvelvollisuutta merkittävästi rajoitettaisiin velallisen vastuusta erillisin normein. Lopputuloksena voisi olla esimerkiksi yksittäisen kaivostoiminnanharjoittajan konkurssimenettelyn nopeutuminen, mutta kaivoksesta aiheutuvien suurempien päästöjen jälkeen lisääntyvien ympäristönsuojeluvastuiden kohdistuminen muihin esimerkiksi saman vesienhoitoalueen toiminnanharjoittajiin. Myös kolmansien haittojen sietokykyksen näkökulmasta tällaiset toimimisvelvollisuuden rajoitukset voivat olla

ongelmallisia. Käytännössä ei olisikaan EU-oikeuden ympäristölaatumormien tai kolmansien suojan valossa mahdollista, että toimintaa jollakin tavoin jatkavan konkurssipesän ympäristövastuita käsiteltäisiin eri tavalla kuin velallisen. Jos toiminta on loppunut konkurssiin asetettaessa, kysymys toimimisvelvollisuuden rajoittamisesta olisi lähinnä siitä, milloin ja millä tavoin konkurssipesän on reagoitava esimerkiksi jälkihoidon vaaratilanteisiin ja voiko reagoinnissa olla eroa jollakin tavoin toimimisvelvollisuuteen, joka olisi ollut, jos velallinen olisi voinut jatkaa toiminnanharjoittamista. Toimimisvelvollisuuden rajoittamisesta saattaa seurata, että esimerkiksi valtio joutuu ottamaan laajan toimimisvelvollisuuden malliin verrattuna suuremman kustannusvastuun jälkihoidosta, vaikka konkurssipesässä olisi ollut varoja.

Lakiin kirjattavat rajoitukset eivät olisi vaikutuksiltaan yhteiskunnalliseen funktioon yhteismitallisia. Toiset rajoituksista saatavat vaatia enemmän laintulkintaa. Jos vasta tulkinnan jälkeen esimerkiksi kaivosyhtiön konkurssissa konkurssipesän vastuulle asetetun merkittävyyssynnystä korkeamman haitan kynnys ylittyisi ja konkurssipesän vastuu soveltuisi, tällaisen rajoituksen asettaminen ei välttämättä edistäisi, vaan jopa hidastaisi, konkurssin yhteiskunnallisen funktion, omaisuuden tehokkaasta rahaksi muuttamisesta ja varojen jakamisesta velkojille, toteutumista. Yhtäältä kovin selkeiden rajoitusten myötä niiden käyttöala kapenee. Toisaalta esimerkiksi konkurssipesän toimimisvelvollisuuden selkeä ajallinen rajoittaminen voisi puolestaan edesauttaa konkurssimenettelyn läpiviemistä ja näin sen yhteiskunnallisen funktion toteutusta.

*Konkurssipesän suppea toimimisvelvollisuus* -mallissa konkurssipesän vastuut käsitteisivät vain viranomaisille ilmoittamisen sekä toimimisvelvollisuuden akuuteissa vaaratilanteissa. Olettaen, ettei konkurssimenettelyn aikana aiheutuisi tällaisia verraten poikkeuksellisia vaaratilanteita, ei konkurssipesän toimimisvelvollisuuden täyttäminen juuri vaikuttaisi menettelyn kestoon tai velkojien maksunsaantiin. Konkurssipesän toimimisvelvollisuudet vastuusubjektina olisivat myös asiallisesti ja ajallisesti varsin tarkkarajaiset ja suhteellisen hyvin ennakoitavissa. Mallissa konkurssi-instituution yhteiskunnallinen funktio varojen jakamisesta velkojille vaikuttaisi toteutuvan varsin sujuvasti. Kääntöpuolena olisi ympäristövastuiden jälkihoidon kustannusten siirtyminen muita malleja laajemmin toissijaisesti vastuullisille tahoille tai viime kädessä valtiolle.

## Taloudellisen toiminnan kestävyteen ohjaava potentiaali

EU:n kestävyysmurroksessa eräänlaisena systeemitason muutoksena korostetaan muun muassa yritysten kestävästä rahoituksesta ja kestävyysraportointia. Molemmissa on vahvasti mukana ympäristövastuunäkökulma. Näin ollen yritysten rahoituksessa

ja toiminnassa on otettava huomioon myös ympäristövastuu ennakoivasti. Myös tässä selvityksessä taloudellisen toiminnan kestävyys ohjaava potentiaali perustuu sääntelyideologiaan, jossa yrityksiä ohjataan omaehtoisesti ottamaan taloudellisen toimintansa ympäristölliset vaikutukset huomioon paitsi ennakoivasti myös kattavasti. Keskeinen kysymys on, miten velallisyrittäminen on liiketoiminnassaan ottanut toimintansa ympäristövaikutukset huomioon, sillä se vaikuttaa osaltaan konkurssissa realisoitavissa olevaan omaisuuteen. Sääntelymallien osalta on tarkemmin esitettävä seuraavat kysymykset: 1) miten mallit ohjaavat yritysten rahoittajat ja tavarantoimittajat ennakoimaan asiakkaan konkurssiriskit ja varautumaan niihin (mm. vakuuksin, vakuutuksin ja lainakorkojen määrittelyssä)? ja 2) miten mallit ohjaavat toiminnanharjoittajayritykset varautumaan vahinkotilanteisiin ennalta ja vahvistamaan tällaisten riskien hallintaa?

Velallisen tekemät valinnat määrittävät osaltaan sitä, minkälaisen omaisuuden konkurssipesä saa hallinnoitavakseen ja minkälaisesta omaisuudesta rasitteineen velkojat jako-osuutensa saavat. Tältä pohjalta konkurssipesälle asetetun toimimisvelvollisuuden laajuus voi osaltaan ohjata toiminnanharjoittajien itsensä sekä niiden sidosryhmien taloudellista päätöksentekoa. Sen lisäksi EU:n kestävyysmuroksen myötä vahvistuva yritysvastuu muuttaa toimintaympäristöä ennen konkurssia. Tosin on huomattava, että ympäristöllisten, sosiaalisten ja hallinnollisten (ESG) kriteerien huomioon ottaminen EU:n taksonomia-, kestävä rahoituksen, tilinpäätös-, tilintarkastus-, sekä raportointivaatimusten mukaisesti vaikuttaa vasta tulevaisuuden konkurssipesissä siten, että mahdollisesti on nykyistä harvemmin ja vähäisempiä konkurssipesän toimimisvelvollisuuksia edellyttäviä tilanteita.

*Konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus* -mallissa lähtökohtana olisi, että konkurssipesä vastaanottaisi velallisen omaisuuden hallinnan sellaisessa kunnossa kuin omaisuus on ja sellaisin ympäristölainsäädännön velvoittein, jotka sellaista omaisuutta lain mukaan koskevat. Malliin kuuluva edellytys siitä, että jako-osuuksia maksetaan velkojille vasta näiden julkisoikeudellisten ympäristövastuiden täyttämisen jälkeen, ohjaisi yrityksen sidosryhmiä laajasti kiinnittämään huomiota velallisyrittäjien toimintaan sisältyviin ympäristöriskeihin ja niiden taloudellisiin vaikutuksiin. Näin myös konkurssissa säilyvä laaja ympäristövastuu voisi osaltaan kannustaa velallisyrittäjien toiminnan rahoittajia ja tavarantoimittajia varautumaan konkurssin aiheuttamiin taloudellisiin riskeihin jo ennalta esimerkiksi näille myönnettävien lainojen koroissa sekä yritysten taloudellisen aseman seurannassa silloin, kun toimintaa ylipäätään voi, myös kestävyyskriteerit huomioon ottaen, rahoittaa.

Konkurssiriski vaikuttaa jo nykyään rahoitukseen, sen korkoihin ja muihin ehtoihin. Konkurssipesän laajasta toimimisvelvollisuudesta aiheutuva taloudellinen lisäriski rahoitusvelkojalle voisi yhtäältä lisätä yrityksiltä vaadittavien vakuuksien määrää ja

vaikuttaa niiden arvostuksiin alentavasti erityisesti sellaisissa toiminnoissa, kuten kaivoksilla, joissa tarvittavan ympäristön jälkihoidon ja kunnostamisen kustannukset ovat hyvin suuria. Voimassa olevan kaivoslain mukaiset toiminnan lopettamisvakuudet ja ympäristönsuojelulain jätevakuudet kattavat näistä yleensä vain osan. Toisaalta ympäristövakuusmäärien korottaminen vähentää ennakolta konkurssipesän toimimisvelvollisuuden laajuutta ja korostaa velallisen yritys vastuun toteutumista niin, että myöhemmin rahoittajat voivat saada saatavistaan suuremman osuuden konkurssissa.

Ristikkäisvaikutuksista on otettava huomioon, että tässä sääntelymallissa mahdollisesti lisääntyvät vakuus- ja rahoituskustannukset osaltaan vähentävät velallisen liiketoiminnan kannattavuutta ja nostavat konkurssiriskiä. Nämä velallisyrittäjien sidosryhmien reaktiot puolestaan ohjaisivat velallisyrittäjiä pienentämään asianomaisia riskejä, mikä kannustaisi nykyistä kestävämpään yritystoimintaan. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi erilaisia ympäristövahinkojen riskeihin varautuvia toimia, kuten ympäristölle vähemmän riskialttiisiin tekniikoihin investointia sekä vakuuksia täydentäviä vapaaehtoisia ympäristövahinkovakuutuksia. Laaja toimimisvelvollisuus -mallissa potentiaali ohjata taloudellista toimintaa ympäristölle kestävämmäksi olisi näin todennäköisesti suurin.

*Konkurssipesän rajoitettu toimimisvelvollisuus* -mallin mukaiset rajaukset supistaisivat velallisella ollut ympäristövastuu konkurssitilanteissa verrattuna laajaan malliin. Periaatteessa silloin konkurssissa jaettava osuus konkurssivelkojille olisi suurempi kuin laajassa mallissa konkurssipesän toimimisvelvollisuuksien rajoitusten vuoksi. Rajoitusten vuoksi tämä sääntelymalli ei edellä tunnistettujen vuorovaikutussuhteiden vuoksi välttämättä kannustaisi samalla tavalla ympäristöllisesti kestävään liiketoimintaan kuin laajan toimimisvelvollisuuden malli.

Sääntelymallin potentiaali kannustaa velallista toiminnanharjoittajaa kestävään ympäristöriskien hallintaan ja ennaltaehkäisyyn sekä rahoittajia tukemaan erityisesti kestäväää liiketoimintaa riippuisi paljon siitä, millaisia rajauksia konkurssipesän toimimisvelvollisuuteen liitettäisiin ja miten laajaksi pesän vastuu näin muodostuisi. Periaatteessa rajoitettu toimimisvelvollisuus -mallissa konkurssipesän toimimisvelvollisuutta voitaisiin suunnata erityisesti konkurssitilanteissa riskialttiiksi tunnistetuille toimialoille ja toimintoihin ja näin terävöittää konkurssitilanteita koskevan vastuusääntelyn taloudellisia ohjausvaikutuksia kestävään liiketoimintaan erityisesti näillä toimialoilla.

*Konkurssipesän suppea toimimisvelvollisuus* koostuisi ennakoidusti intensiteetiltään ja talousvaikutuksiltaan vähäisistä velvollisuuksista, joten niillä tuskin olisi samantyyppistä merkittävää suoranaista kannustavaa vaikutusta toiminnan kestävyteen



kuin muissa malleissa. Rahoitusvelkojen konkurssisaatavien maksuosuus ei vähentyisi samalla tavalla kuin muissa malleissa konkurssipesän suppean toimimisvelvollisuuden vuoksi, vaikka velallinen toiminnanharjoittaja olisi jättänyt huolehtimatta ympäristövastuista ennen konkurssia. Samalla on kuitenkin huomioitava se seikka, että toimimisvelvollisuus kohdentuisi silloin muihin tahoihin. Esimerkiksi Norjan oikeuskäytännössä ympäristölainsäädännön mukainen pilaantuneisuutta koskeva selvitysvelvollisuus on konkurssitilanteessa voitu asettaa velallisen emoyhtiölle. Tällaisilla vastuun kohdentamisen tavoilla voi olla tietyissä tilanteissa välillistä ohjaavaa vaikutusta toiminnan kestävytyteen myös suppeassa mallissa. Konkurssipesän suppea toimimisvelvollisuus ei kuitenkaan vielä itsessään sisältäisi välillistä tukea esimerkiksi sellaiselle yritystoiminnan rahoitukselle, jossa ympäristövastuistaan asianmukaisella tavalla huolehtivilla yrityksillä korkotaso olisi alhaisempi kuin vastaavasti ympäristövelvoitteitaan laiminlyöneillä yrityksillä.

### **Ympäristön suojan toteutuminen konkurssin yhteydessä**

Ympäristön suojan toteutuminen viittaa tässä selvityksessä sellaisiin yleisen ympäristöedun ja haitankärsijöiden elinympäristön suojaamisen edellytyksiin, jotka vallitsevat valittavan sääntelymallin perusteella konkurssin aikana. Kansallisesti ympäristön ja haitankärsijöiden elinympäristön suojan merkityssisältö palautuu PeL 20 §:n mukaiseen ympäristöperusoikeuteen. Samalla on tunnistettava, ettei yleisen ympäristönsuojeluintressin edistäminen ja haitankärsijöiden oikeuden terveelliseen elinympäristöön turvaaminen ole vain kansallinen asia, vaan ympäristönsuojelun toteutuksessa on suurelta osin kyse EU:n ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten täyttämisestä ja täytäntöönpanosta. Tämän selvityksen kannalta keskeinen kokonaisuus on ollut erityisesti EU:n jätedirektiivi ja siinä tarkoitettun jätteen haltijan vastuun tulkinta konkurssitilanteissa.

Jätedirektiivissä ”jätteen haltijalla” tarkoitetaan jätteen tuottajaa taikka luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka hallussa jäte on (3 artiklan 6 kohta). Jätedirektiivin 14 artiklassa ilmaistun aiheuttamisperiaatteen mukaisesti jätteen alkuperäisen tuottajan taikka nykyisen tai aiemman jätteen haltijan on vastattava jätehuollon kustannuksista. Jätedirektiivin 15 artiklan mukaan tämä tapahtuu siten, että jätteen alkuperäinen tuottaja tai muu haltija huolehtii itse jätteen käsittelystä tai antaa jätteen sen jätteenkäsittelyä suorittavan laitoksen tai yrityksen tehtäväksi. Jätedirektiivin 36 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on myös toteutettava tarvittavat toimenpiteet jätteen hylkäämisen tai valvomattoman sijoittamisen taikka valvomattoman jätehuollon kieltämiseksi.

Maavertailun perusteella eri valtioissa omaksutut tulkinnat jätteen haltijan vastuusta ja omaisuuden luopumisen suhteesta jätedirektiivin toimeenpanoon ovat olleet vaihtelevia. Yksin maavertailuista ei ole osoitettavissa yleistä tapaa rajata konkurssipesän vastuuta jätteestä jollakin tietyllä tavalla. Tärkeintä on, että jätteen asianmukainen käsittely jollakin tavoin jonkun tahon toimesta varmistetaan. Jätedirektiivin kannalta ongelmallisina voidaan joka tapauksessa pitää sellaisia lopputulemia, joissa vastuuta jätehuollon järjestämisestä ja jätteistä aiheutuvien ympäristövaikutusten seurannasta ei kyetä asettamaan millekään toimintakykyiselle taholle.

*Konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus* -mallissa konkurssipesällä on velvollisuus noudattaa kaikkia konkurssipesään kuuluvaa omaisuutta koskevia ympäristölainsäädännön velvoitteita velallisen tavoin. Konkurssipesältä edellyttäisiin sen määräysvallassa olevaa omaisuutta koskevien esimerkiksi ympäristöllisiin lupiin perustuvien tai lain nojalla suoraan sitovien toimimisvelvollisuuksien noudattamista velalliseen toiminnanharjoittajaan rinnastuvalla tavalla vielä toiminnan alasajon tai uudelle toiminnanharjoittajalle siirtämisen aikana. Jos konkurssipesään kuuluva omaisuus olisi jätettä, olisi konkurssipesä esimerkiksi myös jätedirektiivissä tarkoitettuna jätteen haltijana jätehuoltovastuussa. Konkurssin alettua konkurssipesä olisi myös taho, johon ympäristöviranomaiset voivat kohdentaa hallinnon valvontakeinoja kuten velalliseen. Mallissa ympäristön ja haitankärsijöiden suojan toteutumista edistäisi se, ettei konkurssin alkaminen tekisi aiemmin aloitettua vastuun toimeenpanomenettelyä (hallintopakko) hyödyttömäksi, vaan velalliselle osoitetut määräykset tulisivat konkurssin alettua sitomaan konkurssipesää. Näin mallissa ei myöskään lähtökohtaisesti aiheutuisi sellaisia (vuoden 2018 lakiehdotuksessa ongelmallisiksi tunnistettuja) tilanteita, joissa aiemmin annetun hallintopakko päätöksen toteuttaminen voisi estyä konkurssin alkamisen takia. Kaiken kaikkiaan ympäristönsuoja toimimisvelvollisuuden tasolla toteutuisi vahvasti tässä sääntelymallissa. Haasteeksi muodostuisi, kuinka pitkälle konkurssipesä voi vastata kustannus- ja kustannuskorvausvastuusta käytännössä.

Haasteen ratkaisemiseksi pesänhoitaja joutuisi ennakoimaan, mihin toimiin konkurssipesän varat riittävät ja tiedottamaan viranomaisille asiasta. Olisi pesänhoitajan vastuulla, ettei ympäristövahingon korjaamiseen sitouduta enempää kuin mihin pesän varat antavat mahdollisuuden. Toisaalta konkurssioikeuden näkökulmasta konkurssi on mahdollista hakea suoraan raukeamaan, jos vastuita on enemmän kuin varoja. Käytännössä ympäristövastuiden selvittäminen edellyttäisi pesänhoitajan ja ympäristöviranomaisten toimivaa yhteistyötä, kuten suunnitelmaa siitä, miten pesän varoja käytetään ympäristöongelman hoitamiseen. Jos konkurssipesän varat eivät riittäisi ympäristöhaitan poistamiseen, olisi loput kustannukset katettava viime kädessä valtion varoista.

Konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus ei sinänsä ratkaisisi sitä konkurseissa yleistä taloudellista ongelmaa, etteivät pesän varat useinkaan riitä lain mukaisista ympäristövelvoitteista suoriutumiseen. Konkurssipesän laajaan toimimisvelvollisuuteen olisi mahdollista liittää myös ulkoista rahoitusta, kuten velallisten toiminnanharjoittajien asettamien ympäristövakuuksien tai vapaaehtoisten vakuutusten käyttöä viranomaisen valvonnassa. Myös pesänhoitajan ajamat takaisinsaantikanteet voivat menestyessään lisätä pesän varoja. Joka tapauksessa konkurssipesän laajaan toimimisvelvollisuuteen perustuva malli takaisi kuitenkin menettelyn, jossa haitankärsijät voivat tehdä vireillepanoaloitteita toimivaltaiselle viranomaiselle ja jossa viranomainen voi tämän perusteella käyttää hallinnon valvontakeinoja, kuten teettämisuhkaa, toimien suorittamisen varmistamiseksi. Sinänsä ei myöskään ole tavatonta, että konkurssipesässä on ainakin jossain määrin varoja ympäristöä suojaavien toimien toteuttamiseen.<sup>97</sup>

Kokoavasti voidaan ajatella, että konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus -malli voisi tarjota kattavat puitteet ympäristön ja haitankärsijöiden suojan toteuttamiselle, jos mm. edellä kuvatut taloudelliseen toimintaan kohdistuvat ristikkäisvaikutukset ja vaikutukset kestävien yritysten kilpailukykyyn ovat hallittavissa. Vaikka pesässä ei olisi varoja huolehtia kustannusvastuusta tai kustannuskorvausvastuusta, olisi sen lakiin perustuva toimimisvelvollisuus selkeä lähtökohta ja konkurssipesän maksukyvyttömyystilanteissa voitaisiin kustannusvastuu nopeasti kohdentaa toissijaisesti vastuullisiin tahoihin ja viimesijaiseen rahoitukseen esimerkiksi ympäristörahoista.

*Konkurssipesän rajoitettu toimimisvelvollisuus* eroaa laajasta sääntelymallista siten, että konkurssipesän velvollisuuksia on siinä rajoitettu yhdessä tai useammassa suhteessa. Mallin taustalla on ajatus, että velallinen säilyy konkurssin aikanakin ympäristölainsäädännön tarkoittamana vastuutahona, ja velallista koskeva julkisoikeudellinen ympäristövastuu ei siirry kokonaan automaattisesti, vaan vain rajatuilta osin koskemaan konkurssipesää. Se, miten tällaiset rajaukset vaikuttaisivat esimerkiksi konkurssipesän asemaan jätedirektiivissä tarkoitettuna jätteen haltijana, riippuisivat lakiin perustuvien rajausten toteutustavasta. Mallissa konkurssipesän vastuu jätteen haltijana voisi rajautua esimerkiksi vaarallisen jätteen hallintaan, jolloin vastuu muunlaisesta jätteestä jäisi lähtökohtaisesti koskemaan velallista. Kun

97 Esimerkiksi vuonna 2022 loppuun käsiteltyjä konkurssihakemuksia oli yhteensä 2 742 kpl, joista 18 % (506 kpl) päättyi jakoluettelon vahvistamiseen, 50 % (1 382 kpl) raukesi tai jäi sillensä johtuen konkurssipesän varojen vähäisyydestä. Suomen virallinen tilasto (SVT): StatFin, konkurssit ja yrityssaneeraukset (viim. päivitetty 12.6.2023, viitattu: 20.5.2024). [pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_kony/statfin\\_kony\\_pxt\\_13fk.px/](https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__kony/statfin_kony_pxt_13fk.px/)

velallinen ei käytännössä kykenisi jätehuollon järjestämiseen, olisi jätteen haltijan vastuu näiltä osin käytännössä kohdennettava jollekin muulle taholle, kuten laissa mainituille toissijaisille vastuutahoille tai viime kädessä kunnalle. Joissakin tapauksissa kyseeseen voisi tulla myös jätteen aiemman haltijan vastuu, jos tämän katsotaisiin laiminlyöneen jätehuoltovastuutaan antamalla jätteen konkurssivelallisen käsiteltäväksi.

Ympäristöä yleisenä etuna turvaavien viranomaisten tai luonnonsuojelujärjestöjen ja haitankärsijöiden näkökulmasta kaikkiin vastuunrajauksiin liittyy lähtökohtaisesti se ongelma, että konkurssipesän toimimisvelvollisuuden rajoitukset voivat heikentää mainittujen tahojen ajamien ympäristöintressien suojaa. Ympäristön ja haitankärsijöiden suojan kannalta erityisen haasteellisia ovat vastuunrajausten takia muodostuvat sääntelyaukot sekä rajoitustapoihin liittyvät tulkinnanvaraisuudet ja soveltamishaasteet, jotka voivat osaltaan vaikeuttaa ja viivästyttää ympäristöä suojaavan vastuun toimeenpanoa. Tätä voidaan havainnollistaa seuraavien kappaleiden esimerkein.

Ympäristön ja haitankärsijöiden suojan kannalta aiempaan vuoden 2018 konkurssilakiehdotukseen sisältyneen vastuunrajauksen ongelmana oli, että siinä konkurssipesän vastuu olisi edellyttänyt merkittävyyskynnyksen ylittävää ”vakavan vaaran tai vakavan haitan” aiheutumista terveydelle tai ympäristölle. Ympäristölainsäädäntöön suhteutettuna kyse olisi tällöin ollut poikkeuksellisen vakavan, ehkä jopa suuronnettomuuden vaaran torjumisesta. Korkeaa kynnystä voidaan pitää ympäristön suojan toteutumisen kannalta ongelmallisena rajoituksena, joka tekee myös ennaltaehkäisevien toimenpiteiden toteuttamisesta käytännössä vaikeaa. Tällaisia haasteita voi esiintyä myös toimenpiteiden kiireellisyyteen liittyvien vastuunrajausten kanssa. Ympäristön suojan kannalta on tarpeen asettaa kynnyks matalammalla tavalla, joka sopii yhteen muussa ympäristölainsäädännössä käytetyn käsitteistön kanssa. Vastuun rajausta olisi käytännössä arvioitava ympäristölainsäädännön eri sektoreilla eri tavoin niille ominaisista lähtökohdista ja määritelmistä käsin.

Toiminnan luvanvaraisuuteen perustuvan rajoituksen osalta ympäristön suojaaminen voisi osoittautua hankalaksi erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa toiminnalle ei ole haettu lupaa, mutta joissa konkurssin aikana kuitenkin ilmenee merkittävä ympäristön pilaantumisen riski. Tällöin toiminnan luvanvaraisuus jouduttaisiin käytännössä ratkaisemaan konkurssimenettelyn yhteydessä vastuun kohdentamisen esikysymyksenä. Luvan tarpeen selvittelyn edellyttämät selvitykset, kuuleminen ja muut menettelylliset seikat tarkoittaisivat, että vastuun kohdentamisen selvittäminen veisi aikaa huomattavasti ja olisi mahdollisesti hyvinkin kallista, jos toiminnasta ei olisi nimettävissä yksiselitteistä vastuutahoa. Toisaalta toiminnan luvanvaraisuuteen perustuvan rajoituksen yleistä käytettävyyttä rajaa osaltaan se, että

toimintojen ennakkollista lupavalvontaa on ympäristölainsäädännössä monin osin korvattu erilaisilla ilmoitus- tai rekisteröintivelvollisuuksilla. Konkurssissa on myös luvantarpeesta riippumatta kyse konkreettisen pilaantumisen, jätteiden, vahinkojen ja haittojen sekä niiden riskien poistamisesta ja hallinnasta toimintaa alas ajettaessa. Näin ollen lakiin otetut rajoitukset konkurssipesän toimimisvelvollisuudelle voivat olla käytännössä vaikeasti hallittavia etenkin, jos ympäristöongelmat on kii-reisesti ratkaistava.

Jätteen vaarallisuuteen perustuvassa vastuunrajauksessa ympäristön suojan toteutumisen kannalta haasteena on puolestaan se, ettei tällainen luokitus kaikissa tapauksissa anna oikeaa kuvaa siitä aiheutuvista ympäristöhaitoista. Muukin kuin vaarallinen jäte voi aiheuttaa lainvastaista maaperän tai pohjaveden pilaantumista tai sen vaaraa, jos jätehuoltoa ei järjestetä asianmukaisesti. Käytännön tilanteiden kannalta tällaisiin luokituksiin perustuva vastuunrajaus voikin ilmetä keinotekoisena, vaikka lakiteknisesti tällainen rajausta voisikin olla verraten helppo ratkaisu.

Konkurssipesän vastuun ajallisen keston rajauksessa hyvänä puolena olisi ympäristön suojan toteutumisen kannalta se, ettei tällaiseen vastuunrajaukseen liity vastuuta koskevia epäselvyyksiä ainakaan konkurssin alkuvaiheessa, jolloin ympäristövaikutuksista huolehtiminen on usein akuuttia. Ympäristön ja haitankärsijöiden suojan toteutumisen kannalta on kuitenkin yhtä lailla keskeistä huolehtia myös toiminnan pitkäaikaisten ympäristövaikutusten hallinnasta ja seurannasta. Konkurssipesän vastuun rajoittamisen yhteydessä olisi välttämätöntä ratkaista, miten omaisuudesta ja siihen liittyvien ympäristövastuiden kohdentamisesta huolehdittaisiin tämän jälkeen.

Ympäristön suojaamisen näkökulmasta konkurssipesän toimimisvelvollisuuden toimiala- ja toimintakohtainen kohdentaminen tavanomaista laajemmin voisi olla perusteltua erityisesti sellaiseen toiminnanharjoittamiseen, joka on ympäristölle erityisen riskialtista. Tämä rajausta vaikuttaisi kuitenkin toimialojen ja toimintojen yhdenvertaiseen kohteluun konkurssitilanteissa. Sillä olisi myös edellä kuvattua välillistä vaikutusta näiden toimialojen rahoituksen ja yritysvastuun muotoutumiseen uudella tavalla.

*Konkurssipesän suppea toimimisvelvollisuus* koostuisi lähinnä viranomaisille tehtävistä ilmoituksista sekä omaisuudesta syntyvien mahdollisten ympäristöriskien tunnistamisesta ja akuutteihin vaaratilanteisiin reagoinnista. Tässä sääntelymallissa konkurssipesää ei lähtökohtaisesti pidettäisi jätedirektiivin tarkoittamana jätteen haltijana tavalla, joka perustaisi konkurssipesälle jätehuoltovastuun, vaan olisi ratkaistava erikseen, mille taholle tämä vastuu kohdennetaan. Ympäristön ja haitankärsijöiden suojan toteuttamisessa näin suppean toimimisvelvollisuuden hyöty olisi

käytännössä hyvin rajallinen ja palvelisi lähinnä ympäristöviranomaisten tiedon- saannin tarpeita. Kun pesällä ei käytännössä useissa ympäristöä suojaavia toi- menpiteitä edellyttävissä tilanteissa olisi toimimisvelvollisuutta, tulisi ympäristöä suojaavat välttämättömät toimet kyetä järjestämään muutoin. Suppean toimimis- velvollisuuden mallissa olennaisen täydentävän elementin muodostaisivat muut vaihtoehtoiset tavat järjestää ja rahoittaa ympäristövastuun täyttäminen konkurssi- tilanteissa. Näillä olisi tärkeä rooli myös muissa malleissa, mutta suppeassa mallissa niiden merkitys ympäristön suojaamisessa korostuisi, myös edellä kuvattujen EU:n jätedirektiivistä tulevien vaatimusten takia.

Laajaan malliin verrattuna kahdessa jälkimmäisessä, rajoitettu ja suppea toimimis- velvollisuus -malleissa tulee myös erikseen ratkaista se, miten velalliselle kohden- netulle hallintopakolle käy konkurssin alettua. Haasteena on, ettei omaisuutta koskevan määräysvallan menettäneeseen velalliseen voida enää välttämättä koh- dentaa sellaisia hallinnon valvontakeinoja, joiden käyttö edellyttää kohteen tosiasiallista mahdollisuutta noudattaa määräyksiä. Tällöin ympäristön ja haitan- kärsijöiden suoja voi pahimmassa tapauksessa jäädä kokonaan toteutumatta, ellei käytössä ole toissijaisen vastuun tai esimerkiksi viimesijaisen ympäristövastuun rahoituksen mahdollisuuksia.

### Konkurssivelkojen intressien toteutuminen

Konkurssivelkojen intressien toteutumisella tarkoitetaan tässä selvityksessä ennen muuta konkurssimenettelyn läpivientiä konkurssilainsäädännössä tarkoitetulla tavalla siten, että konkurssi päättyy mahdollisimman suurten jako-osuuksien mak- samiseen velkojille. Konkurssivelkojen intressien toteutuminen on läheisessä yhtey- dessä edellä kuvattuun konkurssi-instituution yhteiskunnalliseen funktioon, mutta lähestyy tätä kokonaisuutta ennen muuta velkojan intressissä olevan maksun- saannin näkökulmasta. Konkurssioikeudellisena lähtökohtana on tällöin velkojen yhdenvertainen kohtelu eli erityisesti yhtäläinen oikeus maksunsaantiin (VMJL 2 §), kuitenkin vakuuksien tuomat ja tietyt muut erityisoikeudet huomioon ottaen. Konkurssipesällä olevan toimimisvelvollisuuden täyttämisen kustannukset ovat massavelkaa, joka konkurssissa on maksettava päältä pois ennen konkurssivelko- jien jako-osuuksien maksamista. Tältä pohjalta arvioinnin kohteena on erityisesti eri mallien vaikutukset konkurssivelkojille tuleviin jako-osuuksiin.

*Konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus* -mallissa konkurssipesän on noudatettava kaikkia pesään kuuluvaa omaisuutta koskevia ympäristölainsäädännön velvoitteita konkurssin aikana. Kun toimimisvelvollisuuden noudattamisesta olisi huolehdittava massavelkaisesti, vähentäisi laaja toimimisvelvollisuus konkurssivelkojille tulevaa jako-osuutta lähtökohtaisesti eniten. Toisaalta tällainenkaan toimimisvelvollisuus ei

lähtökohtaisesti tarkoita sitä, että konkurssipesän olisi kaikissa tilanteissa ryhdyttävä esimerkiksi huonokuntoisen kiinteistön kunnostamiseen, sillä ympäristövelvoitteita noudatetaan osana pesän selvittämistä. Laaja toimimisvelvollisuus ei siis automaattisesti velvoittaisi konkurssipesää esimerkiksi pesään kuuluvan kaivostoiminnan lopettamiseen ja ympäristön jälkihoitotoihin taikka huonokuntoisen kiinteistön kunnostamiseen, vaan edellyttäisi, että näiden omaisuuserien selvittäminen ja realisointi tapahtuu ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukaisesti. Laaja toimimisvelvollisuus -mallissakin konkurssipesän ensisijaisena pyrkimyksenä olisi myydä mainitut omaisuuserät mahdollisimman tuottavasti. Laaja toimimisvelvollisuus asettaisi kuitenkin ympäristölainsäädännön mukaiset reunaehdot sille, millaisin edellytyksin ja missä laajuudessa konkurssivelkojien maksunsaanti lopulta toteutuisi. Jos konkurssipesän toimimisvelvollisuuden kohteena olevan omaisuuden, esimerkiksi pilaantuneen maa-alueen, arvo ei ole kokonaisuudessaan negatiivinen, konkurssipesä voisi myydä velallisen liiketoiminnan maa-alueineen *“as a going concern”*, kunhan se on ostajan löytymiseen saakka noudattanut niitä ympäristövelvoitteita, jotka ovat koskeneet velallista tai kunhan ostaja on velvoitteista tietoinen ja ottaa ne vastattavakseen. Tällaisessa tilanteessa, jos ostaja löytyy nopeasti, omaisuudesta huolehtiminen myös ympäristövastuiden osalta, saattaa tuottaa velkojille kohtuullisen hyvän lopputuloksen.

Edellä kuvatusti konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus massavelasta kustannettuna vähentäisi velkojien jako-osuutta. Jos vaihtoehtoisesti esimerkiksi konkurssipesän kustannuskorvausvelvollisuutta viranomaiselle ei katettaisi joltakin osin massavelasta ennen konkurssin alkamista, vaan ne olisivat konkurssivelkaa, voitaisiin harkita puuttumista velkojien etusijajärjestykseen eräissä vertailumaissa tehdyin tavoin ympäristövastuuseen kuuluvien viranomaiskulujen kattamiseksi tai legaalipanttioikeuden käyttämistä viranomaisille esimerkiksi maaperän puhdistamisesta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi. Myös viranomaisen legaalipanttioikeus tai kustannuskorvaussääntö turvaava velkojien etusijajärjestyksen muutos vaikuttaisivat muiden velkojien konkurssisaatavien maksuosuutta pienentävästi.<sup>98</sup>

98 Viranomaiselle kustannuskorvausvastuun perinnän turvaamiseksi säädetty legaalinen eli laissa säädetty panttioikeus kohdistuisi esimerkiksi viranomaisvaroin puhdistettuun kiinteistöön, mistä vertailumaista (esimerkiksi Kanada, Iso-Britannia) on tunnistettu esimerkkejä. Puhdistamiskuluja kattava legaalipantti kiinteistöön olisi ensisijainen suhteessa muihin kiinteistöpannteihin (kiinnityksiin). Viranomaisen mahdollisuus legaalipanttiin asettaisi yleisellä tasolla kiinnityksen saajalle lisää kannustimia seurata, ettei kiinteistöä pilata niin, että sen arvo laskee.

Laajan toimimisvelvollisuuden mallissa olisi tunnistettava myös vaikutukset eri velkojien keskinäiseen kohteluun ja erityisesti separatistivelkojille (kiinteistöpanthin haltija) tulevaan potentiaaliseen hyötyyn pilaantuneen kiinteistön puhdistamisesta. Konkurssipesän toimimisvelvollisuus esimerkiksi pesään kuuluvan pilaantuneen maa-alueen puhdistamisvelvollisuutena voisi nimittäin lähtökohtaisesti koskea myös esimerkiksi kiinteistöä, johon on kiinnitys jonkin velkojan velan vakuudeksi. Jos konkurssipesän varoja käytettäisiin säännönmukaisesti pudistamiseen, nostettaisiin käytännössä samalla kiinnitetyn kiinteistön arvoa. Täten laaja toimimisvelvollisuus -malliin olisi perusteltua sisällyttää panttivelkojan ja muiden konkurssivelkojien keskinäistä taloudellista asemaa tarkentavia ja tasapainottavia säännöksiä, esimerkiksi edellyttämällä pantinhaltijalta kiinteistöpanhista luopumista ennen kuin kiinteistö kunnostetaan konkurssipesän toimimisvelvollisuuden vaatimalla tavalla ja mahdollisesti jopa myyntikuntoon.

*Konkurssipesän rajoitettu toimimisvelvollisuus* -mallissa laajaan malliin tehdyt rajaukset avartaisivat edellä kuvattuja ympäristölainsäädännön mukaisia reuna-ehdoja. Se, millaiseksi mallin vaikutukset konkurssivelkojien kannalta muodostuisivat, riippuisi paljon siitä, millaisin tavoin ja missä laajuudessa konkurssipesän toimimisvelvollisuuteen tehtäisiin rajauksia. Mitä lähempänä rajoitettu toimimisvelvollisuus olisi laaja toimimisvelvollisuus -mallia, sitä enemmän toimimisvelvollisuuden täyttäminen lähtökohtaisesti pienentäisi konkurssivelkojille tulevia jako-osuuksia. Toisaalta useiden toimimisvelvollisuuden rajoitusten omaksuminen ja soveltaminen yhtäaikaaisesti todennäköisesti pienentäisi myös vastuun täyttämisestä aiheutuvien massavelkojen määrää.

Rajoitetussa konkurssipesän toimimisvelvollisuudessa myös vaikutukset viranomaisen legaalipanttioikeudesta kustannuskorvausvastuusiin tai ympäristövastuiden kustannusten etusijajärjestyksestä muiden velkojien saatavien maksuosuuksiin jäisivät vähäisemmäksi kuin laajassa sääntelymallissa.

*Konkurssipesän suppea toimimisvelvollisuus* käsittäisi lähinnä velvollisuuden tunnistaa pesään kuuluvan omaisuuden mahdollisia ympäristöriskejä osana pesän selvittämistä sekä velvollisuuden reagoida akuuteissa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavissa tilanteissa. Konkurssipesälle toimimisvelvollisuuden täyttämisestä ei normaalitilanteissa täten aiheutuisi kovinkaan suurta määrää massavelkaisia kustannuksia. Konkurssivelkojien intressien tyydyttämisen näkökulmasta konkurssipesän suppea toimimisvelvollisuus olisi täten lähtökohtaisesti suotuisin vaihtoehto.

Samalla on kuitenkin muistettava, että velkojat eivät ole samanlaisia: esimerkiksi vuokranantaja velkojana, jonka maa-alueen velallinen, joka on toiminut toiminnanharjoittajana, on pilannut, voisi saada laajassa konkurssipesän vastuussa parempaa



suoja massavelasta korvattavan laajan aiheuttamisvastuun vuoksi kuin suppeassa konkurssipesän vastuussa tavanomaisena ympäristövahingon korvauksen velkojana. Tosin tässäkin arvioissa ei pidä unohtaa ympäristövakuuksia ja viimesijaisia ympäristövahingon rahoitusmahdollisuuksia, vaan olisi tarkasteltava konkurssipesän toimimisvelvollisuutta osana laajempaa julkisoikeudellisen ympäristövastuun kokonaisuutta.

Mahdolliset ympäristövastuuta koskevat lainmuutokset alaluvussa 5.2.3 tarkastelin tavoin esimerkiksi viranomaisen legaalipanttioikeudesta tai velkojien etusijajärjestykseen aiheuttaisivat suppeassa mallissa vain vähäisiä vaikutuksia velkojien välisiin suhteisiin.

### 5.4.3 Arvioinnin yhteenveto

Edellä arvioinnin keskiössä ovat olleet kolme sääntelymallia konkurssipesän toimimisvelvollisuudesta, toisin sanoen tilanteet, joissa konkurssipesään kuuluvaa omaisuutta rasittavat julkisoikeudellista ympäristövastuuta edistävät ympäristölainsäädännön mukaiset toimintavelvoitteet. Sääntelymalleissa ympäristövastuun kohdentamista ja laajuutta on arvioitu sillä oletuksella, että konkurssipesässä on varoja näiden toimintavelvoitteiden noudattamiseen ainakin joiltain osin. Samalla on kuitenkin tunnistettu varattoman konkurssipesän erityistilanteet.

Konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta ei ole otettu riittävästi huomioon lainsäädännön valmistelussa, joten nykyinen oikeustila Suomessa on osittain aukollinen ja tulkinnanvarainen tavalla, jossa vastuun kohdentaminen konkurssipesälle on monilta osin epäselvää ja vaikeuttaa näin viranomaisten ja muiden tahojen vuorovaikutusta ja ympäristövastuiden hoitamista konkurssitilanteissa. Yleisen ympäristönsuojeluintressin kannalta erityisen ongelmallisia ovat tilanteet, jossa selkeän vastuutahon puuttuminen hidastaa merkittävästi tai jopa estää ympäristöä suojaavien toimien toteuttamisen. Tätä taustaa vasten kaikki kolme edellä tarkasteltua mallia – laaja, rajoitettu ja suppea – toisivat laintasoisina sääntelyratkaisuina selkeyttä nykyisessä oikeustilassa tunnistettuihin haasteisiin, joskin erilaisin painotuksin.

Sääntelymallien arvioinnin pohjalta voidaankin kokoavasti todeta, että siinä käytetyt kriteerit tuovat esille huomattavia eri mallien välisiä eroja. Näin eri sääntelymallit toimivat hyödyllisinä välineinä eri näkökohtien tunnistamisessa sekä vastakkaisien intressien huomioon ottamisessa. Kuitenkin sääntelymallien abstrakti, yleinen taso rajoittaa arvioinnin tulosten tarkkuutta tässä vaiheessa merkittävästi. Erityisesti *rajoitettu toimimisvelvollisuus* -malli voi käytännössä tarkentua tarkempaa

arviointia varten vasta siinä vaiheessa, kun jatkotyössä, mahdollisesti lainvalmistelussa, toimimisvelvollisuuden soveltumisen ja laajuuden reunaehdoja määritetään tarkemmin. Seuraavassa kootaan yhteen arvioinnin keskeisimmät tulokset eri sääntelymallien yhteiskunnallisista, taloudellisista, ympäristönsuojelullisista ja velkojen intresseihin kohdistuvista vaikutuksista:

Konkurssi-instituution yhteiskunnallinen funktio -kriteerillä on arvioinnissa tarkoitettu erityisesti sitä, miten konkurssilla on perinteisesti nähtyä markkinoita tehostavaa vaikutusta. Siinä taloudellisesti kannattamattomat yritykset poistuvat konkurssin myötä markkinoilta ja veltin jäljellä olevat varat saadaan jaettua mahdollisimman tehokkaasti velkojille. Kun kriteerin tarkastelussa korostetaan konkurssimenettelyn sujuvuutta ja velkojen maksunsaantia, on selvää, että *konkurssipesän suppea toimimisvelvollisuus* -malli täyttää kriteerin parhaiten. Kääntöpuoli mallista tulee esille jäljempänä ympäristösuojan toteutumisen kriteerissä. *Laaja toimimisvelvollisuus* -mallissa konkurssin yhteiskunnallinen funktio on sinänsä tunnistettu taustalla, mutta yleiseen ympäristönsuojeluintressiin palautuvista syistä tämä funktio ei itsessään määritä konkurssipesään kohdistettavia velvoitteita. Tässä mallissa konkurssipesän ympäristönsuojelulliset näkökohdat on otettava kattavasti huomioon osana konkurssipesän selvittämistä ja omaisuuden rahaksi muuttamista, jolloin markkinat eivät tehostu samalla tavalla varojen jakamisena velkojille, vaan lähinnä ympäristön tilan parantamisen välityksellä. *Rajoitettu toimimisvelvollisuus* -malli asettuu näiden ääripäiden välimaastoon. Siinä tarpeeksi selkeiden ja ennakoitavien vastuun reunaehtojen muotoaminen tuo malliin omat haasteensa. Rajoitettu toimimisvelvollisuus -malliin sekä suppea toimimisvelvollisuus -malliin liittyy tarve tarkentaa vastuun toimeenpanomenettelyä ja tähän liittyviä viranomaisen toimivaltuuksia tilanteissa, joissa konkurssipesän toimimisvelvollisuus ei soveltuisi ja joissa konkurssivelallista ei konkurssin takia kyettäisi saattamaan vastuuseen. Rajoitetun toimimisvelvollisuus -mallin vaikutukset konkurssin perinteiseen yhteiskunnalliseen funktioon vaihtelevat ja vaikuttavat erilaisilla rajoituksilla eri tavoin, joten viime kädessä tarkempi arviointi voidaan tehdä vasta, kun on päätetty mahdollisista rajoituksista.

Kaikkien sääntelymallien vaikutusten tarkemmassa arvioinnissa on otettava lisäksi huomioon, että ei-toivottavana sivuvaikutuksena konkurssipesään kohdistuvien massavelkaisten vastuiden laajentamisesta säädösmuutoksilla voi yhtäältä olla se, että konkurssimenettelyt päättyvät nykyistä useammin konkurssin raukeamiseen varojen puutteessa. Toisaalta on mahdollista myös tukea taloudellisen toiminnan systeemitason muutosta, jossa velkojat saavat tietoa ja tunnistavat paremmin velallisen ympäristövastuut ja niiden laiminlyönnit. Tämä saattaa aikaistaa sitä, että velkojat hakevat velallisen yrityksen konkurssiin, jos ympäristövastuut on laiminlyöty ja velkojat tunnistavat yrityksen maksukyvyttömyyden. Näin velkojat turvaavat

paremmin oman maksuosuuden saamisen konkurssissa. Tällainen systeemitason muutos voisi osaltaan tukea kestävien ympäristövastuuta kantavien yritysten kilpailukykyä markkinoilla. Tähän palataan seuraavassa arviointikriteerissä. Siihen ja esimerkiksi yritysten rahoitukseen liittyvää mahdollista sivuvaikutusta konkurssipesän toimimisvelvollisuuksien muuttamisesta olisi aiheutta selvitettävä sellaisen tilastollisen ja yksittäistapauksia koskevan aineiston analyysin perusteella, mihin tässä selvityksessä ei ole mahdollisuutta.

Taloudellisen toiminnan kestävyteen ohjaava potentiaali -kriteerillä arvioinnissa on tarkoitettu sitä, miten toiminnanharjoittajayritysten keskeisiä sidosryhmiä ohjataan varautumaan toiminnanharjoittajayritysten maksukyvyttömyysriskeihin tavalla, joka kannustaa myös toiminnanharjoittajayrityksiä investoimaan ympäristölle vähemmän riskialttiisiin tekniikoihin ja muihin riskinhallintakeinoihin. Tässä suhteessa *laaja toimimisvelvollisuus* -malli, jossa velkojien maksunsaanti voi toteutua vain velallisen ympäristövelvoitteiden täyttämisen asettamissa reunaehdoissa, sisältää suurimman taloudelliseen toimintaan laajemmin suuntautuvan ohjauspotentiaalin. Tämä potentiaali voi realisoitua erityisesti silloin, kun toimimisvelvollisuus on asetettu laissa selkeästi tavalla, jonka velallisyrittäjien rahoittajat ja muut sopimuskumppanit voivat ottaa huomioon riskiarvioissaan. Laaja toimimisvelvollisuus edistäisi parhaiten EU:n kestävyysmurroksen, muun muassa yritysvastuudirektiivin, tavoitteita. *Rajoitettu toimimisvelvollisuus* -malli antaa mahdollisuuden suunnata vastuusääntelyn ohjausta erityisesti sellaisille toimialoille, joissa ympäristölle aiheutuvat riskit ovat poikkeuksellisen korkeita. *Suppea toimimisvelvollisuus* -malli sitä vastoin ei suoranaisesti sisällä tällaista ohjaavaa potentiaalia, sillä mallissa ympäristölle haitallista toimintaa aiheuttaneen yrityksen konkurssin kustannustaakka ei juuri eroaisi vastuullisesti toimineen yrityksen konkurssin taloudellisista vaikutuksista.

Arvioinnin kaksi viimeistä kriteeriä, ympäristön suojan toteutuminen konkurssin yhteydessä sekä konkurssivelkojien intressien toteutuminen, ovat suuntautuneet konkurssitilanteissa vastakkaisten ympäristönsuojelua ja velkojien maksunsaantia koskevien intressien toteutumisedellytysten arviointiin. Näiltä osin *laaja toimimisvelvollisuus* -mallissa painottuu tarve varmistaa ympäristön ja haitankärsijöiden suojan toteutuminen myös konkurssin aikana tavalla, joka asettaa ympäristölainsäädännön mukaiset reunaehdot velkojien maksunsaantioikeuksien toteuttamiselle. Tosin käytännössä voi olla tilanteita, jossa esimerkiksi pilaantuneen maa-alueen vuokranantaja voisi velkojana hyötyä siitä, että konkurssipesällä olisi toimimisvelvollisuus maa-alueen puhdistamiseen massavelasta. Näin ollen erilaisen velkojien näkökulmasta konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus näyttäytyy erilaisena, joskin tavallisesti velkojien saatavien maksuosuutta pienentävänä seikkana, jos velallinen ei ole huolehtinut asianmukaisesti ympäristövastuista

ennen konkurssia. Tätä vastoin *suppea toimimisvelvollisuus* -malli painottaa velkojien maksunsaantioikeuksien mahdollisimman kattavaa ja tehokasta toteuttamista tavalla, jossa ympäristön ja haitankärsijöiden suoja on toteutettava käytännössä muulla tavoin. Tässä mallissa yleisen ympäristönsuojeluintressin ja EU:n ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten täyttäminen edellyttääkin muiden vastuurakenteiden ja rahoituskeinojen aktiivista käyttöä sekä kehittämistä.

*Rajoitettu toimimisvelvollisuus* -mallin osalta arvioinnissa on kiinnitetty huomiota mahdollisiin erilaisiin tapoihin rajata konkurssipesän toimimisvelvollisuutta. Ympäristölainsäädännön mukaisen haittavaikutusten merkittävyyskynnyksen tietyn asteinen ylittyminen konkurssipesän ympäristövastuun rajauksena on tunnistettu periaatteessa mahdollisena tapana rajata konkurssipesän ympäristövastuuta. Sen sijaan yleinen konkurssipesän vastuun rajaaminen esimerkiksi velallisen toiminnan luvanvaraisuuteen perustuen ei ole näyttäytynyt kovinkaan toimivana vaihtoehtona, sillä tällaisen rajoituksen omaksuminen voisi johtaa huomattaviin käytännön haasteisiin ja vastuun soveltumisen sekä kohdentumisen osalta epäselviin lopputulemiin. Kuten edellä on todettu, toimimisvelvollisuuden erilaisten rajausperusteiden toimivuus ja toteutustapa voi tarkentua vasta sääntelymallin sisältöä tarkentavassa jatkotyössä, lainmuutoksien valmistelussa.

## 5.5 Omaisuudesta luopumisen liityntä ja soveltuminen sääntelymalleihin

Konkurssipesän oikeudesta luopua sen määräysvallassa olevasta omaisuudesta ja siihen liittyvistä ympäristövastuista ei Suomessa ole nimenomaisesti säädetty. Se ei ole myöskään konkurssikäytännössä ainakaan vakiintuneesti käytössä. Kuitenkin omaisuudesta luopumisen instituutio on aiemmin tunnistettu ja esimerkiksi konkurssiasiamiehen toimisto on vuonna 2016 esittänyt asiaa säänneltäväksi (KAM 2016). Vertailun vuoksi voidaan mainita, että tietyissä vuokralaeissa implisiittisesti säädetään konkurssipesän oikeudesta irtaimen omaisuuden hylkäämiseen. Nämä vuokratilanteet eivät kuitenkaan ole vertailukelpoisia konkurssitilanteiden ympäristövastuisiin, sillä kyse lienee useimmiten vähäisemmistä taloudellisista intresseistä.

Tässä selvityksessä omaisuudesta luopuminen on noussut esiin myös vertailu- maissa tunnettuna instituutiona. Selvityksen tulosten mukaan eräiden vertailu- maiden oikeustila tuntee omaisuudesta luopumisen (hylkäämisen) toimena, jossa konkurssipesästä palautetaan omaisuutta tietyin edellytyksin konkurssivelallisen

hallintaan. Maavertailussa luopumisen vaihtoehtoisiksi käyttötavoiksi on selvityksessä tunnistettu kaksi vaihtoehtoista mallia sen perusteella, miten omaisuudesta luopuminen vaikuttaa konkurssipesällä olevaan toimitusvelvollisuuteen:

**1. Omaisuudesta luopuminen konkurssipesän vastuusta poikkeamisen menettelynä eri intressien tasapainottamiseksi**

Omaisuudesta luopuminen olisi erityinen tapa rajoittaa konkurssipesän ympäristövastuuta ja näin käytettävissä silloin, kun konkurssipesällä lähtökohtaisesti on ympäristölainsäädännön mukainen toimimisvelvollisuus. Vertailumaista erityisesti Saksassa konkurssipesä on tällä tavoin omaisuudesta luopumalla voinut vapautua pesään kuuluvaa kiinteistöä koskevasta puhdistamisvastuusta, joka omaisuudesta luopumisen seurauksena on jäänyt koskemaan vain konkurssivelallista. Norjassa tämän tyyppinen mahdollisuus omaisuudesta luopumiseen on nimenomaisesti kirjattu konkurssilainsäädäntöön. Selvityksen perusteella omaisuudesta luopuminen on käytännössä tarkoittanut usein lopputulemaa, joissa tarvittavat ympäristönsuojelutoimet on lopulta hoidettu viranomaisen toimesta julkisin varoin. Eräissä tapauksissa vastuuseen on voitu asettaa ympäristölainsäädännön mukainen toissijainen vastuutaho tai konkurssivelallisen emoyhtiö edellyttäen, että lakisääteiset edellytykset tällaiselle vastuulle ovat täyttyneet.

**2. Omaisuudesta luopuminen konkurssipesän vastuun suhteen neutraalina menettelynä omistussuhteiden selkiyttämiseksi**

Omaisuudesta luopuminen olisi käytettävissä vain niissä tilanteissa, joissa konkurssipesän toimimisvelvollisuus ei sovellu. Tavoitteena olisi ympäristön kunnostamisen mahdollistaminen siten, että omaisuus siirtyisi velallisen omistuksesta tai konkurssipesän hallinnasta valtion tai kunnan haltuun, jotka hankkivat rahoituksen puhdistamistölle. Vertailumaista erityisesti Ruotsissa omaisuudesta luopumista on käytetty menettelynä, jossa julkinen toimija (käytännössä kunta) lunastaa luopumistoimen kohteena olleen arvottoman kiinteistön kunnostamista varten.

Käytännössä kyse voi olla esimerkiksi ympäristövastuiden takia arvoltaan negatiivisista kiinteistöistä, joiden puhdistamiseen tai jätteiden jätehuollon järjestämiseen konkurssipesällä ei olisi varoja. Omaisuudesta luopumisen seurauksena on, että omaisuutta koskevat ympäristövelvoitteet (esimerkiksi velvollisuus puhdistaa pilaantunut maaperä) jäävät koskemaan vain velallista. Velallinen ei kuitenkaan lähtökohtaisesti kykene vastamaan näistä ympäristövelvoitteista, sillä koko velallisen muu varallisuus on edelleen konkurssipesän määräysvallassa. Kun

konkurssivelallinen on oikeushenkilö (tavallisesti osakeyhtiö), päättyy konkurssi velallisen purkautumiseen. Omaisuudesta luopumisen realiteettina onkin se, että asianomaiset omaisuutta koskevat ympäristövelvoitteet olisi täytettävä muulla tavoin tai muutoin ympäristön tila jää pysyvästi heikentyneeksi tavalla, joka yleisen ympäristönsuojeluintressin näkökulmasta ei ole hyväksyttävää eikä välttämättä lainmukaista. Tällainen lopputulema näyttäytyisi usean EU:n ympäristödirektiivin valossa ongelmallisena.

Edellä esitettyihin kolmeen toimimisvelvollisuuden malliin (*laaja, rajoitettu ja suppea*) nämä luopumisen käyttötavat suhteutuvat pääpiirteittäin seuraavasti. Ensimmäisessä, konkurssipesän vastuuta rajaavassa merkityksessä omaisuudesta luopuminen voisi toimia erityisenä rajoitusperusteena ennen muuta *laaja toimimisvelvollisuus* -mallissa sekä *rajoitettu toimimisvelvollisuus* -mallissa. *Suppea toimimisvelvollisuus* -mallissa tämän käyttötavan merkitys on vähäisempi, sillä konkurssipesän toimimisvelvollisuutta on mallissa jo valmiiksi huomattavasti rajoitettu.

Toisessa, konkurssipesän vastuun suhteen neutraalissa merkityksessä omaisuudesta luopuminen voisi puolestaan toimia *rajoitettu toimimisvelvollisuus* -mallissa sekä *suppea toimimisvelvollisuus* -mallissa keinona, joka osaltaan palvelisi ympäristön kunnostamista velallisen toiminnan jäljiltä silloin, kun konkurssipesän toimimisvelvollisuus ei sovellu ja ympäristö tästä syytä uhkaa jäädä heikentyneeseen tilaan. Sen sijaan *laaja toimimisvelvollisuus* -mallissa tällaisella vastuun suhteen neutraalille käyttötavalle jäisi huomattavasti vähemmän tilaa, sillä lähtökohtana olisi, että konkurssipesän vastuulla on huolehtia ympäristön tarvittavasta kunnostamisesta osana pesän selvitystä ja realisointia. Periaatteessa on kuitenkin mahdollista ajatella, että tässäkin mallissa omaisuudesta luopuminen esimerkiksi lunastusmenettelyn muodossa voisi edistää pesän selvittämistä ja asianomaisen omaisuuserän kunnostamista.

Ympäristönsuojelun näkökulmasta omaisuudesta luopuminen voisi toimia potentiaalisena menettelynä lähinnä tilanteissa, joissa kiinteää omaisuutta koskevat ympäristön kunnostamistarpeet ja -vastuut ylittävät tällaisen omaisuuden arvon. Näistä tilanteista on Suomessakin ollut kokemuksia. Kiinteistön kunnostaminen edellyttää rahoituksen ohella omistusoikeuksien ja pantinhaltijan asemaan kohdistuvia järjestelyitä. Konkurssipesän toteuttamaan omaisuudesta luopumiseen olisi mahdollista yhdistää esimerkiksi lunastusmenettely, jossa omaisuus siirtyy velalliselta edelleen valtiolle tai kunnalle, joilla on yksityisiä tahoja paremmat mahdollisuudet hankkia rahoitusta ja toteuttaa alueen puhdistaminen. Käytännössä tällaisen lunastusmenettelyn toteuttaminen olisi verraten haastavaa ja mahdollisessa jatkotyössä se edellyttäisi monitahoista muun muassa perusoikeuksiin palautuvaa

punnintaa. Omaisuudesta luopumisen toteutuksen tarkemmat yksityiskohdat ja vaikutukset ympäristövastuusiin vaativat muutoinkin tarkempaa selvitystä, sillä esimerkiksi jätehuoltovastuu ja pilaantuneen maaperän puhdistamisvastuu liittyvät osin kiinteistön tai sillä olevan jätteen haltijan asemaan.

Omaisuudesta luopumista koskeva jatkoarviointi ja mahdolliset toteutustavat liittyvät kiinteästi konkurssipesän vastuuta koskeviin muutoksiin. Omaisuudesta luopumisesta olisi mahdollista säätää myös erillisenä muutoksena riippumatta pesän vastuun sääntelymallien toteuttamisesta. Konkurssimenettelyn nopeutumisen kannalta luopumismahdollisuuden etuna nykytilaan voisi olla, että realisoitkelvottoman omaisuuden poistuessa pesän varoista voidaan konkurssimenettely mahdollisesti saada nopeammin päättymään. Tarkempaa selvitystä vaatisi luopumisen vaikutus konkurssivelkojien keskinäisiin suhteisiin, kuten kiinteistöpankinhaltijan asemaan verrattuna muihin velkoihin.

## 5.6 Mallien toteuttamiseen liittyviä sääntelyteknisiä näkökohtia

Edellä esitetyissä luvuissa konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun toteutukselle on esitetty kolme pääpiirteittäistä vaihtoehtoa (mallia): konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus, konkurssipesän rajoitettu toimimisvelvollisuus ja konkurssipesän suppea toimimisvelvollisuus. Mallien esittämisen lähtökohtana on ollut tarve selkiyttää oikeustilaa Suomessa nimenomaisesti laintasoisella sääntelyllä. Konkurssitilanteissa soveltuvan ympäristövastuusääntelyn ennakoitavuus ja selkeys ovat korostuneet mallien arvioinnin eri osa-alueilla. Tämän luvun tarkoituksena on esittää yleisen tason näkökohtia siitä, miten mallien tarkoittamat vastuusäännökset voisivat sääntelyteknisesti olla toteutettavissa.

Konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta selventävä lainsäädäntö voidaan toteuttaa usealla vaihtoehtoisella tavalla. Periaatteessa konkurssipesän ja muiden toimijoiden velvollisuuksia koskevat säännökset voidaan sijoittaa joko konkurssilainsäädäntöön tai ympäristölainsäädäntöön tai osittain molempiin. Käytännössä konkurssilainsäädännön ensisijaisena tehtävänä on huolehtia velallisen omaisuuden realisoinnista ja jakamisesta tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti velkojille, kun taas ympäristölainsäädäntö toimeenpanee julkisoikeudellisen ympäristövastuun eri muodoissaan. Näin ollen jonkinlainen konkurssilainsäädännön ja ympäristölainsäädännön yhteensovittava uudistaminen lienee joka tapauksessa tarpeen. Tässä tehty vaihtoehtojen ja mahdollisuuksien alustava tarkastelu perustuu selvityksessä kerättyihin tietoihin vertailumaista ja Suomen nykyisestä oikeustilasta.

Kaikissa malleissa konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta olisi selvityksen perusteella perusteltua säätää selventävästi ympäristölainsäädännössä. Laaja toimimisvelvollisuus -mallia seuraavassa sääntelyratkaisussa tämä olisi perusteltua siksi, että konkurssipesään konkurssin aikana kohdennettu vastuu palautuisi ympäristölakien systemiseen, tavoitteet huomioon ottavaan lähtökohtaan. Rajoitettu ja suppea toimimisvelvollisuus -malleissa tästä lähtökohdasta poikettaisiin säätämällä konkurssipesän julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen rajauksia. Tällaiset rajaukset tulisi kuitenkin voida sovittaa yhteen ympäristölainsäädännön mukaisen vastuun toimeenpanomenettelyn kanssa. Myös maavertailussa tunnistetut konkurssipesän ympäristövastuut ovat eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta perustuneet ympäristölainsäädäntöön ja siinä käytettyyn käsitteistöön. Tämä on perusteltua sääntelyn sujuvan soveltamisen ja kokonaisuuden yhdenmukaisuuden kannalta. Jos ympäristövastuun soveltamisen kynnystä ja toimeenpanotapaa ei suhteuteta tähän olemassa olevaan ympäristövastuun toimeenpanomenettelyyn, on tuloksena hyvin helposti sääntelyaukkoja tai vaihtoehtoisesti päällekkäistä vastuusääntelyä ja jopa ympäristöperusoikeuden ytimeen meneviä rajoituksia. Tämä konkretisoitui myös Suomen konkurssilain muutosehdotuksessa, jonka ympäristövastuulukua ei vastaavista syistä hyväksytty vuonna 2019 eduskunnassa perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen.

Ympäristölainsäädäntöön voidaan tehdä muutoksia siten, että eri ympäristösäädöksiin (ympäristönsuojelulaki, jätelaki, kemikaaliturvallisuuksääntely, kaivoslaki) lisätään yksittäisiä säännöksiä, joissa nimetään konkurssipesä tai muut tahot huolehtimaan konkurssitilanteiden yhteydessä erilaisista julkisoikeudellisista toimimisvelvollisuuksista. Näiden velvollisuuksien tarkempi sisältö riippuu kontekstista, mutta useimmiten kyse voi olla jätehuollon järjestämisestä, ympäristölupiin liittyvistä raportointi- ja vaikutusten seurantavelvoitteista tai toiminnan päättymisen jälkeisestä vaikutusten tarkkailusta. Kun lähtökohtana konkurssipesän toimimisvelvollisuuksille on lainsäädännöstä ilmenevät ympäristönsuojelun tavoitteet ja tarpeet, näiden velvollisuuksien sisällön tulisi yleensä olla saman sisältöisiä kuin ilman konkurssia olisi edellytetty. Mahdollista kuitenkin on, että konkurssitilanteissa konkurssipesän velvollisuuksia voidaan joiltain osin määritellä myös velallisyrietyksen (toiminnanharjoittajan) vastuuta suppeammaksi. Yksittäinen ehdotus selkiyttää nykyistä oikeustilaa voisi olla jätelain sanamuotojen muuttaminen siten, että oikeuskäytännön mukainen konkurssipesän jätehuoltovastuu vahvistettaisiin laintasoisesti tavalla, joka on samalla linjassa EU-oikeuden kanssa. Muitakin ratkaisuja voi olla, kunhan on aina selvää, että joku taho on jätehuoltovastuullinen, jotta jätehuolto tapahtuu ihmisten terveyttä vaarantamatta ja ympäristöä vahingoittamatta. Muiden yksittäisten ympäristösäädösten mukaiset velvollisuudet



(esim. edellä luvussa 3.2.1 kuvattu maa-aineslain sääntely) tulisi käydä läpi ja ratkaista, miten niiden mukaiset toiminnanharjoittajan velvollisuudet kohdennetaan konkurssin aikana.

Edellä sanotuin perustein konkurssipesän toimimisvelvollisuudesta olisi yhtäältä säädettävä ympäristölaeissa. Toisaalta konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta olisi mahdollista ja perusteltuakin säätää nykyistä tarkemmin myös konkurssilaissa. Riippumatta siitä, missä laajuudessa konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu päädytään toteuttamaan, olisi konkurssipesän ja toimivaltaisten ympäristöviranomaisten välistä tiedonkulkua ja yhteistyötä perusteltua vahvistaa laissa. Konkurssilaissa säänneltyihin pesänhoitajan tehtäviin voitaisiin ottaa tästä nimenomainen ilmoitus- ja yhteistyövelvollisuuden perustava säännös. Tämän ilmoitusvelvollisuuden ohella pesänhoitajalle voitaisiin asettaa myös muita ympäristölainsäädännön noudattamiseen liittyviä toimimisvelvollisuuksia, joista tämä vastaisi ennen muuta konkurssipesän edustajana. Samalla pesänhoitajan turvaksi olisi konkurssilaissa selvennettävä ja tarkennettava näiden ympäristövastuun hoitamiseen kuuluvien lakisääteisten tehtävien tarkempi sisältö. Säädösteknisesti konkurssilakiin perustuvat pesänhoitajan tehtävien muutokset eivät alustavien arvioiden valossa näyttäyty kovin monimutkaisina. Oikeussystemaattisesti konkurssipesän ympäristövastuun tunnustaminen konkurssilaissa yleisnormina olisi kuitenkin huomattava muutos nykyiseen konkurssipesän selvittämistä ohjaavaan sääntelytapaan, jossa ympäristönäkökohtia ei erikseen ole tunnistettu.

Konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun selkiyttämiseksi konkurssilakiin olisi perusteltua joka tapauksessa kirjata linkkisäännöksiä niihin ympäristölakeihin, joissa konkurssipesää koskevasta julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta olisi säädetty tarkemmin. Esimerkiksi pesänhoitajan tehtäviä koskevaan konkurssilain säännökseen tulisi lisätä viittaussäännökset ympäristölakien säännöksiin, joissa säädetään konkurssipesän ympäristövastuusta. Pesänhoitajan mahdollisen korvausvastuun kannalta on tärkeää, että konkurssipesän toimimisvelvollisuutta koskevat linkkisäännökset ilmenisivät mahdollisuuksien mukaan kootusti konkurssilaista. Tämä palvelisi myös konkurssivelkojien tiedonsaantia konkurssitilanteessa, samoin kuin auttaisi velkojia seuraamaan velallisen tilannetta ympäristövelvoitteiden toteutumisen kannalta jo ennakolta.

Yhteenvetona voidaan todeta, että konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun sääntelytekniisiä ratkaisuita voidaan toteuttaa periaatteessa monella tavalla. Muutostarpeet ja siten mittakaava lainsäädännön muutoksille vaihtelevat kuitenkin kolmen mallin välillä seuraavasti:

Laajan toimimisvelvollisuuden malli edellyttää vähiten muutoksia säännöksiin, sillä rinnastaminen velalliseen ei sinänsä välttämättä vaadi suuria muutoksia ympäristölainsäädäntöön, jos muutokset rinnastumisesta velalliseen toiminnanharjoittajaan suoritetaan konkurssilain säännösten muuttamisen kautta. Tosiasiassa tällainen vähäiseltä näyttävä muutos lakien säännöksiin olisi kuitenkin merkittävä muutos Suomen konkurssilain tarkoitukseen konkurssista velallisen kaikkia velkoja koskevana maksukyvyttömyysmenettelynä, jossa velallisen omaisuus käytetään konkurssisaatavien maksuun. Tämän vuoksi myös laaja toimimisvelvollisuus -malli olisi todennäköisesti käytännössä toteutettava konkurssipesää koskevin muutoksien myös ympäristölainsäädäntöön, jonka tarkoitus yleisesti ottaen tukee konkurssilakia paremmin julkisoikeudellisten ympäristövastuiden järjestämistä ja jossa voidaan säätää tarkemmin konkurssipesän toimimisvelvollisuudesta.

Myös rajatun ja suppean toimimisvelvollisuuden mallit edellyttävät, kuten edellä on mainittu, ympäristölakien systeemisten tavoitteiden huomioon ottamisen, jotta vältetään sääntelyaukoilta ja päällekkäiseltä vastuusääntelyltä. Erityisesti vastuujärjestelmien tarkkarajainen selkeyttäminen ympäristölainsäädännössä on välttämätöntä jo ympäristö- ja muiden perusoikeuksien näkökulmasta, mikäli konkurssipesän toimimisvelvollisuutta rajataan nykytilasta niiltä osin, kun se on vakiintunut. Tämä koskee esimerkiksi jätteen hallintaan perustuvaa vastuuta.

Vaadittujen sääntelytekniisten muutosten suuruusluokka on konkurssilainsäädännön ja ympäristölainsäädännön erilainen tarkoitus huomioon ottaen todennäköisesti suhteellisen suuri kaikissa sääntelymalleissa ja jopa laajaa mallia suurempi rajatussa ja suppeassa mallissa niiden erityisten julkisoikeudellisia ympäristövastuita rajaavien määrittelyiden takia. Todennäköisesti käytännössä, ja myös sääntelytekniisesti, paras lopputulos saadaan kaikissa sääntelymalleissa kehittämällä samanaikaisesti konkurssipesän toimimisvelvollisuutta koskevaa konkurssilainsäädäntöä ja ympäristölainsäädäntöä.

## 6 Tulokset ja suositukset

### 6.1 Johdanto lukuun

JUVAKOVE-hankkeen tarkoituksena on ollut vahvistaa konkurssitilanteiden julkisoikeudellisia ympäristövastuita koskevaa tietopohjaa ja tukea mahdollista myöhempää lainsäädännön uudistamis- ja kehitystyötä. Hankkeessa on täsmennetty avainkäsitteitä, selvitetty Suomen lainsäädännön nykytilaa, tehty oikeusvertailua muihin maihin ja kehitetty ulottuvuudeltaan (laaja, rajoitettu, suppea) kolme erilaista ympäristövastuuta konkretisoivaa sääntelymallia konkurssipesän toimimisvelvollisuudesta. Sääntelymallien vaikutuksia on myös arvioitu yleisellä tasolla. Konkurssitilanteiden julkisoikeudellisia ympäristövastuita kuvataan nimenomaan konkurssipesän kannalta tunnistuen kuitenkin samalla konkurssipesän toimimisvelvollisuuden erilaisten ulottuvuuksien vaikutus muihin mahdollisiin vastuutahoihin.

Jäljempänä tässä luvussa esitetään tiivistetysti tulokset koskien selvityksen käsitteistöä, oikeusvertailun havaintoja, sääntelymalleja ja niiden arviointia sekä suositukset myöhempää säädösvalmistelua varten. Lisäksi avataan joitakin muita asiaan liittyviä havaintoja ja tehdään niiden pohjalta kehitysehdotuksia jatkotyötä silmällä pitäen.

### 6.2 Julkisoikeudellista ympäristövastuuta konkurssitilanteissa kuvaava käsitteistö

Julkisoikeudellinen ympäristövastuu on laaja käsite. Siihen perustuvia toimimisvelvollisuuksia on ympäristölainsäädännössä monenlaisia, eikä niitä saada materiaalsen lainsäädännön tasolla luontevasti mahtumaan yhden käsitteen alle. Näitä erilaisia ympäristövelvoitteita ja konkurssioikeuden keskeisiä käsitteitä tunnistaen hankkeessa tehtiin käsiteanalyysi, jonka tavoitteena oli erityisesti selvitystyötä varten yhtenäistää, selkeyttää ja täsmentää käsitteiden sisältöä ja merkitystä. Käsiteanalyysin lopputulos saavuttikin nämä tavoitteet. Hankkeen selvitystyön aikana käsitteet määritelmiseen ovat tukeneet maavertailua sekä sääntelymallien laatimista ja arviointia. Käsitteiden analyysia tehtiin oikeusvertailun kontekstissa, eli myös maavertailun tuloksia hyödyntäen. Aiempaa yhtenäisempi käsitteistö voi myös myöhemmissä tutkimuksissa edistää johdonmukaista ja ristiriidatonta

ympäristöoikeuden ja konkurssioikeuden rajat ylittävää vastuusääntelyn systematisointia. Lisäksi taulukon 3 mukainen käsitteistö voi tukea selvityksen jälkeistä lainsäädäntötyötä.

**Taulukko 3.** Käsitteet ja määritelmät selvityksessä.

<b>Käsitteet</b>	<b>Määritelmät selvityksessä</b>
<b>Julkisoikeudellinen ympäristövastuu</b>	Käsite viittaa hallinto-oikeudelliseen asetelmaan, jossa lainsäädäntö edellyttää vastuutaholta tietyn sisältöistä ympäristöä suojaavaa toimintaa tai ympäristöhaittojen estämistä/vähentämistä. Viranomaisen valvoo lainsäädännön mukaisesti sen toteutumista toiminnanharjoittajan tai muun vastuutahon toiminnassa suojatakseen erityisesti yleistä ympäristötietä.
<b>Toiminnanharjoittaja</b>	Käsitteellä tarkoitetaan yleisesti tahoja, joka on suoraan lainsäädännön tai sen nojalla annettujen lupien, muiden hallintopäätösten tai hallinnollisten määräysten perusteella vastuussa ympäristön kannalta merkityksekkään toiminnan harjoittamisesta, joka tosiasiallisesti määrää tällaisesta toiminnasta tai jolla on siinä taloudellinen päätävävalta. Toiminnanharjoittajien julkisoikeudellisen ympäristövastuun sisältö ja ulottuvuus tarkentuvat sovellettavan sääntelyn perusteella.
<b>Ympäristövakuus</b>	Käsitettä käytetään vakuudesta, jonka tarkoituksena on turvata ympäristölainsäädännön mukaisten ympäristöä yleisenä etuna suojelevien toimenpiteiden toteuttaminen. Ympäristövakuudella pyritään varmistamaan julkisoikeudellisen ympäristövastuun, tarkemmin toimimisvelvollisuuden, täyttäminen olosuhteissa, joissa vastuutaho ei ole muutoin velvollisuutta täyttänyt.
<b>Konkurssi</b>	Käsitteellä tarkoitetaan yleisesti konkurssivelallisen kaikkia velkojia koskevaa maksukyvyttömyysmenettelyä, jossa tarkoituksena on käyttää maksukyvyttömän velallisen koko omaisuus mahdollisimman tehokkaasti velkojien maksusaantioikeuksien tyydyttämiseen. Konkursissa määrätään pesän varoja hallinnoimaan pesänhoitaja sekä mahdollisesti pesän hallintoa valvomaan muita tahoja.

Käsitteet	Määritelmät selvityksessä
<b>Pesänhoitaja</b>	Käsitteellä tarkoitetaan osana konkurssimenettelyä tuomioistuimen määräämää henkilöä, jonka tehtäviin kuuluu konkurssipesän hallinnointi ja selvittäminen sekä varojen jako velkojille. Pesänhoitajana toimii yleensä taloushallinnon tai oikeustieteen koulutuksen saanut henkilö, kuten kirjanpitäjä tai asianajaja. Pesänhoitaja voi olla myös henkilökohtaisessa korvausvastuussa toiminnallaan tai laiminlyönnillään aiheuttamistaan vahingoista.
<b>Toimimisvelvollisuus</b>	Käsitteellä tarkoitetaan vastuutahon julkisoikeudellista velvollisuutta tehdä toimenpiteitä tai pidättyä toimenpiteistä tavalla, jota edellytetään suoraan laissa säädetyllä tai lain nojalla annetussa hallintopäätöksessä tai -määräyksessä tarkennetulla tavalla yleisen ympäristöedun suojelemiseksi.
<b>Omaisuudesta luopuminen (hylkääminen)</b>	Käsite 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.
<b>Velka (velvoite)</b>	Käsitteellä tarkoitetaan varallisuusarvoista, rahamääräiseksi yksilöityä velkojan saamisoikeutta ja velallisen suoritusvelvollisuutta, jonka taustalla on veloitettun (velallisen) tiettyntyyppinen käyttäytyminen tai asema yhteiskunnassa. Selvityksen kannalta on keskeistä tunnistaa ero velan sekä julkisoikeudelliseen ympäristövastuun ja siihen perustuvan toimimisvelvollisuuden välillä.
<b>Kustannusvastuu</b>	Käsite tarkoittaa toimimisvelvollisen tahon vastuuta huolehtia välittömästi ympäristöä suojaavien toimenpiteidensä kustannuksista.
<b>Kustannuskorvausvastuu</b>	Käsitteellä tarkoitetaan vastuutahon velvollisuutta korvata viranomaiselle ympäristöä suojaavien toimien teettämisestä aiheutuneet tai aiheutuvat kustannukset. Tämä vastuu voi aktualisoitua silloin, kun vastuutaho laiminlyö toimimisvelvollisuuden ja viranomaisen tekee tai teettää vastuutahon kustannuksella tarvittavat toimenpiteet.

Julkisoikeudellinen ympäristövastuu on sinänsä hyödyllinen yleiskäsite, mutta tosiasiassa sen sisältö sääntelymalleissakin kuvattuna erilaajuisena konkurssipesän toimimisvelvollisuutena, kustannusvastuuna ja kustannuskorvausvastuuna tarkentuu vasta kansallisen lainsäädännön valmistelun yhteydessä. Julkisoikeudelliseen

ympäristövastuuseen liittyvien käsitteiden on tarkoitus toimia neutraalina perustana sellaiselle lainsäädäntötyölle. Mahdollisesti lainvalmistelun aikana tehty valinta laajan, rajoitetun ja suppean konkurssipesän julkisoikeudellisen toimimisvelvollisuuden välillä määrittää lopulta, millaisia tosiasiaissa ovat ehdotetun lain sosiaaliset, taloudelliset ja ympäristölliset vaikutukset. Lisäksi konkreettiset ympäristövaikutusten sisällöt tai omaisuudesta luopumismahdollisuudet muokkaavat sellaisen lainmuutoksen todellisia vaikutuksia. Käsitteet näin yleisesti määriteltynä eivät sitä vielä itsessään tee, vaan ne antavat ainoastaan lisää välineitä käsitellä julkisoikeudellista ympäristövastuuta konkurssitilanteissa.

### 6.3 Julkisoikeudellisen ympäristövastuun järjestämisen tavat vertailumaissa – oikeusvertailun tulokset

Selvityksessä tehdyt havainnot vertailumaiden oikeustilasta osoittavat, että julkisoikeudellisen ympäristövastuun käsittely konkurssitilanteissa on muotoutunut eri maiden kansallisessa lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä hyvin moninaisissa olosuhteissa ja erilaisiin kansallisiin sääntelykokonaisuuksiin kiinnittyen. Konkurssipesää koskevan toimimisvelvollisuuden taustalla on yleensä nähty konkurssipesälle ja pesänhoitajalle konkurssin myötä siirtyvä omaisuutta koskeva määräysvalta. Viranomaiset ovat voineet asettaa konkurssipesälle ja pesänhoitajalle ympäristölainsäädäntöön perustuvia määräyksiä konkurssin aikana. Kattavien ja lopullisten päätelmien tekeminen vertailumaiden oikeustilasta on kuitenkin osoittautunut haastavaksi erityisesti siksi, ettei yksittäisistä oikeuskäytännön tulkintaratkaisuksista voi välttämättä tehdä kovin yleistäviä, kaikkia toimialoja tai tilanteita koskevia päätelmiä.

Kuvioon 7 on eri maiden osalta koottu suuntaa antavasti oikeusvertailussa tarkasteltujen osa-alueiden keskeiset päälinjat ja havainnot. Sulkeissa olevat lyhenteet viittaavat hankkeen vertailumaihin eli Ruotsiin (SE), Alankomaihin (NL), Saksaan (DE), Itävaltaan (AT), Ranskaan (FR) ja Kanadaan (CA).

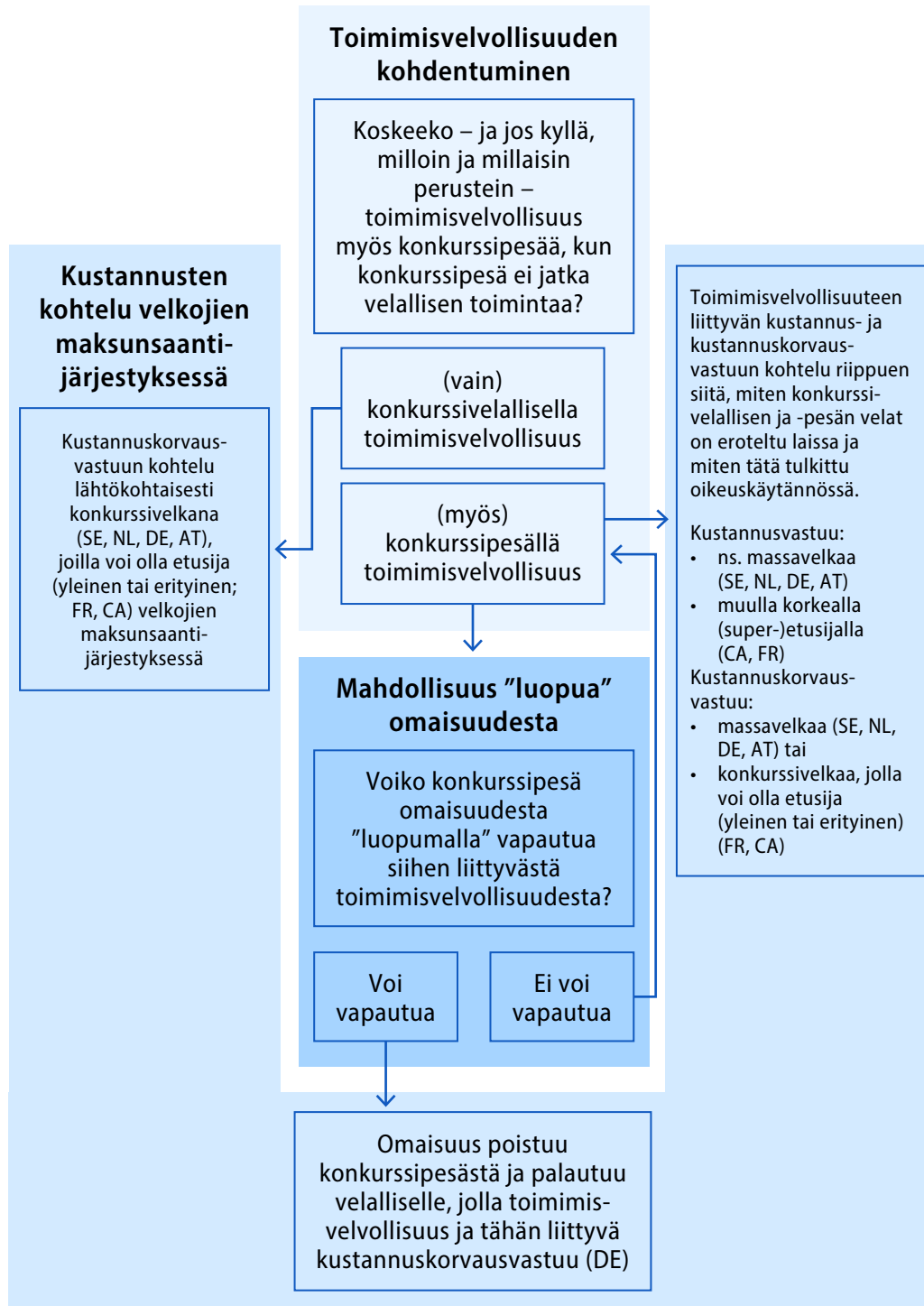
Oikeusvertailussa ensimmäisenä keskeisenä tiedonintressinä on ollut kysymys siitä, voidaanko ympäristölainsäädännön mukainen toimimisvelvollisuus asettaa siten, että se koskee myös konkurssipesää, joka ei jatka velallisen liiketoimintaa. Seuraavassa on kootusti yleisellä tasolla kysymykseen vastaavat havainnot vertailumaista:

- Erityisesti Kanadan ja Alankomaiden oikeustilassa konkurssipesän toimimisvelvollisuus näyttäytyy sillä tavalla laajana, että se lähenee velalliselle kuuluvaa ympäristölainsäädännön mukaista toimimisvelvollisuutta.

Alankomaissa tällaisen toimimisvelvollisuuden kustannukset ovat pesän massavelkaa. Kanadassa toimimisvelvollisuuden kustannuksille on viimeaikaisessa oikeuskäytännössä vahvistettu hyvin korkea etusija, johon paikoin on viitattu myös eräänlaisena ”superetusijana” suhteessa kaikkiin muihin konkurssissa käsiteltäviin kustannuksiin.

- Ruotsissa, Ranskassa ja Saksassa konkurssipesälle on oikeuskäytännössä vahvistettu toimimisvelvollisuus tietyissä rajatummissa tilanteissa, perustuen ympäristölainsäädännön tarkoitamiin vastuuasemiin ja käsitteisiin, kuten Ruotsissa asemaan toiminnanharjoittajana tai Saksassa pilaantuneen alueen haltijana taikka sääntelykokonaisuuksiin, kuten Ranskassa laitoksen turvallista alasajoa koskevaan sääntelyyn. Ruotsissa ja Saksassa toimimisvelvollisuuteen liittyviä kustannuksia on käsitelty massavelkaisina. Ranskassa oikeustilaa on hiljattain selkiyttänyt se, että erityisesti laitosten turvallisuudesta huolehtimisen kustannuksille on säädetty oma etusija velkojien maksunsaantijärjestyksessä.
- Itävallassa toimimisvelvollisuuden kohdentuminen on hahmottunut eri tavoin riippuen siitä, onko kysymystä lähestytty toimimisvelvollisuutta konkretisoivien hallinnollisten määräysten lainmukaisuuden ja noudattamisen vai siitä aiheutuvien kustannusten näkökulmasta. Korkeimman hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden tulkintoja yhteensovittaen voidaan päätellä, että konkurssipesää koskee toimimisvelvollisuus ainakin silloin, kun ympäristöhaitta tai vaara lisääntyy konkurssin aikana, ja tähän liittyvä kustannusvastuu tulee käsitellyksi massavelkaisena.

**Kuvio 7.** Koonti oikeusvertailun osa-alueiden päälinjausta.





Hankkeen vertailumaissa konkurssipesää koskevan julkisoikeudellisen ympäristövastuun aineellisoikeudellinen perusta on pääsääntöisesti (lähinnä Itävallan poikkeusta lukuun ottamatta) ympäristölainsäädännössä. Keskeinen kustannusten kohtelua koskeva selvityksen tiedonintressi on siinä, miten toimimisvelvollisuuteen liittyvät kustannukset ovat sijoittuneet massavelkaan ja/tai velkojien maksunsaanti-järjestyksiin eri maissa. Ympäristövastuusta aiheutuvien kustannusten käsittely velkojien maksunsaanti-järjestyksessä on vertailumaissa riippunut pitkälti tavasta, jolla edellä kuvatusti toimimisvelvollisuus on ymmärretty ja konkurssivelallisen ja -pesän varoja on toimimisvelvollisuuden kattamiseksi eroteltu laissa sekä oikeuskäytännön asiaa koskevissa linjauksissa. Seuraavassa on yleisen tason havainnot vastauksena toiseen tiedonintressiä koskevaan kysymykseen:

- Vertailumaista Ruotsissa, Saksassa, Itävallassa ja Alankomaissa konkurssipesän toimimisvelvollisuuteen liittyviä kustannuksia on käsitelty massavelkaisina. Kanadassa ja Ranskassa ei puolestaan ole käytössä vastaavanlaista jakoa konkurssi- ja massavelkoihin, vaan velkojien maksunsaanti-järjestyksessä on omaksuttu toisentyypinen rakenne.
- Ranskassa kustannusten kohtelua on hiljattain pyritty selkiyttämään lainsäädäntöuudistuksessa, jossa erityisesti laitosten sulkemisen ja turvallisen alasajon kustannuksille on säädetty lakisääteinen, verraten korkea etusija konkurssissa (kuudes etusija hyvin monipolvisessa maksunsaanti-järjestyksessä). Kustannuskorvausvastuun osalta vastaava etusija on säädetty myös näiden toimenpiteiden toteuttamisesta ympäristöviranomaiselle aiheutuville kustannuksille.
- Kanadassa oikeustila kustannusten kohtelun osalta on puolestaan jossain määrin epämääräisempi. Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä toimimisvelvollisuuden kustannuksille on vahvistettu hyvin korkea etusija, johon paikoin on viitattu myös eräänlaisena ”superetusijana” suhteessa kaikkiin muihin konkurssissa käsiteltäviin kustannuksiin. Konkurssilaki ei kuitenkaan tunne tällaista ”superetusijaa”, joten näiltä osin kustannuskorvausvastuun oikeustila on tulkinnanvarainen.

Maavertailussa on kartoitettu, miten omaisuudesta luopuminen on vertailumaissa hahmotettu suhteessa konkurssipesän mahdolliseen toimimisvelvollisuuteen. Tässä suhteessa vertailumaat voidaan jakaa kolmeen kategoriaan sen mukaan, miten omaisuudesta luopumisen oikeusvaikutukset suhtautuvat julkisoikeudellisen ympäristövastuun järjestämiseen. Samalla keskeiseksi näkökohdaksi on noussut

kysymys siitä, voiko konkurssipesä omaisuudesta luopumalla vapautua tällaista omaisuutta koskevasta toimimisvelvollisuudestaan. Näihin kysymyksiin on seuraavassa yleisen tason vastaukset:

- Alankomaat ja Ranska ovat näyttäneet maina, joissa omaisuudesta luopumista ei ole tunnustettu konkurssitilanteissa käytössä olevana toimintatapana. Näin ollen pesänhoitaja ei ole voinut rajoittaa konkurssipesää koskevia ympäristövelvoitteita luopumalla omaisuudesta.
- Ruotsissa, Itävallassa ja Kanadassa omaisuudesta luopuminen on tunnustettu ja lähtökohtaisesti mahdollista konkurssitilanteissa. Omaisuudesta luopumista on kuitenkin rajoitettu ympäristölainsäädännön perusteella. Näissä maissa omaisuudesta luopuminen ei täten lähtökohtaisesti voi vapauttaa konkurssipesää ja pesänhoitajaa niitä sitovista ympäristölainsäädännön velvoitteista.
- Selvityksessä Saksa on tunnistettu järjestelmäksi, jossa pesänhoitaja on voinut omaisuudesta luopumalla vapautua erityisesti omaisuuden hallintaperusteisesta julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta, kuten pilaantuneen maan selvittämisen- ja puhdistamisvastuusta. Selvityksen perusteella tällaisissa tilanteissa ympäristön puhdistaminen on yleensä jäänyt viranomaisille, joiden kustannuksia on konkurssissa käsitelty tavallisina konkurssisaatavina.

Näitä oikeusvertailun päähavaintoja tarkentaa taulukko 4, joka kokoaa yhteen maakatsauksissa (liite 1) esitetyn taulukkoaineiston.

**Taulukko 4.** Oikeusvertailun päähavaintoja.

Lähtökohdat	Alankomaat	Itävalta	Kanada	Ranska	Ruotsi	Saksa
<b>Konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta nimenomaisesti määrittävät sääntelyratkaisut</b>	Ei ole, oikeustila kehittynyt pääasiassa oikeuskäytännössä.	Ei ole, oikeustila kehittynyt pääasiassa oikeuskäytännössä.	Ympäristövastuusta on säädetty sekä liittovaltion konkurssilaissa että provinssien ympäristölainsäädännössä, oikeustila tarkentunut myös oikeuskäytännössä.	Kustannusten asemaa on säännelty ympäristö- ja kauppakaarella erityisesti ympäristökaaren tar koittamien laitosten osalta.	Ei ole, oikeustila kehittynyt pääasiassa oikeuskäytännössä.	Ei ole, oikeustila kehittynyt pääasiassa oikeuskäytännössä.
<b>Ympäristöviranomaisille ilmoittaminen</b>	Konkurssipesää (pesänhoitajaa) voivat koskea ympäristölainsäädännön ilmoitusvelvollisuudet, ei kuitenkaan erityistä ilmoitusvelvollisuutta esim. konkurssilaissa.	Ei erityistä ilmoitusvelvollisuutta esim. konkurssilaissa.	Konkurssilain mukaan pesänhoitajan tekee soveltuvan ympäristölainsäädännön mukaiset ilmoitukset viranomaisille.	Pesänhoitajien ilmoitusvelvollisuuksia tarkennettu ohjeistuksella.	Pesänhoitajalla konkurssilaissa säädetty ilmoitusvelvollisuus.	Ei erityistä ilmoitusvelvollisuutta esim. konkurssilaissa.
<b>Julkisoikeudellinen ympäristövastuu, kun velallisen liiketoimintaa ei jatketa</b>						
<b>Konkurssipesän toimimisvelvollisuuden soveltuminen</b>	Soveltuu laajasti, pesänhoitajalla velvollisuus huolehtia lähtökohtaisesti kaikista konkurssipesään kuuluvaa omaisuutta koskevista ympäristölainsäädännön velvollisuuksista.	Toimimisvelvollisuus soveltuu ainakin tilanteissa, joissa konkurssin aikana konkurssipesän omaisuudesta aiheutuu uutta vaaraa tai haittaa ympäristölle.	Pesänhoitaja on velvollinen noudattamaan provinssien ympäristölainsäädännön velvoitteita osana pesän selvittämistä. Vastuu voi perustua esim. ympäristölaissa säädettyyn asemaan toiminnanharjoittajana. Oikeustilassa on kuitenkin vaihtelua eri provinssissa.	Soveltuu ainakin laitosten turvallisen sulkemisen ja toiminnan alustuksen osalta, muilta osin tulkinnanvaraisempi. Oikeuskirjallisuudessa konkurssipesää pidetty ”jätteen haltijana”.	Edellytyksenä konkurssipesän asema ympäristökaaren tarkoittamana toiminnanharjoittajana.	Soveltunut hallinnan perusteisesti tilanteissa, joissa ympäristölainsäädäntö on edellyttänyt toimenpiteitä (esimerkiksi pilaantuneen maaperän puhdistaminen ja ympäristöhaittojen ehkäisy).

Lähtökohdat	Alankomaat	Itävalta	Kanada	Ranska	Ruotsi	Saksa
<b>Toimimisvelvollisuuteen liittyvä kustannusvastuu</b>	Massavelkaa.	Massavelkaa.	Oikeuskäytännössä kustannuksille on kehittynyt korkea, ns. "superetusija" konkurssimenettelyssä; asemaa ei kuitenkaan ole säännelty konkurssilaissa.	Laitosten turvallisuudesta huolehtimisen kustannuksilla lakisääteinen asema konkurssipesän velkana (ns. massavelkana), alisteinen tietyille ns. superetuoikeutetuille saataville. Muiden kustannusten osalta ks. edellinen kohta.	Massavelkaa.	Massavelkaa.
<b>Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu</b>	Ennen konkurssin alkua tehtyjen toimenpiteiden osalta konkurssivelkaa, konkurssin alkamisen jälkeen massavelkaa.	Pesälle kuuluvan toimimisvelvollisuuden osalta massavelkaa, muutoin tavallista konkurssivelkaa.	"Superetusijasta" kustannuskorvausvastuulle ei nimenomaista sääntelyä. Tiettyjen viranomaisien ympäristönsuojelutoimille on säädetty vakuusoikeus konkurssilaissa.	Konkurssin alkamisen jälkeen aiheutuvia laitosten turvallisuudesta huolehtimisen kustannuksia käsitellään 6. etusijalla, muita kuin edellä mainittuja kustannuksia lähtökohtaisesti valtionkonttorin saatavana 13. etusijalla.	Ennen konkurssin alkua tehtyjen toimenpiteiden osalta konkurssivelkaa, konkurssin alkamisen jälkeen massavelkaa.	Pesälle kuuluvan toimimisvelvollisuuden osalta massavelkaa, muutoin tavallista konkurssivelkaa.
<b>Omaisuudesta luopuminen</b>						
<b>Liityntä ympäristövelvoitteiden käsittelyyn konkurssitilanteissa</b>	Ei tunnistettu liityntää.	Omaisuudesta luopumisesta on säännös konkurssilaissa, oikeus-tila tarkentunut oikeuskäytännössä.	Omaisuudesta luopumisesta on säädetty liittovaltion konkurssilaissa.	Ei tunnistettu liityntää.	Omaisuudesta luopuminen kehittynyt oikeuskäytännössä eli ei laintasosta sääntelyä.	Omaisuudesta luopumiseen on viitattu konkurssilaissa, oikeus-tila tarkentunut oikeuskäytännössä.

Lähtökohdat	Alankomaat	Itävalta	Kanada	Ranska	Ruotsi	Saksa
Käyttö sääntelykeinona	n/a.	Omaisuudesta luopuminen lähtökohtaisesti mahdollista. Luopuminen ei kuitenkaan saa johtaa ympäristölainsäädännön vastaiseen lopputulemaan, mikä rajoittanut erityisesti jätteestä luopumista.	Pesänhoitaja ei voi omaisuudesta luopumalla vapautua provinssin ympäristölainsäädännön nojalla syntyvästä toimimisvelvollisuudesta. Omaisuudesta luopuminen näyttäytyy instrumenttina, jolla pesänhoitaja voi rajoittaa oman henkilökohtaisen vastuunsa mahdollisuutta.	n/a.	Ei vaikuta konkurssipesän toimimisvelvollisuuteen, mutta on mahdollista silloin, jos toimimisvelvollisuus ei sovellu. Luovutettu kiinteistö on mahdollista lunastaa kunnalle ja kunnostaminen rahoittaa valtionavusteisesti.	Omaisuudesta luopuminen voi vapauttaa konkurssipesän ympäristölainsäädännön mukaisesta hallintaperusteisesta ympäristövastuusta. Selvityksessä luopumiselle ei ole tunnistettu nimenomaisia rajoituksia.

Hankkeessa tehdyn oikeusvertailun tavoitteena on ollut myös tuottaa tietoa siitä, miten vertailumaiden oikeustilassa on otettu huomioon EU-oikeuden ja kansainvälisten sopimusten, erityisesti jätedirektiivin sekä Århusin sopimuksen velvoitteet. Näitä lähtökohtia ja kokoavia havaintoja on tuotu esiin edellä raportin luvussa 4.3 sekä raportin liitteenä 1 olevissa maakatsauksissa. Kyse on varsin laajasta kokonaisuudesta, johon edellä esitettyjen näkökohtien ohella vaikuttavat myös muut julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden täyttämistä tukevat mekanismit, kuten ympäristövakuudet sekä erilaiset tois- ja viimesijaiset vastuujärjestelmät. Näitä ja muita julkisoikeudellisten ympäristövastuiden täyttämistä konkurssitilanteissa tukevia mekanismeja on kartoitettu ja tunnistettu osana maavertailua. Perusteellisempi selvitys eri maiden ympäristövastuujärjestelmistä ei kuitenkaan ole kuulunut tähän hankkeeseen, mikä on otettava huomioon myös seuraavien maavertailusta nostettujen kokoavien havaintojen taustalla. Sääntelymallien muotoamista silmällä pitäen oikeusvertailun keskeisiä havaintoja ovat olleet:

- EU:n jätedirektiivissä ilmaistun jätehuoltovastuun liityntä konkurssitilanteisiin ja konkurssipesää koskevaan julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen ei näyttäydy yhteneväisenä, vaan on vaihdellut huomattavastikin eri maissa. Tätä selittävät erot direktiivin täytäntöönpanotavoissa sekä eri järjestelmissä käytössä olevat muut vastuun järjestämisen ja kohdentamisen tavat (kuten ympäristövakuudet ja toissijaiset vastuun rahoittamisen järjestelmät).
- Useimmissa vertailumaissa jätedirektiivissä artikuloitu jätteen haltijan vastuu ei ole noussut konkurssipesän toimimisvelvollisuutta määrittäväksi vastuuperusteeksi suomalaista KHO:n oikeuskäytäntöä vastaavin tavoin. Poikkeuksena tähän on Skotlanti, jossa konkurssipesän jätehuoltovelvollisuutta on oikeuskäytännössä nimenomaisesti perusteltu EU:n jätedirektiivin tavoitteilla ja direktiivin asianmukaisella toimeenpanolla. Muissa vertailumaissa konkurssipesä on erinäisissä tilanteissa voitu velvoittaa huolehtimaan jätteistä tavalla, jonka oikeusperusta on tullut muusta ympäristölainsäädännöstä tai esimerkiksi sen nojalla annetuista lupamääräyksistä. Nämä havainnot kuvastavat osaltaan julkisoikeudellisen ympäristövastuun monimuotoista sisältöä, josta oikeuskäytännön perusteella on hankala tehdä aivan tyhjentäviä päätelmiä. Joka tapauksessa jätedirektiivin lähtökohtana on, että jätehuollosta vastaa aina toimintakykyinen taho kaikissa tilanteissa.
- Hankkeessa selvitetty Århusin sopimuksen liityntä on koskenut sopimuksen 9 artiklan mukaista muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa liitteen I mukaisissa toiminnoissa. Näiltä osin maavertailun yleisenä havaintona on ollut, ettei kysymys konkurssipesää koskevan

ympäristövastuun sekä sopimuksen toimeenpanon liitynnästä näytä vertailumaissa nousseen erityiseksi oikeudellisen keskustelun aiheeksi. Tätä voi osaltaan selittää se, ettei vertailumaissa ole toteutettu Suomen konkurssilain vuoden 2018 muutosehdotuksessa yritetyin tavoin kattavaa lainsäädäntöratkaisua, jonka yhteydessä kolmansien osallistumisoikeudet olisivat tulleet käsittelyyn.

- Vertailumaiden muutoksenhakua- ja vireillepanoa koskevien säännösten osalta yleisenä havaintona on ollut, ettei konkurssiin asettaminen lähtökohtaisesti vaikuta kolmansien oikeuteen tehdä ympäristölakien mukaisia vireillepanoaloitteita tai vastaavia toimintapyyntöjä viranomaisille. Tätä kautta toteutuva oikeussuoja on tapauskohtaista ja riippuu ympäristövastuuta toteuttavan järjestelmän kokonaisuudesta. Kovin yleistäviä päätelmiä kolmansien oikeussuojan toteutumisesta vertailumaissa on selvityksen perusteella täten hankala tehdä.

## 6.4 Konkurssipesän toimimisvelvollisuutta koskevat sääntelymallit, luopumisinstituutio ja sääntelytekniset havainnot

### 6.4.1 Sääntelymallien toimimisvelvollisuuden ulottuvuudet ja kustannusten käsittely sekä mallien arviointi

Hankkeessa tunnistettujen ja edelleen kehitettyjen käsitteiden, nykytilaa koskevan tiedon sekä oikeusvertailun tulosten pohjalta hankkeessa on esitetty kolme sääntelymallia konkurssipesän toimimisvelvollisuudesta taustoittamaan oikeustilan laintasoista selkiyttämistä. Sääntelymallien valintaa hankkeessa on pohjustanut pyrkimys sovittaa yhteen ympäristöoikeudellisia ja konkurssioikeudellisia tavoitteita sekä pyrkimys tukea hankkeen jälkeistä lainsäädäntötyötä ja siinä erityisesti valittujen sääntelyvaihtoehtojen tulevaa vaikutusten arviointia. Sääntelymallien esittäminen sekä arviointi on toteutettu yleisellä abstraktilla tasolla, sillä julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen perustuvien toimimisvelvollisuuksien yksityiskohtainen sisältö, laajuus, soveltamisala ja niiden aiheuttaman kustannustaakan kohdentuminen konkurssitilanteissa tarkentuvat vasta tulevaisuudessa kansallisen lainvalmistelun yhteydessä. Hankkeessa esitetyt sääntelymallit ja niiden keskeiset ominaispiirteet sekä erot voidaan tiivistää suhteessa toimimisvelvollisuuteen seuraavasti:

- konkurssipesän laaja toimimisvelvollisuus,
  - jossa konkurssipesällä on velvollisuus noudattaa kaikkia konkurssipesään kuuluvaa omaisuutta koskevia ympäristölainsäädännön velvoitteita velallisen vastuun laajuudessa.
- konkurssipesän rajoitettu toimimisvelvollisuus,
  - jossa velallista koskeva julkisoikeudellinen ympäristövastuu ei siirry kokonaan ja automaattisesti, vaan vain rajatuilta osin koskemaan konkurssipesää laissa tarkemmin määritettävällä tavalla ja laajuudessa.
- konkurssipesän suppea toimimisvelvollisuus,
  - jossa konkurssipesän toimimisvelvollisuus erillisenä oikeussubjektina olisi rajatuin ja koostuisi lähinnä viranomaisille tehtävistä ilmoituksista sekä omaisuudesta syntyvien mahdollisten ympäristöriskien tunnistamisesta ja akuutteihin vaaratilanteisiin reagoinnista.



Konkurssipesän toimimisvelvollisuuden laajuus kertoo välillisesti myös siitä, miten suppeasti tai laajasti julkisoikeudellinen ympäristövastuu voi ulottua muihin tahoihin. Esimerkiksi, jos konkurssipesällä on velalliseen rinnastuva laaja toimimisvelvollisuus ja pesässä on varoja myös siitä aiheutuvien kustannusten kattamiseen, toissijaisilla vastuullisilla ei ole silloin toimimisvelvollisuutta ja kustannusvastuuta. Vastaavasti konkurssipesän suppea toimimisvelvollisuus voi joissakin tilanteissa tarjota toissijaisten vastuullisten toimimisvelvollisuutta ja kustannusvastuuta sekä mahdollisesti kustannusten kattamista viime kädessä valtion varoista.

Sääntelymalleja arvioitiin seuraavan neljän kriteerin perusteella:

1. Konkurssi-instituution yhteiskunnallinen funktion toteutuminen,
2. Taloudellisen toiminnan kestävyys ja ohjaava potentiaali,
3. Ympäristön suojan toteutuminen konkurssin aikana ja
4. Konkurssivelkojen intressien toteutuminen.

Nämä kriteerit toivat esille huomattavia eri sääntelymallien välisiä eroja ja olivat hyödyllisiä välineitä eri näkökohtien tunnistamisessa sekä vastakkaisten intressien huomioon ottamisessa. Kovin syvälliseen arviointiin ei kuitenkaan päästy, sillä sääntelymallien abstrakti, yleinen taso rajoittaa arvioinnin tulosten tarkkuutta tässä vaiheessa merkittävästi. Tarkempi arviointi voidaan tehdä vasta lainsäädäntövaiheessa. Arvioinnissa tunnistettiin malleista mahdollisesti aiheutuvia vaikutuksia sekä yksittäisen konkurssin että laajemmin systeemin tasolla. Tarkempi yhteenveto arvioinnista on alaluvussa 5.4.3.

## 6.4.2 Sääntelymalleihin liittyvä luopumisinstituutio ja sääntelymallien toteutusta koskevat sääntelytekniset suositukset

Sääntelymalleihin liittyy hankkeen oikeusvertailussa esille tullut omaisuudesta luopumisinstituutio, jossa edellä kuvatuksi 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. Omaisuudesta luopumisen suhteen päähavainnot ovat:

- Omaisuudesta luopumisen vaihtoehtoisiksi käyttötavoiksi on tunnistettu kaksi vaihtoehtoista mallia sen perusteella, miten omaisuudesta luopuminen vaikuttaa konkurssipesällä olevaan toimimisvelvollisuuteen. Ensimmäisessä luopuminen olisi erityinen tapa rajoittaa konkurssipesän ympäristövastuuta

ja näin käytettävissä silloin, kun konkurssipesällä lähtökohtaisesti on ympäristölainsäädännön mukainen toimimisvelvollisuus. Toisessa mallissa omaisuudesta luopuminen olisi käytettävissä vain tilanteissa, joissa konkurssipesän toimimisvelvollisuus ei sovellu, jolloin luopuminen toimisi konkurssipesän vastuun suhteen neutraalina menettelynä omistussuhteiden selkeyttämiseksi.

- Suomessa omaisuudesta luopumisen potentiaali sääntelyinnovaationa liittyy erityisesti siihen, että arvoltaan negatiivisen omaisuuden (erityisesti kiinteistöjen) kunnostaminen voisi hyötyä tätä varten erikseen säännellystä menettelystä. Nykytilassa omaisuudesta luopumisella tässä hankkeessa tarkoitetulla tavalla ei ole Suomessa vahvistettua asemaa.
- Omaisuuden luopumista koskevan sääntelyn tarvetta tulisi selvittää tarkemmin jatkotyössä. Vasta tällaisen jatkoselvityksen sekä omaisuudesta luopumisen ja konkurssipesää koskevan ympäristövastuun tarkentamisen jälkeen sääntelykeinon vaikutuksia on mahdollista arvioida tarkemmin. Tällaisessa vaikutusarvioinnissa on tärkeää kartoittaa omaisuudesta luopumisen erilaiset potentiaaliset soveltamisyhteydet ja vaikutukset perusteellisesti, jotta vältetään myöhemmin ajankohtaistuvilta mahdollisesti arvaamattomilta seurauksilta.

Konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta selventävä lainsäädäntö voidaan toteuttaa usealla vaihtoehdoisella tavalla. Periaatteessa konkurssipesän ja muiden toimijoiden velvollisuuksia koskevia säännöksiä voidaan sijoittaa joko konkurssilainsäädäntöön tai ympäristölainsäädäntöön tai osittain molempiin. Suomessa konkurssilainsäädännön ensisijaisena tehtävänä on kuitenkin huolehtia velallisen omaisuuden realisoinnista ja jakamisesta tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti velkojille, kun taas ympäristölainsäädäntö toimeenpanee julkisoikeudellisen ympäristövastuun eri muodoissaan. Näin ollen käytännössä jonkinlainen konkurssilainsäädännön ja ympäristölainsäädännön yhteensovittava uudistaminen on tarpeen. Todennäköisesti paras lopputulos saadaan kaikissa sääntelymalleissa kehittämällä samanaikaisesti konkurssipesän toimimisvelvollisuutta koskevaa konkurssilainsäädäntöä ja ympäristölainsäädäntöä. Selvityksessä tehty sääntelytekniesten vaihtoehtojen ja mahdollisuuksien alustava tarkastelu perustuu selvityksessä kerättyihin tietoihin vertailumaista ja Suomen nykyisestä oikeustilasta.

### 6.4.3 EU:n ympäristölainsäädännöstä erityisesti jätedirektiivin sekä Århusin sopimuksen huomioon ottaminen sääntelymalleissa

Sääntelymallien muotoamisen ja arvioinnin lähtökohtana on ollut hankkeen oikeusvertailevassa osassa koostettu tieto EU:n ympäristölainsäädännön, ja siinä erityisesti EU:n jätedirektiivin, sekä myös Århusin sopimuksen vaikutuksesta konkurssipesää koskevaan julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen. Näitä oikeusvertailussa tehtyjä havaintoja on kuvattu kootusti edellä luvussa 6.3. Tässä alaluvussa kootaan yhteen sääntelymallien toteutusta varten tehdyt keskeiset havainnot ja suositukset jätedirektiivin ja Århusin sopimuksen huomioon ottamisesta.

EU:n ympäristölainsäädännöstä erityisesti jätedirektiivin osalta maavertailun kokoaavana havaintona on ollut, että eri maiden tulkinnat jätteen haltijan vastuusta ja omaisuuden luopumisen suhteesta jätedirektiivin toimeenpanoon vaihtelevat. Vertailumaissa jätedirektiiviä ei ole tulkittu tavalla, joka yleisesti estäisi konkurssipesän toimimisvelvollisuuden rajaamisen jätteiden osalta. Toisaalta yksin maavertailuista ei ole osoitettavissa yleistä tapaa rajata konkurssipesän vastuuta jätteestä jollakin tietyllä tavalla. Konkurssipesän toimimisvelvollisuuden rinnalla ja sen lisäksi jätehuoltovastuun järjestämistä tukevat myös ympäristövakuudet.

Sääntelymalleista laaja toimimisvelvollisuus -mallin toteuttaminen asettaisi jätehuoltovastuun lähtökohtaisesti konkurssipesälle, kun taas rajoitettu- ja suppea toimimisvelvollisuus -malleissa jätehuoltovastuu kohdentuisi todennäköisesti ympäristölainsäädännön mukaisiin toissijaisiin ja viimesijaisiin vastuutahoihin. Eri vastuun kohdentamistapojen osalta kyse on lainsäätäjän valinnasta, jonka tueksi mallien arvioinnissa on kiinnitetty huomiota sääntelyn erilaisiin potentiaalisiin ohjaus- ja muihin käytännön vaikutuksiin. Jätedirektiivissä jäsenvaltioille asetettujen velvoitteiden kannalta ongelmallisina näyttäytyvät ennen muuta sellaiset lopputulemat, joissa jätteitä koskevaa julkisoikeudellista ympäristövastuuta ei kyetä asettamaan millekään toimintakykyiselle taholle. Sääntelymallien välillä tehtävistä valinnoista riippumatta suosituksena on varmistua erityisesti tällaisten lopputulemien välttämiseksi riittävästä vastuujärjestelmän kokonaisuudesta.

Århusin yleissopimuksen 6 artiklassa mahdollistetaan yleisön osallistuminen liitteen I toimintoihin liittyviin päätöksiin ja muihin mahdollisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttaviin toimiin. Sopimuksen 9 artiklan 2 ja 4 kohdassa annetaan vireillepano-oikeus tuomioistuimessa tai muussa elimessä 6 artiklan määräysten soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Vireillepano-oikeus ei riipu siitä, onko kyse toiminnanharjoittajasta vai sen toimintaa jatkavasta konkurssipesästä. Konkurssipesä harvoin jatkaa toimintaa Århusin sopimuksen soveltamisalaan

kuuluissa asioissa. Sopimus on pantu täytäntöön yleisön osallistumista koskevalla direktiivillä 2003/35/EY ja edelleen kansallisella lainsäädännöllä, kuten ympäristönsuojelulain ja jätelain erityistä vireillepanoa koskevin pykälin. Täytäntöönpanosta on raportoitu komissiolle.

Suomessa yleisön osallistumis- ja vireillepano-oikeudet ovat laajempia kuin mitä Århusin sopimuksessa edellytetään. Tämä johtuu erityisesti siitä, että lupakynnykset ovat selvästi sopimuksen liitettä I matalammalla, mutta osallistumis- ja vireillepano-oikeudet koskevat silti samassa laajuudessa kansallisesti pienimuotoisempia YVA- ja lupavelvollisia asioita. Århusin sopimuksen kansallinen toimeenpano mahdollistaa erinäisten ympäristölakien mukaisten ympäristövastuiden laiminlyöntitilanteissa kolmansien erityisen vireillepano-oikeuden käytön. Erityinen vireillepano valvontaviranomaisessa saattaa kohdistua myös toimimisvelvolliseen konkurssipesään.<sup>99</sup>

Tällainen erityinen, esimerkiksi YSL 186 §:n tai JäteL 134 §:n mukainen vireillepano-oikeus Suomessa merkitsee, että viranomaisen on tehtävä vireille tulleesta toimenpidepyynnöstä valituskelpoinen hallintopäätös. Valituksen perusteella tuomioistuin voi muuttaa päätöstä ja antaa itse lainvastaisen toiminnan kieltävän päätöksen tai velvoittaa vastuutahon ympäristöä suojaaviin toimenpiteisiin. Vireillepanoon oikeutetuilla yksityistahoilla on näin laillinen oikeus vireillepanon avulla pyytää viranomaista ryhtymään esimerkiksi hallintopakkoa tarkoittaviin toimenpiteisiin. Konkurssitilanteissa nämä vireillepanopyynnön mukaiset toimenpidevaatimukset kohdistuvat siihen tahoon, joka on kulloisenkin voimassa olevan lainsäädännön mukaan julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa ja toimimisvelvollinen. Nykyisin esimerkiksi roskaantuneen alueen haltijana toimimisvelvolliseen konkurssipesään voi periaatteessa kohdistua tällainen alun perin kolmansien JäteL 134 §:n nojalla vireillepanema toimenpidevaatimus.

Ympäristölakien mukainen vireillepano-oikeus on siis kansallinen sovellus, joka osaltaan toimeenpanee myös Århusin sopimuksen 9 artiklaa. Tilanteessa, jossa lain tarkoittama vastuutaho ei tee hallintopakopäätöksen nojalla määrättyjä ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi vaadittavia toimia, voivat viranomaiset lakisääteisen tehtävänsä mukaisesti tehdä nämä toimet. Laaja toimimisvelvollisuus -mallissa tässä tarkoitettu taho olisi velallisen asemaa vastaavassa asemassa oleva konkurssipesä. Rajoitetussa ja suppeassa mallissa tulisi puolestaan muulla tavoin pyrkiä varmistamaan, että viranomaisen kykenee aina asiassa

<sup>99</sup> Vaikka laissa, esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa, ei olisi säädetty vireillepano-oikeudesta vaan lähinnä viranomaisen oikeuksista, käytännössä vaatimuksen voi esittää rakennusvalvonnalle kuka tahansa asianosainen ja muutkin tahot. Tällöin kyse on kuitenkin yleisestä vireillepanosta, josta ei ole valitusoikeutta.

kulloinkin sovellettavan ympäristönlainsäädännön velvoittavan normin perusteella ryhtymään tarpeellisiin toimiin ympäristön lainvastaisen tilan poistamiseksi ilman, että tätä velvollisuutta on konkurssin perusteella rajoitettu.

Selvityksen yleisenä suosituksena on pyrkiä välttämään sellaisia lopputulemia, joissa konkurssitilanne muodostuisi yleiseksi esteeksi aiemmin annettujen hallintopakkoapäätösten mukaisen ympäristön ja haitankärsijöiden suojan toteuttamiselle. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että myös tämä ympäristövastuuta koskeva viranomaistoimeenpanon ulottuvuus ja kolmansien erityinen oikeus saada vireille sellaisia viranomaistoimia otetaan kattavasti huomioon kansallisen konkurssipesän toimimisvelvollisuutta koskevan lainsäädännön kehittämisessä ja konkreettisten lainsäädäntömuutosten arvioinnissa.

## 6.5 Muita havaintoja jatkotyössä huomioon otettaviksi

Hankkeen aikana kerätystä aineistosta on edellä selostetun lisäksi tehty eräitä muitakin havaintoja konkurssitilanteita koskevista lisäselvitystarpeista sekä vertailumaissa käytössä olevista taloudellisista, hallinnollisista ja oikeudellisista ohjauskeinoista. Tässä alaluvussa nämä keinot on esitetty ehdotuksina lisäselvitystarpeista perusteluineen siten, että ensin lyhyesti kuvataan Suomen nykytilaa, toiseksi tehdään lisäselvitysehdotus ja kolmanneksi esitetään ehdotukselle perusteluita. Lisäselvitysehdotuksen taustana ollut vertailumaa on soveltuvin osin mainittu sulkeissa ehdotuksen päätteeksi ennen perusteluita.

### Konkurseissa ilmeneviä ympäristöongelmia koskevan tiedon seuranta ja koonti

**Nykytila:** Konkurssitilanteissa ilmenevistä täyttämättömistä julkisoikeudellisista ympäristövastuista ei nykyisin ole koottua empiiristä aineistoa Suomessa. Aiemmissa selvityshankkeissa (esim. VN/TEAS TOVARAMA-hanke) ja lainvalmistelussa on saatu tietoja vain joidenkin konkurssien isoimmista ympäristöongelmista.

**Lisäselvitysehdotus:** Selvitetään, millaisten yritysten (toimiala, koko) konkurssitilanteissa ympäristöongelmat korostuvat, kuinka merkittäviä tällaiset ongelmat ovat ja miten niitä koskevat ympäristövastuut on pyritty järjestämään.

**Arvio ja perustelut:** Konkurssitilanteissa käytännössä ilmenneiden ympäristöongelmien kartoittaminen olisi mahdollista lisäselvityksessä, jossa voitaisiin koostaa yhteen konkurssiasiamiehen tietoja, ympäristövahinkotilanteista kerrytettäviä

tietoaineistoja sekä kyselyjä viranomaisille. Konkurssitilanteita koskevan tiedon kartuttaminen on tarpeen lainsäädännön kehittämisen tueksi ja sääntelyn vaikutusten arvioimiseksi.

### Julkisselvitysmenettelyn kehittäminen

**Nykytila:** Julkisselvitys on suomalaisen konkurssijärjestelmän erityispiirre, josta säädetään KonkL 11 luvussa. Kyseessä on menettely, jossa konkurssia jatketaan konkurssiasiamiehen määräämän julkisselvittäjän toimesta viime kädessä valtion varoilla. Ympäristönäkökohtia ei kuitenkaan nykyisessä oikeustilassa ole tunnustettu erityisenä perusteena julkisselvitykseen siirtymiselle, vaan perusteena on käytetty lainkohdassa mainittua ”muuta erityistä syytä”.

**Lisäselvitysehdotus:** Selvitetään, olisiko julkisselvittäjän instituutiota mahdollista kehittää ja hyödyntää laajemmin yhtenä organisaationa, joka hoitaa konkurssitilanteissa velallisen toiminnasta aiheutuneen ympäristöongelman poistamisen tai hoitamisen yhdessä ympäristöviranomaisten kanssa.

**Arvio ja perustelut:** Julkisselvitysmenettelyn kehittäminen voisi tuoda helpotusta erityisesti vähävaraisissa konkurssissa ilmeneviin ympäristöongelmiin. Menettely itsessään ei kuitenkaan lisäisi konkurssipesän varoja, vaan ympäristövastuiden täyttämisen rahoitus tulisi ratkaista erikseen, elleivät konkurssipesässä olevat varat siihen riitä.

### Pesänhoitajan aseman kehittäminen

**Nykytila:** Pesänhoitajan määräämisestä ja tehtävistä on säädetty erityisesti KonkL 8 ja 14 luvuissa. Pesänhoitajan palkkio (KonkL 8:7) on massavelkaa. Palkkiolle ei ole erityisesti säädettyä korkeinta etusijaa, mutta konkurssikäytännössä ja oikeuskäytännössä on vahvistettu, että pesänhoitajan palkkio maksetaan massaveloista ensimmäisenä. Konkurssitilanteissa on lisäksi mahdollista määrätä useampi pesänhoitaja KonkL 8:1 nojalla. Pesänhoitajan tehtävistä konkurssipesän hallinnon hoitajana on yleisesti säädetty KonkL 14:5:ssä. Pykälän 3 momentin mukaan pesänhoitajalla on tehtävänsä suorittamiseksi oikeus saada poliisilta poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:ssä tarkoitettua virka-apua. Pesänhoitajien tehtävien hoitamista tuetaan konkurssiasiamiehen neuvottelukunnan suosituksilla sekä muulla viranomaisohjeistuksella.

**Lisäselvitysehdotus 1:** Selvitetään, edellyttävätkö julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden käsittelyä koskevat mahdolliset lainsäädäntömuutokset myös pesähoitajan tehtävien tarkentamista, pesähoitajille tarjottavan neuvonnan ja virka-apun lisäämistä sekä pesähoitajille suunnatun ohjeistuksen päivittämistä.

**Arvio ja perustelu:** Jos pesähoitajille säädetään uusia julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden selvittämiseen ja hoitamiseen liittyviä velvollisuuksia, niin samalla tulisi huolehtia, että pesähoitajilla on riittävä asiantuntemus toimimisvelvollisuudesta huolehtimiseksi tai että pesähoitajat voivat saada neuvoja tai tarvittaessa virka-apua asianomaiselta ympäristöviranomaiselta. Konkurssipesän ympäristövastuisiin liittyvien pesähoitajien tehtävien tarkentaminen laissa vahvistaisi myös pesähoitajien oikeusturvaa. Pesähoitajien tehtävien täyttämistä voidaan tukea myös konkurssiasiamiehen neuvottelukunnan suosituksia päivittämällä sekä esimerkiksi erilaisilla konkurssi- ja ympäristölainsäädäntöä yhdistävillä (informatiivisilla) linkkisäännöksillä.

**Lisäselvitysehdotus 2:** Selvitetään, olisiko pesähoitajalle kuuluvan korvauksen varmistamiseksi perusteltua erottaa pesähoitajalle maksettava korvaus muista massaveloista erilliseksi ja korkeimmalla etusijalla maksettavaksi kustannukseksi etenkin tilanteessa, jossa pesähoitajan olisi selvitettävä tavanomaista laajemmin konkurssipesän julkisoikeudelliset ympäristövastuut sekä niiden sisältö, luonne ja kustannukset. Tällainen sääntelyratkaisu on käytössä esimerkiksi Ruotsissa, jossa pesähoitajalle pesän selvittämisestä koituvat kustannukset ovat nk. konkurssimenettelyn kustannuksina korkeimmalla etusijalla. Tarvittaessa nämä konkurssimenettelyn kustannukset on tietyissä tilanteissa mahdollista korvata valtion varoista Ruotsissa.

**Arvio ja perustelut:** Uudistuksen etuna olisi, että pesähoitajan palkkiolla olisi selkeä asema velkojien maksunsaantijärjestyksessä. Pesähoitajan kompensaaion varmistaminen erikseen voisi osaltaan tukea konkurssipesien ja niihin liittyvien ympäristövastuiden selvittämistä erityisesti vähävaraisissa pesissä.

**Lisäselvitysehdotus 3:** Selvitetään, olisiko yksittäisissä maksukyvyttömyystilanteissa tavanomaisen pesähoitajan rinnalle joissakin tilanteissa perusteltua määrätä ns. erityinen selvittäjä (*receiver*) hoitamaan nimenomaisesti ympäristönsuojellullisia toimia. Esimerkiksi Kanadassa tällainen ympäristökysymyksiin keskittyvä selvittäjä on voitu määrätä, jos vastuut ovat olleet mittavia. Selvittäjä on voitu määrätä käsittelemään maksuvaikeuksissa olevan tai maksukyvyttömän yrityksen ympäristövelvoitteita olosuhteissa, joissa se katsotaan oikeuden- tai tarkoituksenmukaiseksi. Lähtökohtaisesti kyse on tällöin tilanteista, joissa maksukyvyttömän yrityksen jälkeensä jättämät ympäristöongelmat ovat merkittäviä.

**Arvio ja perustelut:** Uudistuksen etuna olisi, että muun pesänhoidon ohella erityisesti ympäristöongelmien hoitoon määrättävä pesänhoitaja voisi keskittyä paremmin vain näiden kysymysten selvittämiseen ja ratkaisemiseen, jolloin ympäristövastuut tulisivat käsitellyiksi mahdollisimman tehokkaasti. Tällaiseksi ympäristöasioihin erikoistuvaksi pesänhoitajaksi voitaisiin myös nimetä henkilö, jolla on erityisosaamista ympäristöoikeuden tai ympäristövahinkojen alalla. Uudistus voisi olla toteutettavissa esimerkiksi soft law -instrumentein, kuten konkurssi-asiain neuvottelukunnan suosituksella, mikäli neuvottelukunta näkisi tämän asian tarkoituksenmukaiseksi ja tärkeäksi.

### Legaalipanttioikeuksien kehittäminen ja yrityskiinnitysten hyödyntäminen

**Nykytila:** Legaalilla panttioikeudella (legaalipanttioikeudella) tarkoitetaan jollekin taholle laissa säädettyä ja näin lain nojalla syntyvää panttioikeutta johonkin omaisuuteen. Julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen liittyvää kustannuskorvausvastuuta tehostavista legaalipanttioikeuksista on säännöksiä joissakin kansallisissa ympäristölaeissa. Esimerkiksi JäteL 130 §:ssä on säädetty, että valvontaviranomaisella on teettämisen täytäntöönpanosta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi oikeus toimittaa asianomaisten toimenpiteiden kohteena ollut omaisuus hyödynnettäväksi tai myydä se taikka siirtää omaisuuden myynti ulosottoviranomaisille. Myös esimerkiksi eläinten hyvinvointia koskevan lain (693/2023) 116 §:ssä on säädetty yhdenlaisesta kustannuskorvausvastuuta tehostavasta viranomaisen legaalista panttioikeudesta. Legaalipanttioikeuksia yhdenlaisena ratkaisuna julkisoikeudellisen ympäristövastuun täyttämiseksi konkurssitilanteissa ei kuitenkaan ole kattavammin selvitetty Suomessa.

**Lisäselvitysehdotus:** Selvitetään, voisiko julkisoikeudelliseen ympäristövastuun järjestämistä tukea nykyistä kattavammin jonkinlaisia lakisääteisiä eli legaalisia panttioikeuksia hyödyntämällä. Esimerkiksi Kanadassa on säädetty tällainen ympäristöviranomaisella oleva panttioikeus velallisen sellaiseen kiinteään omaisuuteen, johon liittyvää ympäristöhaittaa viranomaisen on toimenpiteillään ehkäissyt tai korjannut. Oikeusvertailusta saatujen esimerkkien lisäksi hankkeessa on tunnistettu mahdollisuus hyödyntää myös olemassa olevaa yrityskiinnitysten järjestelmää eräänlaisena uutena legaalipanttioikeuden muotona. Yrityskiinnityksenhaltijoiden saatavien tyydyttämiseen käytetään 50 % velallisen yrityskiinnityksen alaisen omaisuuden arvosta, joka käsittää käytännössä yhtiön irtaimen omaisuuden, lukuun ottamatta muihin rekistereihin merkittyjä irtaimia esineitä.

**Arvio ja perustelut:** Legaalipanttioikeuksien kehittäminen voisi toimia osana julkisoikeudellisen ympäristövastuiden järjestämistä koskevaa sääntelyratkaisua. Erityisesti yrityskiinnityksen hyödyntämisen etuna olisi, että näin yritystoimintaan



liittynyt varallisuus saatettaisiin käytettäväksi konkurssissa ilmenevän ympäristö-ongelman ratkaisemiseen ja hoitamiseen. Samalla sääntelyratkaisu voisi tukea velkojien ja ympäristön intressien tasapainottamista, kun viranomaiselle koituneet kulut olisivat turvattuina tiettyyn summaan asti tällaisessa sääntelyratkaisussa. Ehdotusta koskevissa mahdollisissa lisäselvityksissä olisi kuitenkin ratkaistavana ainakin se, miten lakisääteisen yrityskiinnityksen (=legaalipantti) suuruus määriteltäisiin sekä mille etusijalle tällainen uusi yrityskiinnitys tulisi jo olemassa olevissa yrityskiinnityksissä. Lähtökohtaisesti tällaisella sääntelyratkaisuilla ei kuitenkaan yksin ratkaistaisi sellaisia konkurssissa ilmeneviä tilanteita, joissa ympäristön suojaaminen edellyttäisi kiireellisiä toimenpiteitä, sillä näissä tilanteissa on tärkeää kyetä nimeämään jokin toimimisvelvollinen taho.

## **Liite 1 Vertailumaiden katsaukset**

**1 Alankomaat – maakatsaus**

**2 Itävalta – maakatsaus**

**3 Kanada – maakatsaus**

**4 Ranska – maakatsaus**

**5 Ruotsi – maakatsaus**

**6 Saksa – maakatsaus**

# 1 Alankomaat – maakatsaus

## 1.1 Taustatiedot

### 1.1.1 Konkurssilainsäädäntö ja -hallinto

Alankomaat on yhtenäisvaltio, jossa keskeinen konkurssia sääntelevä laki on konkurssilaki (*Faillissementswet, Fw*). Laki tunnistaa sekä luonnollisen, että oikeushenkilön konkurssin. Vuoden 2023 alussa astui voimaan lakimuutos, jolla implementoitiin EU:n uudelleenjärjestely- ja maksukyvyttömyysdirektiivi (2019/1023).<sup>100</sup>

Alankomaissa konkurssiin asettamista voi hakea niin velallinen itse kuin myös tämän velkoja. Aiemmin yrityssaneerauksessa ollutta yhtiötä voi hakea konkurssiin myös saneerausselvittäjä. Alankomaissa konkurssilaissa on (suomalaisesta järjestelmästä poiketen) sallittu myös syyttäjän tekemä konkurssihakemus, joskin nämä ovat käytännössä hyvin harvinaisia.<sup>101</sup>

Alankomaissa konkurssiin asettamisen edellytyksenä on, että velallinen on lopettanut erääntyneiden ja perintäkelpoisten saataviensa maksamisen (Fw art. 1). Velallisen hakiessa itseään konkurssiin on sen saatettava todennäköiseksi, ettei se ole enää kykenevä maksamaan velkojaan. Sama pätee myös velkojan hakiessa yhtiötä konkurssiin.<sup>102</sup> Käytännössä velkojan hakiessa yhtiötä konkurssiin vaatimuksena on, että velkoja ilmoittaa oman erääntyneen saatavansa lisäksi toisen todennäköisen velkojan, ja täten saattaa todennäköiseksi, että velallisella on useampi eräännytynyt velka useammalle velkojalle. Näin ollen velkojan hakiessa velallista yhtiötä

100 Van Benthem & Keulen – EU Implementation Act: Amendments to the Dutch Bankruptcy Act in 2023, internet-lähde (viitattu 24.7.2023). [www.vbk.nl/en/legalupdate/eu-implementation-act-amendments-dutch-bankruptcy-act-2023](http://www.vbk.nl/en/legalupdate/eu-implementation-act-amendments-dutch-bankruptcy-act-2023)

101 Baker McKenzie Global Restructuring & Insolvency Guide, Netherlands, internet-lähde (viitattu 24.7.2023). [restructuring.bakermckenzie.com/wp-content/uploads/sites/23/2017/01/Global-Restructuring-Insolvency-Guide-New-Logo-The-Netherlands.pdf](https://restructuring.bakermckenzie.com/wp-content/uploads/sites/23/2017/01/Global-Restructuring-Insolvency-Guide-New-Logo-The-Netherlands.pdf)

102 Dutch Civil Law: Bankruptcy Act, internet-lähde (viitattu 24.7.2023). [www.dutchcivillaw.com/bankruptcyact.htm](http://www.dutchcivillaw.com/bankruptcyact.htm)

konkurssiin on velkojalla pääsääntöisesti oltava tieto ainakin yhdestä muusta velkojasta, vaikkei tätä laissa muodollisesti vaadita.<sup>103</sup> Konkurssihakemuksen jättäjän tulee olla asianajaja (Fw art. 5).

Asettamispäätöksessä tuomioistuin nimeää sekä valvovan tuomarin, (*rechter-commissaris*), että yhden tai useamman pesänhoitajan (*curator*) (Fw art. 14). Pesänhoitajan ja valvovan tuomarin tehtävistä säädetään Fw 3 luvussa. Valvovan tuomarin tehtävänä on nimensä mukaisesti valvoa pesän hallintoa ja lopettamista (Fw art. 64). Tuomioistuimella on velvollisuus kuulla valvovaa tuomaria ennen pesää koskevan päätöksen antamista (Fw art. 65). Valvovalla tuomarilla on mm. toimivalta kuulla todistajia tai määrätä asiantuntija tutkimaan konkurssin tilaa ja sitä ympäröivien olosuhteiden selvittämiseksi (Fw art. 66). Valvova tuomari voi myös antaa tiettyjä määräyksiä pesään liittyen, ja se voi mm. estää pesänhoitajaa suorittamasta tiettyjä toimia, tai vastaavasti määrätä pesänhoitajan suorittamaan tietyn toimen (ks. esim. Fw art. 69). Pesänhoitaja raportoi valvovalle tuomarille säännöllisesti.<sup>104</sup>

Konkurssiin asettamisen myötä velallinen menettää oikeuden hallinnoida ja luovuttaa omaisuuttaan siltä osin, kun se kuuluu konkurssipesälle (Fw art. 23). Konkurssipesä on itsenäinen oikeushenkilö velallisyhtiöön ja pesänhoitajaan nähden, ja sillä voi olla omia oikeuksia ja velvollisuuksia.<sup>105</sup> Konkurssipesään kuuluu lähtökohtaisesti kaikki velallisen omaisuus konkurssiin asettamisen hetkellä sekä konkurssin aikana velalliselle tuleva omaisuus (Fw art. 20). Fw 21 ja 22a artikloissa tästä lähtökohdasta on tehty eräitä poikkeuksia.

Konkurssipesän pesänhoitajan pääasiallisena tehtävänä on Fw 68 artiklan mukaisesti konkurssipesän hallinnointi ja selvittäminen.<sup>106</sup> Tarvittaessa pesänhoitajia määrätään useampia. He saavat ne toimia vain pesänhoitajien enemmistön

103 Baker McKenzie Global Restructuring & Insolvency Guide, Netherlands, internet-lähde (viitattu 24.7.2023). [www.vbk.nl/en/legalupdate/eu-implementation-act-amendments-dutch-bankruptcy-act-2023](http://www.vbk.nl/en/legalupdate/eu-implementation-act-amendments-dutch-bankruptcy-act-2023)

104 Alankomaiden keskuskauppakamarin ylläpitämä sivusto Business.gov.nl: What does the curator do in a bankruptcy?, internet-lähde (viitattu 24.7.2023). [business.gov.nl/ending-your-business/financial-problems-and-bankruptcy/what-does-the-curator-do-in-a-bankruptcy/](http://business.gov.nl/ending-your-business/financial-problems-and-bankruptcy/what-does-the-curator-do-in-a-bankruptcy/)

105 E.H.P. Brans & J.H. van der Weide, Faillissement en milieu. Waartoe is de curator gehouden na faillissement van de onderneming? Gemeentestem 2016/42, s. 221-222. [blogomgevingsrecht.nl/files/2016/04/Faillissement-en-milieu.-Waartoe-is-de-curator-gehouden-na-faillissement-van-de-onderneming.pdf](http://blogomgevingsrecht.nl/files/2016/04/Faillissement-en-milieu.-Waartoe-is-de-curator-gehouden-na-faillissement-van-de-onderneming.pdf)

106 CMS: Restructuring and insolvency in the Netherlands, internet-lähde (viitattu 24.7.2023). [cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-restructuring-and-insolvency-law/netherlands](http://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-restructuring-and-insolvency-law/netherlands)

päätöksellä, tai äänten mennessä tasan, valvovan tuomarin määräyksellä (Fw art. 70). Yksittäiselle pesänhoitajalle voidaan myös määrätä tietty rooli, jolloin se saa toimia itsenäisesti tämän roolin puitteissa (Fw art. 70.2). Pesänhoitajan tulee viipymättä konkurssiin asettamisen jälkeen toteuttaa tarvittavat toimet pesän omaisuuden turvaamiseksi (Fw art. 92). Alankomaissa konkurssipesän pesänhoitajalle ei ole säädetty erityistä velvollisuutta ilmoittaa konkurssin alkamisesta ympäristöviranomaisille. Maassa on käytössä julkinen maksukyvyttömyysrekisteri (*het Centraal Insolventieregister*), jonka avulla asianomaisten viranomaisten oletetaan saavan tiedon konkurssista.<sup>107</sup>

Lähtökohtana Alankomaissa on niin kutsutussa siviilikoodissa (*Burgerlijk Wetboek, BW*) vahvistettu velkojen yhdenvertaisuus (*paritas creditorum, BW 3:277*), johon on kuitenkin tiettyjä poikkeuksia. Saatavat, joille voidaan vaatia maksua velallisen omaisuudesta konkurssissa, voidaan jakaa 1) ennen konkurssin alkua syntyneisiin konkurssisaataviin (*faillissementsschulden*) sekä 2) massavelkoihin (*boedelschulden*), jotka maksetaan ennen konkurssisaatavia.<sup>108</sup> Alankomaiden *Faillissementswet* ei sisällä nimenomaista massavelan määritelmää, vaan tämä on tarkentunut oikeuskäytännössä. Tämän kannalta keskeinen ratkaisu on erityisesti korkeimman oikeuden (*de Hoge Raad, HR*) ratkaisu asiassa *Koot Beheer/Tideman*.<sup>109</sup> Ratkaisussa on linjattu, että massavelkoja ovat (vain) velat, jotka perustavat saatavan konkurssipesältä joko: 1) lain perusteella; 2) pesänhoitajan tekemän, asemaansa perustuvan sitoumuksen perusteella, tai 3) pesänhoitajan laiminlyötyä tai rikottua tälle asemaansa perusteella kuuluvaa velvollisuutta.<sup>110</sup>

Konkurssisaatavien osalta maksunsaantijärjestyksessä voidaan erottaa tietyt lakisääteiset etuoikeudet (*preferente schulden*) sekä erityiset (panttiin tai kiinnitykseen) perustuvat oikeudet (*schulden gedekt door pand of hypotheek*).<sup>111</sup> Lakisääteinen etuoikeus on muun muassa tietyillä palkka-saatavilla sekä vero- ja tulliviraston

107 Hankkeen tutkimuskyselyyn yksityiseltä asiantuntijataholta (asianajotoimisto) Alankomaissa sähköpostitse 16.6.2023 saadut vastaukset.

108 Tämän lisäksi tunnetaan muut saatavat, esimerkiksi konkurssin alkamisen jälkeen kertynyt korko, joille ei voida vaatia maksua konkurssissa (niet verifieerbare schulden).

109 Ratkaisut HR 12/00081, annettu 19.4.2013, ECLI:NL:HR:2013:BY6108; HR 17/03203, annettu 15.12.2017, ECLI:NL:HR:2017:3149.

110 Ratkaisun kohta 3.7.1; ks. myös nk. Roeffen qq/Recipient -ratkaisu 17/03203, annettu 15.12.2017, ECLI:NL:HR:2017:3149, kohta 3.3.5.

111 LLM Legal, Rangorde van schulderiser bij faillissement, internet-lähde (viitattu 27.7.2023) [www.llmlegal.nl/blog/rangorde-van-schuldeisers-bij-faillissement/](http://www.llmlegal.nl/blog/rangorde-van-schuldeisers-bij-faillissement/)

saatavilla (BW 3:288-289).<sup>112</sup> Erityisessä etuoikeudessa on puolestaan kyse pantin- tai kiinnityksenhaltijan (*pand- en hypotheekhouders*) separatistiperusteisesta etuoikeudesta. Fw 57 artiklan mukaisesti nämä velkojat voivat ottaa saatavansa pantista tai kiinnitetystä omaisuudesta (sen arvon rajoissa) kuin tilanteessa, joissa konkurssia ei olisi.<sup>113</sup> Muille kuin BW 3:288–289 artikloissa mainituille julkisille saataville, esimerkiksi ympäristöviranomaisen perimille kustannuksille, ei ole säädetty erityistä etusijaa.

Alankomaissa konkurssimenettely voi päättyä muutamalla eri tavalla.<sup>114</sup> Tilanteissa, joissa konkurssipesän varat eivät ilmeisimmin riitä (tai riittävät vain osin) tavallisten, etuoikeudettomien konkurssisaatavien maksuun, voi konkurssituomioistuin pesänhoitajan ehdotuksesta tai viran puolesta tehdä päätöksen ns. kevennetystä menettelystä (*vereenvoudigde afwikkeling van faillissement*), jossa pesän varat selvitetään Fw 137 a-g artiklojen mukaisesti. Tällöin on mahdollista, ettei etuoikeudettomien konkurssivelkojen valvontamenettelyä järjestetä.

Konkurssi voidaan määrätä myös raukeamaan konkurssipesän varattomuuden johdosta. Menettely tilanteissa, joissa konkurssipesän varat eivät riitä edes massa-velkojen maksuun, on tarkentunut oikeuskäytännössä.<sup>115</sup> Suomessa tunnetun julkisselvityksen kaltaista menettelyä Alankomaista ei selvityksen perusteella ole tunnistettu.

---

112 CMS: Restructuring and insolvency in the Netherlands, internet-lähde (viitattu 24.7.2023). [cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-restructuring-and-insolvency-law/netherlands](https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-restructuring-and-insolvency-law/netherlands)

113 Ks. esim. Ceres Legal, Milieuverplichtingen in Faillissement, internet-lähde (viitattu 27.7.2023) [ceres-legal.nl/milieuverplichtingen-in-faillissement/](https://ceres-legal.nl/milieuverplichtingen-in-faillissement/)

114 Alankomaiden oikeuslaitoksen kotisivut, Bankruptcy, internet-lähde (viitattu 27.7.2023) [www.rechtspraak.nl/English/Topics/Bankruptcy](https://www.rechtspraak.nl/English/Topics/Bankruptcy); Alankomaiden valtion ylläpitämä rechtspraak.nl -sivusto, International Insolvency – Bankruptcy, internet-lähde (viitattu 27.7.2023) [www.rechtspraak.nl/English/Pages/International-Insolvency.aspx#cb01f363-fd8e-4073-8fe3-1113887a8b5a5a3194d6-d64d-45e7-929b-bc40836492a23](https://www.rechtspraak.nl/English/Pages/International-Insolvency.aspx#cb01f363-fd8e-4073-8fe3-1113887a8b5a5a3194d6-d64d-45e7-929b-bc40836492a23); Alankomaiden keskuskauppakamarin ylläpitämä sivusto Business.gov.nl: Ways to end a bankruptcy, internet-lähde (viitattu 24.7.2023). [business.gov.nl/ending-your-business/financial-problems-and-bankruptcy/ways-to-end-a-bankruptcy/](https://business.gov.nl/ending-your-business/financial-problems-and-bankruptcy/ways-to-end-a-bankruptcy/)

115 Ks. Ratkaisu HR 9/28/1990, annettu 28.9.1990, ECLI:NL:HR:1990:AD1243, jonka mukaan esimerkiksi pesänhoitajan palkkiolle annetaan etusijaa näissä tilanteissa.

Kun konkurssi päättyy ns. normaalissa säännönmukaisessa järjestyksessä, saavat konkurssivelkojat jako-osuutensa mukaisen suorituksen saatavalleen. Tällöin konkurssi päättyy sen jälkeen, kun jakosuunnitelma on tullut asianmukaisesti käsitellyksi. Konkurssin näin päättyessä velallisyhtiö purkautuu.<sup>116</sup>

## 1.1.2 Ympäristölainsäädäntö ja -hallinto

Ympäristöhallinto on Alankomaissa toteutettu kolmiportaisena, koostuen keskuhallinnosta (infrastruktuuri- ja vesihallintoministeriö, *Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*), valtion aluehallinnosta (maakunnat) ja kunnallishallinnosta. Lainsäädännölliset ja hallinnolliset valtuudet ovat ensisijaisesti keskuhallinnolla, mutta maakunnilla ja kunnilla on tietty autonomia omien julkisten talouksiensa puitteissa. Ympäristöpolitiikkaa ja ympäristölainsäädäntöä pannaan täytäntöön siis sekä kansallisella että paikallisella tasolla.<sup>117</sup> Suurien laitosten ja maaperää koskevien ympäristöllisten lupien myöntäminen ja valvonta kuuluu yleensä maakunnille, kun taas vesienhallinnon alalla toimivaltaisia ovat erityisesti vesiviranomaiset. Lisäksi elinympäristön ja liikenteen tarkastusvirasto (*Inspectie Leefomgeving en Transport*, ILT) valtion viranomaisena valvoo liikennettä, jätteitä ja kemikaaleja ja on toimivaltainen päättämään myös muun muassa korkeamman (erityisesti vesiin kohdistuvien) päästöriskien luvista.<sup>118</sup> Tietyillä ympäristöaloilla on erityisviranomaisia, kuten kaivostoiminnan alalla valtion kaivosvalvontaviranomainen (*Staatstoezicht op de Mijnen*, SodM), torjunta-aineiden ja biosidien käyttöä valvova elintarvike- ja kulutustavaroiden turvallisuusviranomaisen (*Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit*, NVWA) sekä ydinenergian alalla ydin- ja säteilyturvallisuusviranomaisen (*Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming*, ANVS).

Perustuslain tasolla Alankomaiden perustuslain (*Grondwet*, Gw) 21 artikla velvoittaa hallitusta takaamaan kansalaisilleen elinkelpoisen ympäristön ja huolehtimaan ympäristön suojelusta ja parantamisesta. Lisäksi ympäristöön liittyvinä (sosiaalisina)

116 Alankomaiden valtion ylläpitämä rechtspraak.nl -sivusto, International Insolvency – Bankruptcy, internet-lähde (viitattu 27.7.2023) [www.rechtspraak.nl/English/Pages/International-Insolvency.aspx#cb01f363-fd8e-4073-8fe3-1113887a8b5a5a3194d6-d64d-45e7-929b-bc40836492a23](http://www.rechtspraak.nl/English/Pages/International-Insolvency.aspx#cb01f363-fd8e-4073-8fe3-1113887a8b5a5a3194d6-d64d-45e7-929b-bc40836492a23)

117 Chambers and Partners, Environmental Law 2022 – Netherlands, internet-lähde (viimeksi päivitetty 10/2022, viitattu 24.7.2023). Uusimmat versiot katsauksista saatavilla osoitteessa [practiceguides.chambers.com/jurisdiction/netherlands](https://practiceguides.chambers.com/jurisdiction/netherlands)

118 Chambers and Partners, Environmental Law 2022 – Netherlands, internet-lähde (viimeksi päivitetty 10/2022, viitattu 24.7.2023). Uusimmat versiot katsauksista saatavilla osoitteessa [practiceguides.chambers.com/jurisdiction/netherlands](https://practiceguides.chambers.com/jurisdiction/netherlands)

perusoikeuksina keskeisiä ovat Gw 11 artikla, jossa taataan oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, sekä terveyden ja viihtyisyyden edistämistä koskeva Gw 22 artikla.<sup>119</sup>

Alankomaissa yksi viime vuosien suurimmista lainsäädäntöuudistuksista on koskenut nykyisen sektorikohtaisesti rakentuvan ympäristölainsäädännön kokoamista yhdeksi ns. ympäristökaareksi, ympäristö- ja suunnittelulaiksi (*Omgevingswet*, *Ow*). Pitkän valmisteluprosessin päätteeksi laki on tullut voimaan vuoden 2024 alusta lukien. Tarkemmin *Omgevingswet* kokoaa yhteensä 26 fyysistä ympäristöä (*fysieke leefomgeving*) koskevaa lakia yhdeksi kokonaisuudeksi. Kokonaisuudistuksella tavoitellaan sääntelyn yksinkertaistamista seuraamalla erityisesti EU:n ympäristödirektiivien sääntelyrakennetta sekä hankkiutumalla eroon turhasta lainsäädännöstä. Lain soveltamisalaa määrittää nk. fyysisen ympäristön määritelmä, jolla tarkoitetaan mm. rakennuksia, infrastruktuuria, vettä ja vesienhallintajärjestelmiä, maaperää, ilmaa, maisemia, luonnollista ympäristöä, kulttuurista perintöä ja maailmanperintöä. Lain yleisenä tarkoituksena on 1) kestävä kehitys, 2) maan asumiskelpoisuus ja ympäristön suojeleminen ja parantaminen huomioon ottaen saavuttaa ja ylläpitää turvallista ja terveellistä fyysistä ympäristöä ja hyvää ympäristön laatua sekä 3) hallita, käyttää ja kehittää fyysistä ympäristöä tehokkaasti yhteiskunnallisten tarpeiden täyttämiseksi. (*Ow* 1.2 §). Lain keskeisintä sisältöä on tarkoitus selvittää erityisesti neljällä asetuksella: ympäristöasetus (*omgevingsbesluit*), rakentamista asuinympäristössä koskeva asetus (*besluit bouwwerken leefomgeving*), asuinympäristön laatua koskeva asetus (*besluit kwaliteit leefomgeving*) ja asuinympäristössä tapahtuvaa toimintaa koskeva asetus.<sup>120</sup>

119 Ks. European justice, Access to justice in environmental matters – Netherlands, internet-lähde (viitattu 7.7.2023) [e-justice.europa.eu/300/EN/access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters?NETHERLANDS&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1](https://e-justice.europa.eu/300/EN/access_to_justice_in_environmental_matters?NETHERLANDS&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1)

120 Alankomaiden keskuskauppakamarin ylläpitämä sivusto Business.gov.nl: Introduction of the environmental and planning act (*Omgevingswet*), internet-lähde, (viitattu 24.7.2023) [business.gov.nl/amendment/introduction-environmental-and-planning-act-omgevingswet/](https://business.gov.nl/amendment/introduction-environmental-and-planning-act-omgevingswet/); Alankomaiden keskuskauppakamarin ylläpitämä sivusto Business.gov.nl: The Environment and Planning Act (*Omgevingswet*): what does it mean for you?, internet-lähde (viitattu 24.7.2023) [business.gov.nl/running-your-business/business-location/building-rebuilding-or-renovating/the-environment-and-planning-act-omgevingswet-what-does-it-mean-for-you/](https://business.gov.nl/running-your-business/business-location/building-rebuilding-or-renovating/the-environment-and-planning-act-omgevingswet-what-does-it-mean-for-you/); Government of the Netherlands, Revision of Environment and Planning Laws, internet-lähde, internet-lähde (viitattu 24.7.2023) [www.government.nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure/revision-of-environment-planning-laws](https://www.government.nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure/revision-of-environment-planning-laws); Government of the Netherlands, The Environment and Planning Act of the Netherlands 2020 - Explanatory Memorandum, s. 8, [www.government.nl/documents/reports/2022/11/04/the-environment-and-planning-act-of-the-netherlands-2020---explanatory-memorandum](https://www.government.nl/documents/reports/2022/11/04/the-environment-and-planning-act-of-the-netherlands-2020---explanatory-memorandum)



Lakiuudistuksen myötä aiemmin keskushallinnolle kuuluvaa toimivaltaa ympäristöasioissa on myös tarkoitus jakaa aiempaa enemmän kunnille. Uuden lain on määrä tarjota yleinen kehikko ympäristösäätelylle samalla kun kunnat täsmenävät sääntelyä alemman asteisella sääntelyllään.<sup>121</sup> Kunnille asetetaan myös esimerkiksi velvoite laatia kokoava fyysisen ympäristön suunnitelma, joka sisältää kaikki fyysisistä ympäristöstä koskevat säännöt kunnallisella tasolla (Ow 2.2 §). Kokonaisuutena uusi ympäristö- ja hallintolaki tulee voimaan astuessaan muuttamaan nykyisen ympäristösäätelyn ja -hallinnon rakenteita Alankomaissa merkittävästi, vaikka nykyisen ympäristösäätelyn aineellisoikeudelliseen sisältöön ei monin paikoin tehtäisikään suuria muutoksia.<sup>122</sup> Jäljempänä tässä maakatsauksessa keskitytään kuitenkin katsauksen kirjoitushetkellä (vuonna 2023) voimassa olevaan ympäristölainsäädäntöön.

Alankomaissa nykyisellään keskeisiä julkisoikeudellisen ympäristövastuun asettavia säädöksiä ovat muun muassa nk. ympäristöhallintolaki (*Wet milieubeheer*, Wm), laki ympäristön suojelun valvonnasta ja täytäntöönpanosta (*Wet algemen bepalingen omgevingsrecht*, Wabo), maanperänsuojelulaki (*Wet bodembescherming*, Wb) sekä vesilaki (*Waterwet*, Ww). Ympäristölainsäädäntöä täydentää edelleen runsas asetustasoinen sääntely, kuten ensiksi mainitun *Wet milieubeheer*:in nojalla annettu nk. ympäristöhallintoa koskeva toiminta-asetus (*Activiteitenbesluit milieubeheer*).<sup>123</sup> Säteilyturvallisuuksiä koskeva sääntely sisältyy Alankomaissa ydinenergialakiin (*Kernenergiewet*, Kew) ja sitä tarkentavaan alemman tason sääntelyyn, kuten säteilynsuojelun perusturvallisuusstandardiasetus (*Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming*).

Vuodesta 2010 alkaen Alankomaissa on ollut käytössä ympäristöhallinnon lupajärjestelmä (Wabo 2 luku), jossa aiempien sektori- ja toimintokohtaisten ympäristöllisten lupien sisältö on koottu yhteen toiminnan ympäristövaikutuksia sääntelevään ympäristölupaan (*omgevingsvergunning*). Ympäristölupajärjestelmässä laitokset ja toiminnot jaetaan niiden ympäristövaikutusten ja niistä ympäristölle aiheutuvan riskin perusteella kolmeen luokkaan (A, B ja C). Ympäristövaikutuksiltaan ja -riskeiltään merkittävimpiä ovat C-luokan toiminnot, joilla on aina oltava laissa tarkoitettu

121 Alankomaiden kuntien yhdistyksen verkkosivusto [vng.nl](http://vng.nl), De bruidsschat, internet-lähde (viitattu 24.7.2023) [vng.nl/artikelen/de-bruidsschat](http://vng.nl/artikelen/de-bruidsschat)

122 Rijkswaterstaat:n verkkosivusto, *Wet milieubeheer*, internet-lähde (viitattu 24.7.2023) [www.rijkswaterstaat.nl/water/wetten-regels-en-vergunningen/natuur-en-milieuwetten/wet-milieubeheer](http://www.rijkswaterstaat.nl/water/wetten-regels-en-vergunningen/natuur-en-milieuwetten/wet-milieubeheer)

123 Chambers and Partners, *Environmental Law 2022 – Netherlands*, internet-lähde (viimeksi päivitetty 10/2022, viitattu 24.7.2023). Uusimmat versiot katsauksista saatavilla osoitteessa [practiceguides.chambers.com/jurisdiction/netherlands](http://practiceguides.chambers.com/jurisdiction/netherlands)

ympäristölupa. Ympäristöluvassa voidaan säännellä muun muassa ilma- ja maaperäpäästöjä sekä energiatehokkuutta. Vesilain (*Waterwet*) piiriin kuuluvat ympäristövaikutukset vesiin edellyttävät kuitenkin edelleen erillistä vesilain mukaista vesilupaa.<sup>124</sup> Luvassa tarkennettu julkisoikeudellinen toimimisvelvollisuus voi olla niin yksityisellä kuin julkisellakin oikeushenkilöllä sekä myös luonnollisella henkilöllä. Mainittujen säädösten (*Wet algemen bepalingen omgevingsrecht* ja *Waterwet*) määritelmiä listaaviin osuuksiin (1 luvut) ei näyttäisi kuitenkaan sisältyvän erityistä toiminnanharjoittajan määritelmää.<sup>125</sup> Lakitekstissä asianomaisesta toimimisvelvollisesta käytetään usein nimitystä se, joka harjoittaa jotakin, esimerkiksi jätteenkäsittelytoimintaa (*degene die de afvalvoorziening drijft*). EU:n ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanevassa Wm 17 luvussa (Wm 17.6 artiklan 1 kohta) vastuutahosta on käytetty ilmaisua henkilö, joka harjoittaa toimintaa (*degene die de activiteit verricht*).<sup>126</sup>

Toisaalta Alankomaissa useat ympäristölait, kuten ympäristöhallintolaki ja vesilaki, sisältävät luonteeltaan yleisiä huolellisuutta ympäristönkäytössä edellyttäviä säännöksiä, eräänlaisia yleisiä huolellisuusvelvollisuuksia. Esimerkiksi Wm 1.1a artiklan 1 kohdan mukaan jokaisen on pidettävä asianmukaisella tavalla huolta ympäristöstä (*“Een ieder neemt voldoende zorg voor het milieu in acht”*). Artiklan 2 kohdassa huolellisuuden on tarkennettu merkitsevän sitä, että jokainen, joka tietää tai voi perustellusti epäillä, että hänen toimistaan tai laiminlyönneistään voi aiheutua haitallisia ympäristövaikutuksia, on kohtuuden rajoissa velvollinen pidättäytymään tällaisista toimista tai ryhtymään kaikkiin toimenpiteisiin, joita häneltä voidaan kohtuudella vaatia tällaisten vaikutusten ehkäisemiseksi tai, jos vaikutuksia ei voida ehkäistä, rajoittamaan tai poistamaan niitä niin pitkälle kuin mahdollista. Ww 6.8 artiklassa puolestaan asetetaan yleinen velvollisuus suojata vesiympäristöä pilaantumiselta ja heikentymiseltä sekä ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin tällaisten seurausten estämiseksi tai tarvittaessa rajoittamiseksi ja korjaamiseksi.

124 Clifford Chance, Q&A on Environmental Law in The Netherlands, s. 10. [www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2012/12/qa-on-environmental-law-in-the-netherlands.pdf](http://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2012/12/qa-on-environmental-law-in-the-netherlands.pdf)

125 Ks. Clifford Chance, Q&A on Environmental Law in The Netherlands, s. 10. (ks. alaviite 124)

126 Direktiivin hollanninkielisessä käännöksessä käytetyn ”exploitant” termin sijasta. Pääpiirteittäin määritelmät näyttäisivät kuitenkin vastaavan toisiaan.

Jätteiden käsittelyn ja jätehuollon kannalta keskeiset säännökset sisältyvät edellä mainittuihin ympäristöhallintolakiin, ympäristön suojelun valvontaa ja täytäntöönpanoa koskevaan lakiin sekä toiminta-asetukseen.<sup>127</sup> EU:n jätedirektiivi 2008/98/EY on keskeisiltä osin pantu täytäntöön edellä mainitussa ympäristöhallintolaissa (*Wet milieubeheer*), sekä lukuisissa alemman tasoisissa säännöksissä ja määräyksissä. Wm 1.1. artiklan 1 kohdan mukaisissa määritelmässä jätteellä tarkoitetaan EU:n jätedirektiivin mukaisesti mitä tahansa ainetta, sekoitusta tai esinettä, jonka haltija poistaa, aikoo poistaa tai on velvollinen poistamaan käytöstä. Jätteen haltija (*afvalstofhouder*) on määritelty jätteen tuottajaksi tai siksi luonnolliseksi tai oikeushenkilöksi, jonka hallussa jäte on.

Julkisoikeudellinen ympäristövastuu maaperään kohdistuvista haittavaikutuksista voi edelleen perustua maaperänsuojelulakiin (*Wet bodembescherming*, Wb). Laki sisältää yleisen velvollisuuden kaikille, joiden toiminta voi vaikuttaa maaperän laatuun ja edellyttää, että maaperän pilaantumisen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi tehdään kaikki kohtuudella edellytettävissä olevat toimenpiteet.<sup>128</sup> Wb 27 artiklassa on säädetty yleinen velvollisuus ilmoittaa toiminnassa aiheutuneesta tai epäilystä maaperän pilaumisesta toimivaltaiselle maakunnan ympäristöviranomaiselle. Maaperänsuojelun kannalta merkityksellinen on myös maaperän suojeluohjeistus (*De Nederlandse Richtlijn Bodembescherming*, NRB), joka ohjaa yritysten ja muiden toimijoiden toimintaa maaperän suojaamistarkoituksessa. Maaperänsuojelulakia täydentää myös joukko alemman asteista sääntelyä.<sup>129</sup>

Alankomaissa viranomaisten käytössä olevat pakkokeinot määritetään yleisellä tasolla yleisessä hallintolaissa (*Algemene wet bestuursrecht*, Awb), minkä lisäksi tarkempia säännöksiä viranomaisten toimivaltuuksista ja tehtävistä on asianomaisissa ympäristölaeissa. Hallinnollisten pakkokeinojen käytön kannalta keskeisenä näytetään yleisen hallintolain 5.1 artikla, jonka mukaisesti rikkomuksella (*overtreding*) tarkoitetaan siinä lain säännöksen tai määräyksen vastaista toimintaa (1 kohta) ja rikkojalla (*overtreder*) puolestaan rikkomuksen tekijää tai siinä osallisena olevaa tahoa (2 kohta). Varsinaiset hallinnon pakkokeinot jakautuvat sanktioluonteisia piirteitä omaaviin sakkoseuraamuksiin (hallinnollinen sakko) sekä niin kutsuttuihin korjaaviin seuraamuksiin (hallinnollinen määräys sekä uhkasakolla tehostettu määräys). Alankomaissa toimivaltainen viranomainen voi antaa rikkomuksen oikaisemiseksi

127 Clifford Chance, Q&A on Environmental Law in The Netherlands, s. 14. [www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2012/12/qa-on-environmental-law-in-the-netherlands.pdf](http://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2012/12/qa-on-environmental-law-in-the-netherlands.pdf)

128 Clifford Chance, Q&A on Environmental Law in The Netherlands, s. 15. (ks. alaviite 127)

129 *Wet bodembescherming*, internet-lähde (viitattu 7.7.2023) [www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/wetgeving/wet-bodembescherming/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/wetgeving/wet-bodembescherming/)

päätöksen, jossa määrätty toimenpiteet edellytetään tehtäviksi sillä uhalla, että muutoin toimenpiteet teetetään viranomaisen toimesta vastuutahon kustannuksella.<sup>130</sup> Menettelystä on säädetty yleisesti Awb 5 luvussa.

Myös kolmansien vireillepano- ja muutoksenhakuoikeuksista on säännelty yleisin hallinto-prosessuaalisin säännöksin, lähinnä Awb:n luvuissa 6, 7 ja 8, sekä osittain myös ympäristölainsäädännön keskeisiin sektorilakeihin (mm. Wm, Wabo, Ww).<sup>131</sup> Julkisoikeudellisia ympäristövelvoitteita koskeva muutoksenhaku tapahtuu pääsääntöisesti alueellisiin tuomioistuimiin (*rechtbanken*). Ylimpänä muutoksenhakuasteena ympäristöasioissa on pääsääntöisesti nk. senaatin (*Raad van State*) hallintolainkäytöstä vastaava osasto (*Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*, ABRvS).<sup>132</sup>

## 1.2 Julkisoikeudellinen ympäristövastuu konkurssitilanteissa

### 1.2.1 Lähtökohdat

Alankomaiden konkurssi- ja ympäristölainsäädännöstä ei ole selvityksessä tunnistettu sellaisia laintasoisia sääntelyratkaisuja, joiden tarkoituksena nimenomaisesti olisi määrittää konkurssipesälle kuuluva julkisoikeudellinen ympäristövastuu. Tältä pohjalta julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden käsittely konkurssitilanteissa on kehittynyt yksin konkurssi- ja ympäristölainsäädännön tulkinnan kautta oikeuskäytännössä. Alankomaissa pesänhoitajalle konkurssipesän edustajana kuuluva julkisoikeudellinen toimimisvelvollisuus on vahvistettu hallinto-oikeudellisessa ylimmän tuomioistuimen (*de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State*, ABRvS) oikeuskäytännössä. Sittemmin velvollisuuteen liittyvä kustannuskorvausvelvollisuus on puolestaan vahvistettu korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä (*de Hoge Raad*, HR). Näitä molempia kuvataan seuraavassa.

130 Chambers and Partners, Environmental Law 2022 – Netherlands, internet-lähde (viimeksi päivitetty 10/2022, viitattu 24.7.2023). Uusimmat versiot katsauksista saatavilla osoitteessa [practiceguides.chambers.com/jurisdiction/netherlands](https://www.practiceguides.chambers.com/jurisdiction/netherlands)

131 European justice, Access to justice in environmental matters – Netherlands, internet-lähde (viitattu 7.7.2023) [e-justice.europa.eu/300/EN/access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters?NETHERLANDS&action=maximizeMS&clan-g=en&idSubpage=1&member=1](https://e-justice.europa.eu/300/EN/access_to_justice_in_environmental_matters?NETHERLANDS&action=maximizeMS&clan-g=en&idSubpage=1&member=1)

132 Alankomaiden oikeuslaitoksen kotisivut, Appeal procedure in administrative law, internet-lähde (viitattu 26.7.2023) [www.rechtspraak.nl/English/Judicial-system-and-legislation/administrative-law/Paginas/appeal-procedure-in-administrative-law.aspx](https://www.rechtspraak.nl/English/Judicial-system-and-legislation/administrative-law/Paginas/appeal-procedure-in-administrative-law.aspx)

## 1.2.2 Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen

Alankomaissa pesänhoitajan julkisoikeudellinen toimimisvelvollisuus konkurssipesän edustajana on verraten pitkän aikaa tunnustettu hallinto-oikeudellisessa ylimmän tuomioistuimen (*de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State*, ABRvS) oikeuskäytännössä. Ensimmäinen konkurssipesän julkisoikeudellisen toimimisvelvollisuuden vahvistava ratkaisu oli ABRvS:n nk. Alvat-tapauksessa antama ratkaisu vuonna 1997.<sup>133</sup> Selvityksen perusteella kyseisessä ratkaisussa tuomioistuin katsoi, että kun ympäristöhallintolain mukainen laitos muodostaa osan konkurssipesään kuuluvasta omaisuudesta, on tätä omaisuutta hallinnoiva pesänhoitaja tässä asemassaan velvollinen noudattamaan kyseistä laitosta koskevia ympäristöllisen luvan määräyksiä.<sup>134</sup> Pesänhoitajan asema viittaa tällöin edellä mainittuun Fw 68 artiklaan, jonka mukaisesti pesänhoitaja vastaa konkurssipesän hallinnoinnista sekä selvittämisestä. Alvat-ratkaisun mukaan tämän velvollisuuden kannalta merkitystä ei ollut sillä, ettei pesänhoitaja ollut jatkanut velallisen liiketoimintaa konkurssioikeudellisessa mielessä.<sup>135</sup> Vastaavan päätelmän ABRvS on tehnyt myös vuonna 2007 antamassaan Maasdriel-ratkaisussa<sup>136</sup> (pesänhoitajan valitus hylätty):

Tapauksessa oli kyse olosuhteista, jossa maaperä oli pilaantunut konkurssivelallisen yhtiön toiminnan aikana ja sen takia. Yhtiön konkurssin asettamisen jälkeen viranomaisen oli osoittanut konkurssipesän pesänhoitajalle määräyksen suorittaa maaperän tilan selvittämiseksi tarvittavat maaperätutkimukset. Määräysten perusteena olivat muun muassa maaperänsuojelulainsäädännön mukaiset kiellot päästää pilaavia aineita maaperään. ABRvS:n ratkaistavana oli kysymys siitä, oliko määräys lainmukainen.

Pesänhoitaja esitti muun muassa, ettei sillä ollut velvollisuutta toteuttaa tutkimusta, koska maaperän pilaantuminen oli tapahtunut ennen konkurssin alkamista. Ratkaisussaan ABRvS kuitenkin katsoi, ettei sillä, oliko konkurssipesä itse harjoittanut maaperän pilaantumista aiheuttavaa toimintaa, ollut merkitystä asian arvioinnissa. Tuomioistuin katsoi, että konkurssiin asettamisen seurauksena pesänhoitajalla oli lakisääteiseen asemaansa perustuva

133 Ratkaisu ABRvS 1997/105, annettu 11.7.1997.

134 Brans & Weide 2016, s. 220.

135 Mr. E.M.N. Noordover, De curator als overtreder. Tvl 2015/12. JCDI:ADS213458:1. [new-groundlaw.com/wp-content/uploads/2021/01/Tvl-2015-12-Tijdschrift-voor-Insolventierecht-De-curator-als-overtreder.pdf](http://new-groundlaw.com/wp-content/uploads/2021/01/Tvl-2015-12-Tijdschrift-voor-Insolventierecht-De-curator-als-overtreder.pdf)

136 Ratkaisu ABRvS 200604496/1, annettu 9.5.2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA4703.

velvollisuus huolehtia konkurssivelalliselle ympäristölainsäädännössä asetettujen velvoitteiden, kuten maaperänsuojelulainsäädännön mukaisten kieltojen rikkomisesta seuranneiden velvoitteiden noudattamisesta. Tuomioistuimen mukaan pesänhoitaja ei tapauksessa ollut esittänyt mitään sellaisia todisteita, jotka olisivat osoittaneet kyseisen pilaantuneen alueen siirtyneen jonkin kolmannen tahon (kuten separatistivelkojan) haltuun tavalla, joka olisi estänyt tarvittavien toimenpiteiden suorittamisen. Myöskään konkurssipesän vähävaraisuudelle ei tullut antaa merkitystä hallinnollista täytäntöönpanomääräystä ja siihen liitettyä uhkasakkoa asetettaessa.

Alvat- ja Maasdriel-tapausten mukaista ratkaisulinjaa on edelleen jatkanut vuonna 2013 ABRvS:n antama nk. DIT-ratkaisu (pesänhoitajien valitus hyväksytty osittain):<sup>137</sup>

Tapauksessa konkurssivelallisen omistamalla kiinteistöllä oli säilytetty lupamääräyksiin nähden suuria määriä jätettä, mukaan lukien vaarallista jätettä. ABRvS:n ratkaistavana oli yhtäältä kysymys siitä, oliko viranomaisen voimut määräyksillään velvoittaa konkurssipesän pesänhoitajat noudattamaan asianomaisen luvan määräyksiä, ja toisaalta jos näin oli, kysymys siitä, mihin kyseiset määräykset kohdettaan velvoittivat.

Ratkaisussaan tuomioistuin totesi aiempaan ratkaisukäytäntöönsä tukeutuen, että kun ympäristölainsäädännön tarkoittama laitos muodostaa osan konkurssipesään kuuluvaa omaisuutta, pesänhoitaja on tämän asemansa ja siihen kuuluvan auktoriteetin (*bijzondere gezagsverhouding*) nojalla velvollinen noudattamaan kyseistä laitosta koskevia ympäristölainsäädännön velvoitteita, ympäristöllisen luvan määräykset mukaan lukien. Tämä pesänhoitajan velvollisuus ei lähtökohtaisesti riipu pesän varallisuudesta tai siitä, oliko pesä jatkanut velallisen liiketoimintaa. Tämä pesänhoitajien velvollisuus ei kuitenkaan merkinnyt sitä, että pesänhoitajat olisivat konkurssivelallisen jälkeen ns. yleisseuraannon saajina (*rechtsopvolger onder algemene titel*) yhteisvastuullisesti ja henkilökohtaisesti vastuussa mainittujen velvoitteiden täyttämisestä. Tällä oli vaikutusta myös konkurssivelalliselle määrättyjen sanktioluonteisten maksujen kohteluun konkurssissa.

Tapauksessa viranomaisen antamien useiden eri määräysten sisällöstä tuomioistuin totesi, että viranomaisen ensin asettama määräys, jolla pesänhoitajia oli kielletty sakon uhalla vastaanottamasta kiinteistölle *lisää* jätettä, ei velvoittanut pesänhoitajia sakon uhalla vähentämään kiinteistöllä *jo*

137 Ratkaisu ABRvS 201104925/1/A4, annettu 13.2.2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1261.

*sijainneen* (lupamääräyksiin nähden liiallisen) jätteen määrää. Ratkaisun mukaan viranomaisena oli kuitenkin voinut kohdentaa pesänhoitajille uuden määräyksen, jonka nojalla näiden tuli korjata ympäristöluvan vastainen tila laitoksella.

Ratkaisussa on nimenomaisesti kiinnitetty huomiota siihen, että viranomaisen toimet tässä suhteessa perustuvat viranomaisella olevaan lakisääteiseen toimivaltaan, jota viranomaisena on myös tehtäviensä hoitamiseksi velvollinen käyttämään. Vain poikkeuksellisissa tapauksissa viranomaisena voidaan ohjata tästä pidättäytymiseen. Tällainen tapaus voi olla käsillä esimerkiksi silloin, jos lainvastaisen tilanteen ”laillistuminen” (*legalisatie*, eli lailliseksi muuttuminen) on konkreettisesti käsillä tai jos vastuun täytäntöönpanotoimet ovat selkeästi suhteettomia niiden toteuttamisella saavutettavaan etuun nähden. Tuomioistuimien katsoi, ettei se, että pesän omaisuus oli määrä myydä kolmannelle osapuolelle, joka oletettavasti tulisi saattamaan toiminnan lupaehtojen mukaiseksi, ollut sellainen konkreettinen laillisen tilan palautumisen mahdollistava seikka, joka kyseisessä tapauksessa olisi oikeuttanut viranomaisen valvontakeinojen käytöstä pidättäytymisen.

Edellä mainituissa tapauksissa konkurssipesän pesänhoitajan julkisoikeudellinen ympäristövastuu toimimisvelvollisuutena on perustunut ympäristölainsäädäntöön, mutta palautunut erityisesti laitospesäisiin lupavelvoitteisiin tai kiinteistön hallintaan. Oikeuskäytännössä pesänhoitajalle konkurssipesän edustajana kuuluva, siis konkurssipesää koskeva toimimisvelvollisuus on kuitenkin yhtä lailla voinut syntyä myös konkurssivelallisen haltijakohtaisen, esimerkiksi ydinenergiain mukaisen luvan määräysten nojalla. Tämä on vahvistettu ABRvS:n vuonna 2014 antamassa nk. Thermphos-ratkaisussa<sup>138</sup> (pesänhoitajien valitus hylätty ja pohjapäätös pysytetty):

Tapauksessa yhtiö, jolle oli myönnetty ydinenergiain mukainen lupa, oli sittemmin asetettu konkurssiin. Konkurssin alkamisen jälkeen viranomaisena oli vaatinut konkurssipesän pesänhoitajia uhkasakon uhalla saattamaan toiminnan lupamääräysten mukaiseksi. Tarkemmin kyse oli siitä, että ydinenergiain luvan ehtojen mukaan velallisyhteyden tuli varmistua siitä, että sen ope- roimalla säteilysuojayksiköllä työskenteli yleisen koordinoivan asiantuntijan lisäksi vähintään yksi asiantuntija, joka oli suorittanut luvassa tarkemmin määritellyn tasoisen koulutuksen. Konkurssin alkamisen jälkeen yksikössä oli työskennellyt vain yleinen koordinoiva asiantuntija. Pesänhoitajat esittivät, ettei nimenomaisesti konkurssivelalliselle yritykselle myönnetty lupa voinut

138 Ratkaisu ABRvS 201310330/1/A4, annettu 23.7.2014, ECLI:NL:RVS:2014:2752.

velvoittaa asiassa konkurssipesää tai pesänhoitajia toimenpiteisiin ja ettei konkurssipesää voida velvoittaa maksamaan tarvittavan asiantuntijan palkkaamista. ABRvS kuitenkin totesi aiempaan ratkaisukäytäntönsä tukeutuen, että pesänhoitajat olivat asemaansa perustuen velvollisia noudattamaan konkurssivelallisen toimintaa koskevan ympäristölainsäädännön velvoitteita konkurssin alkamisesta lähtien. Tähän velvollisuuteen kuului myös velvollisuus noudattaa ydinenergialain mukaisen luvan määräyksiä. Ratkaisussa on katsottu, että tämän velvollisuuden noudattamisen kustannukset aiheutuvat pesänhoitajille konkurssipesän selvittämisestä hoitavina tahoina ja täten kustannukset kuuluvat konkurssipesän maksettaviksi.

Edelleen myös ympäristölainsäädännön yleiset kiellot ja toimimisveloitteet ovat voineet perustaa konkurssipesän pesänhoitajan toimimisvelvollisuuden. Tämä ilmenee esimerkiksi ABRvS:n vuonna 2014 antamassa nk. Bavin-ratkaisusta<sup>139</sup> (pesänhoitajan valitus hylätty ja pohjapäätös pysytetty):

Tapauksessa oli kyse konkurssin aikana velallisyriityksen kiinteistöllä syttyneestä tulipalosta, jonka paikallinen pelastusviranomaisen sammutti. Jälkikäteen havaittiin, että läheiseen ojaan valuneet sammutusvedet olivat aiheuttaneet veden pilaantumista. Viranomaisen oli osoittanut konkurssipesän pesänhoitajalle määräyksen palauttaa lainmukainen tila ja huolehtia asianomaisen pilaantumisen puhdistamisesta. Määräys perustui vesilain mukaiseen pilaamiskieltoon.

ABRvS katsoi alemman tuomioistuimen tapaan, että vastuu pelastusviranomaisen tekemien sammutustöiden seurauksista, jotka johtuivat pilaantuneen sammutusveden pääsystä vesistöön, voitiin lukea konkurssissa olleen yrityksen syyksi. Kun konkurssipesän pesänhoitaja on vastuussa konkurssiin asetetun yhtiön ympäristölainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden noudattamisesta konkurssin aikana, oli viranomaisen voinut osoittaa puhdistamismääräyksen pesänhoitajalle konkurssipesän edustajana.

Vesilain ohella luonteeltaan yleisiä kieltoja ja toimintavelvoitteita sisältyy Alankomaissa myös esimerkiksi edellä kuvattuihin maaperänsuojelulakiin sekä ympäristöhallintolakiin. Oikeuskirjallisuudessa on näiltä osin katsottu, että tulevan ympäristölainsäädännön uudistuksen myötä huolellisuusvelvollisuuden asettavat säännökset tulevat oletettavasti kasvattamaan merkitystään yhä enemmän.<sup>140</sup>

<sup>139</sup> Ratkaisu ABRvS 201307728/1/A4, annettu 23.7.2014, ECLI:NL:RVS:2014:2728.

<sup>140</sup> Brans & Weide 2016, s. 221.



Bavin-ratkaisussa on myös nimenomaisesti viitattu pesänhoitajan asemaan Awb 5:1 artiklassa tarkoitettuna rikkojana (*overtreder*), johon viranomaisen valvontakeinot kohdistetaan ympäristölain säännösten ja niiden nojalla annettujen määräysten rikkomisen takia. Tässä kohdin on kuitenkin tärkeä erottaa pesänhoitajan asemaan perustuvat velvollisuudet pesänhoitajan henkilökohtaisesta vastuusta: pesänhoitaja henkilönä (henkilökohtaisesti) ei edusta konkurssipesää eikä täten ole katsottavissa Awb 5:1 artiklan mukaiseksi rikkojaksi. Pesänhoitajalla on vastuu konkurssipesän selvittäjän asemassaan. Tämä ilmenee oikeuskäytännöstä ratkaisusta *North Refinery*<sup>141</sup> (pesänhoitajan valitus hyväksytyt osittain):

Tapauksessa oli kyse olosuhteista, joissa viranomainen oli havainnut konkurssiin menneelle öljyjätteen jalostuslaitokselle tehdyssä tarkastuksessa öljyvuotoja, joista aiheutui maaperän pilaantumista. Viranomaisen mukaan pesänhoitaja ei ole ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin vuotojen pysäyttämiseksi ja maaperän pilaantumisen ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi. Pilaantumisen torjumiseksi viranomainen oli kohdistanut hallinnollisia täytäntöönpanomääräyksiä konkurssiin asetetulle yhtiölle, pesänhoitajalle tässä asemassaan sekä myös henkilökohtaisesti. Määräyksiin sisältyi uhka siitä, että tekemättömät toimenpiteet teetetään ja kustannukset peritään konkurssipesältä sekä myös pesänhoitajalta henkilökohtaisesti.

Ratkaisun mukaan pesänhoitaja hallinnoi konkurssipesää konkurssiin asettamisesta lähtien ja pyrkii maksamaan siitä mahdollisimman suuren osan yrityksen veloista. Pesänhoitajana hän vastaa myös ympäristölainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden noudattamisesta, jotka liittyvät kyseisen konkurssipesän hallintointiin. Tuomioistuimen mukaan on näin ollen mahdollista, että pesänhoitaja rikkoo ympäristösäädöksiä Awb:n 5:1 artiklassa tarkoitettulla tavalla, jolloin konkurssipesä voi joutua maksamaan hallinnollisesta täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset. Tämän asemansa ulkopuolella pesänhoitaja ei kuitenkaan edusta konkurssipesää. Pesänhoitaja ei siis ole henkilökohtaisesti Awb:n 5:1 §:n toisessa momentissa tarkoitettu rikoksentekijä ("henkilö, joka syyllistyy tai on osallisena rikkomukseen"), eikä hallinnon pakkokeinoja kohdenneta häneen muutoin kuin konkurssipesää edustavassa pesänhoitaja-asemassaan.<sup>142</sup>

141 Ratkaisu ABRvS 201809236/1/A1, annettu 26.2.2020 ECLI:NL:RVS:2020:598

142 Ks. myös Edward Brans & Katrien Winterink, Milieuovertreding door failliet bedrijf? Curator niet in persoon aansprakelijk voor kosten uitvoering bestuursdwang, internet-lähde (viitattu 17.8.2023) [www.pelsrijcken.nl/kennis/omgevingsrecht-toezicht-en-handhaving/milieuovertreding-door-failliet-bedrijf-curator-niet](http://www.pelsrijcken.nl/kennis/omgevingsrecht-toezicht-en-handhaving/milieuovertreding-door-failliet-bedrijf-curator-niet)

Kaiken kaikkiaan julkisoikeudellinen ympäristövastuu toimimisvelvollisuutena näyttäisi nivoutuvan osaksi pesänhoitajan tehtäviä Alankomaiden oikeuskäytännössä. Toimimisvelvollisuus näyttäytyy velvollisuutena ympäristösääntelyn noudattamiseen ja näin erottamattomana osana pesänhoitajan tehtäviä: pesänhoitajan on konkurssipesän hallinnointia ja selvittämistä toteuttaessaan noudatettava myös kaikkia asianomaisia ympäristösääntelyn julkisoikeudellisia velvoitteita. Edellä esitetyn perusteella tällainen toimimisvelvollisuus näyttäytyy myös varsin laajana, eikä sille näyttäisi asetetun mitään erityisiä, konkurssista johtuvia rajoitteita.<sup>143</sup> Toimimisvelvollisuuden laajuus ei toisin sanoen konkurssin alkamisen vuoksi muutu esimerkiksi velkojien etuun liittyvistä syistä. Käytännössä pesänhoitajan ja konkurssipesän mahdollisuuksia noudattaa ympäristölainsäädännön velvoitteita rajaa kuitenkin pesään kuuluvan omaisuuden määrä, joka on käytettävissä julkisoikeudellisten velvoitteiden suorittamisesta aiheutuvien massavelkojen maksamiseen.

Toimimisvelvollisuuden täyttämistä aiheutuvat kustannukset on Alankomaissa ymmärretty massavelaksi (*boedelschulden*). Edellä kuvatun Koot Beheer/Tideman-ratkaisussa tehdyn kolmijaottelun mukaan massavelkoja ovat velat, jotka antavat suoran saatavan konkurssipesää vastaan: 1) lain perusteella; tai 2) pesänhoitajan tekemän, asemaansa perustuvan sitoumuksen perusteella, tai 3) johtuen pesänhoitajan toimesta tai laiminlyönnistä, jonka tämä tekee vastoin velvollisuuksiaan tai sitoumuksiaan. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että toimimisvelvollisuuden täyttämisen kustannuksissa kyse on tällöin 2) kohdassa tarkoitusta velasta; siis velasta, joka pesälle syntyy niiden pesänhoitajan toimien johdosta, joita tämä tässä asemassaan toteuttaa.<sup>144</sup> Toimimisvelvollisuuden ja massavelan välillä oleva ero on tunnistettu siten, että vielä pelkkä toimimisvelvollisuuden olemassaolo ei ole massavelkaa, vaan erottelun 2 kohdan mukaisen massavelan syntyminen edellyttää, että pesänhoitaja todella huolehtii asemansa mukaisesti lakien edellyttämistä toimenpiteistä ympäristön hyväksi. Se, miten nämä velvollisuudet käytännössä täytetään, on pesänhoitajan harkinnassa ja riippuu tämän tapauskohtaisesti valitsemista toimintatavoista.<sup>145</sup> Siinä vaiheessa, kun pesänhoitaja tosiasiallisesti täyttää toimimisvelvollisuutensa, eli esimerkiksi järjestää konkurssipesään kuuluvalla laitoksella sijaitsevien jätteiden jätehuollon, konkretisoituvat näitä toimenpiteitä koskevat kustannukset 2 kohdassa tarkoitetuksi massavelaksi.

143 Hankkeen tutkimuskyselyyn yksityiseltä asiantuntijataholta (asianajotoimisto) Alankomaissa sähköpostitse 16.6.2023 saadut vastaukset.

144 Brans & Weide 2016 s. 222. [blogomgevingsrecht.nl/files/2016/04/Faillissement-en-milieu-Waartoe-is-de-curator-gehouden-na-faillissement-van-de-onderneming.pdf](https://blogomgevingsrecht.nl/files/2016/04/Faillissement-en-milieu-Waartoe-is-de-curator-gehouden-na-faillissement-van-de-onderneming.pdf)

145 Brans & Weide 2016, s. 223. (ks. alaviite 144)

### 1.2.3 Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu

Edellä kerrotulla tavalla pesänhoitajalla on Alankomaissa asemaansa perustuva velvollisuus toimia konkurssipesään kuuluvaa omaisuutta koskevien ympäristövelvoitteiden mukaisesti (toimimisvelvollisuus). Tämän toimimisvelvollisuuden täyttämisestä syntyvät kustannukset ovat pesän massavelkaa.

Samaan aikaan kuitenkin konkurssipesän kustannuskorvausvelvollisuus, eli velvollisuus korvata tarpeellisten ympäristötoimenpiteiden suorittamisesta viranomaiselle aiheutuneet kustannukset, oli Alankomaissa pitkään astetta epäselvemmässä tilassa. Edellä mainitussa Bavin-ratkaisussaan ABRvS oli jo katsonut, että konkurssin alettua viranomaisen konkurssipesään kohdistaman valvonnan kustannukset olivat pesän massavelkaa. Perustana tälle ratkaisussa oli esitetty edellä kuvatun Koot Beheer/Tideman -ratkaisun mukaisen massavelkamääritelmän kolmas kohta, eli velan johtuminen pesänhoitajalle tämän aseman perusteella kuuluvien ympäristövelvoitteiden laiminlyönnistä.

Ratkaisun jälkeen Alankomaissa oli kuitenkin virinnyt keskustelu siitä, voiko hallinto-oikeus lähtökohtaisesti ottaa kantaa massavelan määrittelyyn, sillä kysymys on siviilioikeudellinen, ja kuuluu täten siviilioikeuksien toimivallan piiriin.<sup>146</sup> Vuonna 2021 nk. Taxi-tapauksessa Alankomaiden korkein oikeus (*de Hoge Raad*, HR) on katsonut, että kyseinen hallintotuomioistuimen päätös viranomaiselle koituneiden kustannusten asemasta ei vielä ratkaissut kyseisten kustannusten asemaa konkurssipesän massavelkana, sillä kysymys on pohjimmiltaan siviilioikeudellinen. Näistä lähtökohdista HR on kuitenkin ratkaisussaan vahvistanut ABRvS:n tekemän tulkinnan konkurssin alettua viranomaiselle syntyneiden kustannusten kohtelusta konkurssipesän massavelkana.<sup>147</sup>

Taxi-ratkaisussa oli kyse julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden ja niistä seuraavien maksujen asemasta velkojien maksunsaantijärjestyksessä olosuhteissa, joissa konkurssivelallinen taksiryitys oli harjoittanut myös autojen pesua vuokraamallaan kiinteistöllä. Kunta oli katsonut autopesulan laiminlyöneen julkisoikeudellisia ympäristövelvoitteitaan ja kehottanut yrityksen korjaamaan nämä laiminlyönnit toukokuussa 2014. Tarkemmin kyse

146 Ks. esim. M. Moeliker, Bestuursrechtelijke handhaving in faillissement. Maandblad voor Vermogensrecht 3/2015, s. 81–88 [www.openaccessadvocate.nl/tijdschrift/maandbladvermogensrecht/2015/3/MvV\\_1574-5767\\_2015\\_013\\_003\\_003](http://www.openaccessadvocate.nl/tijdschrift/maandbladvermogensrecht/2015/3/MvV_1574-5767_2015_013_003_003); Brans & Weide 2016, s. 223. [blogomgevingsrecht.nl/files/2016/04/Faillissement-en-milieu.-Waartoe-is-de-curator-gehouden-na-faillissement-van-de-onderneming.pdf](http://blogomgevingsrecht.nl/files/2016/04/Faillissement-en-milieu.-Waartoe-is-de-curator-gehouden-na-faillissement-van-de-onderneming.pdf)

147 Ratkaisu HR 20/02961, annettu 4.6.2021, ECLI:NL:HR:2021:833.

oli autopesulan sijaintipaikalla edellytetyn nestetiiviin pinnoitteen käytön laiminlyönnistä. Kehotuksesta huolimatta taksiyrittäjä ei ollut näin toiminnut. Taksiyrittäjä oli asetettu konkurssiin marraskuussa 2014. Konkurssipesä jatkoi yhtiön toimintaa viikon ajan, ja myi sittemmin taksiyrittäjään kuuluneen omaisuuden ja liiketoiminnan kolmannelle osapuolelle, joka jatkoi toimintaa toisella kiinteistöllä. Tämän jälkeen toimivaltainen viranomaislainen oli ilmoittanut pesänhoitajalle, että kiinteistöllä harjoitetun maaperälle vaarallisen toiminnan johdosta toimivaltaiselle viranomaiselle on toimitettava raportti maaperän kunnosta kuuden kuukauden kuluessa toiminnan päättymisestä (*Activiteitenbesluit milieubeheer* 2.11 artiklan 3 kohta). Pesänhoitajan toukokuussa 2016 toimittaman raportin mukaan kiinteistön maaperä oli (konkurssivelallisen harjoittamasta autonpesutoiminnasta johtuen) pilaantunut ja tarkempi maaperätutkimus oli tarpeen. Ympäristöviranomaislainen vaati pesänhoitajaa järjestämään tällaisen maaperätutkimuksen ja toimittamaan suunnitelman pilaantuneisuuden poistamiseksi. Kun pesänhoitaja toistuvasti ilmoitti, ettei vaadittuja toimia tulisi toteuttamaan, osoitti kunta lokakuussa 2018 konkurssipesänhoitajalle kaksi päätöstä: (a) hallinnollisen määräyksen maaperän lisätutkimuksiin ja b) uhkasakkomääräyksen maaperän laadun palauttamisesta. Jos pesänhoitaja ei noudattaisi näistä kumpakaan, ilmoitti kunta suorittavansa tarvittavat toimenpiteet itse sekä perivänsä 1 000 euron ylittävät kustannukset pesänhoitajalta kustannuskorvausmääräyksen (*kostenbeschikking*) perusteella. Pesänhoitaja ei hakenut muutosta määräykseen, mutta ei myöskään toteuttanut toimenpiteitä. Näin ollen kunta toteutti toimenpiteet ja pyysi tämän jälkeen Rotterdamin alioikeudelta (*rechtbank Rotterdam*) ratkaisua, jossa kustannukset todetaan pesän massavelaksi.<sup>148</sup>

Kyseisessä tapauksessa HR:n ratkaistavana oli kysymys viranomaisen perimien kustannusten ja uhkasakon luonteesta joko pesän massavelkana tai konkurssisaatavana. Tuomioistuimelle esitetyissä ennakkoratkaisukysymyksissä tiedusteltiin laveasti, soveltuiko asiaan edellä kuvattu HR:n Koot Beheer/Tideman -ratkaisun mukainen massavelan määritelmä vai tuliko asiassa antaa merkitystä muille tekijöille. Tällaisina tekijöinä ennakkoratkaisukysymyksissä on listattu muun muassa ympäristöhaitan ja sen aiheuttaneen tilanteen syntyajankohta (ennen tai jälkeen konkurssiin asettamisen), tilanteen luonne

148 Ks. myös Mr. dr. G.A.J. Boekraad, Rechtspraak Tvl 2022/10, s. 70. [www.stibbe.com/sites/default/files/2022-07/Annotatie\\_G\\_A\\_J\\_Boekraad\\_Tvl\\_2022\\_10\\_13463.pdf](http://www.stibbe.com/sites/default/files/2022-07/Annotatie_G_A_J_Boekraad_Tvl_2022_10_13463.pdf)

(kertaluontoinen eli ennen konkurssia tapahtunut vai edelleen jatkuva tilanne) sekä julkisoikeudellisen veloitteen oikeusperusta (toimintaa koskevat lupamääräykset vai ympäristölakien yleiset veloitteet).

Antamassaan ratkaisussa HR vahvisti, että mainitut teettämistoimenpiteiden kustannukset sekä niiden tehosteeksi määrätty uhkasakko olivat pesän massavelkaa ja että asiaan soveltuu Koot Beheer/Tideman -ratkaisussa tehty massavelan määritelmä. Viranomaisen perimissä kustannuksissa oli täten kyse massavelan määritelmän kolmannessa kohdassa tarkoitetusta velasta, eli velasta, joka on seurausta pesänhoitajan teosta tai laiminlyönnistä vastoin niitä veloitteita, jotka pesänhoitajalle tämän aseman ja tehtävien perusteella kuuluvat. Tästä seuraten ympäristövaikutukset aikaansaaneen tilanteen tapahtuma-ajankohdalla tai luonteella taikka ympäristöveloitteiden tarkemmalla oikeusperustalla (lupa tai suora norminanto) ei ollut asiassa erityistä merkitystä. HR on ratkaisussaan viitannut myös ABRvS:n aiempaan oikeuskäytäntöön ja erityisen kaupan ja teollisuuden alalla toimivan hallintotuomioistuimen (*College van Beroep voor het bedrijfsleven*) vuonna 2018 antamaan ratkaisuun.<sup>149</sup>

Edellä esitetyssä kustannuskorvausvelvollisuudessa oli kyse kustannuksista, joita viranomaiselle oli syntynyt konkurssin alkamisen jälkeen suoritetuista teettämistoimista. Kuten ratkaisussa on vahvistettu, käsitellään näitä teettämistoimien kustannuksia massavelkana.

Sen sijaan erilainen tilanne on selvityksen perusteella käsillä silloin, jos viranomainen on ryhtynyt toimenpiteisiin (ja mahdollisesti perinyt tästä koituvia kustannuksia vastuulliselta yritykseltä) jo ennen konkurssin alkua. Näiltä osin kyseessä olisi tehdyn selvityksen perusteella yksin velallisyriksen toimimisvelvollisuuteen liittyvä kustannuskorvausvastuu. Tämä tarkoittaa, että näiltä osin kustannuskorvausvelvollisuutta käsiteltäisiin konkurssissa tavanomaisena konkurssisaatavana.<sup>150</sup>

149 Ks. ratkaisu 17/12, annettu 9.8.2018, ECLI:NL:CBB:2018:405.

150 Hankkeen tutkimuskyselyyn yksityiseltä asiantuntijataholta (asianajotoimisto) Alankomaissa sähköpostitse 16.6.2023 saadut vastaukset.

## 1.2.4 Omaisuudesta luopuminen

Hankkeessa tehdyn selvityksen (ml. hankkeen yhteydessä tehtyyn tutkimuskyselyyn saadut vastaukset) perusteella Alankomaissa ei ole oikeuskäytäntöä tai sääntelyä, joka koskisi konkurssipesän mahdollisuutta luopua vähäarvoisesta omaisuudesta suhteessa edellä kuvattuihin ympäristölainsäädännön velvoitteisiin.<sup>151</sup> Alankomaissa pesänhoitaja ei siis selvityksen perusteella voi käyttää omaisuudesta luopumista eli ns. ”hylkäämistä” konkurssipesää koskevista ympäristövelvoitteista vapautumiseen tai niiden rajoittamiseen.

## 1.2.5 Muut tukevat ohjauskeinot ja mekanismit (poliittiset, taloudelliset, oikeudelliset)

### Ympäristövakuudet

Konkurssitilanteissa ympäristön hyväksi tarvittavat toimenpiteet on mahdollista rahoittaa realisoimalla niitä varten toiminnanharjoittajalta vaadittu niin kutsuttu ympäristövakuus. Alankomaissa tällaisia ympäristövakuuksia on EU:n ympäristödirektiiveihin pohjautuen asetettava muun muassa kaatopaikkatoiminnan jälkihoidon sekä kaivannaisjätealueiden jätehuollon järjestämisen kustannuksia varten. Ympäristölainsäädännössä vakuusvaatimuksista on säädetty esimerkiksi ympäristön suojelun valvontaa ja täytäntöönpanoa koskevassa laissa (Wabo, 4.2 4.2 artikla) sekä maaperänsuojelulaissa (Wb, 16 artikla). Molempien säännösten sanamuodoissa ympäristövakuuden käyttöala näyttäytyy varsin laajana: vakuudella voidaan kattaa ensinnäkin sääntelyn piirissä olevia toimintoja koskevien lupamääräysten kaltaisten velvoitteiden täyttämisen kustannuksia sekä toiseksi myös toiminnassa mahdollisesti aiheutuvia maaperään kohdistuvia vahinkoja koskevan vastuun kustannuksia. Myös ympäristöhallintolaissa (Wm) on erityisiä säännöksiä julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kustannuksiin varautumisesta (Wm 15 luku), kuten kaatopaikkojen rahoitusvakuusjärjestelmästä (Wm 15.41–49 artiklat). Sääntelyn piiriin kuuluvat kaatopaikat maksavat maakuntien aluehallintoviranomaisille jälkihoitomaksua, jonka viranomaisen rahastoi erityisiin kaatopaikkojen jälkihoitorahastoihin.

<sup>151</sup> Hankkeen tutkimuskyselyyn yksityiseltä asiantuntijataholta (asianajotoimisto) Alankomaissa sähköpostitse 16.6.2023 saadut vastaukset.

## Ympäristölainsäädännössä nimetyt (toissijaiset) vastuutahot

Julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden täyttämistä konkurssitilanteissa voivat edesauttaa myös ympäristölainsäädännössä nimetyt nk. toissijaiset vastuutahot. Alankomaissa vastuu pilaantuneen maaperän puhdistamisesta voidaan tietyin edellytyksin kohdentaa esimerkiksi maanomistajaan.<sup>152</sup> Edelleen alueellinen viranomainen voi olla velvollinen ryhtymään tarpeellisiin maaperän tutkimus- ja kunnostustoimiin (Wb art. 48).

## Toissijaiset vastuun rahoittamisen järjestelmät

Viime kädessä, kun esimerkiksi konkurssipesän varat eivät riitä kattamaan julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kustannuksia, voidaan toimenpiteitä rahoittaa erityyppisistä nk. toissijaisen (viimesijaisen) vastuun järjestelmistä, joihin voidaan lukea myös yleinen valtion budjettirahoitus. Alankomaissa erilaisten toissijaisten vastuujärjestelmien kokonaisuus on monipuolinen ja käsittää myös erityyppisiä toimialakohtaisia vastuunrahoitusjärjestelmiä.<sup>153</sup> Esimerkkeinä voidaan mainita polttoaineen jakeluasemien toiminnanharjoittajien yhteinen vakuusrahasto CoFiZe (*Collectief Financieel Zekerheidsfonds*), josta tarpeellisten maaperän puhdistamistoimien kustannuksia voidaan rahoittaa konkurssitilanteissa.<sup>154</sup>

## 1.3 Oikeustilan kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat

Alankomaista ei selvityksen yhteydessä ole ilmennyt erityisiä lainsäädännön kehittämissuunnitelmia tai -hankkeita, jotka nimenomaisesti koskisivat julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kohtelua konkurssitilanteissa. Julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden asema konkurseissa näyttäisi siis myös jatkossa perustuvan pitkälti konkurssi- ja ympäristölainsäädännöstä oikeuskäytännössä tehtyihin tulkintoihin. Ympäristöhallinnon ja aineellisen ympäristölainsäädännön järjestämisen näkökulmasta merkittävä kehitysaskel on kuitenkin edellä kuvattu ympäristölainsäädännön kokonaisuudistus (*Omgevingswet* ja sitä tarkentavat asetukset).

152 Ks. Clifford Chance, Q&A on Environmental Law in The Netherlands, s. 17. [www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2012/12/qa-on-environmental-law-in-the-netherlands.pdf](http://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2012/12/qa-on-environmental-law-in-the-netherlands.pdf)

153 Alankomaiden tällaisia järjestelmiä on kuvattu raportissa Tuomainen ym., TOVARAMA – Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailu 2020, s. 140–144. [urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-936-3](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-936-3)

154 CoFiZe-rahaston internet-sivusto (viitattu 26.7.2023) [cofize.nl/zekerheid/](http://cofize.nl/zekerheid/); ks. myös TOVARAMA-raportti 2020, s. 144–146. [urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-936-3](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-936-3)

## 1.4 Kokoavia havaintoja

Selvityksen perusteella Alankomaissa konkurssipesän ja pesänhoitajan oikeuskäytännössä vahvistettu, julkisoikeudellinen ympäristövastuu (toimimisvelvollisuus sekä tähän liittyvät kustannus- ja kustannuskorvausvastuu) näyttäytyy Suomen näkökulmasta varsin kattavana. Taulukko 1 kokoaa selvityksen keskeiset tulokset Alankomaista.

Alankomaissa pesänhoitajan kattavan toimimisvelvollisuuden perustana ei ole lainsäätäjän nimenomaista tahdonilmaisua (laintasoista, nimenomaisesti konkurssitilanteita koskevaa sääntelyratkaisua), vaan oikeustila on kehittynyt oikeuskäytännössä. Asiaa koskevan ylimpien tuomioistuinten oikeuskäytännön muodostamaa kokonaisuutta voidaan kuitenkin pitää varsin yhtenäisenä ja johdonmukaisena. Pesänhoitajan toimimisvelvollisuus on oikeuskäytännössä perustettu tämän erityisasemaan konkurssipesän omaisuutta koskevan määräysvallan käyttäjänä. Toimimisvelvollisuuden syntymisen suhteen ratkaisevaa merkitystä ei ole annettu velvoitteiden perustana olevien ympäristövaikutusten syntyajankohdalle tai sille, onko konkurssipesä jatkanut velallisen toimintaa. Lähtökohtana on ollut, että pesänhoitajan tulee konkurssipesää selvittäessään noudattaa kaikkia konkurssipesän omaisuutta koskevia ympäristölainsäädännön velvoitteita. Oikeuskäytännössä pesänhoitajan on tullut esimerkiksi tehdä viranomaisen määäämiä maaperäselvityksiä, järjestää laitoksen jätehuolto ja muutoinkin noudattaa velallisen toimintaa koskeneen ympäristöllisen luvan määräyksiä. Oikeuskäytännössä tälle toimimisvelvollisuudelle ei ole asetettu mitään konkurssista johtuvia rajoitteita.

Alankomaissa pesänhoitajan toimimisvelvollisuus on kattava tavalla, jonka voi katsoa edistävän EU:n ympäristödirektiivien tavoitteita laajasti myös konkurssissa. Selvityksessä tarkastellussa oikeuskäytännössä tätä toimimisvelvollisuutta ei kuitenkaan nimenomaisesti ole perusteltu EU-direktiivien tavoitteiden toteuttamisella. Selvityksessä tarkastellusta oikeuskäytännöstä ei siis ole ilmennyt nimenomaisia viittauksia esimerkiksi EU:n jätedirektiivin tavoitteisiin ja siinä asetettuihin vaatimuksiin.



**Taulukko 1.** Selvityksen keskeiset tulokset Alankomaista.**Lähtökohdat**

Konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta nimenomaisesti määrittävät sääntelyratkaisut	Ei ole, oikeustila kehittynyt pääasiassa oikeuskäytännössä
Ympäristöviranomaisille ilmoittaminen	Konkurssipesää (pesänhoitajaa) voivat koskea ympäristölainsäädännön ilmoitusvelvollisuudet, ei kuitenkaan erityistä ilmoitusvelvollisuutta esim. konkurssilaissa

**Julkisoikeudellinen ympäristövastuu, kun velallisen liiketoimintaa ei jatketa**

Konkurssipesän toimimisvelvollisuuden soveltuminen	Soveltuu laajasti, pesänhoitajalla velvollisuus huolehtia lähtökohtaisesti kaikista konkurssipesään kuuluvaa omaisuutta koskevista ympäristölainsäädännön velvollisuuksista
Toimimisvelvollisuuteen liittyvä kustannusvastuu	Massavelkaa
Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu	Ennen konkurssin alkua tehtyjen toimenpiteiden osalta konkurssivelkaa, konkurssin alkamisen jälkeen massavelkaa

**Omaisuudesta luopuminen**

Liityntä ympäristövelvoitteiden käsittelyyn konkurssitilanteissa	Ei tunnistettu liityntää
Käyttö sääntelykeinona	n/a

**Muiden tukevien mekanismien käyttö**

Ympäristövakuudet	Kyllä
Laissa nimetyt muut (toissijaiset) vastuutahot	Kyllä
Toissijaiset vastuun rahoittamisen järjestelmät	Kyllä

Alankomaissa pesänhoitajan toimimisvelvollisuutta ympäristöasioissa on nähty samantyyppisenä hallinnollisena velvollisuutena, kuin esimerkiksi EU:n tietosuojasetuksesta (GDPR) johtuva velvollisuus toimenpiteisiin.<sup>155</sup> Käytännössä pesänhoitajan kattavakin toimimisvelvollisuus voi kuitenkin tulla täytetyksi vain pesään kuuluvan omaisuuden laajuudessa, eli konkurssipesän varallisuus rajaa vastuun tosiallisen täyttämisen mahdollisuuksia konkurssissa. Pesänhoitajan toimimisvelvollisuus ei selvityksen perusteella lähtökohtaisesti vaikuta separatistivelkojen, eli esimerkiksi pantinhaltijan, asemaan.

Toimimisvelvollisuuden täyttämisen kustannukset sekä myös tämän toimimisvelvollisuuden laiminlyönnistä johtuvan kustannuskorvausvastuun määrä on Alankomaissa käsitetty pesän massavelaksi. Kustannusten tällainen asema on tarkentunut oikeuskäytännössä kehittyneen kolmikohtaisen massavelan määritelmän avulla. Määrittelyä, jossa sekä toimimisvelvollisuuden täyttämisen kustannuksilla että kustannuskorvausvastuun kustannuksilla on oma kohtansa massavelan määrittelyssä, voidaan pitää julkisoikeudellisen ympäristövastuun toteuttamisen kannalta varsin kehittyneenä. Oikeuskäytännön ohella massavelan käsitteen tällainen tulkinta perustuu myös oikeuskirjallisuudessa tehtyihin päätelmiin.

Konkurssivelkojen näkökulmasta Alankomaiden oikeustila voi näyttäytyä julkisoikeudellisten ympäristöveltoitteiden täyttämistä suosivana. Oikeuskirjallisuudessa onkin myös kritisoitu kustannuskorvausvastuun massavelkaista asemaa erityisesti sellaisten ympäristöolosuhteiden osalta, jotka jo vallitsivat konkurssihakemuksen tekohetkellä. Syyksi on esitetty, että näissä tilanteissa kustannuskorvausvastuun käsittely pesän massavelkana voi hyödyttää sellaista viranomaista, joka on viivittänyt ympäristöveltoitteiden täytäntöönpanoa konkurssiin asettamisen jälkeiseen aikaan.<sup>156</sup> Tällainen käsitys edellyttää viranomaisen mieltämistä yhdeksi konkurssipesän velkojista, sillä käytännössä ”hyötyminen” voi tapahtua vain suhteessa muihin velkojiin. Oikeuskäytännössä tällaista viranomaisen rinnastamista velkojaan ei ole tehty, eikä ympäristövastuun kohdentamisessa ole tehty erityistä punnintaa velkojen maksunsaanti-intressien ja ympäristönsuojelulainsäädännön tavoitteiden välillä. Pesänhoitajan toimimisvelvollisuuden taustalla näyttäisi vaikuttavan ennen kaikkea tarve huolehtia ympäristölainsäädännön noudattamisesta myös konkurssitilanteissa.

155 Hankkeen tutkimuskyselyyn yksityiseltä asiantuntijataholta (asianajotoimisto) Alankomaissa sähköpostitse 16.6.2023 saadut vastaukset.

156 Moeliker, 2015, s. 88. [www.openaccessadvocate.nl/tijdschrift/maandbladvermogensrecht/2015/3/MvV\\_1574-5767\\_2015\\_013\\_003\\_003](http://www.openaccessadvocate.nl/tijdschrift/maandbladvermogensrecht/2015/3/MvV_1574-5767_2015_013_003_003)

Selvityksessä Alankomaista ei ole ilmennyt erityisiä lainsäädäntöhankkeita tai muita suunnitelmia, joilla oikeustilaa edellä kuvattujen seikkojen olisi tarkoitus muuttaa tai muutoin kehittää.

## 2 Itävalta – maakatsaus

### 2.1 Taustatiedot

#### 2.1.1 Konkurssilainsäädäntö ja -hallinto

Itävalta on liittovaltio, joka koostuu yhdeksästä osavaltiosta. Insolvenssimenettelyitä säännellään liittovaltiotasolla. Keskeinen konkurssimenettelyä (*Konkursverfahren*) sääntelevä laki on Itävallan maksukyvyttömyys-, eli insolvenssilaki (*Insolvenzordnung*, InsO). Laki tunnettiin aiemmin nimellä konkurssilaki (*Konkursordnung*, KO), mutta nimi vaihdettiin vuoden 2010 kokonaisuudistuksessa.<sup>157</sup>

Vuoden 2010 lakimuutoksen myötä Itävallan insolvenssilaisissa säädetään nykyisin vain yhdestä maksukyvyttömyysmenettelystä, jonka alle sekä konkurssimenettely (*Konkursverfahren*), että saneerausmenettely (*Sanierungsverfahren*) kuuluvat. Insolvenssituomioistuin tekee päätöksen velallisen asettamisesta insolvenssimenettelyyn, jonka jälkeen vasta lopullisesti selviää, jatkuuko menettely konkurssimenettelynä vai saneerausmenettelynä.<sup>158</sup> Menettelystä voi tulla saneerausmenettely velallisen hakemuksesta joko insolvenssimenettelyn hakemusvaiheessa tai insolvenssipäätöksen jälkeen, jos saneerauksen edellytykset täyttyvät ja velkojainkokous hyväksyy saneeraussuunnitelman (InsO 140, 147 §). Muussa tapauksessa, sekä saneerauksen epäonnistuessa, insolvenssimenettely jatkuu konkurssimenettelynä (InsO 180 §).<sup>159</sup> Jäljempänä tässä katsauksessa maksukyvyttömyysmenettelyä tarkastellaan erityisesti yksityistä yrittäjästä (yhtiötä) koskevan konkurssimenettelyn näkökulmasta.

157 Itävallan vuoden 2010 laki maksukyvyttömyyslain muuttamisesta (*Insolvenzrechtsänderungsgesetz 2010*, IRÄG 2010), johdantokappale. [www.parlament.gv.at/dokument/XXIV/I/612/fname\\_180916.pdf](http://www.parlament.gv.at/dokument/XXIV/I/612/fname_180916.pdf)

158 Euroopan unionin ylläpitämä sivusto E-justice, Insolvency/bankruptcy Austria, internet-lähde (viitattu 29.7.2023), [e-justice.europa.eu/447/EN/insolvencybankruptcy?AUSTRIA&member=1](http://e-justice.europa.eu/447/EN/insolvencybankruptcy?AUSTRIA&member=1); Ks. myös esim. InsO 1, 140 §.

159 Ks. myös esim. InsO 1, 140 §.

Toimivaltainen käräjäoikeus insolvenssitilanteissa on se alioikeus, jonka tuomiopiirissä velallinen harjoittaa liiketoimintaansa (InsO 63 §). Wienin alueellisen siviili-oikeustuomioistuimen tuomiopiirissä toimivaltainen tuomioistuin on Wienin kaupallinen tuomioistuin (InsO 64 §).

Velallista voidaan hakea konkurssimenettelyyn joko velallisen itsensä tai velkojan toimesta (InsO 69–70 §). Yritysten kohdalla velallisyhtiön johdolla on velvollisuus hakea yhtiötä konkurssiin ilman aiheetonta viivästystä konkurssin edellytysten täytyessä sillä uhalla, että tämän velvollisuuden laiminlyönti voi johtaa johdon henkilökohtaiseen vastuuseen velkojia kohtaan (InsO 69.2 §).

Konkurssiin asettamisen edellytyksenä on, että velallinen on maksukyvytön tai oikeushenkilöiden kohdalla vähintään ylivelkainen (InsO 1, 66–67 §). Käytännössä ulkopuolisen velkojan on hyvin vaikea osoittaa velallisen ylivelkaisuus, joten maksukyvyttömyys lienee yleisempi konkurssiin asettamisperuste.<sup>160</sup> Maksukyvyttömyys-olettama täyttyy, kun velallinen on lopettanut maksujen tekemisen (InsO 66 §). Velallisen itsensä tekemän konkurssihakemuksen kohdalla tämän osoittamiseksi riittää velallisen ilmoitus siitä, että tämä on lopettanut maksujen tekemisen (InsO 69.1 §). Velkojan hakiessa velallista konkurssiin on tämän puolestaan *prima facie* osoitettava, että sillä on saatava velalliselta ja velallinen on maksukyvytön (InsO 70.1 §). Saatavan ei tarvitse olla erääntynyt (InsO 70.1 §).

Konkurssiin asettamisen edellytyksenä on lisäksi, että velallisella on oltava vähintään riittävästi varoja menettelyn alustavien kustannusten kattamiseen, joskaan varojen ei tarvitse olla heti tai ilman erityisiä toimenpiteitä realisoitavissa (InsO 71 §). Mikäli velallisella ei ole tällaisia varoja, voidaan velallinen silti asettaa konkurssiin, jos hakijavelkoja tuomioistuimen määräyksestä maksaa tuomioistuimen määrittämän summan kattamaan menettelyn alustavat kustannukset (InsO 72 §). Hakijavelkoja voi valvoa tämän saatavan massavelkana (InsO 71.3 §). Tällaista saatavaa voidaan periä myös suoraan velallisen johdolta, mikäli nämä ovat laiminlyöneet lakisääteisen velvollisuutensa hakea velallista konkurssiin ilman aiheetonta viivästystä (InsO 71d.1 §). Oikeushenkilön kohdalla myös oikeushenkilön edustajat tai osakeyhtiön tapauksessa yli 50 % osakkeista omistavat osakkeenomistajat ovat velvollisia tekemään maksimissaan 4.000 euron suuruisen menettelyn alustavat kustannukset kattavan maksun (InsO 72-72d §). Tällöin nämä tahot voivat valvoa tätä saatavaa massavelkana (InsO 72c §).

160 Lexology GTDT, Restructuring & Insolvency – Austria, 25.7.2023 päivätty versio, s. 13.

Konkurssin oikeusvaikutukset alkavat seuraavana päivänä konkurssipäätöksen antamisesta (InsO 2 §). Menettelyn alkamisen myötä velallinen menettää oikeuden hallinnoida tai luovuttaa omaisuuttaan (InsO 2 §). Tämä oikeus siirtyy pesänhoitajalle (InsO 2, 83 §).

Asettamispäätöksessä määrätään yksi pesänhoitaja (*Insolvenzverwalter*, KO:ssa myös *Masseverwalter*) (InsO 80.1 §). Pesänhoitaja voi olla myös oikeushenkilö, jonka tulee sittemmin ilmoittaa konkurssituomioistuimelle edustajansa asiassa (InsO 80.5 §). Tuomioistuin voi tarvittaessa määrätä myös ”erityispesänhoitajia” joi-tain tiettyjä tehtäviä varten (InsO 86 §). Pesänhoitajan vastuisiin kuuluu mm. velallisen taloudellisen tilanteen ja maksuvaikeuksien syyn selvittäminen, pesän arvon ja velkojen selvittäminen, pesään kuuluvan omaisuuden turvaaminen, pesän edusta-minen oikeudellisissa menettelyissä, sekä sen selvittäminen, onko yrityssaneeraus velkojien yhteisen intressin mukaista (InsO 81 §). Konkurssimenettelyssä pesänhoitaja realisoi velallisen omaisuuden ja on myös vastuussa konkurssivalvontojen arvioinnista ja tarvittaessa niiden riitauttamisesta.<sup>161</sup>

Tuomioistuimella on velvollisuus valvoa pesänhoitajan toimintaa (InsO 84 §). Pesänhoitaja tarvitsee konkurssituomioistuimen luvan tiettyjen oikeustoimien tekemiseen, kuten velallisen liiketoiminnan tai velallisen omistaman kiinteistön myymisen (InsO 117 §). Tarvittaessa konkurssituomioistuin voi myös määrätä velkojatoimikunnan, jonka velvollisuuksiin lukeutuu myös pesänhoitajan valvominen (InsO 88–89 §). Jos velkojatoimikuntaa ei aseteta, sille kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet kuuluvat konkurssituomioistuimelle (InsO 90 §).

Konkurssimenettelyyn sisältyvään omaisuuteen (*Insolvenzmasse*) kuuluu lähtökohtaisesti kaikki velallisen omaisuus menettelyyn asettamisen hetkellä sekä menettelyn aikana velalliselle tuleva omaisuus (InsO 2 §). Poikkeukset tähän määritellään insolvenssilaisissa, ja sisältävät esimerkiksi yksityishenkilön palkan suojaosuuden.<sup>162</sup> Toisaalta Itävallassa tunnetaan myös konkurssipesän tietynlainen mahdollisuus omaisuudesta ”luopumiseen” eli ns. omaisuuden hyläntään. InsO 119.5 §:n nojalla velkojatoimikunta voi tuomioistuimen suostumuksella päättää pidättäytyä arvoltaan vähäisen tai merkityksettömän omaisuuserien (*Veräußerung von Forderungen und Veräußerung von Sachen*) selvittämisestä, jolloin

161 Itävallan valtion ylläpitämä sivusto Unternehmensserviceportal, The course of insolvency proceedings, internet-lähde (viitattu 29.7.2023), [www.usp.gv.at/en/veraenderung-aufloesung/insolvenz/ablauf-insolvenzverfahren.html](http://www.usp.gv.at/en/veraenderung-aufloesung/insolvenz/ablauf-insolvenzverfahren.html)

162 Euroopan unionin ylläpitämä sivusto E-justice, Insolvency/bankruptcy Austria, internet-lähde (viitattu 29.7.2023). [e-justice.europa.eu/447/EN/insolvencybankruptcy?AUSTRIA&member=1](http://e-justice.europa.eu/447/EN/insolvencybankruptcy?AUSTRIA&member=1)

nämä omaisuuserät jäävät velallisen vapaaseen käyttöön. Oikeuskirjallisuudessa tätä omaisuudesta luopumista (ns. ”hylkäämistä”) on perusteltu sillä, ettei velallinen konkurssin myötä vapaudu velkavastuustaan sekä toisaalta sillä, että kaikki mahdollinen tulo tulee konkurssipesään.<sup>163</sup> Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että vaikka konkurssipesä vapauttaisi velallisen omaisuutta, ei viranomaisen teettämiä toimia koskeva korvausvaatimus menetä asemaansa konkurssivelkana.<sup>164</sup> Itävallan korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, ettei konkurssipesä voisi omaisuutta velallisen hyväksi hylkäämällä toimia vastoin velvollisuuttaan noudattaa asianomaisia ympäristölakeja. Tähän palataan jäljempänä luvussa 2.2.

Velkojien maksunsaantijärjestyksestä säädetään InsO 44–58 §:issä. Kuten Suomessa, jakautuvat velat konkurssimenettelyssä konkurssivelkoihin (*Insolvenzforderungen*) sekä massavelkoihin (*Masseforderungen*), jotka maksetaan ennen konkurssivelkoja. Massavelan määritelmästä säädetään tarkemmin InsO 46 §:ssä ja konkurssivelasta puolestaan InsO 51 §:ssä.

Massaveloiksi pääpiirteissään luokitellaan:

1. Konkurssimenettelyn kustannukset.
2. Kaikki kulut, jotka liittyvät konkurssipesän säilyttämiseen, hallintaan ja hoitoon, mukaan lukien työntekijöiden ja työnantajien yhteisten rahastojen ja muiden laitosten saatavat, sikäli kuin niiden palvelut hyödyttävät työntekijöitä palkkana tai vastaavasti, sekä verot, jotka vaikuttavat konkurssipesään, maksut, tullit, sosiaaliturvamaksut ja muut julkiset maksut, jos ja siinä määrin kuin veron maksuvelvollisuuden laukaiseva tilanne syntyy konkurssimenettelyn aikana.
3. Työntekijöiden tietyt palkkasaatavat konkurssimenettelyn aloittamisen jälkeiseltä ajalta.
4. Saatavat, jotka ovat syntyneet kahdenvälisen sopimusten täyttämisestä, joihin konkurssihallinto on sitoutunut;
5. Kaikki saatavat, jotka johtuvat konkurssihallinnon oikeustoimista;

<sup>163</sup> Bettina Nunner, Die Freigabe von Konkursvermögen: Grundfragen des Massebegriffes und der Haftungsordnung im Konkurs. 1998, s. 45.

<sup>164</sup> Nunner 1998 s. 34.

6. Saatavat, jotka perustuvat konkurssipesän perusteettomaan rikastumiseen;
7. (Luonnollisen henkilön) velallisen yksinkertaisten hautajaisten kustannukset;
8. Etuoikeutettujen velkojansuojajyhdistysten palkkiot

Konkurssivelat määritellään puolestaan seuraavasti:

1. Konkurssivelat ovat velkojien saatavia, jotka ovat olemassa konkurssimenettelyn aloittamisen hetkellä
2. Konkurssivelkoja ovat myös:
  1. Elatusvaatimukset konkurssimenettelyn avaamisen jälkeiseltä ajalta, sikäli kuin velallinen on vastuussa elatusvelvollisena;
  2. Työsuhteen päättymisestä johtuvat tietyt saatavat

Maksunsaantijärjestyksessä vakuudelliset velat ovat parhaimmassa asemassa siltä osin, kuin ne saadaan katettua niille asetetuista vakuuksista (InsO 48 §). Vakuuden ylittävältä osalta nämä saatavat ovat tavallisia ns. konkurssisaatavia (InsO 48 §). Velkojien yhdenvertaisuusperiaate koskee muita insolvenssisaatavia, eikä esimerkiksi viranomaisten tai työntekijöiden ennen menettelyn alkamista kertyneille saataville anneta etusijaa.<sup>165</sup> Osakaslainasaatavat ovat kuitenkin viimesijaisia (InsO 57 a §).

Itävallan maksukyvyttömyysjärjestelmän erityispiirteenä on, että konkurssissa valvottavat, ei-rahamääräiset veloitteet muunnetaan lähtökohtaisesti rahamääräisiksi konkurssissa, konkurssiin asettamisen hetken arvon mukaisesti (InsO 14 §). Käytännössä tämä tarkoittaa, että ei-rahamääräisille veloitteille, kuten esimerkiksi luontoissuoritustyyppisille sitoumuksille, määritetään jokin rahamääräinen arvo (hinta), jonka niiden täyttäminen konkurssiin asettamisen hetkenä maksaisi. Tältä pohjalta konkurssisaatavia ovat InsO 51 §:n mukaan sellaisten velkojien saatavat, joilla on oikeus rahasaamisiin velallista vastaan maksukyvyttömyysmenettelyn aloittamishetkellä. Selvyden vuoksi todettakoon, että konkurssimenettelyssä voidaan ottaa huomioon myös ehdollisia ja enimmäismääräisiä konkurssivelkoja (InsO 16 §).

---

<sup>165</sup> Euroopan unionin ylläpitämä sivusto E-justice, Insolvency/bankruptcy Austria, internet-lähde (viitattu 29.7.2023) [e-justice.europa.eu/447/EN/insolvencybankruptcy?AUSTRIA&member=1](https://e-justice.europa.eu/447/EN/insolvencybankruptcy?AUSTRIA&member=1)



Kuten Suomessa, voidaan konkurssi määrätä raukeamaan varojen puutteen johdosta (InsO 123 a §). Menettely voidaan myös päättää velkojien suostumuksesta (InsO 123 b §). Tilanteesta, jossa konkurssipesän varat eivät riitä edes massavelkojen maksamiseen (*Masseunzulänglichkeit*), säädetään puolestaan InsO 124 a §:ssä. Tällaisessa tapauksessa pesänhoitajan on välittömästi ilmoitettava konkurssituomioistuimelle varojen riittämättömyydestä ja lakkautettava massavelkojen maksu, lukuun ottamatta sellaisia maksuja, jotka ovat pesän hallinnon tai omaisuuden realisoinnin kannalta välttämättömiä (InsO 124a.1 §). Tuomioistuin puolestaan tekee pesän varattomuudesta julkisen kuulutuksen (InsO 124a.2 §). Pesänhoitajan on omaisuuden realisoinnin jälkeen annettava tuomioistuimelle ehdotus pesän varojen jakamisesta. Tuomioistuin jakaa tämän jälkeen pesän varat ja päättää konkurssimenettelyn (InsO 124a.3 §). Mikäli muuttuneet olosuhteet johtavat siihen, että varat riittävätkin massavelkojen kattamiseen, on pesänhoitajan ilmoitettava tästä välittömästi tuomioistuimelle ja tuomioistuimen tekemän julkisen kuulutuksen jälkeen jatkettava massavelkojen maksua (InsO 124.4 §).

Yleisesti ottaen konkurssimenettely päättyy, kun lopullinen jako pesän varoista on tehty (InsO 139 §). Konkurssin päättymisen jälkeen velallinen (luonnollinen henkilö) saa taas määrätä omaisuudestaan. Konkurssi ei kuitenkaan vapauta velallista suorittamattomista veloista.<sup>166</sup> Osakeyhtiön tapauksessa yhtiö merkitään kaupparekisteriin purkautuneeksi jo konkurssimenettelyn alkamisen myötä eli sen jälkeen, kun on selvää, ettei insolvenssinenettely jatku saneerausmenettelynä.<sup>167</sup> Itävallan oikeuskäytännön perusteella velallisyhtiön purkautuminen ei kuitenkaan estä jäljempänä käsiteltävää omaisuudesta luopumista velallisen hyväksi.

## 2.1.2 Ympäristölainsäädäntö ja -hallinto

Itävallassa viranomaisten toimivalta ympäristönsuojeluasioissa jakautuu liittovaltion ja osavaltioiden kesken. Liittovaltiotason ympäristöviranomaisia ovat ympäristönsuojelusta vastaava ministeriö (*Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie*) sekä liittovaltion ympäristövirasto

166 Itävallan valtion ylläpitämä sivusto Unternehmensserviceportal, The course of insolvency proceedings, internet-lähde (viitattu 29.7.2023). [www.usp.gv.at/en/veraenderung-aufloesung/insolvenz/ablauf-insolvenzverfahren.html](http://www.usp.gv.at/en/veraenderung-aufloesung/insolvenz/ablauf-insolvenzverfahren.html)

167 Itävallan valtion ylläpitämä sivusto Unternehmensserviceportal, Removal from the companies register, internet-lähde (viitattu 1.8.2023) [www.usp.gv.at/en/veraenderung-aufloesung/betriebsaufloesung/weitere-informationen-betriebsaufloesung/loeschung-aus-dem-firmenbuch-gesellschaften.html](http://www.usp.gv.at/en/veraenderung-aufloesung/betriebsaufloesung/weitere-informationen-betriebsaufloesung/loeschung-aus-dem-firmenbuch-gesellschaften.html); Lexology GTDT, Restructuring & Insolvency – Austria, 25.7.2023 päivätty versio, s. 14-15.

(*Umweltbundesamt*). Osavaltioilla (*Länder*) on laajat valtuudet säännellä ympäristöasioita, minkä lisäksi niiden tulee huolehtia myös liittovaltion lainsäädännön täytäntöönpanosta. Osavaltiotason viranomaisia ovat osavaltion hallintovirasto (*Landesregierung*) ja kuvernööri (*Landeshauptmann*). Lisäksi osavaltioissa toimii alueellisia virastoja (*Bezirkshauptmannschaften*). Erityisen ”ympäristöasiamiehen” (*Umweltanwaltschaften*) tehtäviin kuuluu valvoa yleistä etua ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluasioissa sekä neuvoa osavaltion asukkaita ympäristöön liittyvässä viranomaisasioinnissa.<sup>168</sup> Myös kunnilla (*Gemeinden*) on päätäntävaltaa ympäristöasioissa.

Keskeisiä periaatteita Itävallan ympäristölainsäädännössä ovat muun muassa ennalta ehkäisyn periaate, varovaisuusperiaate sekä aiheuttaja maksaa -periaate. Liittovaltion perustuslaki (*Bundes-Verfassungsgesetz*, B-VG) ei sisällä varsinaista oikeutta ympäristönsuojeluun (ympäristöperusoikeutta), mutta Itävalta tunnustaa ympäristönsuojelun valtion tavoitepäätöksessä, johon sisältyy erityisesti ilman, veden ja maaperän suojeleminen sekä melun aiheuttamien häiriöiden ehkäiseminen. Päätöslauselma on vahvistettu liittovaltion perustuslaintasoisessa laissa kestävydestä, eläinsuojelusta, kokonaisvaltaisesta ympäristönsuojelusta, vesi- ja elintarviketurvallisuudesta sekä tutkimuksesta (*BVG über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung*), joka on toimeksianto kaikille valtion lainsäädännöllisille, hallinnollisille ja oikeudellisille elimille ryhtyä toimiin ympäristönsuojelun ja kestävä kehityksen edistämiseksi.<sup>169</sup> Päätöslauselmalla on siis luotu perustuslain tasoinen ohjelmallinen normi (eräänlainen ns. perustuslaillinen toimeksianto), jolla voi olla merkitystä punnittaessa ja tasapainotettaessa intressejä päätöksenteossa ja tuomioistuimissa, vaikka säännös itsessään ei suoraan perusta yksilöille oikeudellisesti täytäntöön pantavia oikeuksia.<sup>170</sup>

Itävallassa ei ole yhtä yleistä ympäristövastuun perustavaa säädöstä, vaan julkis-oikeudellisen ympäristövastuun perustavia normeja on eri yhteyksissä ympäristönsuojelun sektorilainsäädännössä. Ympäristönsuojelun kannalta merkityksellinen on myös elinkeinotoiminnan harjoittamista koskeva *Gewerbeordnung* (GewO), joka

168 Ks. *Umweltanwaltschaften Österreichs*, internet-lähde (viitattu 26.6.23) [umweltanwaltschaft.gv.at/de/wir-ueber-uns](https://umweltanwaltschaft.gv.at/de/wir-ueber-uns)

169 *International Comparative Legal Guides – Environment & Climate Change Laws and Regulations Austria 2023*, internet-lähde (viitattu 26.6.23) [iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/austria](https://iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/austria)

170 *European Justice, Access to justice on environmental matters – Austria*, internet-lähde (viitattu 1.8.2023) [e-justice.europa.eu/300/EN/access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters?AUSTRIA&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1](https://e-justice.europa.eu/300/EN/access_to_justice_in_environmental_matters?AUSTRIA&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1)

sisältää esimerkiksi teollisuusonnettomuuksien torjuntaa koskevan, EU:n Seveso III -direktiivin täytäntöönpanevan sääntelyn (GewO, luku 8). Liittovaltion tasolla keskeisiä ympäristösäädöksiä ovat myös ilmansuojelulaki (*Immissionsschutzgesetz-Luft*, IG-L) sekä vesi(talous)laki (*Wasserrechtsgesetz*, WRG). Toimialakohtaista erityissääntelyä on annettu myös muun muassa kemikaalilaissa (*Chemikaliengesetz*, ChemG), kaivannaislaissa (*Mineralrohstoffgesetz*, MinroG) sekä ydinvastuulaissa (*Atomhaftungsgesetz*, AtomHG 1999). Osavaltioiden tasolla ympäristölainsäädännössä on vaihtelevuutta sisällössä ja myös lakien nimet ovat osavaltioittain erilaisia.<sup>171</sup>

Liittovaltion tasolla jätteiden käsittelyn ja jätehuollon järjestämisen kannalta keskeinen säädös Itävallassa on liittovaltion jätelaki (*Abfallwirtschaftsgesetz*, AWG), jolla on pantu täytäntöön EU:n jätepuitedirektiivi 2008/98/EY ja jossa säädetään jätteiden keräystä, käsittelyä, varastointia ja kuljetusta koskevista velvoitteista.<sup>172</sup> Jätteen käsittelyn tarve palautuu AWG 1 §:n 3 momentissa kuvatun yleisen ympäristöedun suojaamisen tarpeeseen. Tältä pohjalta jäte on AWG 2 §:ssä määritelty irtaimeksi omaisuudeksi (*bewegliche Sachen*), jonka haltija aikoo hävittää tai on hävittänyt tai jonka kerääminen ja käsittely jätteenä on yleisen edun vuoksi tarpeen. Liittovaltion jätelaissa jätteen määritelmä poikkeaa siis jonkin verran jätedirektiivin määritelmästä. Jätteen haltija (*Abfallbesitzer*) on AWG 6 §:ssä määritelty jätepuitedirektiivin valossa jätteen tuottajaksi (*Abfallerzeuger*) tai jokaiseksi henkilöksi (*jede Person*), jonka hallussa jäte on. AWG 15 §:n 1 momentissa säädetään yleisistä periaatteista, joita jätteen haltijan on noudatettava jätettä käsitellessään. AWG 15 §:n 5a momentissa haltijan velvoitteita on täsmennetty siten, että jätteen haltijan velvollisuutena on luovuttaa jäte vain sellaiselle taholle, jolla on lupa kyseisen jätteen käsittelyyn sekä antaa toimeksiannoksi nimenomaisesti jätteen ympäristön kannalta säästävää käsittelyä. AWG 24 a ja 25 a §:ssä säädetään jätteen käsittelyn ja keräyksen luvanvaraisuudesta ja luvan edellytyksistä.<sup>173</sup> Jätelain 8 luvussa säädetään valvonnasta ja viranomaisen määräyksistä lain mukaisiin toimiin. Jos jätettä ei käsitellä jätelain ja sen nojalla annettujen asetusten mukaisesti tai jos jätteen vaaraton käsittely on yleisen ympäristöedun (AWG 1 §:n 3 momentti) suojaamiseksi tarpeen, on toimivaltaisen viranomaisen kehotettava vastuutahoa ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin

171 The Legal 500 Country Comparative Guides 2023 – Austria, Environment, s. 2.

172 International Comparative Legal Guides – Environment & Climate Change Laws and Regulations – Austria 2023, internet-lähde (viitattu 26.6.23) [iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/austria](https://www.iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/austria)

173 Jätteiden käsittelyssä on noudatettava lukuisia muita (erityisesti asetustasoisia) säädöksiä, kuten jäteluetteloasetusta (*Abfallverzeichnisverordnung*), pakkausasetusta (*Verpackungsverordnung*) ja kaatopaikka-asetusta (*Deponieverordnung*). The Legal 500 Country Comparative Guides 2023 – Austria, Environment, s. 5.

tai kiellettävä lainvastainen toiminta (AWG 73 §:n 1 momentti). Välittömän vaaran uhatessa viranomaisen on tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin suoraan ja perittävä aiheutuneet kustannukset viipymättä takaisin vastuutaholta (AWG 73 §:n 2 momentti). Liittovaltion jätelain lisäksi jätteiden ehkäisemisestä ja käsittelystä on säädetty myös osavaltioiden tasolla.

Toinen Itävallassa liittovaltion tasolla keskeinen ympäristövastuun perustuva sääädös on vesilaki (*Wasserrechtsgesetz, WRG*), johon myös pilaantuneen maaperän kunnostamisvastuu perustuu. Vesilaki edellyttää, että jokainen, jonka laitokset, toimenpiteet tai laiminlyönnit voivat vaikuttaa vesistöön, huolehtii siitä, että laitokset rakennetaan ja pidetään asianmukaisesti kunnossa sekä käyttäytyy siten, että lain ja sen nojalla annettujen määräysten vastainen vesien pilaantuminen vältetään (WRG 31 §:n 1 momentti). Lain vastaisella toiminnalla ympäristön pilaantumista aiheuttanut taho on vastuussa toimenpiteistä, joilla pilaantumisesta ihmisten terveydelle tai ympäristölle aiheutuva vaara eliminoidaan (WRG 138 §:n 1 momentti). Toimivaltainen viranomainen voi yleistä etua suojatakseen antaa määräyksen tällaisen vaaran poistamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä taikka teettää työn pilaantumisesta vastuullisen tahon kustannuksella. Kiireellisissä tilanteissa viranomaisen tulee ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimiin välittömän pilaantumisen vaaran poistamiseksi, mukaan lukien toimenpiteiden suorittaminen vastuutahon lukuun, jolloin kustannukset on viipymättä perittävä takaisin (WRG 138 §:n 3 momentti).

Itävallan niin kutsutussa ympäristövastuulaisissa (*Bundes-Umwelthaftungsgesetz, B-UHG*) on puolestaan säädetty vesille ja maaperälle aiheutuvia vahinkoja koskeva toiminnanharjoittajan (*Betreiber*) vastuusta. Ympäristövastuulailla on pääosin pantu täytäntöön ympäristövastuudirektiivi, joskin osa täytäntöönpanosäännöksistä (suojeltaville lajeille ja luontotyypeille sekä maaperälle aiheutuvien vahinkojen osalta) on annettu osavaltioiden tasolla.<sup>174</sup> Ympäristövastuulakia sovelletaan vain sen voimaantulon eli 20 päivänä kesäkuuta 2009 jälkeen tapahtuneisiin vahinkoihin, joiden haittavaikutukset ovat direktiivissä tarkoitettulla tavalla ”merkittäviä”. Ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanon seurantatietojen perusteella tämän vastuusääntelyn soveltaminen onkin ollut toistaiseksi hyvin vähäistä Itävallassa.<sup>175</sup> B-UHG 4 §:n 5 momentissa toiminnanharjoittajalla (*Betreiber*) tarkoitetaan jokaista

174 Implementation of the Environmental Liability Directive. Austria – Country fiche 2019, s. 2.

175 Implementation of the Environmental Liability Directive. Austria – Country fiche 2019, s. 13. Täytäntöönpanojen seurannassa Itävallasta ei ole raportoitu yhtäkään ympäristövastuudirektiivin mukaista vahinkotapausta.

luonnollista henkilöä tai yksityis- tai julkisoikeudellista oikeushenkilöä, joka harjoittaa ammatillista toimintaa tai päättää siitä – yksin tai avustajien avulla – mukaan lukien toimiluvan tai luvan haltija sekä toiminnan rekisteröijä tai ilmoittaja.

Huomionarvoista on, että ympäristövastuudirektiivissä säädetyn lisäksi Itävallassa on kansallisesti säädetty tietyn edellytyksin kiinteistön omistajan toissijaisesta vastuusta: jos toimintaa ei enää harjoiteta eikä aiempaa toiminnanharjoittajaa enää tavoiteta, voidaan vastuuseen asettaa sen kiinteistön omistaja (tai mahdollinen osaomistaja), josta vahinko on peräisin, jos tämä on antanut suostumuksensa vahinkoa aiheuttaneille laitteistoille tai toiminnalle tai sallinut niiden toteuttamisen ryhtymättä kohtuullisiin suojatoimenpiteisiin. Lain 5–6 §:ssä on ympäristövastuudirektiiviä (artiklat 5–6) mukaillen säädetty toiminnanharjoittajan velvollisuuksista vahinkoa ehkäiseviin ja korjaaviin toimenpiteisiin sekä viranomaisten toimivaltuuksista määrätä toiminnanharjoittaja suorittamaan kyseiset toimenpiteet. Viranomainen voi ryhtyä ehkäiseviin toimenpiteisiin myös itse, jolloin kustannukset on viipymättä perittävä takaisin vastuulliselta toiminnanharjoittajalta.<sup>176</sup>

Sektorilakeihin sisältyvien täytäntöönpanosäännösten lisäksi ympäristöviranomaisten käytössä olevista pakkokeinoista säädetään kokoavasti nk. hallinnollista toimenpanoa koskevassa laissa (*Verwaltungsvollstreckungsgesetz, VVG*). Esimerkiksi laiminlyötyjen veloitteiden teettämisestä (*Ersatzvornahme*) säädetään VVG 4 §:ssä. Tässä suhteessa Itävallan erityispiirteenä on, että viranomainen voi määrätä vastuutahon maksamaan teettämiskustannuksia vastaavan summan jo ennen teettämistoimenpiteisiin ryhtymistä (*Vorauszahlung*). Kun toimenpiteet on teetetty, voi viranomainen kuitata teettämisen kustannukset tästä summasta (VVG 4.2 §). Kyse on siis eräänlaisesta teettämiskustannuksia varten vaadittavasta talletusmuotoisesta vakuudesta.<sup>177</sup>

176 Itävallan ympäristöministeriö, Bundes-Umwelthaftungsgesetz, internet-lähde (viitattu 1.11.2023) [www.bmk.gv.at](http://www.bmk.gv.at)

177 Ks. hallinnon (Bundeskanzleramt) internet-sivuilla tarjotut pohjadokumentit (Verwaltungsformulare), internet-lähde (viitattu 1.8.2023) [www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/verfassung/verwaltungsformulare.html](http://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/verfassung/verwaltungsformulare.html)

Kolmansien vireillepano- ja muutoksenhakuoikeuksista on säädetty edellä kuvatuissa ympäristölainsäädännön sektorilaeissa (mm. AWG, WRG, B-UHG).<sup>178</sup> Itävallassa huomionarvoinen instituutio on myös nk. ympäristöasiamies (*Umweltanwaltschaft*), jotka käyttävät ympäristön puolesta puhevaltaa kussakin osavaltiossa. Tässä roolissaan ympäristöasiamies toimii myös keskeisenä yhteyspisteenä ympäristöongelmia havaitseville kansalaisille.

Muutoksenhaku ympäristöasioissa riippuu liittovaltion ja osavaltioiden välisestä toimivallanjaosta. Lähtökohtaisesti kyse on hallinto-oikeudellisista menettelyistä, joita koskeva muutoksenhaku tapahtuu näin joko liittovaltion hallintotuomioistuimeen (*Bundesverwaltungsgericht*) tai osavaltion hallintotuomioistuimeen (*Landesverwaltungsgerichte*). Ylimpinä muutoksenhakuasteina ovat korkein hallinto-oikeus (*Verwaltungsgerichtshof, VwGH*) sekä perustuslakituomioistuin (*Verfassungsgerichtshof*).<sup>179</sup>

## 2.2 Julkisoikeudellisten ympäristövastuiden käsittely konkurssitilanteissa

### 2.2.1 Lähtökohdat

Tehdyn selvityksen perusteella Itävallan ympäristö- ja konkurssioikeudessa ei ole toteutettu nimenomaista konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta määrittelevää, laintasoista sääntelyratkaisua. Ympäristöhallinnon taholta konkurssitilanteisiin varautumisessa on korostettu erityisesti ympäristölainsäädännön vakuussäätelyä.<sup>180</sup> Lisäksi yksittäinen maininta vastuutahon konkurssista sisältyy myös jätteen tuottajavastuuta ja tuottajayhteisöjä koskeviin säännöksiin: AWG 29 b §:ssä säädetään kotitalouksien pakkausjätteiden keräys- ja hyödyntämisyjärjestelmistä ja niiden markkinaosuuksista keräysluokittain. Tällaisen toimijan

178 Osavaltiotasolla keskeisiä ovat myös muun muassa eri luonnonsuojelulakien vireillepano- ja muutoksenhakuoikeudet. Ks. European Justice, Access to justice on environmental matters – Austria, internet-lähde (viitattu 1.8.2023) [e-justice.europa.eu/300/EN/access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters?AUSTRIA&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1](https://e-justice.europa.eu/300/EN/access_to_justice_in_environmental_matters?AUSTRIA&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1)

179 Yleinen kuvaus Itävallan oikeuslaitoksesta sekä hallintotuomioistuinten toiminnasta, internet-lähde (viitattu 22.3.23) [www.oesterreich.gv.at/themen/dokumente\\_und\\_recht/verwaltungsgerichtsbarkeit.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/dokumente_und_recht/verwaltungsgerichtsbarkeit.html)

180 Hankkeen yhteydessä sähköpostitse tehtyyn tutkimuskyselyyn Itävallan ympäristöministeriöstä saadut vastaukset (23.6.2023).

maksukyvyttömyystilanteissa viranomaisen on välittömästi laskettava ja julkaistavat uudet markkinaosuudet. Tämä koskee soveltuvin osin myös kaupallisten pakkausten keräys- ja hyödyntämisyjärjestelmiä (AWG 29 d §).

Julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden varsinaista asemaa ja kohdentumista konkurssitilanteissa kyseinen sääntely ei kuitenkaan tyhjentävästi määritä, vaan näiltä osin oikeustila on kehittynyt oikeuskäytännössä. Itävallassa julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden asemaan on otettu kantaa hallintotuomioistuinten (erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden, *Verwaltungsgerichtshof*, VwGH) sekä yleisten (siviili- ja rikosoikeudellisten) tuomioistuinten (erityisesti Itävallan korkeimman oikeuden, *Oberste Gerichtshof*, OGH) oikeuskäytännössä. Oikeuskäytäntö on pääosin aiemman konkurssilain (KO) ajalta, mutta kuitenkin edelleen ajankohtaista, sillä sääntely on olennaisilta osiltaan edelleen samankaltaista.<sup>181</sup> Lisäksi myös oikeuskirjallisuudessa on otettu kantaa julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kohteluun konkurssissa ja osana velkojien maksunsaantijärjestystä.

## 2.2.2 Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen

Itävallan oikeuskäytännössä julkisoikeudellinen ympäristövastuu konkurssissa on hahmotettu hiukan eri tavoin riippuen siitä, onko kysymystä käsitelty hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta ja ympäristölainsäädäntöön tukeutuen vai siviilioikeuden näkökulmasta ja konkurssilainsäädäntöön tukeutuen. Hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta Itävallassa näyttäisi olevan lähtökohtana, että ympäristösääntelyn konkurssivelalliselle asettamat velvoitteet säilyvät voimassa ja sitovat maksukyvyttömyysmenettelyn alkamisen jälkeen velallisyrittästä. Velallisyrittästä ainakin hallinto-oikeudellisessa mielessä edustaa konkurssimenettelyn aikana pesänhoitaja. Taustalla on ajatus, että konkurssin alettua konkurssipesän pesänhoitaja ottaa hoitaakseen kaikki pesän omaisuuteen liittyvät velvoitteet. Jos omaisuus, johon julkisoikeudelliset velvoitteet vaikuttavat, kuuluu konkurssipesään, julkisoikeudellinen vastuu ulottuu myös konkurssipesän pesänhoitajaan, josta tässä asemassaan tulee hallintomenettelyn osapuoli ja viranomaispäätösten vastaanottaja.<sup>182</sup> Nämä lähtökohdat ilmenevät korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista VwGH 96/07/0071 (annettu 23.5.1996) sekä VwGH 99/07/0104 (annettu 18.9.2002). Kummassakin ratkaisussa korkein hallinto-oikeus hylkäsi pesänhoitajan valituksen:

181 Hankkeen yhteydessä sähköpostitse tehtyyn tutkimuskyselyyn Itävallan ympäristöministeriöstä saadut vastaukset (23.6.2023) ja Wienin yliopistosta (*Rechtswissenschaftliche Fakultät*) saadut vastaukset (15.10.2023).

182 Lexology GTDT, Restructuring & Insolvency – Austria, 25.7.2023 päivätty versio, s. 31.

Asiassa VwGH 96/07/0071 oli kyse olosuhteista, joissa konkurssiin asetetun yrityksen hallitsemalla kiinteistöllä oli varastoitu jätelain vastaisesti vaarallista jätettä. Toimivaltainen viranomaisena oli antanut pesänhoitajalle määräyksen huolehtia jätehuoltolaissa (1990) tarkoitetuista vaarallisista jätteistä ko. lain säännösten mukaisesti ja määräyksessä tarkennetulla tavalla. Määräys koski muun muassa alueella varastoitua jäteöljyä. Pesänhoitaja esitti valituksessaan, ettei konkurssipesä ollut oikeudellisesti kykenevä noudattamaan määräystä ja että määräystä tulisi ennemmin käsitellä ei-rahamääräisenä velvoitteena, joka konkurssissa muunnetaan rahamääräiseksi saatavaksi. Pesänhoitaja katsoi, että muutoin määräyksen noudattaminen ja tämän mukainen jätehuoltokustannuksista vastaaminen merkitsisi oikeudetonta etuoikeutta muihin velkojiin nähden.

Itävallan korkein hallinto-oikeus (VwGH) ei hyväksynyt pesänhoitajan esittämää kohtelua, vaan katsoi, että jätelain mukainen määräys, jossa veloitetuksi nimitetty yritys on asetettu konkurssiin, koskee kokonaisuudessaan tämän yrityksen konkurssimenettelyn kohteena olevaa omaisuutta, koska tämän määräyksen täyttäminen vähentää konkurssipesää aiheutuneiden kustannusten vuoksi (*weil die Erfüllung dieses Auftrages auf Grund der dadurch entstehenden Kosten die Konkursmasse vermindert*). Määräys ei sido pesänhoitajaa suoraan, vaan konkurssipesän edustajana. Konkurssimenettelyn aloittaminen konkurssivelallisen omaisuuden selvittämiseksi ja jakamiseksi ei ollut este konkurssipesää koskevalle hallintomenettelylle, jossa konkurssipesää edustaa pesänhoitaja. Tuomioistuimen mukaan hallintomenettelyä ei myöskään estänyt konkurssilain säännös ei-rahamääräisten "saatavien" käsittelystä konkurssissa, sillä viranomaisen määräys ei ollut mainitussa laissa tarkoitettu saatava, vaan pikemminkin täytäntöönpanomääräys. Lisäksi ratkaisussa on kiinnitetty huomiota täytäntöönpanomääräyksen määräaikoihin. Ratkaisun lopputulemana on, että siinä esitetyt seikat osoittavat, ettei pesänhoitajan oikeutta ole loukattu ja että valitus oli täten hylättävä.

Toisessa asiassa VwGH 99/07/0104 oli kyse olosuhteista, joissa asfaltin ja betonin purkumateriaalien väliaikaista varastoimista vuokraamallaan kiinteistöllä harjoittanut yhtiö oli asetettu konkurssiin. Konkurssin alkamisen jälkeen ympäristöviranomaisena oli velvoittanut yhtiön poistamaan kiinteistöllä sijainneet säiliöt ja muut jätemateriaalit. Määräyksen perusteena oli vesilain säännös lainvastaisen tilan oikaisemisesta (WRG 138 §). Pesänhoitaja valitti viranomaispäätöksestä ja vastusti sen täytäntöönpanoa. Pesänhoitaja vetosi muun muassa siihen, että konkurssin alettua yhtiön liiketoiminta oli lopetettu. Pesänhoitaja katsoi, että päätöksessä tarkoitettuihin toimenpiteisiin liittyviin kustannuksiin tulisi suhtautua konkurssivelkoina eikä pesän



massavelkoina. Lisäksi pesänhoitaja vetosi siihen, että konkurssipesä oli irtautunut kiinteistöä koskevasta vuokrasopimuksesta ja että määräysten oikeana kohteena tuli täten pitää kiinteistönomistajia konkurssipesän sijasta.

Itävallan korkein hallinto-oikeus (VwGH) ei hyväksynyt näitä pesänhoitajan esittämiä näkökohtia, vaan hylkäsi valituksen. Tätä päätöstä tuomioistuin perusteli ensinnäkin sillä, ettei konkurssin alkaminen lähtökohtaisesti lakautta velallisen yhtiön oikeuskelpoisuutta, vaan aiheuttaa pikemminkin vain sen, ettei velallinen voi määrätä omaisuudesta, joka on poistettu tämän vapaasta käytöstään konkurssiin asettamisen seurauksena, eikä näin ollen voi myöskään ryhtyä toimenpiteisiin tältä osin. Tuomioistuimen mukaan konkurssiin asettaminen ei siis estänyt velallisyriksen omaisuuteen kohdistuvaa hallintomenettelyä eikä näin vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan antaa hallinnollisia määräyksiä.

Edelleen myöskään se, että asianomaista kiinteistöä koskenut yksityisoikeudellinen vuokrasuhde oli purkautunut tai että velallisyriksen toimintaa ei ollut jatkettu, ei tehnyt hallinnollista määrystä lainvastaiseksi, sillä WRG 138 §:n mukainen määräys ei millään tavoin edellyttänyt tällaisten seikkojen käsillä oloa. Myöskään sille, että konkurssipesällä ei ollut tarvittavaa ammattitaitoista henkilöstöä tai taloudellisia edellytyksiä määräyksessä asetetun toimimisvelvoitteen täyttämiseen, ei ratkaisun mukaan tullut antaa asiassa merkitystä, sillä taloudellisia kohtuullisuusnäkökohtia ei lähtökohtaisesti otettu huomioon hallinnollista täytäntöönpanomäärystä annettaessa.

Ratkaisussaan VwGH katsoi niin ikään, ettei WRG 138 §:n mukainen hallinnollinen toimeenpanomääräys rinnastunut konkurssilainsäädännön tarkoittamaksi vaatimukseksi, joka konkurssissa muunnetaan rahamääräiseksi saatavaksi. Tuomioistuimen mukaan kyse oli pikemminkin toimeenpanomääräyksestä, jonka avulla viranomainen voi saavuttaa laissa tavoitellun tilan, tarvittaessa hallinnollisia pakkokeinoja käyttämällä.

Kyseisten ratkaisujen valossa velallisen konkurssi ei siis lähtökohtaisesti estä hallinnollisen täytäntöönpanomääräyksen osoittamista velallisyrikselle, jonka omaisuutta konkurssin aikana hallinnoi pesänhoitaja.<sup>183</sup> Viranomaisen hallinnollisia määräyksiä ei olla nähty konkurssilaisissa tarkoitettuina saatavina (*Forderung*), vaan

183 Ks. myös Lexology GTDT, Restructuring & Insolvency – Austria, 25.7.2023 päivätty versio, s. 31.

pikemminkin laissa säädettyjä velvoitteita konkretisoivina määräyksinä, joiden tarkoituksena on antaa viranomaiselle mahdollisuus saattaa laissa tarkoitettu tilanne kuntoon tarvittaessa hallinnollisia pakkokeinoja käyttämällä. Tällöin myöskään ympäristöongelman syntyajankohdalle (suhteessa konkurssin alkamiseen) ei ole annettu määräyksiä kohdennettaessa erityistä merkitystä. Hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta nämä linjaukset on tulkittavissa siten, että konkurssipesää edustava pesänhoitaja olisi velallisyriksen edustajana lähtökohtaisesti vastuussa julkisoikeudellisten velvoitteiden täyttämistä.<sup>184</sup> Ratkaisuisaan VwGH on kuitenkin pidättäytynyt ottamasta tarkemmin kantaa siihen, millainen asema toimimisvelvollisuuden täyttämisen kustannuksilla on konkurssin näkökulmasta. Näitä seikkoja on käsitelty sen sijaan Itävallan korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä ja erityisesti ratkaisussa (OGH) ratkaisu 8 Ob 155/03g (annettu 26.2.2004). Asiallisesti tapauksessa oli kyse viranomaiselle teettämisestä aiheutuneiden kustannusten kohtelusta, eli jäljempänä tarkasteltavasta kustannuskorvausvastuusta. Kyseisessä ratkaisussa korkein oikeus hylkäsi viranomaisen (Wienin kaupunki) valituksen:

Tapauksessa konkurssivelallinen, kierrätysyritys, oli varastoinut vuokraamallaan kiinteistöllä monen tyyppistä jätettä. Ympäristöviranomaisen oli määrännyt yhtiön poistamaan jätteet. Velallisyriksen tultua asetetuksi konkurssiin, ympäristöviranomaisen oli kohdistanut määräyksen myös pesänhoitajaan ja myöhemmin liittänyt pesänhoitajalle osoitettuun täytäntöönpanomääräyksen uhan, että tarvittavat toimenpiteet teetetään konkurssipesän lukuun. Pesänhoitaja oli tämän jälkeen ilmoittanut, että (ilmeisesti varojen puutteen vuoksi) tämä ei pysty noudattamaan määräystä. Kun toimia ei ollut suoritettu, oli viranomaisen lopulta teettänyt toimenpiteet. Tältä pohjalta keskeinen korkeimmassa oikeudessa käsiteltävä kysymys koski sitä, että oliko viranomaiselle teettämisestä aiheutuneita kustannuksia pidettävä pesän massavelkana vai konkurssivelkana.

Korkein oikeus lähti perusteluissaan siitä, että viranomaisen täytäntöönpanovaatimuksia, jotka olivat olemassa ja joiden oikeusperusta oli syntynyt ennen konkurssimenettelyn aloittamista, oli pidettävä konkurssilaissa tarkoitettuina jo ennen konkurssimenettelyn aloittamista syntyneinä vaatimuksina. Näin teettämisen kustannukset kuuluivat siis konkurssilaissa tarkoitettuihin konkurssisaataviin. Perusteluissaan tuomioistuin on myös ilmaissut, että tämän näkökohdan tulisi päteä lähtökohtaisesti kaikkiin tapauksiin,

---

184 Hankkeen yhteydessä tehtyyn tutkimuskyselyyn Wienin yliopistosta (*Rechtswissenschaftliche Fakultät*) 15.10.2023 sähköpostitse saadut vastaukset; ks. myös Lexology GTDT, Restructuring & Insolvency – Austria, 25.7.2023 päivätty versio, s. 31.

joissa ympäristölle haitallinen tapahtuma on tapahtunut ennen konkurssimenettelyn aloittamista eikä ympäristöhaitta ole lisääntynyt tai muuta (uutta) vaaraa (*(neue) Gefahr*) ole syntynyt konkurssimenettelyn aloittamisen jälkeen.

Lopputulemanaan Itävallan korkein oikeus katsoi, että viranomaiselle toimenpiteiden teettämisestä koituneet kustannukset oli luokiteltava konkurssilainsäädännössä (KO 51.1 §) tarkoitetuksi konkurssivelaksi.

Kyseisessä ratkaisussa korkein oikeus piti siis lähtökohtanaan, että saatavien asema konkurssissa tuli ratkaista nimenomaisesti konkurssioikeuden piirissä. Ratkaisun perusteluissa korkein oikeus on myös ilmaissut, että siinä määrin kuin korkein hallinto-oikeus (*Verwaltungsgerichtshof*) on mahdollisesti asiassa eri mieltä, ei korkein oikeus jaa tällaista käsitystä (*[s]oweit der Verwaltungsgerichtshof von einer anderen Rechtsauffassung ausgeht, wird sie daher vom Obersten Gerichtshof nicht geteilt*). Toisaalta korkein oikeus on samassa yhteydessä katsonut, että hallintotuomioistuinten oikeuskäytännössä käsitelty kysymys siitä, voidaanko ympäristölainsäädännön mukainen (esim. jätehuoltotoimenpiteisiin velvoittava) toimeenpanomääräys antaa myös pesänhoitajaa kohtaan, on sinänsä eri asia kuin kysymys teettämiskustannusten luokittelusta joko massa- tai konkurssisaataviksi.

Korkeimman oikeuden tulkintalinjan taustalla vaikuttaa osaltaan maan oikeustieteessä ja oikeuskäytännössä vallitseva siviili- ja konkurssioikeudellinen näkökulma, jossa konkurssipesän ja pesänhoitajan toimimisvelvollisuus on hahmotettu eräänlaisena ”luontoissuorituksena”. Toimimisvelvollisuuden täyttämistä koituvat kustannukset voivat tällöin olla konkurssipesän massavelkaa joko InsO 46 §:n 1, 2 tai 5 momentin nojalla.<sup>185</sup> Siviili- ja konkurssioikeuden näkökulmasta toimimisvelvollisuus tässä merkityksessään (eli jossa sen laiminlyönnin seurauksena viranomaisen toteuttamien toimien kustannukset olisivat pesän massavelkaa), voi tulla kyseeseen lähtökohtaisesti vain niiltä osin, kun kyse on konkurssin alkamisen jälkeen syntyneistä ympäristöhaitoista (tilanteista vaikutuksineen). Tätä ennen aiheutuneita kustannuksia on pidetty InsO 51 §:n mukaisesti konkurssisaatavina.<sup>186</sup>

Kokoavasti toimimisvelvollisuuden kohdentumisesta Itävallassa voidaan näin todeta seuraavaa. Konkurssin alkaminen Itävallassa ei estä ympäristövastuun täytäntöönpanomenettelyjen kohdentamista konkurssivelalliseen, jota konkurssin aikana edustaa pesänhoitaja. Konkurssipesää pidetään kuitenkin velalliseen nähden erillisenä tahona siten, että täytäntöönpanomääräysten asema

185 Nunner 1998, s. 34.

186 Nunner 1998, s. 80 ss.

velkojen maksunsaantijärjestyksessä ratkaistaan korkeimman oikeuden ratkaisussa (8 Ob 155/03g) tarkoitetulla tavalla konkurssioikeuden periaatteiden mukaisesti.<sup>187</sup> Konkurssipesän toimimisvelvollisuuden ja siihen liittyvän kustannusten kohtelun kannalta ratkaisevaksi tekijäksi nousee Itävallassa täten kysymys siitä, onko ympäristölle merkityksenkäs tapahtuma aiheutunut ennen konkurssin alkamista vai aiheutuuko myös konkurssin alkamisen jälkeen pesään kuuluvasta omaisuudesta uutta haittaa tai vaaraa ympäristölle. Jos tällaista haitan tai vaaran lisääntymistä on tapahtunut konkurssin alkamisen jälkeen, haitan poistamisen kustannukset käsitellään massavelkoina. Jos tällaista haitan lisääntymistä ei taas ole tapahtunut, on kustannuksia pidettävä lähtökohtaisesti tavallisina konkurssivelkoina.<sup>188</sup> Korkeimman tuomioistuimen ratkaisussa on viitattu ympäristöhaitan ja vaaran ohella yleisesti ”ympäristön kuormituksen lisääntymiseen tai muuttumiseen” (*Vergrößerung oder Veränderung des umweltwidrigen*), mikä ei suoranaisesti vaikuta rajaavan vastuuta vain esimerkiksi akuutteihin vaaratilanteisiin. Selvityksen yhteydessä ei kuitenkaan ole ilmennyt oikeuskäytäntöä tai muita linjauksia, joissa tällaisen lisääntyvän haitan tai vaaran astetta olisi erityisesti täsmennetty. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että esimerkiksi pelkästään konkurssipesään kuuluvalla alueella jääneet jätteet eivät korkeimman oikeuden oikeuskäytännön mukaan ole perustaneet konkurssipesälle massavelkaista jätehuoltovastuuta, vaan tällainen vastuu edellyttää jonkinasteista jätteistä aiheutuvaa ympäristön pilaantumisen vaaraan tai riskin lisääntymistä konkurssin aikana.

Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin esitetty myös oikeuskäytännön linjausten kanssa vastakkaisia näkemyksiä.<sup>189</sup> Tällaisia näkemyksiä ei ole perusteltu yksin ympäristönsuojelunäkökohdilla, vaan myös velkojia hyödyttävällä omaisuuden arvonnousulla.<sup>190</sup>

---

187 Hankkeessa tehtyyn tutkimuskyselyyn Itävallan ympäristöministeriöstä 23.6.2023 sekä Wienin yliopistosta (*Rechtswissenschaftliche Fakultät*) 15.10.2023 sähköpostitse saadut vastaukset.

188 Hankkeen yhteydessä tehtyyn tutkimuskyselyyn Wienin yliopistosta (*Rechtswissenschaftliche Fakultät*) 15.10.2023 sähköpostitse saadut vastaukset.

189 Esimerkiksi *Wagner* on kritisoinut korkeimman oikeuden linjauksia ilmeisen ristiriitaisina ympäristönsuojelulain tarkoituksen ja tavoitteiden valossa ja pitänyt perustelumpana tulkintaa, jossa ympäristölainsäädännön mukaisen toimimisvelvollisuuden täyttämisen kustannukset olisivat lähtökohtaisesti massavelkaa. Ks. esim. Ferdinand Kerschner & Erika Wagner, *Kosten einer nach Konkurseröffnung durchgeführten Ersatzvornahme (Müllbeseitigungskosten)* 1.7.2004.

190 Hankkeen yhteydessä tehtyyn tutkimuskyselyyn Wienin yliopistosta (*Rechtswissenschaftliche Fakultät*) 15.10.2023 sähköpostitse saadut vastaukset.

### 2.2.3 Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu

Jos ympäristölainsäädännön nojalla velvoitettu taho on laiminlyönyt vastuunsa täyttämisen, ympäristöviranomaisen voi itse ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin ja periä tästä koituneita kustannuksia takaisin vastuutaholta. Tällöin kyse on viranomaisen kustannuskorvausvaatimuksesta konkurssissa.

Kuten edellä on kuvattu, Itävallassa julkisoikeudellista ympäristövastuuta on lähestytty hiukan eri tavoin yhtäältä hallinto-oikeudellisessa ja toisaalta yleisten tuomioistuinten oikeuskäytännössä. Hallinto-oikeudellisessa oikeuskäytännössä on pidetty lähtökohtana, että hallinnollisia määräyksiä on voitava kohdentaa myös konkurssin aikana velalliseen ja tätä hallinnollisessa mielessä edustavaan pesänhoitajaan. Hallintotuomioistuimet eivät kuitenkaan ole varsinaisesti ottaneet kantaa konkurssivelallisuuden ja pesänhoitajalle osoitetun toimimisvelvollisuuden kustannuksiin ja tähän liittyviin teettämiskustannuksiin.

Sen sijaan kustannusten kohtelua konkurssissa on käsitelty Itävallan korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä, erityisesti edellä kuvatussa ratkaisussa 8 Ob 155/03g. Kuten edellä on todettu, kyseisessä ratkaisussa korkein oikeus on linjannut, että saatavien asema konkurssissa tulisi ratkaista nimenomaisesti konkurssioikeuden piirissä. Tältä pohjalta korkein oikeus on lähestynyt teettämiskustannuksia nimenomaisesti konkurssilainsäädännön tarkoittamina saatavina, joiden kohtelun kannalta ratkaisevaa on saatavan perusteena olevan ympäristöhaitan syntyajankohta suhteessa konkurssiin tai paheneminen konkurssin aikana. Kokoavasti kustannuskorvausvaatimusten kohtelusta voidaan täten todeta seuraavaa.

Jos ympäristön kannalta haitallinen tapahtuma on tapahtunut ennen konkurssimenettelyn aloittamista ja viranomaisen on teettänyt tarvittavat toimenpiteet ennen konkurssimenettelyn aloittamista, ovat toimenpiteiden kustannukset konkurssivelkaa. Sama pätee myös silloin, jos ympäristön kannalta haitallinen tapahtuma on tapahtunut ennen konkurssimenettelyn aloittamista, mutta teettäminen suoritetaan vasta konkurssin jälkeen. Jos sen sijaan ympäristön kannalta haitallinen tapahtuma sattuu konkurssimenettelyn aloittamisen jälkeen, ovat tapahtuman takia tarvittavien teettämistoimien kustannukset lähtökohtaisesti massavelkaisia. Jos ympäristön tilan huononeminen on alkanut ennen konkurssia ja jatkuu myös konkurssin aikana, voidaan joutua erottamaan toisistaan kustannukset, joita käsitellään konkurssisaatavina ja kustannukset, joita käsitellään massavelkana.

## 2.2.4 Omaisuudesta luopuminen

Itävallassa tunnetaan myös konkurssipesän tietynlainen mahdollisuus omaisuudesta luopumiseen: kuten edellä on kuvattu, velkojatoimikunta voi InsO 119.5 §:n mukaisesti päättää luopua arvoltaan vähäisten tai merkityksettömien omaisuuserien selvittämisestä ja realisoinnista. Tällaisen luopumisen seurauksena velallinen saa hylkästoimen alaisena olevan omaisuuden takaisin vallintaansa, eikä omaisuus kuulu konkurssipesään. Oikeuskäytännössä tällaiselle omaisuudesta luopumiselle on kuitenkin asetettu ympäristölainsäädännöstä aiheutuvia rajoituksia. Tässä keskeinen on Itävallan korkeimman oikeuden ratkaisu OGH 8Ob8/94 (annettu 26.5.1994) (pesänhoitajien valitus hylätty);

Asiassa OGH 8Ob8/94 oli kyse olosuhteista, joissa velallisyhtiö oli asetettu konkurssiin, ja konkurssissa valittiin velkojatoimikunta KO 88 §:n mukaisesti. Velallinen oli ennen konkurssia tehnyt Sveitsin liittovaltion kanssa sopimuksen nk. sotamateriaalin eli miinojen ja niihin liittyvien materiaalien hävittämisestä. Sopimuksessa määriteltiin yksityiskohtaisesti prosessit tällaisen jätteen hävittämiseksi, mukaan lukien tiettyjen räjähteiden jälleenkäsittely ja muiden materiaalien vaarattomaksi tekeminen.

Vaikka velallinen ei ollut täyttänyt sopimusta kokonaisuudessaan, velallinen sai silti sopimuksen mukaisen maksun. Velallisen varastoihin jäi konkurssiin asettamisen jälkeen näitä käytöstä poistettuja nk. sotamateriaaleja. Pesänhoitaja realisoi velallisen omaisuuden myymällä velallisyhtiön liiketoiminnan. Ostaja suostui ottamaan vastattavakseen velallisyhtiön velvoitteista, mukaan lukien näiden materiaalien hävittämistä koskevan sopimuksen mukaiset velvoitteet.

Velkojatoimikunta teki kuitenkin päätöksen, jonka mukaan varastoitu sotamateriaali jätetään myymättä ja se palautuu velallisen hallintaan. Konkurssituomioistuimien oli hyväksynyt velkojatoimikunnan päätöksen, jonka muutoksenhakuasteen tuomioistuimien (*Rechtsanwalt in Graz*) oli kuitenkin sittemmin kumonnut konkurssivelallisen valituksen johdosta.

Tapaukseen antamassaan ratkaisussa Itävallan korkein oikeus (OGH) pysytti valituksenalaisen päätöksen ja hylkäsi pesänhoitajien valituksen. Perusteena tälle OGH on esittänyt erityisesti sen lähtökohdan, että konkurssipesää selvittäessään pesänhoitajan tulee ottaa huomioon omaisuutta koskeva sääntely, kuten ympäristölainsäädännössä asetetut velvoitteet. Pesänhoitajan ei täten tule luopua omaisuudesta siten, että se rikkoo kyseistä omaisuutta koskevia lakisääteisiä velvoitteita. Koska kyseisessä tapauksessa velallisen varastoissa

sijaisi muun muassa vaarallista jättemateriaalia, tuli kyseisessä tapauksessa ottaa huomioon ainakin (vanhemman) jätelain sääntely. Tämä sääntely salli vaarallisen jätteen siirtämisen vain sellaiselle taholle, joka täyttää tällaisen jätteen käsittelyyn laissa liitetyt edellytykset. Tuomioistuin kiinnitti ratkaisussaan huomiota siihen, ettei konkurssin oikeusvaikutusten osittainen kumoaminen omaisuudesta ”luopumalla” useinkaan palauta velallisen aikaisempaa tilaa, vaan velallinen menettää konkurssimenettelyn aloittamisen vuoksi eri laeissa edellytetyt pätevyudet, eikä sillä yleensä ole taloudellisia varoja eikä pesään jääviä liiketiloja ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten täyttämiseksi.

Johtopäätöksensä OGH katsoi, että kun konkurssivelallinen ei selkeästi enää täyttänyt jätelaissa säädettyjä edellytyksiä, ei pesä voinut luovuttaa kyseistä jättemateriaalia velalliselle.

Kyseisessä tapauksessa korkein oikeus ei siis pitänyt jätteistä luopumista hyväksyttävänä, sillä tällainen omaisuuden siirto konkurssivelalliselle olisi ollut vastoin jätelainsäädäntöä. Ratkaisu on ajalta ennen Itävallan EU-jäsenyyttä, eikä kysymystä täten arvioitu varsinaisesti EU-oikeuden valossa. Ratkaisun antamisen ajankohtana (vuonna 1994) Itävallan jätelaki ei sisältänyt jätteen haltijan määritelmää, mutta vaarallisen jätteen haltijalle (*Besitzer gefährlicher Abfälle*) oli asetettu tiettyjä veloituksia. Ratkaisussa OGH on luonnehtinut jätteen haltijan (*Abfallbesitzer*) määritelmää eräänlaiseksi yleisnimitykseksi niille henkilöille ja laitoksille, jotka esiintyvät jätteen tuottajina, kerääjinä tai käsittelijöinä. Erityisesti OGH on todennut, etteivät siviilioikeudelliset esineiden hallintaan ja omistukseen liitetyt tahdonilmaisut (*Besitzwill*, Itävallan siviilikoodi *Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch*, AGBG 309 §) olleet ratkaisevia arvioitaessa asemaa jätteen haltijana. Täten pesänhoitaja (*Masseverwalter*), joka oli oikeutettu luovuttamaan jätteitä sisältävä varasto, oli katsottava ratkaisun ajankohdan aikaisessa jätelaissa tarkoitetuksi vaarallisen jätteen haltijaksi (*[a]uch der Masseverwalter, der über ein Lager gefährlicher Abfälle Verfügungsberechtigt ist, ist daher als Abfallbesitzer im Sinne des § 17 Abs 3 AWG anzusehen*). Kyseisessä ratkaisussa tästä näkökohdasta seurasi kuitenkin lähinnä se, ettei pesänhoitaja voinut toteuttaa konkurssilainsäädännössä tarkoitettua omaisuudesta ”luopumista”; ratkaisussa ei siis varsinaisesti lausuttu siitä, mitä pesänhoitajan tuli ko. jättemateriaaleille tehdä, ts. oliko pesänhoitajalla velvollisuus aktiivisesti huolehtia materiaalien asianmukaisesta jätahuollosta. Kuten edellä on kuvattu, tämäntyyppisiä kysymyksiä Itävallassa on käsitelty hallintotuomioistuinten oikeuskäytännössä.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa antaman oikeusohjeen mukaan omaisuutta ei siis lähtökohtaisesti tule InsO 119.5 §:n nojalla vapauttaa takaisin konkurssivelalliselle silloin, jos tällainen siirto loukkaa omaisuutta koskevia julkisoikeudellisia

ympäristösäännöksiä. Näin ollen julkisoikeudellisen ympäristölainsäädännön säännökset voivat estää ympäristövelvoitteiden rasittamasta, vähäarvoisesta omaisuudesta luopumisen (omaisuuden erottamisen pesästä). Tämän voidaan ajatella olevan linjassa EU:n jätepuitedirektiivin kanssa, sillä ko. direktiivi velvoittaa jäsenvaltiot toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet jätteen hylkäämisen kieltämiseksi.

Selvityksen yhteydessä tehtyyn tutkimuskyselyyn saaduissa vastauksissa on kuitenkin katsottu, ettei kyseisessä tapauksessa olisi vielä aivan tyhjentävästi otettu kantaa siihen, missä määrin pesään kuuluvaa omaisuutta rasittavat julkisoikeudelliset velvoitteet voivat yleensä estää InsO 119.5 §:n mukaisen luopumistoimenpiteen. Tapaus nimittäin koski ainoastaan AWG:n, eikä InsO 119.5 §:n tulkintaa, joten jälkimmäiseltä osin korkeimman oikeuden oikeusohje on merkitykseltään rajallinen.<sup>191</sup> Selvityksessä Itävallassa ei kuitenkaan ole tunnustettu sellaisia yleisiä linjauksia tai rajauksia, joissa olisi yksityiskohtaisesti määritetty reunaehdot sille, missä tilanteissa ja minkä laatuudesta omaisuudesta ”luopuminen” on konkurssissa sallittua. Selvityksen perusteella omaisuudesta ”luopumiselle” ei siis näyttäisi olevan aivan täsmällisiä ja vakiintuneita reunaehtoja ja käytänteitä, eikä oikeustilaa tältä osin voine pitää aivan selvänä.

## 2.2.5 Muut tukevat ohjaukset ja mekanismit (poliittiset, taloudelliset, oikeudelliset)

### Ympäristövakuudet

Konkurssitilanteissa ympäristön hyväksi tarvittavat toimenpiteet on mahdollista rahoittaa realisoimalla niitä varten toiminnanharjoittajalta vaadittu vakuus. Itävallassa vakuus on EU:n ympäristödirektiiveihin pohjautuen asetettava muun muassa kaatopaikkatoiminnan jälkihoidon (AWG 48 §:n 2 momentti) sekä kaivannaisjätealueiden jätehuollon järjestämisen (MinroG 119a §) kustannuksia varten. Lisäksi AWG 29 §:ssä on säädetty jätehuollon tuottajayhteisöltä edellytettävästä vakuudesta (AWG 29 §:n 1 momentin 8 kohta). Kaivostoiminnan osalta MinroG 116 §:ssä on puolestaan säädetty viranomaisen toimivallasta määrätä luvassa, että tiettyjä toiminnan jälkihoidon ja maan pinnan kunnostamistoimenpiteitä varten on asetettava vakuus. Vakuutta ei kuitenkaan tarvitse vaatia, mikäli tarkoitetut toimenpiteet tulevat katetuksi jo jonkin muun säännöksen mukaan.

<sup>191</sup> Hankkeen yhteydessä tehtyyn tutkimuskyselyyn Wienin yliopistosta (*Rechtswissenschaftliche Fakultät*) 15.10.2023 sähköpostitse saadut vastaukset.



Osavaltioiden ympäristönsuojelulainsäädännön, esimerkiksi luonnonsuojelulainsäädännön, mukaan luvassa voidaan tapauskohtaisesti edellyttää vakuutta kattamaan tiettyjen toiminnan johdosta tarvittavien toimenpiteiden kustannuksia.<sup>192</sup>

### Ympäristölainsäädännön toissijaiset vastuutahot

Ympäristövelvoitteisiin varautumista ja niiden hoitamista konkurssitilanteissa voidaan edesauttaa myös nimeämällä ympäristölainsäädännössä tiettyjä toissijaisia vastuutahoja. Edellä on jo mainittu ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanovassa ympäristövastuulaissa kiinteistön omistajalle tietyin edellytyksin asetettu toissijainen vastuu vesille ja maaperälle aiheutuvista vahingoista (B-UHG 4 §:n 5 momentti). Tämän lisäksi toissijainen toimimisvelvollisuus voi Itävallassa perustua myös edellä kuvattuihin vesilakiin (*Wasserrechtsgesetz*, WRG) sekä jätelakiin (*Abfallwirtschaftsgesetz*, AWG), joissa molemmissa on säännökset maanomistajan toissijaisesta vastuusta.

Vesilain (WRG 31 §) vastaisesta toiminnasta aiheutuneen pilaantumisen puhdistamiskustannukset voidaan periä toissijaisesti kiinteistön omistajalta, jos tämä on sallinut pilaantumisen, eikä ole asianmukaisesti ryhtynyt vahingon torjuntatoimiin (WRG 138 § n 4 momentti). Sama koskee kiinteistönomistajan seuraajaa, jos tämä tiesi tai tämän olisi pitänyt tietää pilaantumisesta. Kun vahinko on kohdistunut kiinteistöön, on siis tietyin edellytyksin mahdollista, että se osa saatavasta, jolle ei saada suoritusta konkurssissa, vaaditaan toissijaisen vastuun mukaisesti esimerkiksi kiinteistön omistajalta.<sup>193</sup>

Jätelain nojalla kiinteistön omistaja voidaan toissijaisesti velvoittaa puhdistamaan alueensa jätteistä edellyttäen, että jätehuollosta vastuullista tahoa ei kyetä velvoittamaan puhdistustoimiin ja jos kiinteistön omistaja on sallinut jätteiden varastoinnin tai hävittämisen alueella ja laiminlyönyt asiaankuuluvat suojatoimet (AWG 74 §:n 2 momentti). Vastuu on mahdollista edelleen ulottaa kiinteistön uuteen omistajaan, jos tämän katsotaan olleen tietoinen jätelain vastaisesta toiminnasta alueella. Jos jätteiden varastointi ja käsittelyn tarve on syntynyt ennen

192 Vakuusvaatimusten yhteydessä on kuvattu niiden käyttötarkoitus ja tyypillisesti viitattu niiden käyttöönotossa seurattavaan menettelyyn. Ks. esimerkiksi Ylä-Itävallan luonnonsuojelulaki *Gesamte Rechtsvorschrift für Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001*, 42 §; Ala-Itävallan luonnonsuojelulaki *NÖ Naturschutzgesetz 2000*, 31 § 5 momentti.

193 Christian Ontz, *Umfang und Grenzen umweltrechtlicher Gefahrenabwehr am Beispiel des Wasser- und Abfallrechts*, s. 481–501 teoksessa Clemens Jabloner, Gabriele Kucsko-Stadlmayer, Gerhard Muzak, Bettina Perthold-Stoitzner & Karl Stöger, *Festschrift Heinz Mayer*. MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH, 2011, s. 490.

1.7.1990 (AWG 74 §:n 2 momentti), on kiinteistön haltijan toissijaisen vastuun syntymiselle kuitenkin asetettu eräitä lisäedellytyksiä. Jos omistajatahoa ei kyetä velvoittamaan toimiin, kunta on velvollinen puhdistamaan alueen sille lainvastaisesti jätetyistä yhdyskuntajätteistä (*Siedlungsabfälle*) (AWG 74 §:n 4 momentti). Jos AWG 74 1–4 §:n mukainen vastuu ei tule kyseeseen ja jos tarvittavia toimenpiteitä ei voida teettää myöskään muiden liittovaltion säädösten nojalla, on toimivaltaisen viranomaisen toteutettava tarvittavat toimenpiteet ympäristöministeriön hyväksynnän jälkeen. Ministeriö voi hyväksyä toimenpiteet vain käytettävissä olevien budjettivarojen puitteissa (AWG 74 §:n 5 momentti). Valtiolla on siis viimesijainen vastuu.

### Toissijaiset vastuun rahoittamisen järjestelmät

Erikseen nimettyjen vastuutahojen ohella ympäristövelvoitteiden hoitamiseen konkurssitilanteissa voidaan varautua myös niin kutsutuilla toissijaisilla vastuun rahoitusjärjestelmillä, joista tarpeelliset viranomaisen tai muun tahon ympäristön hyväksi tekemät toimenpiteet viime kädessä rahoitetaan. Itävallassa ei ole tiedoissa tähän tarkoitukseen perustetun vahinkorahaston tai pakollisen vakuutuksen kaltaisia järjestelmiä, vaan käytännössä tärkein viimesijainen vastuu ja siten viimekätinen rahoituslähde puhdistus- ja ennallistamis- ym. toimille on liittovaltion budjetti.<sup>194</sup> Ympäristöministeriön käytössä oleviin budjettivaroihin on viitattu esimerkiksi edellä kuvatussa AWG 74 §:n 5 momentissa, johon tukeutuen tarpeelliset jätteenkäsittelytoimenpiteet voidaan viime kädessä suorittaa.

Lisäksi nk. vanhojen pilaantuneiden alueiden kunnostamista on voitu rahoittaa osana julkishallinnon budjettia operoitavasta *Altlastenbeitrag*-järjestelmästä. Puhdistamisen rahoitus kerätään jätettä käsitteleviltä toimijoilta jäteveron tyyppisen maksun muodossa. Järjestelmän toiminnasta säädetään tarkemmin laissa vanhojen pilaantuneiden alueiden puhdistamisesta (*Altlastensanierungsgesetz* ALSAG).

<sup>194</sup> Jouko Tuomainen ym. TOVARAMA Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailu 2020, s. 176–181. [urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-936-3](https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-936-3)

## 2.3 Oikeustilan kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat

Itävallasta ei selvityksen yhteydessä ole ilmennyt erityisiä konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun määrittästä täsmentämään pyrkiviä lainsäädännön kehittämissuunnitelmia tai -hankkeita.<sup>195</sup> Itävallassa julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kohtelu konkurssitilanteissa näyttäisi myös jatkossa perustuvan pitkälti ympäristölainsäädännössä edellytettyihin vakuuksiin sekä konkurssi- ja ympäristölainsäädännön rinnakkaiseen soveltamiseen ja tätä koskeviin oikeuskäytännön linjauksiin.

## 2.4 Kokoavia havaintoja

Itävallassa konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta ei ole määritetty tai rajattu laintasoisesti, vaan oikeustila on kehittynyt ennen muuta oikeuskäytännössä. Tulkintaratkaisut ovat koskeneet erityisesti jätehuollon järjestämiseen liittyvää vastuuta, mutta myös esimerkiksi vesilain mukaisia säännöksiä. Taulukko 2 kokoaa selvityksen keskeiset tulokset Itävallasta.

Ympäristövastuun kannalta lopputulemat näyttävät Itävallassa riippuvan osin siitä, onko kysymystä lähestytty hallinto-oikeudellisesta (julkisoikeudellisesta) vai toisaalta siviili- ja konkurssioikeudellisesta näkökulmasta. Tämä on oletettavasti johtunut tuomioistuimen ratkaistavana olleista kysymyksestä ja tuomioistuinten välisestä toimivallan jaosta. Toimimisvelvollisuuden kohdentumisen osalta korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on täten katsottu, ettei konkurssiestä täytäntöönpanomääräysten kohdentamista velalliseen myös tilanteissa, joissa ympäristöhaitta (esimerkiksi kiinteistöllä sijainneet jätteet) on vallinnut jo ennen konkurssin alkamista. Korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta tällaista hallinnollista määrystä ei ole pidetty konkurssilaisissa tarkoitettuna saatavana.

---

<sup>195</sup> Hankkeen yhteydessä tehtyyn tutkimuskyselyyn Wienin yliopistosta (*Rechtswissenschaftliche Fakultät*) 15.10.2023 sähköpostitse saadut vastaukset.

**Taulukko 2.** Selvityksen keskeiset tulokset Itävallasta.**Lähtökohdat**

Konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta nimenomaisesti määrittävät sääntelyratkaisut	Ei ole, oikeustila kehittynyt pääasiassa oikeuskäytännössä
Ympäristöviranomaisille ilmoittaminen	Ei erityistä ilmoitusvelvollisuutta esim. konkurssilaissa.

**Julkisoikeudellinen ympäristövastuu, kun velallisen liiketoimintaa ei jatketa**

Konkurssipesän toimimisvelvollisuuden soveltuminen	Toimimisvelvollisuus soveltuu ainakin tilanteissa, joissa konkurssin aikana konkurssipesän omaisuudesta aiheutuu vaaraa tai haittaa ympäristölle.
Toimimisvelvollisuuteen liittyvä kustannusvastuu	Massavelkaa
Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu	Pesälle kuuluvan toimimisvelvollisuuden osalta massavelkaa, muutoin tavallista konkurssivelkaa.

**Omaisuudesta luopuminen**

Liityntä ympäristövelvoitteiden käsitteilyn konkurssitilanteissa	Omaisuudesta luopumisesta on säännös konkurssilaissa, oikeustila tarkentunut oikeuskäytännössä.
Käyttö sääntelykeinona	Omaisuudesta luopuminen lähtökohtaisesti mahdollista. Luopuminen ei kuitenkaan saa johtaa ympäristölainsäädännön vastaiseen lopputulemaan, mikä rajoittanut erityisesti jätteestä luopumista.

**Muiden tukevien mekanismien käyttö**

Ympäristövakuudet	Kyllä
Laissa nimetyt muut (toissijaiset) vastuutahot	Kyllä
Toissijaiset vastuun rahoittamisen järjestelmät	Kyllä

Korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä kysymystä julkisoikeudellisen ympäristövastuun kohdentumisesta ja kustannusten kohtelusta on puolestaan lähestytty siviili- ja konkurssioikeuden näkökulmasta. Tällöin merkitystä on annettu Itävallan konkurssilain InsO 14, ja 51 §:n säännöksille. Tältä pohjalta Itävallan korkein oikeus on pitänyt ympäristövelvoitteiden kustannusten kohtelun kannalta ratkaisevana ympäristöhaitan syntyajankohtaa ja sitä koskevien vaatimusten esittämisen ajankohtaa suhteessa konkurssiin. Toimimisvelvollisuuteen liittyvien kustannusten käsittelyn osalta ratkaisevaksi tekijäksi on Itävallassa käytännössä noussut kysymys siitä, onko konkurssipesän omaisuudesta ympäristölle aiheutuvaa haittaa tai vaaraa lisätty tai onko se lisääntynyt konkurssin aloittamisen jälkeen. Jos tällaista haitan tai vaaran lisääntymistä on tapahtunut konkurssin alkamisen jälkeen, voivat kustannukset tulla käsitellyiksi massavelkoina. Jos tällaista haitan lisääntymistä ei taas ole tapahtunut, on kustannuksia pidettävä lähtökohtaisesti tavallisina konkurssivelkoina. Selvityksen yhteydessä ei kuitenkaan ole ilmennyt oikeuskäytäntöä tai muita linjauksia, joissa tämän haitan tai vaaran astetta olisi erityisesti täsmennetty.

Oikeuskäytännön ja selvityksessä tehdyn tutkimuskyselyn pohjalta voidaan esittää seuraavia yleisiä suuntaviivoja siitä, kuinka viranomaiselle vastuun täytäntöönpanosta aiheutuvia kustannuksia käsitellään konkurssissa:

- Jos ympäristön kannalta haitallinen tapahtuma on tapahtunut ennen konkurssimenettelyn aloittamista ja viranomainen on teettänyt tarvittavat toimenpiteet ennen konkurssimenettelyn aloittamista, ovat toimenpiteiden kustannukset konkurssivelkaa.
- Jos liiketoimintaa ei jatketa eikä pesänhoitaja poista ympäristöhaittaa, kustannusten erottelu konkurssi- ja massavelkoihin tehdään ympäristöhaitan syntyhetken mukaan:
  - Siltä osin, kuin haitta on syntynyt ajalta ennen konkurssia, eikä pesänhoitajan toimenpiteiden laiminlyönti aiheuta lisähaittaa, toimenpiteiden kustannukset ovat konkurssivelkaa
  - Vastaavasti siltä osin, kuin haitta tai vaara on syntynyt konkurssimenettelyn alkamisen jälkeen, toimenpiteiden kustannukset ovat massavelkaisia
- Jos ympäristön kannalta haitallinen tapahtuma sattuu sen jälkeen, kun konkurssimenettely on aloitettu, ovat tapahtuman takia tarvittavien toimien kustannukset massavelkaisia.<sup>196</sup>

---

196 Hankkeen yhteydessä tehtyyn tutkimuskyselyyn Wienin yliopistosta (*Rechtswissenschaftliche Fakultät*) 15.10.2023 sähköpostitse saadut vastaukset.

Tämän lisäksi Itävallan oikeustila tuntee myös konkurssipesän mahdollisuuden luopua vähäarvoisesta omaisuudesta. Tämä on mahdollistettu konkurssilaissa, jonka mukaan velkojatoimikunta voi päättää luopua arvoltaan vähäisten tai merkityksettömien omaisuserien selvittämisestä ja realisoinnista. Tällaiselle omaisuudesta luopumiselle on kuitenkin asetettu ympäristölainsäädännöstä aiheutuvia rajoituksia. Korkeimman oikeuden oikeuskäytännön mukaan pesänhoitaja ei voi luopua pesään kuuluvasta omaisuudesta tavalla, joka on vastoin ympäristölainsäädännössä asetettuja, esimerkiksi jätteiden hallintaan liittyviä velvoitteita. Käytännössä tämä on tarkoittanut, että jätteiden asianmukaista käsittelyä koskevat vaatimukset ovat estäneet esimerkiksi jätteiden luovuttamisen pesästä velalliselle, sillä konkurssin aikana tällä ei lähtökohtaisesti ole kykyä huolehtia jätteiden käsittelystä asianmukaisesti. EU:n jätesäätelyn kannalta on huomattava, että asiaa koskeva korkeimman oikeuden ratkaisu on ajalta ennen Itävallan EU-jäsenyyttä, eikä harkintaa täten tehty EU-oikeuden valossa. Nykykatsannossa luopumisen rajoittamista voidaan kuitenkin perustella myös EU:n jätedirektiivillä, jonka mukaan jäsenvaltioiden on estettävä jätteen hallitsematon käsittely. Toisaalta edellä kuvattujen korkeimman oikeuden linjausten mukaan konkurssipesällä ei kuitenkaan olisi varsinaista jätehuoltovastuuta, jos jätteistä aiheutuva vaara ei lisääntyisi konkurssin aikana.

Kaiken kaikkiaan konkurssivelkojen ja ympäristöintressien tasapainotus vaikuttaisi Itävallassa tapahtuvan korostuneen tapauskohtaisesti. Konkurssipesän ympäristövastuun ratkaisemiseksi ympäristöhaitan syntyajankohtaa ja kehittymistä voi olla tarpeen arvioida kussakin yksittäistapauksessa erikseen, jotta voidaan määrittää ympäristövelvoitteiden kustannusten kohtelu osana velkojen maksunsaanti-järjestystä. Tällöin voi siis olla tarpeen jakaa samaa ympäristöhaittaa koskevien kustannusten kohtelu osaksi konkurssisaataviin ja osaksi massavelkoihin sen mukaan, miten ympäristön tila on kehittynyt ennen konkurssia ja sen alkamisen jälkeen. Jakotapa on omaksuttu konkurssioikeudellisesta näkökulmasta, ja tässä mielessä oikeustilaa voi pitää konkurssioikeudellista ajattelua suosivana.

Toisaalta Itävallassa on korostettu ympäristövakuuksien keskeistä asemaa toiminnanharjoittajien konkurssiin varauduttaessa. Erityyppisiä vakuusvaatimuksia tunnetaan Itävallassa varsin kattavasti sekä liittovaltioiden että osavaltioiden lainsäädännössä. Käytännössä vakuusjärjestelmä ja muut ympäristöhaittoja ennalta ehkäisevät sääntelymekanismit eivät kuitenkaan Itävallassakaan ole aukottomia. Vakuuskattavuuden ja konkurssipesän toimimisvelvollisuuden ulkopuolelle jäävissä tilanteissa ympäristövastuun kustannukset voivat kohdentua tietyille laissa säädettyille toissijaisille vastuutahoille. Viime kädessä ympäristön kunnostamisen kustannuksista voidaan joutua huolehtimaan yleisin verovaroin.

Selvityksessä ei ole ilmennyt, että Itävallassa olisi näiltä osin vireillä oikeustilaa muuttavia lainsäädäntöhankkeita tai muita suunnitelmia.

## 3 Kanada – maakatsaus

### 3.1 Taustatiedot

#### 3.1.1 Konkurssilainsäädäntö ja -hallinto

Kanada on perustuslaillinen monarkia, jonka muodollinen valtionpäämies on Yhdistyneen kuningaskunnan monarkki. Käytännössä ylintä tosiasiallista valtaa käyttää kuitenkin maan pääministeri. Alueellisesti Kanada koostuu kymmenestä provinssista ja kolmesta territoriosta. Oikeusjärjestelmä on *common law* -muotoinen kaikkialla Kanadassa lukuun ottamatta Quebecia, jossa yksityisoikeudelliset säännökset noudattavat ranskalaistyyppistä *civil law* -järjestelmää.<sup>197</sup>

Kanadassa yritysten konkurssia ja maksukyvyttömyyttä säännellään ensisijaisesti liittovaltion lailla konkurssista ja insolvenssista (*Bankruptcy and Insolvency Act, BIA*) sekä yrityksen velkajärjestelyä koskevalla lailla (*Companies' Creditors Arrangement Act, CCAA*). Jos BIA tai CCAA on ristiriidassa provinssien lainsäädännön kanssa, noudatetaan liittovaltion ensisijaisuusperiaatteen (*paramountcy*) mukaisesti ensin mainittuja.<sup>198</sup> Yleisenä BIA:n mukaisena konkurssieja koskevana valvontaviranomaisena toimii konkurssiasioiden ylitarkastaja (*The Office of the Superintendent of Bankruptcy*), joka toimii liittovaltion teollisuus- ja kauppaministeriön (*Innovation, Science and Economic Development Canada*) alaisuudessa. Ylitarkastaja antaa toimiluvan ja sääntelee pesänhoitajia (*trustees*, paikoin myös *receivers*).

Kanadan konkurssilain (BIA) mukaan yritys on maksukyvytön, jos se ei pysty täyttämään velvoitteitaan niiden erääntyessä, se on lakannut maksamasta nykyisiä velvoitteitaan tavanomaisessa liiketoiminnassa tai sen omaisuuden yhteenlaskettu

197 Thomson Reuters Practical Law, Legal systems in Canada: overview, internet-lähde (viitattu 4.9.2023) [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-013-0460?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-013-0460?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true); Department of Justice Canada, Canada's System of Justice 2015, s. 4. [www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/just/img/courten.pdf](https://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/just/img/courten.pdf)

198 Thomson Reuters Practical Law, Legal systems in Canada: overview, internet-lähde (viitattu 4.9.2023, ks. alaviite 197); Baker & McKenzie, Global Restructuring & Insolvency Guide Canada 2016, s. 1. [restructuring.bakermckenzie.com/wp-content/uploads/sites/23/2016/12/Global-Restructuring-Insolvency-Guide-12-2016New-Logo-Canada.pdf](https://restructuring.bakermckenzie.com/wp-content/uploads/sites/23/2016/12/Global-Restructuring-Insolvency-Guide-12-2016New-Logo-Canada.pdf)

arvo ei olisi tarpeeksi suuri, jotta se selviytyisi kaikista velvoitteistaan. Yhtiön johto voi yleisten velvoitteidensa puitteissa olla velvollinen lopettamaan liiketoiminnan, jos yritys ei pysty täyttämään velvoitteitaan niiden erääntyessä.<sup>199</sup>

Konkurssimenettelyn tarkoituksesta ei BIA:ssa ole säädetty nimenomaisesti. Lain-säädännön yleisenä tarkoituksena on joka tapauksessa antaa konkurssiin asetettavalle yhteisölle eli velalliselle suojaa velkojien perintätoimilta ja huolehtia konkurssiin asetettavan omaisuuden asianmukaisesta ja oikeudenmukaisesta selvityksestä ja sen jakamisesta velkojille.<sup>200</sup>

Sinänsä huomionarvoinen piirre BIA:ssa on, että sen puitteissa voidaan toteuttaa myös yrityssaneerausta, jolloin velallinen pysyy määräysvallassa omaisuudessaan. BIA:n viitekehyksessä toteutettava saneeraus toteutetaan käytännössä nk. maksukyvyttömyyssuunnitelman (*proposal*) avulla. Maksukyvyttömyyssuunnitelma on suhteellisen joustava menettely yhtiön velvoitteiden uudelleenjärjestelyyn sen sijaan, että yhtiö asetettaisiin ”pelkästään” konkurssiin. Kun velkojien vaadittu enemmistö ja konkurssituomioistuimen ovat hyväksyneet maksukyvyttömyyssuunnitelman, siitä tulee sopimus, joka sitoo sekä velallista että kaikkia velkojia riippumatta siitä, äänestivätkö he sen puolesta vai eivät. Maksukyvyttömyysyritys voi pesähoitajan avustuksella käynnistää BIA:n maksukyvyttömyyssuunnitelman laatimisen jättämällä viralliselle pesähoitajalle joko ilmoituksen aikomuksesta tehdä maksukyvyttömyyssuunnitelma tai laatimalla itse ehdotuksen eli asiakirjan, jossa esitetään ehdotettu tervehdyttämissuunnitelma.<sup>201</sup> Tällaisessa menettelyssä, jossa velallinen säilyttää määräysvaltansa omaisuuteensa (*debtor-in-possession*-menettely, *DIP*-menettely), tuomioistuimen nimittämä viranomainen seuraa ja raportoi tuomioistuimelle ja velkojille velallisyhtiön raha-asioista ja toiminnasta, mutta muutoin velallisyhtiö hoitaa liiketoimintaansa itse.<sup>202</sup> Jäljempänä katsauksessa ei kuitenkaan kiinnitetä erityistä huomiota tällaisen menettelyn yksityiskohtiin ja vaiheisiin, vaan keskitytään ns. tavanomaiseen konkurssiin.

199 Lexology GTDT, Restructuring & Insolvency – Canada, 25.7.2023 päivätty versio, s. 10. Tämä palautuu yhtiön johdon sekä toimihenkilöiden velvollisuuteen toimia yhtiön edun sekä sen sidosryhmien (*stakeholders*) edun mukaisesti. Yhtiön johto ja toimihenkilöt voivat olla henkilökohtaisesti vastuussa yhtiön velkojille, jos he jatkavat esimerkiksi liiketoimintaa yrityksen ollessa maksukyvyttömyysvelkojien vahingoksi.

200 Baker & McKenzie, Global Restructuring & Insolvency Guide Canada. 2016, s. 3. [restructuring.bakermckenzie.com/wp-content/uploads/sites/23/2016/12/Global-Restructuring-Insolvency-Guide-12-2016New-Logo-Canada.pdf](https://restructuring.bakermckenzie.com/wp-content/uploads/sites/23/2016/12/Global-Restructuring-Insolvency-Guide-12-2016New-Logo-Canada.pdf)

201 Yleiseensä ilmoitus suunnitelman laatimisesta jätetään ensin ja tämän jälkeen ehdotus viimeistellään neuvottelemalla velkojien kanssa ehdoista. Ks. Baker & McKenzie, Global Restructuring & Insolvency Guide Canada 2016, s. 5. (ks. alaviite 200)

202 Lexology GTDT, Restructuring & Insolvency – Canada, 25.7.2023 päivätty versio, s. 12.



Toinen Kanadan BIA:n erityispiirre on, että BIA s. 14.06 sisältää nimenomaisia julkisoikeudelliseksi mielletäviä ympäristövelvoitteita koskevia säännöksiä. Tämä sääntelykokonaisuus on lisätty lakiin alun perin vuonna 1992, jonka jälkeen siihen on tehty joitakin päivityksiä.<sup>203</sup> Sääntelyyn kytkeytyy myös pesänhoitajan henkilökohtainen vastuu (*personal liability*), ja BIA:n muun sisällön tapaan se näyttää varsin kasuistisena. Tässä jaksossa BIA s. 14.06:n säännökset kuvataan osana konkurssimenettelyn kulkua. Jaksossa 2 julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kohtelua kuvataan näiden BIA:n säännösten sekä Kanadan ympäristölainsäädännön muodostamassa kokonaisuudessa.

Kanadassa pesänhoitaja on keskeinen toimija maksukyvyttömyysmenettelyssä. Pesänhoitajan lisäksi velkojainkokous voi nimetä yhdestä viiteen tarkastajaa (*inspector*) valvomaan ja hyväksymään pesänhoitajan toimia (BIA s. 116(1)). BIA:ssa tarkastajalle on määritetty erinäisiä tehtäviä. Tarkastajaa ei kuitenkaan ole pakko nimetä. Tämän lisäksi on verraten tavallista, että konkurssimenettelyn yhteydessä tai aikana nimitetään ns. erityisiä selvittäjiä (*receivers*) toteuttamaan tiettyjä määrättyjä tavoitteita esimerkiksi vakuudellisten velkojien hyväksi.<sup>204</sup> Jäljempänä luvussa 2 palataan mahdollisuuteen nimittää erityinen selvittäjä nimenomaisesti ympäristökysymyksiä silmällä pitäen.

Pesänhoitajan aseman osalta BIA s. 14.06(1):n mukaisena lähtökohtana on, ettei yksikään henkilö ole velvollinen hoitamaan pesänhoitaja- ja konkurssitoimeksiantoja, mutta ottaessaan vastaan tällaisen toimeksiannon, on hänen suoritettava BIA:n mukaiset pesänhoitajan tehtävät, kunnes hänet vapautetaan tehtävistään tai hänen tilalleen nimetään toinen pesänhoitaja. Tältä pohjalta BIA s. 14.06(2):ssä on säädetty rajausta pesänhoitajan henkilökohtaiseen vastuuseen erityisesti ympäristövelvoitteita koskien. Säännöksen mukaan pesänhoitaja ei voi olla henkilökohtaisesti vastuussa (*trustee is not personally liable in that position*) ympäristön tilasta tai vahingosta (*environmental condition / damage*), joka on aiheutunut ennen hänen nimittämistään. Nimittämisensä jälkeen aiheutuneista ympäristövahingoista pesänhoitaja voi joutua vastuuseen vain edellyttäen, että vahinko on seurausta pesänhoitajan ns. törkeästä huolimattomuudesta tai tahallisuudesta (*gross negligence or wilful misconduct, Quebecissä gross or intentional fault*). Toisin sanoen pesänhoitajan henkilökohtainen vastuu voi BIA s. 14.06(2):n mukaan koskea vain nimittämisen jälkeen aiheutuneita ympäristön tilan heikentymisiä tai vahinkoja ja vain edellyttäen,

203 Ks. Gary Abrahamson ym., *Insolvency and Contamination: Navigating Liabilities*. 18th Annual Review of Insolvency Law 329, 2020, kohta II. [canlii.ca/t/t1wx](http://canlii.ca/t/t1wx)

204 Baker & McKenzie, *Global Restructuring & Insolvency Guide Canada 2016*, s. 3. [restructuring.bakermckenzie.com/wp-content/uploads/sites/23/2016/12/Global-Restructuring-Insolvency-Guide-12-2016New-Logo-Canada.pdf](http://restructuring.bakermckenzie.com/wp-content/uploads/sites/23/2016/12/Global-Restructuring-Insolvency-Guide-12-2016New-Logo-Canada.pdf)

että pesänhoitaja on toiminut ilmeisen huolimattomasti tai tahallisesti. Tähän BIA s. 14.06(2):ssä säädettyyn vastuunrajaukseen liittyen BIA s. 14.06(3):ssä on erikseen todettu, että mainitusta vastuunrajauksesta huolimatta pesänhoitajan on raportoitava ja tehtävä asianmukaiset ilmoitukset kulloinkin soveltuvan (ympäristö)lainsäädännön mukaisesti.

Konkurssiin asettamisen seurauksena pesänhoitaja saa hallintaansa velallisen omaisuuden.<sup>205</sup> Tähän omaisuuteen (konkurssipesään) kuuluu lähtökohtaisesti kaikki velalliselle kuuluva ja velalliselle konkurssimenettelyn aikana tuleva omaisuus (BIA s. 67(1)(c)). Pesänhoitajan oikeudet velallisen omaisuuteen ovat kuitenkin alisteisia kolmansien osapuolten, kuten tiettyjen vakuusvelkojien (joihin yleensä kuuluvat esimerkiksi vuokranantajat täydellisten rahoitusleasingsopimusten nojalla) ja kiinteistönomistajien (joihin yleensä kuuluvat vuokranantajat) oikeuksille. Pesänhoitaja voi joka tapauksessa vaatia mitä tahansa osapuolta todistamaan saatavansa BIA:ssa määriteltyjen edellytysten mukaisesti. Pesänhoitajan tulee myös itsenäisesti tarkistaa kaikkien vakuuksien pätevyys ja toisaalta tehdä tuomioistuimelle hakemus pätemättömän vakuuden kumoamiseksi.<sup>206</sup> Pesänhoitaja pitää siis hallussaan kyseistä omaisuutta, kunnes BIA:ssa määritellyt edellytykset on näytetty toteen, tai pesänhoitaja hyväksyy kolmansien aseman.<sup>207</sup> BIA:n mukaan pesänhoitajan ensisijaisena tehtävänä on kerätä, säilyttää ja myydä konkurssiin asetettu omaisuus, ja jakaa käytettävissä olevat varat velkojille etuoikeusjärjestyksen mukaisesti

205 Baker & McKenzie, *Global Restructuring & Insolvency Guide Canada 2016*, s. 3. BIA s. 71:ssä tämä on ilmaistu seuraavasti "On a bankruptcy order being made or an assignment being filed with an official receiver, a bankrupt ceases to have any capacity to dispose of or otherwise deal with their property, which shall, subject to this Act and to the rights of secured creditors, immediately pass to and vest in the trustee named in the bankruptcy order or assignment, and in any case of change of trustee the property shall pass from trustee to trustee without any assignment or transfer". [restructuring.bakermckenzie.com/wp-content/uploads/sites/23/2016/12/Global-Restructuring-Insolvency-Guide-12-2016New-Logo-Canada.pdf](https://www.bakermckenzie.com/wp-content/uploads/sites/23/2016/12/Global-Restructuring-Insolvency-Guide-12-2016New-Logo-Canada.pdf)

206 Vakuusvelkojalla on oikeus ottaa haltuunsa vakuudenalainen omaisuus, jos vakuuden voimassaolo on vahvistettu. *Guide to Doing Business in Canada: Bankruptcy & restructuring*, Lexology, internet-lähde (viitattu 4.9.2023) [www.lexology.com/library/detail.aspx?g=248c45da-823e-4bee-8cf9-2bf88be71626](https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=248c45da-823e-4bee-8cf9-2bf88be71626)

207 Baker & McKenzie, *Global Restructuring & Insolvency Guide Canada. 2016*, s. 3 (ks. alaviite 205). Konkurssin myötä yhtiön johto ei voi enää käytännössä hallita velallisen omaisuutta. Vaikka velallisyhtiön johtoa ei irtisanota automaattisesti konkurssin vuoksi, johtajilla ei ole enää valtuuksia ja he eroavat usein silloin, kun yritys hakee konkurssia. Lexology GTDT, *Restructuring & Insolvency – Canada*, 25.7.2023 päivätty versio.

ja oikeassa suhteessa kunkin velkojaluokan sisällä. Tässä yhteydessä pesähoitaja myös tutkii velallisyhtiön toimintaa ja ennen konkurssia tehtyjä liiketoimia.<sup>208</sup> Näiltä osin pesähoitajan tehtävistä säädetään varsin yksityiskohtaisesti BIA s. 16–38:issä.

Tämän lisäksi BIA s. 14.06(4):ssä on erikseen säädetty tilanteista, joissa ympäristöviranomaisen osoittaa ympäristön kunnostamiseen velvoittavan määräyksen pesähoitajalle. Tämä sääntely asettaa pesähoitajalle tietyt toimintavaihtoehdot, jotka kytkeytyvät edellä mainittuun pesähoitajan henkilökohtaiseen ympäristövelvoitteita koskevaan vastuuseen. Säännöksen mukaan pesähoitajaa ei pidetä henkilökohtaisesti vastuussa määräyksen laiminlyönnistä ja tähän liittyvistä (myös täytäntöönpanon) käsittävistä kustannuksista (*trustee is not personally liable for failure to comply with the order, and is not personally liable for any costs that are or would be incurred by any person in carrying out the terms of the order*), jos tämä:

- (1) noudattaa viranomaisen antamaa määräystä (BIA s. 14.06(4)(a)(i));
- (2) luopuu, luovuttaa tai muutoin vapauttaa (*abandons, disposes, or otherwise releases*) oikeutensa kiinteään omaisuuteen, jota ympäristöhaitta koskee, joko ennen määräystä tai kymmenen päivän kuluessa määräyksen antamisesta (BIA s.14.06(4)(a) (ii), (4)(c));
- (3) riitauttaa määräyksen, (BIA s. 14.06(4)(b)(i)), tai;
- (4) hankkii tuomioistuimen määräyksen, joka oikeuttaa pesähoitajan arvioimaan määräyksen noudattamisen taloudellista toteuttamiskelpoisuutta (*economic viability of complying with the order*) BIA s. 14.06(4)(b)(ii), (5)).

Menettelyn (2) vaihtoehto tarjoaa pesähoitajalle siis yhdenlaisen mahdollisuuden ”luopua” viranomaisen määräyksen rasittamasta omaisuudesta. BIA:ssa tarkoitetun omaisuudesta luopumisen oikeuskäytännössä tarkentuneisiin oikeusvaikutuksiin palataan tarkemmin luvussa 3.2.

Velkojen maksun ja maksunsaantijärjestyksen osalta Kanadan BIA:ssa ei ole eroteltu konkurssi- ja massavelkoja Suomen järjestelmän tapaan. Tämän sijaan BIA s. 121(1) sisältää määritelmän ainoastaan konkurssiveloilille (*provable claims*). Säännöksen mukaan konkurssivelkoja ovat kaikki velat ja vastuut, nykyiset tai tulevat,

208 Baker & McKenzie, *Global Restructuring & Insolvency Guide Canada*. 2016, s. 4.  
[restructuring.bakermckenzie.com/wp-content/uploads/sites/23/2016/12/Global-Restructuring-Insolvency-Guide-12-2016New-Logo-Canada.pdf](https://restructuring.bakermckenzie.com/wp-content/uploads/sites/23/2016/12/Global-Restructuring-Insolvency-Guide-12-2016New-Logo-Canada.pdf)

jotka velvoittavat konkurssiin asetettua konkurssiin asettamisen päivänä tai joihin konkurssiin asetettu voi tulla veloitetuksi ennen konkurssin päättymistä, mutta joiden oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssiin asettamisen päivää. Myös näiltä osin BIA s. 14.06 sisältää ympäristövelvoitteita koskevan erityissäännöksen. BIA s. 14.06(8):n mukaan sellainen saatava, joka koskee velallisen kiinteään omaisuuteen vaikuttavan ympäristön tilan tai vahingon korjaamista, on BIA s. 121(1):n säännöksestä huolimatta konkurssisaatava (*provable claim*) riippumatta siitä, onko ympäristön tila syntynyt tai vahinko aiheutunut ennen tai jälkeen konkurssin alkamisen. BIA:n lähtökohtana siis on, että ympäristön kunnostamisesta aiheutuneet kustannukset voidaan valvoa konkurssissa riippumatta kustannusten taustalla olevan ympäristöhaitan ja toimenpiteiden ajankohdasta suhteessa konkurssin alkamiseen.

Tarkemmin eri velkojaluokkia konkurssissa ovat vakuusvelkojat, etuoikeutetut velkojat ja vakuudettomat eli tavalliset velkojat.<sup>209</sup> Kokonaisuutena etuoikeutettujen velkojen luokka on mittavasti ja monimutkaisesti säännelty (ks. mm. BIA s. 136–147, minkä lisäksi etuoikeusjärjestyksestä ja vakuusvelkojien oikeuksista säännellään muuallakin laissa). Ensisijaiset velkojat ovat maksunsaantijärjestyksessä etusijalla vakuudettomiin velkoihin nähden. Ensisijaiset saatavat sisältävät konkurssin hallintokustannukset, pesänhoitajan palkkiot, tietyt työntekijöiden saatavat, kunnalliset verot ja vuokranantajan saatavat. Esimerkiksi pesänhoitajan palkkio kuuluu nk. konkurssin hallintokustannuksiin (*costs of administration*), joilla on korkea etusija (BIA 136(1)(b)(ii)) velkojien maksunsaantijärjestyksessä. Ympäristövelvoitteiden osalta BIA s. 14.06(6):ssä on erikseen säädetty, että pesänhoitajan ”hylkäämän” omaisuuden kunnostamisesta aiheutuvat saatavat (*claims for clean-up costs*) eivät ole konkurssin hallintokustannuksia (*costs of administration*).<sup>210</sup> Erityisesti ympäristön kunnostamisesta aiheutuvien saatavien osalta BIA s. 14.06(7):ssä on kuitenkin säädetty eräänlainen legaalinen panttioikeus erityisesti liittovaltion tai provinssin viranomaisten sellaisilla saatavilla, jotka aiheutuvat ympäristön tilan tai ympäristövahingon kunnostamisesta (BIA 14.06(7)). Tämän säännöksen sisältö kuvataan tarkemmin jäljempänä luvussa 2. Muutoin julkishallinnon viranomaisten saatavat eivät lähtökohtaisesti ole ensisijaisia saatavia, ja pääosin ne ovat vakuudettomia.

209 Konkurssimenettelyssä vakuusvelkojaa voi edustaa asiamies tai pesänhoitaja vakuuden piiriin kuuluvien varojen realisoimiseksi. Guide to Doing Business in Canada: Bankruptcy & restructuring, Lexology, internet-lähde (viitattu 4.9.2023) [www.lexology.com/library/detail.aspx?g=248c45da-823e-4bee-8cf9-2bf88be71626](http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=248c45da-823e-4bee-8cf9-2bf88be71626)

210 Sanatarkasti BIA 14.06(6):n mukaan ”If the trustee has abandoned or renounced any interest in any real property, or any right in any immovable, affected by the environmental condition or environmental damage, claims for costs of remedying the condition or damage shall not rank as costs of administration.”

Lisäksi BIA sallii myös ns. "superprioriteettimaksun" (*super priority charge*) etuoikeusluokan luomisen lainantajille, jotka tarjoavat väliaikaista rahoitusta velallisyriyksille maksukyvyttömyysmenettelyn aikana. Tällainen välirahoitus on sallittu vain tuomioistuimen päätöksellä, ja se edellyttää, että vakuusvelkojille ilmoitetaan asiasta. Superprioriteettimaksun etuoikeusasema säilyy konkurssissa, jos edellä kuvattu *debtor in possession* eli DIP-maksukyvyttömyysmenettely epäönistuu. DIP-rahoitus on rajoitettava siihen, mikä on kohtuudella tarpeen velallisen liiketoiminnan jatkamiseksi tavanomaisesti.<sup>211</sup> Selvityksen perusteella tällaisen rahoituksen käyttö on rajattu DIP-menettelyihin.

Siinä missä BIA:n sääntely muilta osin on varsin yksityiskohtaista, konkurssimenettelyn päättymisen tavoista ja tässä noudatettavasta menettelystä laissa ei ole juurikaan säädetty. Selvityksessä BIA:sta ei ole tunnistettu esimerkiksi sääntelyä, joka koskisi varojen vähäisyydestä johtuvia erityisiä konkurssin päättymisen tapoja (raukeaminen tmv.). Selvityksen perusteella Kanadassa ei myöskään vaikuttaisi olevan suomalaisen julkisselvityksen kaltaista menettelyä.<sup>212</sup>

Lähtökohtana BIA:ssa on, että kun pesänhoitaja on jakanut kaikki konkurssipesän varat velkojille, tuomioistuin myöntää pesänhoitajalle vastuuvapauden ja konkurssi päättyy.<sup>213</sup> Konkurssin päättymisen oikeusvaikutuksena näyttäisi tyypillisesti olevan, että yhtiö purkautuu (*dissolves*).<sup>214</sup> Viitteitä on myös siihen suuntaan, että velallisyhtiön ollessa varaton tai lähes varaton, konkurssimenettelyä ei välttämättä edes aloiteta, esimerkiksi siksi, etteivät velkojat ole halukkaita läpiviemään konkurssimenettelyä. Tällöin liiketoiminnan lopettaneen yhtiön (vähäiset) varat ainoastaan "hylätään", ja yhtiö jätetään purettavaksi myöhemmin yhteisöainsäädännön nojalla.<sup>215</sup>

211 Guide to Doing Business in Canada: Bankruptcy & restructuring, Lexology, internet-lähde (viitattu 4.9.2023) [www.lexology.com/library/detail.aspx?g=248c45da-823e-4bee-8cf9-2bf88be71626](http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=248c45da-823e-4bee-8cf9-2bf88be71626)

212 Erityinen yleisen ympäristöedun turvaamiseksi käytössä oleva mekanismi on kuitenkin jäljempänä kuvattava ympäristövelvoitteisiin keskittyvän selvittäjän (*environmental receiver*) määrääminen. Hankkeessa toteutettuun tutkimuskyselyyn Arizonan yliopistosta sähköpostitse 21.11.2023 saadut vastaukset.

213 Lexology GTDT, Restructuring & Insolvency – Canada, 25.7.2023 päivätty versio.

214 Environmental Law Centre (Alberta), Clean slate, contaminated land: the "untidy intersection" of Insolvency and the Polluter Pays Principle and Recommended reforms to the Bankruptcy and Insolvency Act and the Companies' Creditors Arrangement Act. Environmental Law Centre. March 2020, s. 24, 50. [elc.ab.ca/wp-content/uploads/2020/06/ELC\\_Insolvency-and-Polluter-Pays-PrincipleFinal.pdf](http://elc.ab.ca/wp-content/uploads/2020/06/ELC_Insolvency-and-Polluter-Pays-PrincipleFinal.pdf)

215 Environmental Law Centre (Alberta) 2020, s. 15, 17. (ks. alaviite 214)

### 3.1.2 Ympäristölainsäädäntö ja -hallinto

Kanadassa vastuu ja toimivaltuudet ympäristönsuojelusääntelyn antamiseen ja täytäntöönpanoon ovat jakautuneet liittovaltion sekä provinssien ja territorioiden tasolle. Kanadan perustuslaissa (*The Constitution Act*) liittovaltiolle ja provinssille on perustettu omat tehtäväalueensa, mutta usein liittovaltion ja provinssien ympäristösääntelyjärjestelmät ovat päällekkäisiä.<sup>216</sup> Ympäristöhallinnon keskeisin liittovaltion viranomainen on ympäristöministeriö (*Environment and Natural Resources Canada*). Muita keskeisiä toimialakohtaisia viranomaisia ovat muun muassa kalastuselinkeinosta vastaava viranomainen (*Fisheries and Oceans Canada*) sekä ydinturvallisuudesta vastaava viranomainen (*Canadian Nuclear Safety Commission*). Provinssien ja territorioiden tasolla on omat ympäristöalalla toimivaltaiset viranomaisensa, mutta ympäristöhallinnon tarkempi rakenne vaihtelee.<sup>217</sup>

Kanadassa keskeistä aineellista ympäristösääntelyä on sekä liittovaltion että provinssien ja territorioiden tasolla.<sup>218</sup> Liittovaltion ympäristölainsäädäntö voi soveltua toimintaan sen valtiosisäisestä sijainnista riippumatta, kun taas provinssien sääntely soveltuu vain kyseisen provinssin alueella harjoitettuun toimintaan. Ympäristölainsäädäntö perustuu lähtökohtaisesti aiheuttamisperiaatteelle (*polluter-pays principle*).<sup>219</sup> Liittovaltion tasolla keskeisintä julkisoikeudellista ympäristövaastuuta koskevaa lainsäädäntöä ovat liittovaltion ympäristönsuojelulaki (*Canadian Environmental Protection Act, CEPA*<sup>220</sup>), vaarallisten aineiden kuljettamista koskeva laki (*Transportation of Dangerous Goods Act*) sekä ympäristölainsäädännön

216 ICLG Environment & Climate Change Laws and Regulations

Canada, internet-lähde (viitattu 4.9.2023) [iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/canada](https://www.iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/canada)

217 Thomson Reuters Practical Law Canada, Environmental Law and Practice in

Canada: Overview, internet-lähde (viitattu 4.9.2023) [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-503-2764?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-503-2764?transitionType=Default&contextData=(sc.Default&firstPage=true&bhcp=1)

218 Thomson Reuters Practical Law Canada, Environmental Law and Practice in

Canada: Overview, internet-lähde (viitattu 4.9.2023) [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-503-2764?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-503-2764?transitionType=Default&contextData=(sc.Default&firstPage=true&bhcp=1)

219 Chambers and Partners, Environmental Law 2018 – Canada, s. 7. [www.lawsonlundell.com/media/news/578\\_Chambers\\_Global\\_Practice\\_Guide\\_-\\_Environmental\\_Law\\_2018.pdf](https://www.lawsonlundell.com/media/news/578_Chambers_Global_Practice_Guide_-_Environmental_Law_2018.pdf)

220 CEPA ja siihen liittyvät asetukset sääntelevät muun muassa riskien arviointia ja hallintaa, kemikaalien ja vaarallisten jätteen käsittelyä ja hävittämistä, ajoneuvojen ja moottoreiden päästöjä, laitteita ja muita pilaantumislähteitä sekä ympäristöhätätilan teiden, kuten öljy- ja kemikaalivuodon, ehkäisemistä ja vaikutuksia.

toimeenpanoa kokoava laki (*Environmental Enforcement Act*). Kanadan ns. perusoikeuskirjassa (*The Canadian Charter of Rights and Freedoms*) ei ole säädetty nimenomaista ympäristöperusoikeussäännöstä. Oikeus terveelliseen ympäristöön on kuitenkin hiljattain (kesäkuussa 2023) tunnustettu liittovaltion tasoisesti CEPA:ssa.<sup>221</sup> Säännöksen nojalla hallituksen on suojeltava ko. oikeutta ympäristöä koskevassa päätöksenteossaan, kehitettävä kahden vuoden kuluessa oikeuden toteutumista osana CEPA:n toimeenpanoa koskevat puitteet sekä toteutettava oikeuden toteutumista tukevia tutkimuksia, selvityksiä ja seurantatoimia.<sup>222</sup>

Liittovaltion tasoisesta ohjauksesta huolimatta merkittävin osa ympäristönsuojelua ja käyttöä koskevasta aineellisesta sääntelystä on annettu provinssien tasolla.<sup>223</sup> Lisäksi ympäristönkäyttöä ja -suojelua on säännelty myös paikallisesti.<sup>224</sup> Esimerkkeinä provinssien keskeisistä ympäristösäädöksistä voidaan mainita Albertan ympäristönsuojelulaki (*Environmental Protection and Enhancement Act, AEPEA*), Ontarion ympäristönsuojelulaki (*Environmental Protection Act, OEPA*) sekä Saskatchewanin ympäristönsuojelulaki (*Environmental Management and Protection Act, SEMPA*). Vaikka kukin provinssien tason sääntelyjärjestelmä on omanlaisensa, on niissä kaikissa kuitenkin käytössä keskeiset ympäristöllisen ohjauksen sääntelyrakenteet, kuten jonkinlainen päästöjä koskeva ennakoivalvontajärjestelmä.<sup>225</sup> Selvityksen perusteella erityisesti Albertan provinssin ympäristövastuulainsäädäntö näyttää konkurssitilanteita silmällä pitäen kattavana. Osaltaan tätä selittää se, että Albertassa kaasu- ja öljynporaustoimiala aiheuttaa merkittäviä

221 CEPA johdanto-osan toinen kohta; "[---] the Government of Canada recognizes that every individual in Canada has a right to a healthy environment as provided under this Act [---]".

222 An Act to amend the Canadian Environmental Protection Act, 1999, to make related amendments to the Food and Drugs Act and to repeal the Perfluorooctane Sulfonate Virtual Elimination Act C-28.

223 Thomson Reuters Practical Law Canada, Environmental Law and Practice in Canada: Overview, internet-lähde (viitattu 4.9.2023) [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-503-2764?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-503-2764?transitionType=Default&contextData=(sc.Default&firstPage=true&bhcp=1)

224 ICLG Environment & Climate Change Laws and Regulations Canada, internet-lähde (viitattu 4.9.2023) [iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/canada](https://iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/canada)

225 Thomson Reuters Practical Law Canada, Environmental Law and Practice in Canada: Overview, internet-lähde (viitattu 4.9.2023) [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-503-2764?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-503-2764?transitionType=Default&contextData=(sc.Default&firstPage=true&bhcp=1)



ympäristövaikutuksia, joita koskevien velvoitteiden täyttäminen on haluttu varmistaa myös konkurssitilanteissa. Jäljempänä ympäristölainsäädännön kuvauksessa kiinnitetäänkin erityistä huomiota Albertan mainittuun sääntelykokonaisuuteen.

Albertassa kaasu- ja öljynporaustoimialaa koskevaan sääntelykokonaisuuteen kuuluvat APEA:n lisäksi erityisesti *Oil and Gas Conservation Act* (OGCA) sekä *Pipeline Act* (PA). Tämän sääntelykokonaisuuden erityispiirteenä on, että toiminnanharjoittajan tai luvanhaltijan (*operator, licensee*) määritelmät kattavat myös pesänhoitajan (*trustee, receiver*). OGCA s. 1(1)(cc) ja PA s. 1.1(n) kohdan mukaiset luvanhaltijan (*licensee*) määritelmät sisältävät (*include*) pesänhoitajan (*trustee*).<sup>226</sup> AEPEA:ssa pesänhoitaja (*trustee, receiver*) sisältyy toiminnanharjoittajan (*operator*) määritelmään eräänlaisena luvanhaltijan seuraajana (*successor*) erityisesti ympäristön kunnostamista ja jälkihoitoa (*conservation and reclamation*) koskevassa 6 osassa (AEPEA 134(b)(vi)).<sup>227</sup> Merkillepantavaa on, että kyseinen AEPEA s. 134(b):ssa säädetty toiminnanharjoittajan määritelmä käsittää myös nk. toiminnan edunsaajat (*Working Interest Participant, WIP*) (AEPEA 134(b)(iv)), joista Albertassa pidetään erityistä rekisteriä. Käytännössä WIP-asemaan rekisteröidyt tahot ovat yleensä kaivos-, öljy- tai kaasuyhtiön merkittäviä rahoittajia, jotka tämän edunsaaja-asemansa vuoksi on asetettu myös vastuuseen ko. toimintaan liittyvien kunnostusvelvoitteiden kustannuksista.<sup>228</sup> Tässä sääntelykokonaisuudessa öljyn- ja kaasunporaus on luvanvaraista, ja laeissa sekä niiden nojalla annettavissa luvissa toiminnanharjoittajat veloitetaan muun muassa öljy- ja kaasulähteiden (kaivojen) tukkimiseen ja peittämiseen, pintarakenteiden purkamiseen ja alueen kunnostamiseen.

226 Sanatarkasti esimerkiksi PA 1.1(n) kohdan mukaan ““licensee” means the holder of a licence for a pipeline according to the records of the Regulator or the holder of a licence for purposes of a gas utility pipeline according to the records of the Alberta Utilities Commission and includes a trustee or receiver-manager of the property of a licensee”.

227 Sanatarkasti AEPA 134(b)(vi) kohdassa mainitaan “successor, assignee, executor, administrator, receiver, receiver-manager or trustee of a person referred to in any of subclauses (i) to (v)”. Kohdissa (i)-(v) on puolestaan listattu muun muassa viranomaisen myöntämän hyväksynnän tai rekisteröinnin haltijoiden (an approval or registration holder) sekä myös nk. toiminnan edunsaajat (working interest parties, WIPs).

228 WIP-sääntely ja rekisteri ovat osa Albertan provinssin ympäristövastuujärjestelmää, jolla varaudutaan toiminnanharjoittajien maksukyvyttömyystilanteisiin erityisesti yllä mainituilla kaivos-, öljy- ja kaasutoimialoilla. Ks. Alberta Energy Regulator, Insolvency, internet-lähde (viitattu 5.9.2023) [www.aer.ca/regulating-development/project-closure/liability-management-programs-and-processes/insolvency](http://www.aer.ca/regulating-development/project-closure/liability-management-programs-and-processes/insolvency); Orphan Well Association WIPA's [www.orphanwell.ca/wp-content/uploads/2021/05/OWA-WIPA-Presentation-March-2021.pdf](http://www.orphanwell.ca/wp-content/uploads/2021/05/OWA-WIPA-Presentation-March-2021.pdf)



Toiminnan elinkaaren päätteeksi aktualisoituihin velvoitteisiin sääntelyssä viitataan muun muassa jälkihoitovelvoitteina (*end-of-life-obligations*), kunnostamisena (*reclamation*) sekä myös ”hylkäämisenä” (*abandonment*).<sup>229</sup>

Albertassa pesänhoitaja on lisäksi sisällytetty myös AEPEA:n yleisempään, ympäristöön ja erityisesti maaperään kohdistuvia päästöjä (*release of substances*) koskevaan vastuusääntelyyn. Tässä kokonaisuudessa pesänhoitaja (*trustee*) sisältyy hyvinkin laajoihin vastuullisen henkilön (*person responsible*) määritelmiin (AEPEA s. 1(tt):107(1)(c)(v)). Esimerkiksi AEPEA s. 1(tt):n määritelmässä pesänhoitaja on mainittu (iii) kohdassa seuraavasti (*kursiivi*):

”person responsible”, when used with reference to a substance or a thing containing a substance, means (i) the owner and a previous owner of the substance or thing, (ii) every person who has or has had charge, management or control of the substance or thing, including, without limitation, the manufacture, treatment, sale, handling, use, storage, disposal, transportation, display or method of application of the substance or thing, (iii) any successor, assignee, executor, administrator, receiver, receiver-manager or trustee of a person referred to in subclause (i) or (ii), and (iv) a person who acts as the principal or agent of a person referred to in subclause (i), (ii) or (iii) [–]<sup>230</sup>

AEPEA s. 112(1):ssa vastuutaholle (*the person responsible for the substance*) on säädetty yleinen velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin ja kohtuullisina pidettäviin toimiin ympäristölle haitallisen päästön (*release of substance*) ehkäisemiseksi, rajoittamiseksi ja sen haittavaikutusten korjaamiseksi kun aine (*substance*) uhkaa aiheuttaa, aiheuttaa tai on aiheuttanut ympäristön pilaantumista.<sup>231</sup> AEPEA s. 112(2):n valossa tällainen velvollisuus päästöistä aiheutuvien haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemiseen ja korjaamiseen näyttäisi koskevan takautuvasti myös varsin

229 Ks. sääntelystä *Oil and Gas Conservation Act*, s. 1(1)(cc), *Environmental Protection and Enhancement Act* s. 134(b)(vi), *Pipeline Act*, s. 1(1). Albertan ympäristöhallinto, internet-lähde (viitattu 4.9.2023) s. 1(1)(n). [www.alberta.ca/oil-and-gas-liabilities-management](http://www.alberta.ca/oil-and-gas-liabilities-management)

230 Määritelmän (v)-(vii) kohdissa sen ulkopuolelle on rajattu tiettyjä julkisia toimijoita sekä yksityiset niiltä osin, kun nämä ainoastaan selvittävät ympäristön kuntoa, eivätkä toimillaan aiheuta lisäpilaantumista.

231 AEPEA s. 1(mmm):ssa aine (*substance*) on määritelty tavalla, joka näyttäisi vastaavan pitkälti käsitystä päästöistä: ’aineella’ tarkoitetaan (i) mitä tahansa ainetta, joka (A) on omiaan leviämään ympäristöön, tai (B) on omiaan uuttumaan ympäristössä A kohdassa tarkoitetuksi aineeksi, (ii) mitä tahansa ääntä, värinää, lämpöä, säteilyä tai muunlaista energiaa (iii) mikä tahansa i ja ii alakohdassa tarkoitettujen asioiden yhdistelmää;

vanhaa (ennen 1.9.1993 aiheutunutta) pilaantumista. Tässä AEPEA:n sääntelyllä voidaan nähdä yhtymäkohtia esimerkiksi Yhdysvaltojen tunnettuun CERCLA-sääntelyyn<sup>232</sup>, jonka puhdistamisvastuu niin ikään on retrospektiivistä.

Albertassa jätteeseen ja jätteen käsittelyyn (*Waste Minimization, Recycling and Waste Management*) on keskitytty erityisesti AEPEA 9 osassa. Laissa ei näyttäisi olevan erityistä ”jätteen haltijan” (*waste holder*) määritelmää. Tässä luvussa AEPEA s. 168 määritelmät eivät muutoinkaan näyttäisi sisältävän nimenomaisia viittauksia pesänhoitajaan tai konkurssiin. Luvun roskaamista ja jätteen käsittelyä koskevat (myös luvanvaraisuuden perustavat) kiellot on kuitenkin muotoiltu soveltamisaltaan yleisiksi (*no person shall [---]*), ks. esim. AEPEA s. 176–179).<sup>233</sup> AEPEA:n nojalla toimivaltainen ympäristöviranomaisena voi nk. ympäristönsuojelumääräyksiä (*environmental protection orders*) antamalla velvoittaa lainsäädännössä nimetyt vastuutahot ja muut täyttämään velvollisuutensa.<sup>234</sup> Nämä ympäristönsuojelumääräykset ovat käytännössä niitä määräyksiä, joihin on viitattu myös edellä kuvatussa konkurssilain sääntelyssä (BIA 14.06(4))

Yksityisten vireillepano- ja muutoksenhakuoikeuksista Kanadassa on sääntelyä sekä liittovaltion että provinssien tasolla.<sup>235</sup> Esimerkiksi liittovaltion CEPA s. 17–21:issä on säädetty eräänlaisesta yleisestä vireillepano-oikeudesta (*investigation of offences*),

232 CERCLA (*Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*, 1980) on Yhdysvalloissa liittovaltion tasoinen, ympäristön pilaantumista koskeva vastuusäädös, jonka toimeenpanoa varten on perustettu Superfund-rahasto (*Hazardous Substance Response Trust Fund*). CERCLA:ssa on säädetty varsin laajaan joukkoon vastuutahoja (*responsible party*) kohdennettavissa olevasta vastuusta. CERCLA:ssa säädetty vastuu on ankaraa, ns. jakamatonta yhteisvastuuta, jolla on myös taannehtiva, sääntelyn voimaantuloa edeltävään aikaan ulottuva soveltamisala. Ks. liittovaltion ympäristönsuojeluviranomaisen (*Environmental Protection Agency*) internet-sivut (viitattu 8.11.2023) [www.epa.gov/enforcement/superfund-liability](http://www.epa.gov/enforcement/superfund-liability)

233 Kanadassa yleisen tason pääsääntönä on, että kaikki toiminta, johon liittyy jätteen (vaarallisen tai vaarattoman) käsittelyä, on kielletty ilman maakunnan ympäristöviranomaisen myöntämää lupaa, lisenssiä tai hyväksyntää, ellei toimintaa ole erikseen vapautettu näistä vaatimuksista Blake, Cassels & Graydon LLP, In review: environmental protection regulations in Canada, internet-lähde (viitattu 4.9.2023) [www.lexology.com/library/detail.aspx?g=98c34b88-9e7d-4204-b0e7-9b3af8e7efa7](http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=98c34b88-9e7d-4204-b0e7-9b3af8e7efa7); ICLG Environment & Climate Change Laws and Regulations Canada, internet-lähde (viitattu 4.9.2023) [iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/canada](http://iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/canada)

234 Ks. Gary Abrahamson ym. 2020, 3(iv). [canlii.ca/t/t1wx](http://canlii.ca/t/t1wx)

235 Kanada ei ole osapuolena Århusin sopimuksessa, ks. Government of Canada, Convention on Access to Information: Public participation in the Aarhus Convention and the Kiev Protocol, internet-lähde (viitattu 4.9.2023) [www.canada.ca/en/environment-climate-change/corporate/international-affairs/partnerships-organizations/convention-access-information-public-participation-aarhus-convention-kiev-protocol.html](http://www.canada.ca/en/environment-climate-change/corporate/international-affairs/partnerships-organizations/convention-access-information-public-participation-aarhus-convention-kiev-protocol.html)

jonka nojalla jokainen 18 vuotta täyttänyt Kanadan asukas voi pyytää viranomaista selvittämään epäiltyä lainrikkomusta.<sup>236</sup> Jos viranomainen ei suorita tutkintaa tai ei vastaa siihen tyydyttävällä tavalla, voi pyynnön tehnyt yksityinen nostaa nk. ympäristönsuojelukanteen (*environmental protection action*). Tällainen kanne ei rinnastu suomalaiseen erityiseen vireillepanoon ja siitä seuraavaan muutoksenhakuun, vaan kyse on eräänlaisesta ympäristön nimissä nostetusta siviilioikeudellisesta kanteesta, joka nostetaan väitettyä lainrikkojaa, ei viranomaista, vastaan.<sup>237</sup> Provinssien tasolla samankaltaista rakennetta noudattelee esimerkiksi Ontarion ympäristöllisiä oikeuksia koskeva laki (*Environmental Bill of Rights*), jonka nojalla yksityiset voivat pyytää viranomaista puuttumaan erityyppisiin ympäristön suojan kannalta riittämättömiin olosuhteisiin, mukaan lukien ympäristölakien vastaiseen toimintaan.<sup>238</sup>

## 3.2 Julkisoikeudellinen ympäristövastuu konkurssitilanteissa

### 3.2.1 Lähtökohdat

Kuten edellä esitetystä ilmenee, Kanadassa julkisoikeudellisiksi miellettyjen ympäristövelvoitteiden kohtelua on säännelty varsin monipuolisesti liittovaltion konkurssilainsäädännössä sekä myös provinssien ympäristölainsäädännössä. BIA s. 14.06:ssä on säädetty ympäristövelvoitteiden kohdentamisen osalta noudatettava menettelystä, johon kuuluu myös pesänhoitajan yhdenlainen mahdollisuus omaisuudesta luopumiseen. Tällöin on otettava huomioon Kanadassa seurattava etusijaperiaate (*paramountcy*), jonka mukaisesti liittovaltion tasoinen BIA on provinssien ympäristösääntelyyn nähden etusijalla. Kanadassa julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kohtelu konkurssitilanteissa on siis myös normihierarkkinen kysymys, johon Kanadan korkein oikeus (*Supreme Court of Canada, SCC*) on ottanut kantaa oikeuskäytännössään (erityisesti jäljempänä tarkasteltavassa nk.

236 Ks. esim. Environment Canada, *A Guide to the Canadian Environmental Protection Act*, 1999, s. 10.

237 Kanteella tuomioistuinta voidaan pyytää esimerkiksi vahvistamaan, miten laki sääntele asiaa (vahvistuskanne), kieltämään lainvastaisena pidetyn toiminnan jatkaminen (kieltokanne), määräämään osapuolet etsimään neuvotteluratkaisua ympäristöhaitan korjaamiseksi sekä määräämään asianmukaisista korvauksista (kuten oikeudenkäyntikulujen jakautumisesta, mutta ei kuitenkaan vahingonkorvauksista). Ks. Environment Canada, *A Guide to the Canadian Environmental Protection Act*, 1999, s. 10.

238 Myös kyseisen säädöksen nojalla yksityinen voi nostaa kanteen toista yksityistä vastaan sillä perusteella, että ympäristölainsäädännön rikkominen on aiheuttanut vahinkoa ns. yhteisille luonnonvaroille. Ks. Ontario Environmental Bill of Rights, part VI.

*Redwater*-tapauksessa). Lisäksi BIA:ssa on säännelty myös liittovaltion ja provinssien viranomaiselle ympäristön kunnostamisesta aiheutuvien saatavien asemaa (BIA s. 14.06(7):ssä ns. legaalinen panttioikeus). Näistä lähtökohdista ympäristövastuun (toimimisvelvollisuuden ja kustannuskorvausvastuun) kohtelua kuvataan lähemmin seuraavassa.

### 3.2.2 Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen

Kuten edellä on kuvattu, Kanadan konkurssilainsäädännössä (BIA s. 14.06(4)) on nimenomaisesti ilmaistu, että liittovaltion tai provinssin ympäristöviranomainen voi antaa ympäristön kunnostamista koskevan määräyksen pesänhoitajalle konkurssi-pesän edustajana. Määräyksen mukaisen julkisoikeudellisen ympäristövastuun aineellisoikeudellinen sisältö perustuu kuitenkin (provinssien) ympäristölainsäädäntöön. Selvityksen perusteella BIA:n sääntelyn tarkoituksena on ollut osaltaan varmistaa, että viranomaiset voivat kohdentaa ympäristönsuojelumääräyksensä jollekin toimintakykyiselle taholle, eikä määräysten kohdentaminen jäisi epäselvään tilaan konkurssin vuoksi.<sup>239</sup> Näissä tilanteissa pesänhoitajan on (henkilökohtaisen vastuunsa uhalla) meneteltävä jollakin kyseisessä BIA:n kohdassa säädetyllä tavalla, eli käytännössä joko riitautettava määräys, noudatettava määräystä tai vapautettava määräyksen kohteena oleva omaisuuserä konkurssimenettelystä eli nk. luopua kyseisestä omaisuudesta.

BIA:n säännösten ja konkurssimenettelyn tavoitteiden kannalta pesänhoitajan on todennäköisesti monissa tilanteissa luontevaa pyrkiä välttämään ympäristövelvoitteita koskeva henkilökohtainen vastuunsa BIA s. 14.06(4):n mukaisella luopumisilmoituksella. Tällöin omaisuutta koskevat ympäristön kunnostamisesta aiheutuvat saatavat (*claims for clean-up costs*) eivät BIA s. 14.06(6):n mukaisesti ole konkurssihallinnon kustannuksia. Ympäristövelvoitteiden täyttämisen kannalta olennaista on, voiko pesänhoitaja BIA s. 14.06:n mukaisen omaisuudesta luopumista koskevan ilmoituksen tekemällä vapautua myös käyttämästä pesän omaisuutta provinssien ympäristölainsäädännössä säädettyjen velvoitteiden täyttämiseen. Kanadan oikeuskäytännössä tämä kysymys on kulminoitunut siihen, ovatko ympäristöviranomaisten antamat ympäristönsuojelumääräykset (*environmental protection orders*) konkurssimenettelyssä käsiteltäviä saatavia (*provable claims, claims for clean-up costs*). Näitä kysymyksiä on selkiytetty Kanadan korkeimman oikeuden (*Supreme*

239 Cindy Chiasson, Bankruptcy and Insolvency Amendments Affect Environmental Liability of Trustees and Receivers, News Brief, Environmental Law Centre. Vol.13 No.1, 1998, s. 5–6. [elc.ab.ca/Content\\_Files/Files/NewsBriefs/BankruptcyInsolvencyAmendmentsV13-1.pdf](http://elc.ab.ca/Content_Files/Files/NewsBriefs/BankruptcyInsolvencyAmendmentsV13-1.pdf)

*Court of Canada, SCC*) ratkaisussa *Orphan Wells Association v. Grant Thornton Ltd* eli nk. *Redwater*-tapauksessa.<sup>240</sup> *Redwater*-ratkaisussa SCC kumosi alempien oikeusasteiden (*Alberta Court of Queen's Bench, ABQB*) ja (*Alberta Court of Appeal, ABCA*) tuomiot sekä sovelsi aiemmassa oikeuskäytännössään kehittämäänsä nk. *Abitibi*-testiä:

Tapauksessa oli kyse Albertassa toimineen, vuonna 2015 konkurssiin asetetun *Redwater*-nimisen öljy- ja kaasuyhtiön ympäristövelvoitteista. Yhtiö omisti 91 öljylähdettä ja tuotantolaitosta. Suurin osa niistä (72) oli ehtynyt, ja kaivojen tukkiminen sekä maaperän kunnostaminen (*abandonment, reclamation*) olisi maksanut miljoonia dollareita yli jäljellä olevien arvon. Täten pesänhoitaja (*Grant Thornton Ltd*) päätti BIA s. 14.06 tukeutuen luopua elinkaarensa päässä olevista kaivoista välttääkseen niitä koskevien kunnostusvelvoitteiden täyttämisen. Tämän seurauksena Albertan energiavalvontaviranomainen antoi viipymättä ympäristönsuojelumääräyksen (*environmental protection order*), jossa pesänhoitaja määrättiin huolehtimaan kyseisten kaivojen tukkimisesta ja maa-alueen kunnostamisesta. Pesänhoitaja esitti, että viranomaisen määräystä oli menettelyssä pidettävä konkurssisaatavana (*provable claim*) ja että BIA:ssa säädetyn maksujärjestyksen mukaan tästä aiheutuvat kustannukset olisi maksettava vasta ensisijaisten velkojen takaisinmaksun jälkeen.

Ratkaisussaan SCC tarkasteli perusteellisesti sekä Albertan provinssin että Kanadan liittovaltion voimassa olevaa lainsäädäntöä ja toi esille myös ympäristölainsäädännöstä ilmenevän aiheuttamisperiaatteen. SCC tunnisti Albertan sääntelyn erityispiirteet, joissa asianomaiset kunnostamisvelvoitteet on nimenomaisesti ulotettu soveltumaan myös konkurssissa siten, että pesänhoitaja (*trustee*) on määritelmällisesti sisällytetty sääntelyn keskeisiin vastuutahoihin, joille viranomaiset voivat kohdentaa hallinnollisia ympäristönsuojelumääräyksiä (*environmental protection orders*). Lisäksi SCC on tunnistanut perustuslaillisen omaisuudensuojan ja kansalaisoikeuksien sekä uusiutumattomien luonnonvarojen kehityksen, suojelun ja hallinnoinnin tasapainottamistarpeen Albertan viranomaisissa.

Ratkaisussa SCC sovelsi aiemmassa oikeuskäytännössä kehitettyä nk. *Abitibi*-testiä ratkaistakseen ympäristövelvoitteiden suhteen konkurssimenettelyssä käsiteltäviin saataviin. Testin mukaan konkurssimenettelyssä käsiteltävien saatavien osalta tulee täyttyä seuraavat edellytykset: 1) täytyy

---

240 *Orphan Wells Association v. Grant Thornton Ltd*, 2019 CarswellAlta 141 (SCC) ('*Redwater*').

olla olemassa velka tai velvoite velkojaa kohtaan, 2) velan tai velvoitteen tulee olla syntynyt ennen konkurssin alkamista ja 3) velalle tai velvoitteelle tulee pystyä ilmaisemaan rahallinen arvo.<sup>241</sup> Testiä suorittaessaan SCC korosti ennen muuta, että viranomaisen julkista tehtävää hoitaessaan ei ole kohdeyhtiön velkoja. Myöskään ympäristövelvoitteiden täyttämiseksi ei pystytä välttämättä laskemaan sellaista täsmällistä rahallista arvoa, joka voitaisiin valvoa jollakin tavoin konkurssivelkana. Täten SCC katsoi, etteivät ympäristövelvoitteet ja niitä koskevat hallinnolliset määräykset olleet luonteeltaan konkurssivelkaa.

Näiden seikkojen valossa SCC katsoi, että pesänhoitajia sitoo ja heidän on noudatettava provinssin lakeja konkurssipesää selvittäessään. SCC:n mukaan tämä velvollisuus ei ollut ristiriidassa BIA 14.06 mukaisen omaisuudesta luopumisen kanssa, sillä kyseinen säännös oli tarkoitettu rajoittamaan ennen kaikkea pesänhoitajan henkilökohtaista vastuuta ympäristövelvoitteiden osalta. Tällaisen luopumisilmoituksen jälkeenkin pesänhoitajien tulee SCC:n mukaan esimerkiksi huolehtia konkurssiomaisuuteen kytkeytyvistä sitovista ympäristövelvoitteista. Näin on toimittava riippumatta siitä, mitä vaikutuksia ympäristövelvoitteiden täyttämällä on yrityksen velkojiin. SCC katsoi, että näin provinssien ympäristölakien mukaiset kunnostus- ja muut ympäristövelvoitteet käytännössä määrittävät velkojille jaettavissa olevan konkurssiomaisuuden rajat.

Ratkaisussa SCC siis linjasi, että provinssien ympäristölainsäädännössä pesänhoitajille on voitu perustaa pesänhoitajille toimimisvelvoitteita, joita pesänhoitajien on noudatettavaa konkurssipesää selvittäessään ja pesän omaisuutta käyttäessään. SCC:n mukaan pesänhoitajan tulee täten BIA:n mukaisen omaisuuden ”luopumisilmoituksenkin” annettuaan noudattaa viranomaisten ympäristölainsäädäntöön perustuvia määräyksiä.<sup>242</sup> Selkeimmin tämä velvollisuus on ilmaistu ratkaisun toteutuksessa, jonka mukaan konkurssi ei anna lupaa olla noudattamatta provinssien (ympäristö)lakien säännöksiä: *”Bankruptcy is not a licence to ignore rules, and insolvency professionals are bound by and must comply with valid provincial laws during bankruptcy.”*<sup>243</sup> BIA:n etusija huomioon ottaen voidaan kuitenkin päätellä,

241 Abitibi-testi on alun perin esitelty tapauksessa Newfoundland and Labrador v AbitibiBowater Inc, 2012 SCC 67. Tapauksen asetelma oli sikäli erilainen, että ympäristövelvoitteiden ns. rasittama omaisuus oli provinssin hallinnassa.

242 Hankkeessa toteutettuun tutkimuskyselyyn Arizonan yliopistosta sähköpostitse 25.8.2023 saadut vastaukset.

243 Redwater-ratkaisu, tuomion kohta 160.

että tällainen provinssin ympäristölainsäädännössä asetettu toimimisvelvollisuus ei voi velvoittaa pesänhoitajaa *henkilökohtaisesti* silloin, kun tämä päättää luopua omaisuudesta BIA 14.06(4) mukaisesti.

Jos pesänhoitaja noudattaa viranomaisen määräystä mitään omaisuudesta luopumista koskevaa toimenpidettä tekemättä, näyttäisivät ympäristön kunnostamisen kustannukset lukeutuvan osaksi korkealla etusijalla olevia konkurssimenettelyn kustannuksia. Tämä on pääteltävissä BIA s. 14.06(6):n määräyksestä, jonka mukaan tilanteissa, joissa pesänhoitaja luopuu ko. omaisuudesta, eivät omaisuuden kunnostamisen kustannukset (enää) ole konkurssimenettelyn hallintokustannuksia. Siihen, miten toimimisvelvollisuuden täyttämisen kustannukset asemoituvat tilanteissa, joissa pesänhoitaja sitä vastoin päättää luopua omaisuudesta, ei *Redwater*-ratkaisussa ole kuitenkaan otettu aivan tyhjentävästi kantaa.<sup>244</sup> Kun provinssin ympäristölainsäädäntö asettaa pesänhoitajalle toimimisvelvollisuuden, näyttää tästä seuraava veloitteiden täyttämiskustannusten etusija konkurssimenettelyssä kuitenkin ilmeisen vahvalta. *Redwater*-ratkaisun valossa näyttäisi siltä, että tällöinkin konkurssipesän varallisuus tulisi käyttää provinssien ympäristölainsäädännön asettamien ympäristöveloitteiden täyttämiseen ennen velkojien (sekä vakuudellisten että vakuudettomien) saamisoikeuksien tyydyttämistä.<sup>245</sup> *Redwater*-ratkaisua seuranneessa oikeuskäytännössä tähän päätelmään on tultu esimerkiksi Albertan muutoksenhakutuomioistuimen (*Alberta Court of Appeal, ABCA*) nk. *Manitok*-ratkaisussa.<sup>246</sup>

Myös tässä tapauksessa oli kyse öljy- ja kaasuyhtiön (*Manitok Energy Inc*) ("*Manitok*") konkurssista. Konkurssipesään kuuluvia öljy- ja kaasulähteitä (*oil and gas wells*) koskevat kunnostusveloitteet (*abandonment, reclamation*) olivat huomattavat. Ennen konkurssin alkua kaksi velkojaa olivat perustaneet vakuusoikeudet (*builders' liens*) tiettyihin Manitokin omaisuuseriin. Konkursin alettua pesänhoitaja myi pesään kuuluvat arvokkaat omaisuuserät. Keskeinen kysymys tapauksessa koski sitä, oliko konkurssipesän täytettävä sen

244 Kuten yllä on kuvattu, ratkaisussa on lähinnä todettu, että viranomaismääräykset eivät ole luonteeltaan konkurssisaatavia, sillä tällaiset määräykset eivät täytä Abitibi-testin edellytyksiä. Ennen *Redwater*-tapausta Abitibi-testiä oli sovellettu provinssien tasolla myös toisin, ks. esim. Ontarion muutoksenhakutuomioistuimen (*Ontario Court of Appeal, ONCA*) ratkaisut *Nortel Networks Corporation (Re)*, 2013 ONCA 599; *Northstar Aerospace Inc (Re)*, 2013 ONCA 600.

245 Hankkeessa toteutettuun tutkimuskyselyyn Arizonan yliopistosta sähköpostitse 25.8.2023 saadut vastaukset.

246 *Manitok Energy Inc (Re)*, 2022 ABCA 117.

kaasu- ja öljylähteitä koskevat ympäristölainsäädännön mukaiset kunnostusvelvoitteet ennen kuin se saattoi jakaa myynnistä saatuja varoja vakuudellisille velkojille.

Asiassa alempi tuomioistuin (*Alberta Court of Queen's Bench, ABQB*) oli katsonut, että esitettyjen tosiseikkojen perusteella vakuudellisilla velkojilla oli oikeus saada myyntitulot velallisyhteyden tiettyjen erillisten omaisuuserien myynnistä huolimatta siitä, että konkurssipesä ei kyennyt täyttämään täysimääräisesti niitä ympäristövelvoitteita, jotka liittyivät muihin sen hallussa oleviin omaisuuseriin. ABQB erotti tapauksen tosiseikat *Redwater*-tapauksen tosiseikoista toteamalla, että myydyt arvokkaat omaisuuserät eivät liittyneet (*were unrelated*) ympäristövelvoitteiden rasittamiin omaisuuseriin, koska ympäristön heikentynyt tila ei koskenut näitä omaisuuseriä ja koska ne myytiin kolmannelle toimijalle ennen kuin Albertan ympäristöviranomaiset olivat osoittaneet pesänhoitajalle määräyksiään.

ABCA kuitenkin kumosi ABQB:n päätöksen ja katsoi, että myymättä jääneitä omaisuuseriä koskevat ympäristövelvoitteet oli täytettävä ennen kuin muutoin kyseisten vakuudellisten velkojien saamisoikeudet oli mahdollista tyydyttää. Tuomioistuimen mukaan tämä koski myös tapauksessa vallitsevia olosuhteita, joissa velvollisuus ympäristön kunnostamiseen koski muuta kuin myytyä omaisuutta. ABQB:n mukaan konkurssipesän omaisuus muodosti näin yhden kokonaisuuden (*package, pool*), jossa eri öljy- ja kaasu lähteitä ei voi ajatella myytävän tavalla, jolla ei olisi vaikutusta toisia kaivoksia koskevien sitovien velvoitteiden täyttämiseen. Lisäksi tuomioistuin totesi, että tapauksessa kyseessä olleet ympäristövelvoitteet olivat olemassa riippumatta siitä, oliko toimivaltainen viranomainen (vielä) antanut niitä koskevan toimeenpanomääräyksen. Myöskään se, että kyseisessä tapauksessa myyntitulot oli pidetty tallessa (*held in trust*) tuomioistuimen myyntiä koskevien määräyksen (*sale approval and vesting order*) mukaisesti, ei yksinään vaikuttanut asian lopputulemaan.

*Manitok*-ratkaisun nojalla pesänhoitajan tuli siis käyttää myös muiden omaisuuserien myynnistä saatuja varoja pesään kuuluvaa omaisuutta koskevien ympäristövelvoitteiden täyttämiseen.<sup>247</sup> Toisessa alemman asteen tuomioistuimen (*Alberta Court of King's Bench, ACKB*) ratkaisussa *Orphan Well Association v. Trident*

247 Hankkeessa toteutettuun tutkimuskyselyyn Arizonan yliopistosta sähköpostitse 25.8.2023 saadut vastaukset.



*Exploration Corp.*,<sup>248</sup> on vahvistettu, että asianomaisten ympäristövelvoitteiden (öljy- ja kaasulähteiden kunnostamisen) täyttämiskustannusten superetusija merkitsee etusijaa suhteessa kunnan perimiin kiinteistöveroihin.<sup>249</sup> Vastaavatyypiset ratkaisut eivät rajoitu ainoastaan Albertaan, vaan *Redwater*-tapauksen jälkeen toimimisvelvollisuuden täyttämistä aiheutuvien kustannusten etusijaa on tulkittu samansuuntaisesti myös muiden provinssien oikeuskäytännössä. Esimerkiksi asiassa *Rural Municipality of Eye Hill v Saskatchewan*, Saskatchewan alempi tuomioistuin (*King's Bench for Saskatchewan*, SKKB) katsoi vastaavien ympäristövelvoitteiden (*enf-of-life-obligations*) täyttämisen kustannusten saavan etusijan suhteessa tiettyihin kunnallisiin veroihin (*municipal taxes*).<sup>250</sup>

*Redwater*-ratkaisun myötä pesänhoitajalle kuuluva, konkurssipesän omaisuutta rasittava toimimisvelvollisuus palautuu näin pitkälti provinssien aineellisessa ympäristölainsäädännössä kulloinkin asetettuihin vaatimuksiin ja vastuurakenteisiin. Kuten edellä on kuvattu, Albertassa ympäristölainsäädännössä pesänhoitaja on varsin yksiselitteisesti tuotu erinäisten ympäristölainsäädännön vastuutahojen määritelmiin. Provinssien ympäristölainsäädännön rakenteissa ja sisällössä voi kuitenkin näiltä osin olla huomattavaa vaihtelevuutta. Siinä missä Albertassa nimenomainen viittaus pesänhoitajaan sisältyy myös muun muassa edellä mainittuihin vastuullisen henkilön (*person responsible*) hyvin laajoihin määritelmiin (AEPEA s. 1(tt) ja 107)<sup>251</sup>, esimerkiksi Ontarion EPA:ssa ei selvityksessä ole ilmennyt vastaavatyypisiä, pesänhoitajan sisältäviä toiminnanharjoittajan, luvanhaltijan tai vastuuhenkilön määritelmiä. Toisaalta esimerkiksi Saskatchewanissa öljyn- ja kaasunporausta koskevassa kunnostamisvastuusäädöksessä (*The Oil and Gas Conservation Act*, OGCA) luvanhaltijan (*licensee*) määritelmä sisältää myös pesänhoitajan (*trustee*) (OGCA 2(1)(h.2) kohta). Soveltamisalaltaan laajemmassa ympäristönsuojelulaista (SEMPA) sitä vastoin ei ole tunnistettu pesänhoitajan nimenomaisesti sisältäviä vastuutahon määrittelyjä. Toimimisvelvollisuuden soveltumisen kannalta on kuitenkin huomattava, että provinssien ympäristölainsäädäntö sisältää myös monia pilaa- viden aineiden hallintaan perustuvia velvollisuuksia (*the owner of a pollutant and the person having control of a pollutant shall...*) sekä luonteeltaan yleisiä, kaikkia koskevia kieltoja (*no person shall...*). *Redwater*-tapauksen valossa esimerkiksi tällaisten säännösten voinee ajatella koskevan myös pesänhoitajaa ja konkurssipesää.

248 Orphan Well Association v. Trident Exploration Corp., 2022 ACKB 839.

249 Hankkeessa toteutettuun tutkimuskyselyyn Arizonan yliopistosta sähköpostitse 25.8.2023 saadut vastaukset.

250 Rural Municipality of Eye Hill v. Saskatchewan, 2023 SKKB 52.

251 Vastaavasti myös esimerkiksi APEA 147(b) kohdan mukaiseen vesienhallinnasta vastuullisen henkilön (*person responsible for a waterworks system*) määritelmä.

Oikeuskirjallisuudessa ja muissa asiantuntijakommenteissa onkin katsottu, että *Redwater*-ratkaisu on merkittävästi vahvistanut ympäristöviranomaisten erityyppisten ympäristönsuojelumääräysten (*environmental protection orders*) asemaa konkurssitilanteissa.<sup>252</sup>

Se, mitä tapahtuu, jos konkurssipesän varat eivät riitä kattamaan pesän omaisuutta koskevia ympäristövelvoitteita ratkeaa lopulta tapauskohtaisesti. Oletettavasti ympäristön kunnostaminen jää viime kädessä provinssien ympäristöviranomaisien hoidettavaksi. Ympäristöviranomaisille kunnostamistoimista aiheutuvia kustannuksia voidaan saada katetuiksi jäljempänä kuvattavista ympäristölainsäädännön mukaisista vakuuksista tai BIA s. 14.06(7):n mukaisesta viranomaisen kunnostamistoimia varten säädetyistä legaalipantista. Ympäristöviranomaisten toimivaltuudet ja resurssit voivat vaihdella provinssittain, mikä osaltaan myös vaikuttaa lopputulemiin ja ympäristön suojan kattavuuteen.<sup>253</sup>

### 3.2.3 Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu

Kaiken kaikkiaan *Redwater*-ratkaisun jälkeisessä oikeustilassa viranomaisille aiheutuneiden kustannusten asema on moniulotteinen ja osin avoin kysymys Kanadassa. Tulokannavaraisuutta aiheutuu esimerkiksi siitä, ettei pesänhoitajan toimimisvelvollisuuteen liittyvien kustannusten asemasta ole säädetty konkurssilaissa. *Redwater*-ratkaisun valossa on mahdollista ajatella, että pesänhoitajalle kuuluvien toimenpiteiden teettämisestä aiheutuneet viranomaisen kustannukset saisivat vastaavan korkean ns. ”superetusijan” kuin pesänhoitajan omaehtoisesti täyttämän toimimisvelvollisuuden kustannukset. Selvityksessä ei kuitenkaan ole ilmennyt oikeuskäytäntöä, jossa asia olisi nimenomaisesti ratkaistu.

Konkurssilain näkökulmasta viranomaisten suorittamien kunnostustoimien korvaamista koskevien vaatimusten kohtelu palautuu kysymykseen näiden kustannusten asemasta konkurssisaatavana (*provable claim*) (BIA s. 14.06(8)). Kuten edellä on kuvattu, tällaisten viranomaiskustannusten asema konkurssisaatavana ei lähtökohtaisesti riipu siitä, onko sen perustana ollut ympäristön tilan heikentyminen tai ympäristövahinko tapahtunut ennen konkurssin alkamista vai sen jälkeen.

252 Ks. esim. Third time’s a charm for Alberta regulator: How the SCC decision in Redwater could change the role of environmental orders in Ontario insolvency proceedings, internet-lähde (viitattu 4.9.2023) [gowlingswlg.com/en/insights-resources/articles/2019/redwater-could-change-environmental-orders-ontario/](https://gowlingswlg.com/en/insights-resources/articles/2019/redwater-could-change-environmental-orders-ontario/)

253 Hankkeessa toteutettuun tutkimuskyselyyn Arizonan yliopistosta sähköpostitse 21.11.2023 saadut vastaukset.

Viranomaiset voivat siis lähtökohtaisesti vaatia ympäristön kunnostamisesta aiheutuneita kustannuksiaan korvattavaksi konkurssisaatavina. Jos pesänhoitaja on luopunut omaisuudesta, eivät sitä koskevasta kunnostamisesta aiheutuvat saatavat ole konkurssimenettelyn kustannuksia (*costs of administration*).

Erityisesti viranomaisen kustannuskorvausvaatimusten asemaa konkurssissa turvaa BIA s. 14.06(7) kohdassa säädetty vakuusoikeus.<sup>254</sup> Säännöksen mukaan:

Any claim by Her Majesty in right of Canada or a province against the debtor in a bankruptcy, proposal or receivership for costs of remedying any environmental condition or environmental damage affecting real property or an immovable of the debtor is secured by *security* on the real property or immovable affected by the environmental condition or environmental damage and on any other real property or immovable of the debtor that is contiguous with that real property or immovable and that is related to the activity that caused the environmental condition or environmental damage, and the security

(a) is enforceable in accordance with the law of the jurisdiction in which the real property or immovable is located, in the same way as a mortgage, hypothec or other security on real property or immovables; and

(b) *ranks above any other claim, right, charge or security against the property*, despite any other provision of this Act or anything in any other federal or provincial law.

Säännöksen nojalla siis sellainen liittovaltion tai provinssin viranomaisen velallisyhtiöltä oleva saatava, joka koskee velallisen omaisuuteen liittyviä ympäristön kunnostustoimia, saa parhaan etusijan tähän omaisuuteen kohdistuvasta vakuudesta (*security*) – eräänlaisesta legaalista panttioikeudesta. Tarkoituksena on, että viranomaiset voivat saada ympäristön kunnostamisesta aiheutuneet kustannuksensa katetuksi vakuuden kohteena olevan kiinteän omaisuuden arvosta. Selvityksen perusteella pantin arvon ylittävä osuus viranomaisen kunnostamistoimenpiteiden kustannuksista näyttäisi kuitenkin olevan tavallista konkurssisaatavaa. Säännös näyttäisi kuitenkin koskevan vain liittovaltion (*Crown*) ja provinssien viranomaisille aiheutuneita saatavia, ei välttämättä paikallisten, kuten kunnan viranomaisten saatavia.

254 Vastaavantyyppisestä etusijasta on säädetty myös yrityssaneerauksen kaltaista menettelyä koskevassa CCAA:ssa, ks. CCAA 11.8(8) kohta.

BIA s. 14.06(7):n sanamuotojen valossa vakuusoikeuden kohde on pyritty määrittelemään verrattain tarkasti (*real property or immovable affected by the environmental condition or environmental damage and any other real property or immovable of the debtor that is contiguous with that real property or immovable and that is related to the activity that caused the environmental condition or environmental damage*).<sup>255</sup> Vakuusoikeuden kohteena olevaa omaisuutta on tarkennettu oikeuskäytännössä esimerkiksi Yukonin muutoksenhakuasteen ratkaisussa *Yukon (Government of) v. Yukon Zinc Corporation*.<sup>256</sup> Ratkaisun mukaan esimerkiksi kaivoslainsäädännön tarkoittamat ”kaivannaisoikeudet” (*mineral claims*) eivät ole ko. säännöksen tarkoittamaa kiinteää omaisuutta.

### 3.2.4 Omaisuudesta luopuminen

Kuten edellä on kuvattu, Kanadassa pesänhoitajalla on BIA 14.06:ssä säädetty mahdollisuus vapauttaa omaisuus konkurssipesästä eli niin sanotusti luopua omaisuudesta. Konkurssilain mukaan tämä toimi on yksi pesänhoitajan mahdollinen reagoititapa ympäristöviranomaisen konkurssipesään kohdentamaan ympäristönsuojelumääräykseen.

*Redwater*-ratkaisussa omaksutun tulkinnan mukaan omaisuudesta ns. luopuva pesänhoitaja voi tällä toimella erityisesti sulkea pois sen oman henkilökohtaisen vastuunsa olosuhteissa, joissa hän on tekemisissä pilaantuneen tai pilaantumista aiheuttavan omaisuuden kanssa.<sup>257</sup> Lisäksi tällaisen luopumisen seurauksena on, ettei omaisuuden kunnostamisesta aiheutuvia saatavia (*claims for clean-up costs*) pidetä edellä kuvattuina konkurssimenettelyn hallintokustannuksina (*administration costs*) (BIA s. 14.06(6)). Tällainen omaisuudesta luopuminen ei kuitenkaan oikeuta kyseistä omaisuutta koskevien provinssien ympäristölainsäädännössä asetettujen sitovien ympäristöveltoitteiden ja niitä toimeenpanevien

255 Huomionarvoista on, ettei kiinteää omaisuutta ole BIA:ssa määritelty. BIA s. 2 sisältää ainoastaan omaisuuden (*property*) määritelmän: ”property means any type of property, whether situated in Canada or elsewhere, and includes money, goods, things in action, land and every description of property, whether real or personal, legal or equitable, as well as obligations, easements and every description of estate, interest and profit, present or future, vested or contingent, in, arising out of or incident to property”.

256 *Yukon (Government of) v. Yukon Zinc Corporation* 2021 YKCA 2, annettu 3.5.2021.

257 Hankkeessa toteutettuun tutkimuskyselyyn Arizonan yliopistosta sähköpostitse 25.8.2023 saadut vastaukset.

viranomaismääräysten sivuuttamiseen. Pesänhoitajan toteuttamasta luopumisesta riippumatta kyseiset ympäristövelvoitteet säilyvät rasittamassa konkurssipesää ja ne tulee täyttää ennen pesän varojen jakamista velkojille.

Vaikka *Redwater*-tapauksen on Kanadassa katsottu selkiyttäneen oikeustilaa viranomaisen ympäristönsuojelumääräysten käsittelyn osalta ja konkurssipesälle kuuluvien velvoitteiden osalta, on omaisuudesta luopumisen oikeusvaikutusten katsottu kuitenkin jääneen epäselviksi. *Redwater*-ratkaisu koski nimenomaisesti BIA 14.06:n tulkintaa, eikä siinä selvennetty esimerkiksi kyseisen säännöksen ja pesänhoitajan muiden mahdollisten omaisuuden luovuttamista koskevien toimien suhdetta eikä myöskään otettu kantaa *common law* -oikeuden käsityksiin omaisuudesta luopumisesta.<sup>258</sup> Omaisuudesta luopumisen sääntelyasemaan liittyy nykyisessä oikeustilassa paljon avoimia kysymyksiä, eikä oikeustilaa ole pidetty Kanadassa kovinkaan selvänä.

### 3.2.5 Muut tukevat ohjaukset ja mekanismit

#### Ympäristövakuudet

Kanadassa ympäristövelvoitteiden täyttämiseen konkurssitilanteissa on varauduttu myös ympäristölainsäädännössä perustetuilla vakuusvaatimuksilla, joita provinseissa ja eri toimialoilla on käytössä monenlaisia eri tarkoituksiin. Esimerkiksi yksityisiltä jätettä käsitteleviltä toimijoilta edellytetään yleensä jonkinlaista taloudellista vakuutta jätehuoltovelvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi.<sup>259</sup>

Oma sääntelykokonaisuutensa ovat erilaiset vakuusjärjestelyt, joilla toiminnan lopettamisen jälkeisten ennallistamis- ja jälkitoimivelvoitteiden täyttämistä (*end-of-life-obligations*) turvataan erityisesti kaivos-, öljy- ja kaasutoimialalla. Esimerkiksi Albertassa toimialalla on käytössä vakuusjärjestelmä (*Liability Management Rating and Reporting*), joka perustuu viranomaisen (*Alberta Energy Regulator, AER*) säännölliseen riskiarviointiin (*Liability Management Rating*

258 Ks. esim. Environmental Law Centre (Alberta) 2020, s. 36. [elc.ab.ca/wp-content/uploads/2020/06/ELC\\_Insolvency-and-Polluter-Pays-PrincipleFinal.pdf](https://elc.ab.ca/wp-content/uploads/2020/06/ELC_Insolvency-and-Polluter-Pays-PrincipleFinal.pdf)

259 Ks. Thomson Reuters Practical Law Canada, Environmental Law and Practice in Canada: Overview, internet-lähde (viitattu 4.9.2023) [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-503-2764?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default&firstPage=true&bhpc=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-503-2764?transitionType=Default&contextData=(sc.Default&firstPage=true&bhpc=1)

*Assessment*).<sup>260</sup> Tarkoituksena on tarkkailla toiminnanharjoittajan kykyä suorittaa toimintansa ympäristövelvoitteista jatkuvalla tavalla niin, että näitä velvoitteita turvaavat vakuudet säilyvät riittävällä tasolla. Järjestelmä perustuu alan toimijoiden säännöllisesti toimittamiin tietoihin ja näiden tietojen perusteella edellytettävii lisävakuuksiin. Vastaavantyyppisiä vakuusjärjestelmiä on käytössä myös muissa provinseissa, jossa on merkittävää öljy- ja kaasunporaustoimintaa, esimerkiksi Saskatchewanissa (*Licensee Liability Rating Program*).<sup>261</sup> Vakuuksia ei kuitenkaan välttämättä tarvitse asettaa heti toiminta aloitettaessa eikä niitä välttämättä ole tarkoitettu kattamaan ennakoimattomia tai äkillisiä ympäristövahinkoja. Käytännössä vakuudet ovat monissa tilanteissa, kuten edellä kuvatussa *Redwater*-tapauksessa, osoittautuneet riittämättömiksi suhteessa ympäristövelvoitteiden täyttämisen tosiasiallisiin kustannuksiin. Ympäristövakuuksina vaadittujen summien riittävyttä ja järjestelmien toimivuutta onkin eri yhteyksissä myös kyseenalaistettu Kanadassa.<sup>262</sup>

### Erityisesti ympäristövelvoitteisiin keskittyvän selvittäjän määrääminen

Kanadassa yhtenä ympäristövelvoitteiden täyttämistä tapauskohtaisesti tukevana ratkaisuna on yksittäistapauksissa voinut toimia myös erityisen ns. selvittäjän (*receiver*) määrääminen. Tällainen, eräänlainen uskottu mies voidaan määrätä käsittelemään maksuvaikeuksissa olevan tai maksukyvyttömän yrityksen ympäristövelvoitteita olosuhteissa, joissa se katsotaan oikeuden- tai tarkoituksenmukaiseksi.<sup>263</sup> Esimerkiksi merkittäviä ympäristöhaittoja sisältäneessä nk. *Outboard Marine*-tapauksessa selvittäjän määräämisellä pyrittiin osaltaan ehkäisemään yrityksen toiminnasta aiheutuvien lisävahinkojen syntymistä. Kyseisessä tapauksessa selvittäjän määrääminen mahdollisti varmistumisen siitä, että *Outboard Marine* noudatti ympäristöviranomaisten määräyksiä ja huolehti pilaantuneiden alueiden puhdistamisesta sekä esti naapurikiinteistöjen pilaantumisen. Oikeuskirjallisuudessa

260 Ks. Alberta Energy Regulator, Liability Management Rating and Reporting, internet-lähde (viitattu 5.9.2023) [www.aer.ca/regulating-development/project-closure/liability-management-programs-and-processes/liability-management-rating-and-reporting](http://www.aer.ca/regulating-development/project-closure/liability-management-programs-and-processes/liability-management-rating-and-reporting)

261 Saskatchewan, Licensee Liability Rating Program, internet-lähde (viitattu 5.9.2023) [www.saskatchewan.ca/business/agriculture-natural-resources-and-industry/oil-and-gas/liability-management/licensee-liability-rating-program](http://www.saskatchewan.ca/business/agriculture-natural-resources-and-industry/oil-and-gas/liability-management/licensee-liability-rating-program)

262 Ks. esim. Drew Yewchuk, Shaun Fluker, Martin Olszynski, A Made-in-Alberta Failure: Unfunded Oil and Gas Closure Liability. Research paper, volume 16:31, October 2023. School of Public Policy, University of Calgary. [doi.org/10.11575/sppp.v16i1.77468](https://doi.org/10.11575/sppp.v16i1.77468)

263 *Courts of Justice Act*, RSO 1990, c C43, s 101.

tällaisen erityisen selvittäjän määräämistä on pidetty toimivana ratkaisuna erityisesti suurien yritysten maksukyvyttömyystilanteissa, joissa myös ympäristövelvoitteet ovat hyvin huomattavia.<sup>264</sup>

### Ympäristölainsäädännössä nimetyt muut vastuutahot

Ympäristövelvoitteiden täyttämistä konkurssitilanteissa voi edesauttaa myös muiden vastuutahojen nimeäminen ympäristölainsäädännössä. Kuten todettu, on provinssien tasolla säännellyssä vastuussa kuitenkin vaihtelevuutta. Tyypillisesti vastuu pilaantuneen maaperän puhdistamisesta tai vanhan pilaantuneen alueen kunnostamisesta voi provinssien ympäristölainsäädännössä joka tapauksessa kohdistua varsin laajaan joukkoon: niin nykyinen kuin edellisetkin maa-alueen omistajat tai muut aluetta hallussaan pitävät tahot voivat mahdollisesti joutua puhdistusvastuuseen.<sup>265</sup>

Lisäksi toiminnanharjoittajaksi luettavien tahojen piiriä on provinssien ympäristölainsäädännössä voitu laajentaa niin kutsuttuihin toiminnan edunsaajiin (*Working Interest Participant, WIP*). Esimerkiksi Albertassa WIP-tahojen sisällyttäminen toiminnanharjoittajan määritelmään ja näistä tahoista pidettävä rekisteri ovat osa järjestelmää, jolla varaudutaan yritysten mahdollisiin vastuun laiminlyönteihin, tyypillisesti juuri maksukyvyttömyyden johdosta. Käytännössä kyse on siis järjestelystä (ja rahoitusmuodosta), jossa WIP-asemaan rekisteröidyt toiminnanharjoittajayrityksen rahoittajat on säädetty vastuullisiksi ao. toimintaan liittyvien ympäristövelvoitteiden kustannuksista, jos rahoitettu yritys laiminlyö vastuunsa.<sup>266</sup> Esimerkiksi Albertassa WIP-tahot voivat järjestää mahdollisen kunnostamisvastuunsa yleishyödyllisen nk. hylättyjen kaivojen puhdistamisyhteisön (ks. seuraavassa kappaleessa kuvattava *Alberta Oil and Gas Orphan Abandonment and Reclamation Association*, OWA) kanssa toteutettavalla sopimusjärjestelyllä.

264 Sherry Kettle, "The Creative Receivership" (2016) Annual Review of Insolvency Law 2016.

265 Chambers and Partners, Environmental Law 2018 – Canada, s. 7. [www.lawsonlundell.com/media/news/578\\_Chambers\\_Global\\_Practice\\_Guide\\_-\\_Environmental\\_Law\\_2018.pdf](http://www.lawsonlundell.com/media/news/578_Chambers_Global_Practice_Guide_-_Environmental_Law_2018.pdf)

266 Ks. Alberta Energy Regulator, Insolvency, internet-lähde (viitattu 5.9.2023) [www.aer.ca/regulating-development/project-closure/liability-management-programs-and-processes/insolvency](http://www.aer.ca/regulating-development/project-closure/liability-management-programs-and-processes/insolvency); Orphan Well Association WIPA's [www.orphanwell.ca/wp-content/uploads/2021/05/OWA-WIPA-Presentation-March-2021.pdf](http://www.orphanwell.ca/wp-content/uploads/2021/05/OWA-WIPA-Presentation-March-2021.pdf)

## Ympäristölainsäädännön toissijaiset rahoittamisen järjestelmät

Viime kädessä ympäristövelvoitteiden kustannuksia voidaan rahoittaa myös nk. toissijaisista vastuujärjestelmistä. Kanadassa tässä tarkoituksessa on perustettu erityyppisiä rahastoja ja muita mekanismeja, joiden rahoitus perustuu toiminnanharjoittajilta kollektiivisesti kerättyihin maksuihin. Provinssit ylläpitävät erityyppisiä järjestelmiä, joiden painopiste vaihtelee tarpeiden mukaan. Esimerkkinä mainitakoon Albertan nk. hylättyjen öljy- ja kaasukaivojen puhdistamisyhteisö (*Alberta Oil and Gas Orphan Abandonment and Reclamation Association, OWA*), jonka tehtävänä on viimesijaisesti huolehtia edellä kuvattujen öljy- ja kaasukaivojen peittämisestä ja muusta kunnostamisesta. OWA:n toiminta rahoitetaan pääasiassa öljy- ja kaasutoimialan toimijoilta perittävällä vuosittaisella ns. ”kunnostusmaksulla” (*orphan levy*). Kanadassa provinseilla on myös erityyppisiä julkishallinnon ylläpitämiä rahastoja, joiden rahoituspohja vaihtelee.<sup>267</sup> Lisäksi provinssien ympäristölainsäädännössä on myös säädetty yksittäisiä toimivaltasäännöksiä, joiden nojalla viranomaisen voi ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin ympäristön kunnostamiseen tarvittavan rahoituksen keräämiseksi.<sup>268</sup>

### 3.3 Oikeustilan kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat

Selvityksessä ei ole ilmennyt, että ympäristövelvoitteiden kohtelun täsmentämiseen tähtäviä virallisia, erityisesti liittovaltion tasoisia lainsäädäntöaloitteita olisi toistaiseksi vireillä Kanadassa. Ympäristövelvoitteiden kohtelu konkurssitilanteissa on kuitenkin tunnistettu yhteiskunnan eri intressitahojen kannalta hyvin merkittäväksi kysymykseksi. Oikeuskirjallisuudessa ja muissa asiantuntijapuheenvuoroissa on toistuvasti painotettu, että liittovaltion lainsäätäjän (parlamentin) tulisi ottaa kantaa ympäristövelvoitteiden kohteluun lainsäädännössä nykyistä sääntelykokonaisuutta perusteellisemmin ja johdonmukaisemmin.<sup>269</sup>

Yksittäisenä esimerkkinä mainitsemisen arvoinen on Albertassa toimivan tutkimuskeskuksen (Environmental Law Centre Alberta) selvitys. Siinä uudelleeniksi konkurssi- ja ympäristöoikeutta yhteensovittavaksi lähestymistavaksi on ehdotettu

267 Ks. TOVARAMA-raportti 2020, s. 188. [urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-936-3](https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-936-3)

268 Albertassa pilaantuneiden alueiden osalta ks. esimerkiksi AEPEA 124 §.

269 Ks. esim. Environmental Law Centre (Alberta) 2020, 43 ss. [elc.ab.ca/wp-content/uploads/2020/06/ELC\\_Insolvency-and-Polluter-Pays-PrincipleFinal.pdf](https://elc.ab.ca/wp-content/uploads/2020/06/ELC_Insolvency-and-Polluter-Pays-PrincipleFinal.pdf); Tom Cumming, Cairen E Hanert & Jeff Oliver, ”The Intersection of Regulatory and Insolvency Law: Redwater’s Final Chapter and the Aftermath” (2019) *AnnRevInsolv* 5, s. 34; Reviewing Redwater: An Analysis of the US and Canadian Approaches to Environmental Obligations in Bankruptcy” (2021) 64 *CBLJ* 151. [ssrn.com/abstract=3835483](https://ssrn.com/abstract=3835483)



BIA:ssa säädettävästä menettelystä, jossa provinssin ympäristöviranomaisen voisi maksukyvyttömyysmenettelyn osana ilmoittaa, olisiko sen asettamia velvoitteita käsiteltävä saatavana (*provable claim*) vai julkisena velvoitteena (*public duty*) eli ns. julkisoikeudellisena toimimisvelvollisuutena konkurssissa. Tarkemmin kuvattuna ehdotus merkitsisi sitä, että tätä varten perustettaisiin hakemusmenettely, jonka avulla provinssien asianomaiset viranomaiset voisivat määrittellä asettamansa velvoitteet joko saatavaksi tai toimintavelvoitteeksi määräajassa konkurssihakemuksen jättämisen tai konkurssin alkamispäivän jälkeen. Ehdotuksessa on esitetty, että prosessiin voitaisiin sisällyttää säännöksiä, joiden nojalla ne, joiden oikeuksiin viranomaisen vaatimusten roolia koskeva päätös vaikuttaisi kielteisesti, voisivat esittää perusteita sille, että viranomaisen vaatimuksia käsiteltäisiin saatavina (ja että viranomaisen olisi velkoja).

Prosessi edellyttäisi tuomioistuimen päätöstä, jossa velvoitteen luonne ja asema konkurssissa vahvistettaisiin. Päätöksentekoa voitaisiin edelleen ohjata tarkentamalla olosuhteita, joissa velvoitteen pitäminen saatavana olisi perusteltua. Prosessiin voisi sisältyä myös sovittelua sekä sopimuksia muiden velkojien ja viranomaisten välillä. Selvityksessä tällaisen lähestymistavan etuna on pidetty sitä, että näin provinssin ympäristöviranomaisen voisi arvioida, millainen velvoitteen kohtelu kulloinkin johtaisi parhaaseen taloudelliseen ja ympäristölliseen lopputulemaan. Selvityksessä on esitetty, että tämä kuvastaisi merkittävää muutosta konkurssilainsäädännön nykylähtökohtiin ja edustaisi lähestymistapaa, jossa maksukyvyttömyysmenettelyt ja ympäristönsuojelumenettelyt on sovitettu yhteen.<sup>270</sup>

### 3.4 Kokoavia havaintoja

Kanadassa julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden asemaa ja kohtelua on nimenomaisesti säännelty sekä konkurssi- että ympäristölainsäädännössä. Konkurssilain sääntelyn tarkoituksena on alun alkaen ollut turvata pesänhoitajan asemaa sekä toisaalta varmistaa, ettei ympäristövastuun toteuttaminen jäisi epäselvään tilaan täytäntöönpanomääräysten kohdentamiseen liittyvien epäselvyyksien vuoksi. Ympäristövelvoitteiden asema on sittemmin vahvistunut oikeuskäytännössä ja erityisesti Kanadan korkeimman oikeuden vuonna 2019 antamassa Redwater-ratkaisussa. Ratkaisun mukaan pesänhoitajan on pesää selvittäessään noudatettava soveltuvan, yleensä provinssin ympäristölainsäädännön velvoitteita. Taulukko 3 kokoaa selvityksen keskeiset tulokset Kanadasta.

270 Environmental Law Centre (Alberta) 2020, 43. [elc.ab.ca/wp-content/uploads/2020/06/ELC\\_Insolvency-and-Polluter-Pays-PrincipleFinal.pdf](https://elc.ab.ca/wp-content/uploads/2020/06/ELC_Insolvency-and-Polluter-Pays-PrincipleFinal.pdf)

**Taulukko 3.** Selvityksen keskeiset tulokset Kanadasta.**Lähtökohdat**

Konkurssipesän julkis-oikeudellista ympäristövastuuta nimenomaisesti määrittävät sääntelyratkaisut	Ympäristövastuusta on säädetty sekä liittovaltion konkurssilaissa että provinssien ympäristölainsäädännössä, oikeustila tarkentunut myös oikeuskäytännössä
Ympäristöviranomaisille ilmoittaminen	Konkurssilain mukaan pesänhoitajan tekee soveltuvan ympäristölainsäädännön mukaiset ilmoitukset viranomaisille

**Julkisoikeudellinen ympäristövastuu, kun velallisen liiketoimintaa ei jatketa**

Konkurssipesän toimimisvelvollisuuden soveltuminen	Pesänhoitaja on velvollinen noudattamaan provinssien ympäristölainsäädännön velvoitteita osana pesän selvittämistä. Vastuu voi perustua esim. ympäristölaissa säädettyyn asemaan toiminnanharjoittajana. Oikeustilassa on kuitenkin vaihtelua eri provinseissa
Toimimisvelvollisuuteen liittyvä kustannusvastuu	Oikeuskäytännössä kustannuksille on kehittynyt korkea, ns. "superetusija" konkurssimenettelyssä; asemaa ei kuitenkaan ole säännelty konkurssilaissa.
Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu	"Superetusijasta" kustannuskorvausvastuulle ei nimenomaista sääntelyä. Tiettyjen viranomaisten ympäristönsuojelutoimille on säädetty vakuusoikeus konkurssilaissa.

**Omaisuudesta luopuminen**

Liityntä ympäristövelvoitteiden käsittelyyn konkurssitilanteissa	Omaisuudesta luopumisesta on säädetty liittovaltion konkurssilaissa
Käyttö sääntelykeinona	Pesänhoitaja ei voi omaisuudesta luopumalla vapautua provinssin ympäristölainsäädännön nojalla syntyvästä toimimisvelvollisuudesta. Omaisuudesta luopuminen näyttäytyy sääntelykeinona, jolla pesänhoitaja voi rajoittaa oman henkilökohtaisen vastuunsa mahdollisuutta

**Muiden tukevien mekanismien käyttö**

Ympäristövakuudet	Kyllä
Laissa nimetyt muut (toissijaiset) vastuutahot	Kyllä
Toissijaiset vastuun rahoittamisen järjestelmät	Kyllä

Kanadassa pesähoitajan toimimisvelvollisuus voi perustua ensinnäkin ympäristölaissa nimenomaisesti, esimerkiksi toiminnanharjoittajana, säädettyyn vastuuseen. Selvityksessä on kiinnitetty huomiota erityisesti Albertan ympäristölainsäädäntöön, jossa pesähoitaja on nimenomaisesti nimetty vastuulliseksi toiminnanharjoittajaksi useissa kohdin. Albertassa pesähoitajien tulee monin osin oma-aloitteisesti pyrkiä järjestämään pesän selvittäminen siten, että omaisuutta koskevat ympäristövelvoitteet tulevat konkurssimenettelyn puitteissa mahdollisimman kattavasti täytetyiksi. Toisaalta toimimisvelvollisuus voi perustua myös esimerkiksi ympäristölakien tarkoittamaan jonkinlaisen ympäristön pilaantumista aiheuttavan omaisuuden hallintaan. Näiden toimimisvelvollisuuksien täytäntöönpano viranomaisen kohdentamalla hallinnollisilla ympäristönsuojelumääräyksillä ei oikeuskäytännön (*Redwater*-tapaus) perusteella rinnastu konkurssisaatavan valvontaan, eikä hallinnon valvontakeinoja käyttävä viranomainen täten konkurssivelkojaan. Käytännössä tulkinnasta on seurannut, että pesähoitajan on tullut käyttää konkurssipesän varoja ympäristölakien mukaisten toimimisvelvoitteiden täyttämiseen ennen kuin pesän varoja on voitu jakaa velkojille. Toimimisvelvollisuuden täyttämisestä koituvat kustannukset ovat siis saaneet hyvin vahvan etusijan velkojien maksunsaantijärjestyksessä, ja eri yhteyksissä on puhuttu myös oikeuskäytännössä vahvistuneesta ympäristövelvoitteiden ”superetusijasta”. Konkurssilaisissa tällaisesta superetusijasta ei kuitenkaan ole nimenomaista säännöstä. Tämä tarkoittaa, ettei toimimisvelvollisuuteen liittyvän mahdollisen kustannuskorvausvastuun asemakaan näyttäydy aivan selvänä esimerkiksi tilanteissa, joissa viranomaiset ovat ryhtyneet toimiin pesähoitajan lukuun. Selvityksessä ei ole tunnistettu oikeuskäytäntöä, jossa kustannusten asemaa olisi selkiytetty erityisesti näiltä osin.

Selvityksen perusteella pesähoitajalle asetettu toimimisvelvollisuus ei kuitenkaan välttämättä toteudu yhtä kattavana kaikissa provinseissa, vaan vastuulainsäädäntö voi sisältää myös aukkoja. Tilanteissa, joissa provinssin oma ympäristölainsäädäntö ei ota kantaa ympäristövelvoitteiden kohdentamiseen konkurssissa, tukeutuvat provinssien ympäristöviranomaiset todennäköisesti pitkälti BIA:n sääntelyyn, eli edellä mainittuun ympäristön kunnostamiskustannusten asemaan konkurssisaatavana (BIA 14.06(8)) sekä näille kunnostamiskustannuksille säädettyyn ns. legaaliseen panttioikeuteen (BIA 14.07). Tällöin oikeuskäytännössä joudutaan todennäköisesti jatkossakin soveltamaan oikeuskäytännössä kehitettyä Abitibi-testiä ja määrittämään kunnostamiskustannusten asemaa suhteessa ko. testissä ilmaistuun konkurssisaatavaan. Tulkinnanvaraisina näyttäytyvät esimerkiksi tilanteet, joissa viranomainen ei vielä ole ryhtynyt toimenpiteisiin ympäristön kunnostamiseksi, mutta pyrkii kuitenkin vahvistamaan panttioikeuden näille odotetuille kustannuksille konkurssissa. Tällöin ei välttämättä ole aivan selvää, onko tarkoitettua saamis-oikeutta (saatavaa, *claim*) vielä BIA:ssa tarkoitettulla tavalla olemassa.

Omaisuudesta luopumisesta on Kanadassa säädetty konkurssilaissa. *Redwater*-ratkaisussa omaksutun tulkinnan mukaan omaisuudesta luopuminen ei kuitenkaan vapauta pesänhoitajaa provinssien ympäristölainsäädännön mukaisesta toimimisvelvollisuudesta. Konkurssipesän ympäristövastuun rajoittamisen sijaan omaisuudesta luopuminen näyttyy ennemminkin keinona, jolla pesänhoitaja voi rajata pois oman henkilökohtaisen vastuunsa olosuhteissa, joissa hän on tekemisissä pilaantuneen tai pilaantumista aiheuttavan omaisuuden kanssa. Pesänhoitajan luopumistoimesta huolimatta ko. omaisuutta koskevat ympäristövelvoitteet säilyvät siis rasittamassa konkurssipesää ja ne tulee täyttää ennen pesän varojen jakamista velkojille. Oikeuskäytännön tulkintalinjaukset ovat kuitenkin jättäneet useita omaisuudesta luopumiseen liittyviä kysymyksiä avoimiksi, eikä oikeustilaa ole näiltä osin pidetty Kanadassa kovinkaan selvänä.

Erityisesti *Redwater*-tapauksen jälkeen keskustelua ympäristövelvoitteiden kohtelusta on Kanadassa käyty varsin aktiivisesti ja puheenvuoroissa on korostunut tarve selkiyttää sekä yhtenäistää maan oikeustilaa lainsäätäjän (parlamentin) toimesta. Selvityksessä Kanadasta ei kuitenkaan ole ilmennyt virallisia ympäristövelvoitteiden kohtelua edelleen täsmentäviä lainsäädäntöaloitteita.

## 4 Ranska – maakatsaus

### 4.1 Taustatiedot

#### 4.1.1 Konkurssilainsäädäntö ja -hallinto

Ranskassa konkurssimenettelyä (*liquidation judiciaire*) säännellään Ranskan kauppakaaren (*Code de commerce*, CdC) kirjassa (*livre*) VI, joka sisältää myös yleisesti säännökset koskien ”vaikeuksissa olevia yrityksiä” (*des difficultés des entreprises*). Suurin osa konkurssimenettelyä koskevista säännöistä sisältyvät kyseisen kirjan osioon (*titre*) IV, eli artikloihin L. 640-1–L. 645-12. Maksukyvyttömyysmenettelyitä koskevat säännökset on vastikään muutettu määräyksellä nro 2021–1193 ja määräyksellä nro 202–1218, joilla mm. implementoitiin EU:n uudelleenjärjestely- ja maksukyvyttömyysdirektiivi (2019/1023).

Ranskan kauppakaareissa tarkoitettua konkurssimenettelyä voidaan soveltaa ammatinharjoittajiin, yrityksiin, kauppiaisiin, sekä käsityö- ja maataloustoimintaa itsenäisesti harjoittaviin henkilöihin (CdC art. L. 640-2). Käsityö- ja maataloustoiminta mainitaan erikseen, koska näiden toimintojen harjoittajia ei rekisteröidä itsenäisinä ammatinharjoittajina Ranskan kaupparekisteriin, vaan erilliselle viranomaiselle (*Répertoire des Métiers*).<sup>271</sup>

Toimivaltainen tuomioistuin konkurssiasianssa on lähtökohtaisesti joko kauppatuomioistuin (*tribunal de commerce*) tai yleinen tuomioistuin (*tribunal judiciaire*) (CdC art. L. 621-2). Tämän lisäksi toimivaltainen tuomioistuin voi määräytyä velallisyhtiön liiketoiminnan koon perusteella. Ranskassa toimivalta maksukyvyttömyysasioissa kuuluu erityisille kauppatuomioistuimille silloin, kun tietyt yhtiön työntekijämäärää, liikevaihtoa tai määräysvaltaa koskevat ehdot täyttyvät.<sup>272</sup>

Ranskassa konkurssiin asettamista voi hakea niin velallinen itse kuin myös tämän velkoja (CdC art. L. 640-4–L. 640-5). Tämä lisäksi myös syyttäjä (*ministère public*) voi hakea yhtiötä konkurssiin (CdC art. L. 640-5). Velallisella on velvollisuus hakea

271 Lexology GTDT, Restructuring & Insolvency – France, 25.7.2023 päivätty versio, s. 6. Menettelyn soveltamisalan ulkopuolelle jäävät luonnolliset henkilöt, jotka eivät ole itsenäisiä ammatinharjoittajia eli esimerkiksi työntekijät tai viranhaltijat.

272 Lexology GTDT, Restructuring & Insolvency – France, 25.7.2023 päivätty versio, s. 8-9.

itseään konkurssiin 45 päivän kuluessa maksukyvyttömäksi tultuaan (eli velallisen lakkautettua maksunsa, *la cessation des paiements*, CdC art L. 640-4).<sup>273</sup> Velallisen on konkurssiin hakeutuessaan osoitettava maksukykynsä puuttuminen sekä se, ettei tilanteen korjaantuminen ilmeisimmin ole mahdollista. Velkojan hakiessa yhtiötä konkurssiin on sen näytettävä, että se on pyrkinyt saamaan maksua erääntyneestä saatavastaan, ja että velallinen on kykenemätön maksamaan velkojaan niiden erääntyessä, eikä tilanteeseen ole odotettavissa muutosta.<sup>274</sup>

Konkurssimenettelyn tarkoituksena on lopettaa velallisyhtiön toiminta ja realisoida velallisen varallisuus joko myymällä liiketoiminta tai sen osa taikka realisoimalla yhtiön omaisuus (CdC L. 640-1).<sup>275</sup> Tuomioistuin määrää joko velallisen omaisuuden välittömän realisoinnin tai, jos on mahdollista, että koko omaisuus tai osa siitä olisi mahdollista myydä *going concern* -periaatteen mukaisesti kolmannelle osapuolelle, voi tuomioistuin myös määrätä liiketoiminnan jatkumaan korkeintaan kuuden kuukauden ajaksi.<sup>276</sup> Menettelyn alkaessa tuomioistuin määrää vähintään yhden ns. likvidioijan (*liquidateur judiciaire*), joka vastaa suomalaista pesänhoitajaa (CdC art. L 641-1). Tuomioistuimen täytyy tiettyjen ehtojen täyttyessä määrätä vähintään kaksi pesänhoitajaa. Pesänhoitajan toimintaa valvoo konkurssituomari (CdC L. 641-7, L- 1).

Konkurssipesään kuuluu lähtökohtaisesti kaikki omaisuus, joka on liittynyt konkurssivelallisen liiketoimintaan, riippumatta siitä, miten se on hankittu (CdC L 641-9). Konkurssin alkamisen myötä velallinen menettää oikeuden määrätä konkurssipesään kuuluvasta omaisuudesta, ja tämä määräysvalta omaisuuteen siirtyy pesänhoitajalle (CdC L 641-9). Konkurssin alkaminen estää maksujen tekemisen ja velkojien täytäntöönpanotoimet. Konkurssin alkamisen myötä kaikki velallisen maksamattomat veloitteet erääntyvät maksettavaksi (CdC L. 643-1).<sup>277</sup>

273 Vrt. Suomen konkurssilaki 2:3.2 1) kohta. Mikäli maksukyvyttömän yhtiön johto ei täytä tätä lakisääteistä velvollisuuttaan, voi velallisyhtiön johto joutua henkilökohtaiseen vastuuseen osasta tai kaikista yhtiön veloista. Ks. Lexology GTDT, Restructuring & Insolvency – France, 25.7.2023 päivätty versio, s. 10, 18.; Ministère de l'économie des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, internet-lähde (viitattu 28.8.23) [www.economie.gouv.fr/entreprises/liquidation-judiciaire](http://www.economie.gouv.fr/entreprises/liquidation-judiciaire)

274 Lexology GTDT, Restructuring & Insolvency – France, 25.7.2023 päivätty versio, s. 15.

275 International Comparative Legal Guides – Restructuring & Insolvency Laws & Regulations France 2023, internet-lähde (viitattu 28.8.23) [iclg.com/practice-areas/restructuring-and-insolvency-laws-and-regulations/france](http://iclg.com/practice-areas/restructuring-and-insolvency-laws-and-regulations/france)

276 Lexology GTDT, Restructuring & Insolvency – France, 25.7.2023 päivätty versio s. 10.

277 The Legal 500 Country Comparative Guides: France. Restructuring & insolvency. [www.whitecase.com/sites/default/files/2022-07/france-restructuring-insolvency-2022.pdf](http://www.whitecase.com/sites/default/files/2022-07/france-restructuring-insolvency-2022.pdf)

Ranskan konkurssimenettelyssä johtavana periaatteena, kuten Suomessakin, on velkojien yhdenvertaisuus.<sup>278</sup> Suomen järjestelmään verrattuna velkojien maksunsaantijärjestystä koskevat säännöt ovat kuitenkin melko lailla monimutkaisempi kokonaisuus. Ranskassa ei myöskään varsinaisesti tunnisteta samalla tavalla jaottelemaa massa- ja konkurssivelkoihin, vaan konkurssipesän ja konkurssivelallisen velkojien maksunsaantijärjestys määrittyy maksunsaantijärjestyksen mukaisesti.

Konkurssiin asettamisen jälkeen syntyneet konkurssipesän velat (*les créances nées régulièrement après le jugement qui ouvre ou prononce la liquidation judiciaire*) (vrt. massavelat Suomessa) maksetaan CdC L. 641-13 artiklan nojalla lähtökohtaisesti niiden erääntyessä. Konkurssipesän velat ovat kuitenkin alisteisia tietyille ”superetuoikeutetuille” saataville. Tällaisiksi konkurssipesän veloiksi luokitellaan mm. konkurssivelallisen liiketoiminnan jatkamisesta aiheutuvat kulut, sekä konkurssimenettelystä aiheutuvat kulut (mukaan lukien pesänhoitajan palkkio), sekä esimerkiksi sopimukset, joihin konkurssipesä on sitoutunut.<sup>279</sup> Lisäksi tällaisiin velkoihin on hiljattain voimaan tullessa lainsäädäntöuudistuksessa lisätty myös sellaiset kustannukset, jotka aiheutuvat ympäristökaaren mukaisen laitoksen turvalisesta sulkemisesta. Näihin kustannuksiin palataan jäljempänä luvussa 2.

Yleinen maksunsaantijärjestystä koskeva säännös on CdC L. 643-8 artikla, jonka 16kohtaista maksunsaantijärjestystä ei ilmaista tyhjentävänä (*Le tout sans préjudice des autres droits de préférence*). Vakuudellisten velkojien saatavat ovat, kuten Suomessakin, turvattu maksunsaanniltaan siihen asti kuin vakuus kattaa velan määrän. Tietyt työntekijöiden asettamispäätöstä edeltävät palkkasaatavat nauttivat ”superetuoikeutta” (*superprivilège des salaires*). Tämän jälkeen etuoikeutettuja ovat muun muassa asettamispäätöksen jälkeiset tuomioistuinmaksut, joihin sisältyvät myös pesänhoitajan kulut. Tämän jälkeen etusijaa nauttivat velallisen konkurssiin asettamisen jälkeen syntyneet saatavat, eli konkurssipesän velat, mikäli niitä ei ole maksettu niiden erääntyessä. Myös näiden konkurssipesän velkojen eli eräänlaisten ”massavelkojen” sisällä on oma maksunsaantijärjestyksensä tiettyjen saatavien välillä (CdC L. 622-17). Käytännössä konkurssin jälkeen syntyviä konkurssipesän velkoja maksetaan sitä mukaa, kun ne erääntyvät, mutta kuitenkin edellyttäen, että superetuoikeutetut saatavat saadaan aina maksettua, eli tarvittaessa näiden

278 Rosa Salomé Kupper, *Le sort de la créance environnementale dans les procédures collectives* (Thèse de doctorat en Droit privé) 2017, s. 23. [theses.hal.science/tel-01894066](https://theses.hal.science/tel-01894066)

279 CdC Art. 641-13; Thomson Reuters Practical Law, *Restructuring and Insolvency in France: Overview*, internet-lähde (viitattu 28.8.23) [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/1-501-6905?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true#co\\_anchor\\_a539651](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/1-501-6905?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true#co_anchor_a539651)

superetuoikeutettujen saatavien maksua priorisoiden. Ennen konkurssia syntyneet velat (vrt. konkurssivelat Suomessa) ovat maksunsaantijärjestyksessä viimeisellä sijalla (CdC L643-8).

CdC L. 643-8 artiklan mukainen, ei-tyhjentävä maksunsaantijärjestys on seuraava:

Omistus- ja pidätysoikeuksien jälkeen ja artiklojen L. 622-17 ja L. 641-13 säännöksistä johtuvien etuoikeuksien jälkeen jaettavan omaisuuden määrä jaetaan seuraavassa järjestyksessä:

1. Artiklassa L. 631-11 mainitut maksamattomat korvaukset (mm. velallisyhtiön johdon maksamattomat korvaukset);
2. Eräät palkkasaatavat (työoikeuslain artikloissa L. 3253-2, L. 3253-4 ja L. 73138 vahvistetun etuoikeuden turvaamat saatavat);
3. Oikeudenkäyntikulut, jotka ovat syntyneet konkurssimenettelyn aikana ja jotka ovat maksamatta eräpäivänä;
4. Artiklassa L. 624-21 mainitun etuoikeuden turvaamat saatavat (eräiden maataloustuottajien saatavat);
5. Artiklan L. 611-11 mukaisesti, vahvistetun yrityssaneerausmenettelyn turvaamat etuoikeudet saatavat;
6. Saatavat, jotka ovat syntyneet konkurssimenettelyn aloittamisen jälkeen artiklan L. 641-13 I kohdan neljännen kappaleen mukaisesti, ja jotka ovat maksamatta eräpäivänä, sekä saatavat, jotka johtuvat ympäristökaaren (*code de l'environnement*) L. 171-8 artiklan II kohdan 1 alakohdan ensimmäisessä kappaleessa mainitun päätöksen soveltamisesta;
7. Kiinteistövakuuksien turvaamat saatavat, jotka on perustettu siviililain mukaisessa järjestyksessä;
8. Palkkasaatavat, jotka ovat maksamatta eräpäivänä ja joiden määrää ei ole maksettu etukäteen työlainsäädännön (*le code du travail* L. 3253-6, L. 3253-8 - L. 3253-12) mukaisesti, kuten mainitaan artiklassa L. 641-13;
9. Artiklan L. 622-17 III kohdan 2 alakohdassa mainitun etuoikeuden turvaamat saatavat, jotka ovat maksamatta eräpäivänä (saatavat, jotka johtuvat liiketoiminnan jatkamisesta, mutta joita ei ole maksettu), ja artiklassa L.



626-10 mainitun etuoikeuden turvaamat saatavat (yrityssaneerausmenettelyn jako-osuudet);

10. Saatavat, jotka johtuvat konkurssipesän tekemien sopimusten täytäntöönpanosta, artiklan L. 622-17 III kohdan 3 alakohdan mukaisesti, ja jotka ovat maksamatta eräpäivänä;
11. Summat, jotka on maksettu etukäteen työlainsäädännön (*code du travail* artiklan L. 3253-8 5 kohdan) mukaisesti, kuten mainitaan artikkelissa L. 641-13;
12. Muut saatavat, jotka eivät ole artiklan L. 622-7 ensimmäisessä kappaleessa mainitun kiellon (kielto maksaa ennen konkurssia syntyneitä saatavia) alaisia ja jotka ovat maksamatta, niiden aseman mukaan;
13. Saatavat, jotka on turvattu verolainsäädännön (*code général des impôts*) 1920 artikkelissa mainitulla etuoikeudella, lukuun ottamatta kaikenlaisia epäsuoria veroja koskevia saatavia ja tullilain 379 artikkelissa mainittuja saatavia;
14. Saatavat, jotka on turvattu pantilla, vuokranantajan etuoikeudella siviilikoodin (*code civil*) 2332 artiklan mukaisesti enintään kuuden kuukauden vuokrien osalta, ja ne, jotka on turvattu artikloissa L. 141-5 ja sitä seuraavissa artikloissa mainitulla etuoikeudella;
15. Kaikenlaiset epäsuoria veroja koskevat saatavat ja tullilainsäädännön (*code des douanes*) 379 artikkelissa mainitut saatavat;
16. Vakuudettomat saatavat, niiden määrän suhteessa.

On kuitenkin huomattava, että maksunsaantijärjestyksestä on säädetty myös muualla, joten maksunsaantijärjestyksen ilmaiseminen tyhjentävästi tai yksinkertaisesti saattaisi olla harhaanjohtavaa.<sup>280</sup> Artiklassa myös nimenomaisesti säädetään siitä, ettei sen mukainen maksunsaantijärjestys ole tyhjentävä.

Ympäristövelvoitteiden kannalta huomionarvoinen on erityisesti maksunsaantijärjestyksen kohta 6, joka koskee mm. ympäristökaaren L. 171-8 artiklan II 1<sup>o</sup> mukaisia saatavia. Mainitut saatavat ovat ympäristöviranomaisen määräämiä julkiselle notaarille tehtäviä maksuja (*paiement*) hallintopakon täytäntöönpanon varmistamiseksi.

---

280 ICLG - Restructuring & Insolvency Laws & Regulations France 2023. [iclg.com/practice-areas/restructuring-and-insolvency-laws-and-regulations/france](https://www.iclg.com/practice-areas/restructuring-and-insolvency-laws-and-regulations/france)

Sellaiset ympäristövelvoitteisiin liittyvät viranomaisen saatavat, jotka eivät saa maksunsaantijärjestyksen 6. etusijaa, ovat lähtökohtaisesti kohdassa 13 mainittuja saatavia, joita koskee yleisen verokaaren (*code général des impôts*) 1920 artiklan mukainen ns. valtionkonttorin (*Trésor*) etuoikeus (*privilège du Trésor*). Näihin saataviin kuuluvat myös ympäristöviranomaisen teettämistoimiin varatut kustannukset kustannuskorvausvastuun perusteella, siltä osin kuin kustannukset ylittävät ympäristökaaren L. 171-8 artiklan nojalla määrätyn maksun suuruuden. Näihin kustannuksiin palataan jäljempänä luvussa 2.

Mikäli konkurssivelallisen saatavilla olevat varat eivät riitä konkurssin alkaessa kattamaan konkurssin juridisia kustannuksia, kuten tuomioistuinmaksuja, maksetaan nämä julkisista varoista. Maksusta syntyy valtiolle etuoikeutettu saatava (*privilège des frais de justice*) (CdC art. L. 663-1).

Konkurssimenettelyn päättymistä koskevat säännökset sisältyvät kauppakaaren artikloihin L. 643-9 – L. 643-13. Konkurssimenettely määrätään päättymään, kun konkurssipesän varat riittävät kaikkien velkojen kattamiseen, kun konkurssimenettelyn jatkaminen on mahdotonta varojen riittämättömyyden vuoksi tai kun jäljellä olevan omaisuuden realisoinnin vaikeus on epäsuhteessa menettelyn jatkamisesta saatavaan hyötyyn nähden (CdC art. L. 643-9 2 mom.).

Selvityksessä Ranskasta ei ole tunnistettu Suomen julkisselvitystä vastaavaa instituutiota tai menettelyä.<sup>281</sup>

Konkurssin päättymisen merkitsee yhtiön toiminnan loppumista; konkurssin päättymisen myötä yhtiö oikeushenkilönä purkautuu.<sup>282</sup>

## 4.1.2 Ympäristölainsäädäntö ja -hallinto

Ranskassa ympäristöhallinto on pitkälti keskusjohtoista. Keskeisiä alan viranomaisia ovat ns. ekologisesta siirtymästä ja alueellisesta yhteenkuuluvuudesta vastaava ministeriö (*Ministère de la transition écologique et de la Cohésion des territoires*) sekä

281 Huomionarvoista kuitenkin on, että kauppakaari mahdollistaa menettelyn käynnistämisen uudelleen menettelyn päättämisen jälkeen, jos ilmenee että kaikkia velallisen varoja ei ole realisoitu tai velkojen etujen mukaisia toimia ei ole toteutettu menettelyn aikana (CdC art. L 643-13).

282 Ministère de l'économie des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, internet-lähde (viitattu 28.8.23) [www.economie.gouv.fr/entreprises/liquidation-judiciaire](http://www.economie.gouv.fr/entreprises/liquidation-judiciaire)

energiasiirtymästä vastaava ministeriö (*Ministère de la Transition énergétique*).<sup>283</sup> Keskeinen ympäristönsuojeluviranomainen on ministeriöiden alaisuudessa toimiva ympäristö- ja energiavirasto (*Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie*, ADEME). Alueellisella tasolla valtiota edustavina hallinnollisina viranomaisina toimivat prefektit (*préfets*), jotka vastaavat ympäristölainsäädännön toimeenpanosta toimialueellaan. Prefekteillä on myös paikallista lainsäädäntövaltaa.<sup>284</sup> Prefektien alaisuudessa ympäristösääntelyä panevat toimeen myös ympäristö-, kaavoitus-, ja asuntoasioista vastaavat osastot (*Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement*, DREAL).

Ranskan perustuslailliseen kokonaisuuteen (*bloc de constitutionnalité*) kuuluva, vuonna 2005 voimaan tullut Ranskan ympäristöperuskirja (*Charte de l'environnement, Charter for the Environment*)<sup>285</sup> sisältää 10 artiklaa, jotka määrittävät ympäristöön liittyviä perusoikeuksia ja -velvollisuuksia.<sup>286</sup> Ympäristöperuskirjassa ilmaistaan mm. aiheuttamisperiaate (art. 4), ennalta ehkäisyn periaate (art. 3) ja varovaisuusperiaate (art. 5). Peruskirjan 1 artiklassa on säädetty jokaisen oikeudesta tasapainoiseen ympäristöön, kun taas 2 artikla sisältää jokaiselle kuuluvan velvollisuuden osallistua ympäristön säilyttämiseen ja parantamiseen.

Perustuslakia alemmalla tasolla keskeisin ympäristöoikeudellinen säädös Ranskassa on ympäristökaari (*Code de l'environnement*, CdE), joka kokoaa muun muassa pilaantumisen torjuntaa ja jätteiden käsittelyä, maaperän pilaantumista, vesienhallintaa ja luonnonsuojelua koskevan sääntelyn.<sup>287</sup> Ympäristökaaren keskeiset periaatteet, mukaan lukien ennalta ehkäisy ja aiheuttamisperiaate, on ilmaistu CdE L. 110-1 artiklassa. Lisäksi huomattavia ovat tietyt toimialakohtaiset säädökset, kuten

283 Sekä ympäristöministeriö että energiaministeriö on jaettu osastoihin, joista osa käyttää toimivaltaansa keskitetysti, osa on hajautettu eri puolille maata alueille tai osastoille. Ympäristö- ja energiaministeriöiden internet-sivut (viitattu 28.8.23)

284 European Justice, Access to justice in environmental matters – France, internet-lähde (viitattu 29.8.23) [e-justice.europa.eu/300/EN/access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters?FRANCE&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1](https://e-justice.europa.eu/300/EN/access_to_justice_in_environmental_matters?FRANCE&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1)

285 Ks. Kupper 2017, s. 8, [theses.hal.science/tel-01894066](https://theses.hal.science/tel-01894066); European Justice, Access to justice in environmental matters – France, internet-lähde (viitattu 28.8.23, ks. alaviite 284).

286 Conseil constitutionnel – Charter for the environment, internet-lähde (viitattu 28.8.23) [www.conseil-constitutionnel.fr/en/charter-for-the-environment](http://www.conseil-constitutionnel.fr/en/charter-for-the-environment)

287 Huomioitavana seikkana voidaan myös pitää asetusten (*règlements*, R.) kodifiointia ympäristökaaren lakien (*loi*, L.) kanssa. Toisaalta tietyillä asetuksilla on Ranskassa lain asema normihierarkiassa (ks. Bell, John et alia: *Principles of French Law*. Oxford University Press 2008, s.1525; Steiner, Eva: *French Law: A Comparative Approach*. Oxford University Press 2018, s.413).

kaivoskaari (*Code minier*) sekä yleisemmät, esimerkiksi energiantuotantoa ja -käyttöä ohjaavat (*Code de l'énergie*) ja yleistä terveydensuojelua (*Code de la santé publique*) koskevat säädökset. Ympäristösäädöksiä täydentää runsas alemmanasteinen sääntely.<sup>288</sup>

Keskeinen osa Ranskan ympäristösääntelyä on ”luokiteltuja laitoksia” (*installations classées pour la protection de l'environnement*) eli ICPE-laitoksia koskeva sääntely. Tällaisilla laitoksilla tarkoitetaan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön omistamia julkisia tai yksityisiä toimintoja, jotka voivat aiheuttaa ympäristön pilaantumista tai muuta merkittävää heikentymistä ja näin haitata luonnon- ja ympäristönsuojelua, kansanterveyttä, alueiden ja muistomerkkien suojelua, maataloutta tai naapureita.<sup>289</sup> Sääntely koskee soveltuvin osin myös kaivoskaareissa tarkoitettua kaivostointia (CdE art. L. 511-1, '*exploitations de carrières au sens des articles L. 100-2 et L. 311-1 du code minier*'). ICPE-laitosten sääntelyllä pannaan täytäntöön muun muassa EU:n teollisuuspäästädirektiiviä.<sup>290</sup> Kaiken kaikkiaan Ranskassa on noin 500 000 laitosta, jotka kuuluvat jonkin ICPE-luokituksen alle. Luokituksia puolestaan on noin 300.<sup>291</sup> Ympäristökaareissa näitä toimintoja säännellään erityisesti kirjoissa (*livre*) I ja V.

Ympäristökaaren I kirjassa on myös EU:n ympäristövastuudirektiivin (2004/35/EY) täytäntöönpaneva sääntely (VI osio, artikkelit L. 110-1 to L. 165-2). Vastuutahona pidetty toiminnanharjoittaja (*l'exploitant*) on määritelty CdE L. 160-1 artiklassa direktiivin sanamuotoja mukaillen luonnolliseksi henkilöksi tai julkiseksi tai yksityiseksi oikeushenkilöksi, joka tosiasiallisesti harjoittaa tai valvoo ammattimaista, joko voittoa tavoittelevaa tai tavoittelematonta taloudellista toimintaa. Direktiivin

288 The Legal 500: France: Environment, internet-lähde (viitattu 28.8.23) [www.legal500.com/guides/chapter/france-environment/](http://www.legal500.com/guides/chapter/france-environment/)

289 Ranskassa on nykyisin käytössä keskitetty ympäristöön vaikuttavien toimintojen ennakkovalvontajärjestelmä (*autorisation environnementale*, ks. CdE I kirja (*livre*), VIII osio (*titre*). *Sen alaisuudessa* toiminnot ja laitokset jakautuvat erityisesti vesiin ja vesistöihin vaikuttaviin toimintoihin (*installations, ouvrages, travaux et activités*, nk IOTA-toiminnot), luokiteltuihin eli ICPE-laitoksiin (*installations classées pour la protection de l'environnement*) sekä kaivoskaareissa tarkoitettuihin toimintoihin (CdE art. L181-1), ks. myös Thomson Reuters Practical Law. Environmental law and practice in France: overview, internet-lähde (viitattu 28.8.23) [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-010-5542?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](http://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-010-5542?transitionType=Default&contextData=(sc.Default))

290 Ks. lisätietoa luokitukseen kuuluvista laitoksista Nomenclature des ICPE, internet-lähde (viitattu 29.8.23) [aida.ineris.fr/thematiques/nomenclature-icpe](http://aida.ineris.fr/thematiques/nomenclature-icpe); M'informer sur les installations classes, internet-lähde (viitattu 29.8.23) [www.georisques.gouv.fr/consulter-les-dossiers-thematiques/installations](http://www.georisques.gouv.fr/consulter-les-dossiers-thematiques/installations)

291 Rapports législatifs: Projet de loi relatif à l'industrie verte, Rapport no 736 (2022–2023), 14.6.2023, artikla 6 kohta I. [www.senat.fr/rap/l22-736/l22-736.html](http://www.senat.fr/rap/l22-736/l22-736.html)

täytäntöönpaneuvassa osiossa on säädetty vahingon määrittelystä ja vastuun sisällöstä sekä toimivaltaisista viranomaisista. Vastuun toimeenpanon osalta viitataan ympäristökaaren VII osion säännöksiin, joita kuvataan jäljempänä.

Jätteitä koskeva, EU:n jätepuitedirektiivin (2008/98/EY) keskeisiltä osin täytäntöönpaneva sääntely on ympäristökaaren V kirjan osiossa IV (artiklat L. 541-1- L. 542-14). Jätepolitiikan ja -sääntelyn tavoitteet sekä jätehierarchy on ilmaistu artikkelissa L. 541-1. Keskeisistä määritelmistä on säädetty CdE L. 541-1-1 artikkelissa: esimerkiksi ”jätteellä” tarkoitetaan direktiivin sanamuotoja mukailien mitä tahansa ainetta tai esinettä tai yleisemmin mitä tahansa irtainta omaisuutta, jonka haltija hävittää tai jonka hän aikoo tai on velvollinen hävittämään. ”Jätteen haltija” (*le détenteur de déchets*) on puolestaan jätteen tuottaja tai muu henkilö, jonka hallussa jäte on. Vastuu jätteestä on lähtökohtaisesti jätteen tuottajalla tai jätteen haltijalla (CdE L. 541-2).<sup>292</sup> Ympäristökaareissa on kuitenkin varauduttu myös tilanteisiin, joissa jätteen tuottajaa tai haltijaa ei voida yksilöidä tai tämä on maksukyvytön; viime kädessä viranomainen (ADEME) voi huolehtia jätehuollosta jäljempänä kuvattavalla tavalla.<sup>293</sup>

Ranskassa konkurssitilanteissa keskeisiä ovat nykyisin erityisesti ICPE-laitosten lopettamista koskevat ympäristökaaren säännökset (*la cessation d'activité*).<sup>294</sup> Säännökset koskevat tilanteita, joissa ICPE-luokituksen johonkin nimikkeeseen kuuluvan toiminnanharjoittaja päättää lopullisesti tämän toiminnan harjoittamisen.<sup>295</sup> Ympäristökaareissa on säädetty toiminnanharjoittajien velvoitteista niin luvanvaraisien, rekisteröitävien kuin ilmoituksenvaraistenkin laitosten sulkemisen osalta (CdE L. 512-6-1, L. 512-7-6 ja L. 512-12-1). Laitoksen sulkemisella tarkoitetaan yleisesti niiden hallinnollisten ja teknisten toimien kokonaisuutta, joita toiminnanharjoittajan

292 Ks. Q&A: environmental regulation in France, internet-lähde (viitattu 29.8.23) [www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bf3e117-b0c8-4b69-8138-f68634f35cd6](http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bf3e117-b0c8-4b69-8138-f68634f35cd6)

293 Ks. myös Guide des sanctions administratives et des constats pénaux à l'usage des communes 2020, s. 12. [www.indre.gouv.fr/index.php/contenu/telechargement/26839/183577/file/2020\\_guide\\_reglementation\\_dechets.pdf](http://www.indre.gouv.fr/index.php/contenu/telechargement/26839/183577/file/2020_guide_reglementation_dechets.pdf)

294 Ks. KZN Avocaten, Cessation d'activité des ICPE: les évolutions au 1er juin 2022, internet-lähde (viitattu 29.8.23) [kzn-avocatenvironnement.fr/avocat-droit-de-lenvironnement/livre-blanc-a-telecharger/](http://kzn-avocatenvironnement.fr/avocat-droit-de-lenvironnement/livre-blanc-a-telecharger/)

295 KZN Avocaten Cessation d'activité des ICPE : les évolutions au 1er juin 2022, internet-lähde (viitattu 29.8.23) [kzn-avocatenvironnement.fr/avocat-droit-de-lenvironnement/livre-blanc-a-telecharger/](http://kzn-avocatenvironnement.fr/avocat-droit-de-lenvironnement/livre-blanc-a-telecharger/)

tulee suorittaa päättäessään ICPE-laitoksen toiminnan, jotta voidaan turvata ympäristökaassa erikseen ilmaistujen (CdE L. 511-1 ja L. 211-1 artiklat) yleisten ja yksityisten etujen toteutuminen.<sup>296</sup>

Tarkemmin toiminnan lopettamista on säädetty asetustasolla neljänä vaiheena (CdE R. 512-75-1), joita ovat:

1. *Laitoksen lopullinen sulkeminen (la mise à l'arrêt définitif)*, eli yhden tai useamman luokitellun laitoksen kaikkien luokiteltujen toimintojen lopettaminen kokonaan tai vähentäminen siten, että ne eivät enää kuulu ICPE-nimikkeistön piiriin, riippumatta siitä, jatkuuko muu toiminta alueella ja vapautuuko maa-alueita.
2. *Turvallisuudesta huolehtiminen (la mise en sécurité)* toimintansa päättävällä laitoksella, mihin voi kuulua esimerkiksi vaarallisten tuotteiden poistaminen ja muilla kuin jätteen käsittelylaitoksilla tarvittavan jätehuollon järjestäminen, pääsykieltojen tai -rajoitusten toteuttaminen, palo- ja räjähdysvaaran poistaminen, ympäristövaikutusten seuranta tapauskohtaisten selvitysten perusteella
3. *Tulevan käytön määrittäminen (la détermination du ou des usages futurs)*, eli tarpeen mukaan alueen tulevan käyttötarkoituksen ja tätä varten toteutettavien ennallistamistoimien suunnittelu laissa tarkemmin ilmaistujen edellytysten mukaisesti
4. *Ympäristön kunnostaminen (la réhabilitation ou remise en état)*, eli suljettavan laitoksen toiminta-alueen saattaminen tilaan, jossa aluetta voidaan käyttää ympäristökaaren L. 511-1 ja L. 211-1 pykälissä mainittujen yleisten ympäristöetujen mukaisesti.

Pilaantuneen maaperän puhdistamisesta on edelleen säädetty erityisesti CdE L. 556-1 A – L. 556-3 artikloissa. Tämä sääntely kiinnittyy osin yllä kuvattuihin ICPE-laitosten lopettamista koskeviin velvoitteisiin (ks. CdE art. L. 556-1). Sen mukaisesti ensisijainen vastuu pilaantuneen maaperän puhdistamisesta kuuluu lähtökohtaisesti alueella viimeksi toimintaa harjoittaneelle toiminnanharjoittajalle (*le dernier exploitant de l'installation à l'origine de la pollution des sols* CdE L556-3 I).

<sup>296</sup> Ko. lainkohdissa on lueteltu useita ympäristönkäyttöön ja -suojelua koskevia etuja, kuten naapuruston viihtyvyys, kansanterveys, ympäristön turvallisuus ja terveellisyys, luonnon-, ympäristön- ja maisemansuojelu, luonnon-, maa- tai metsätalousmaan taloudellinen käyttö, energiatehokkuus sekä kulttuuriperinnön säilyttäminen.

Selvityksen perusteella laitoksen toiminnanharjoittajan ensisijaista vastuuta korostamalla lainkohdassa on osaltaan haluttu myös rajata sellaisten tahojen vastuuta, jotka laitoksen toiminnan päätyttyä ryhtyvät kehittämään aluetta muihin tarkoituksiin, kuten asumiskäyttöön.

Ympäristöviranomaisten käytössä olevista hallinnollisista seuraamuksista ja pakkokeinoista säädetään yleisesti ympäristökaaren I kirjan VII osioissa (*livre I, titre VII*). Tilanteissa, joissa ympäristölainsäädännön velvoitteita ei ole noudatettu, prefekti antaa vastuulliselle toiminnanharjoittajalle ensin hallinnollisen määräyksen (*la mise en demeure*), jossa veloitteen noudattamiselle asetetaan määräaika ja jota voidaan tehostaa uhkasakolla, toiminnan keskeyttämisellä sekä toimien teettämisellä vastuutahon lukuun. Ympäristökaaressa täytäntöönpanoa on säännelty erikseen tilanteissa, joissa toimintaa on harjoitettu ilman lupaa tai vastaavaa oikeutusta (CdE L. 171-7) sekä tilanteissa, joissa on toimittu lupamääräysten tai vastaavien lain säännösten ja sen nojalla annettujen määräysten vastaisesti (CdE L. 171-8).

Ranskassa prefektin hallinnollista määräystä seuraavaan teettämisen käyttöön liittyvä erityispiirre on, että teettämisen sisältävään määräykseen voidaan liittää vaatimus viranomaisen saataville asetettavasta maksusta (*du paiement*) kattamaan teettämistoimenpiteiden kustannuksia.<sup>297</sup> Maksu tehdään nk. julkiselle kirjanpitäjälle (*comptable public*).<sup>298</sup> Kyseessä on siis eräänlainen teettämisen uhkaan liitettävä, maksun muodossa suoritettava vakuutta koskeva vaatimus. Tarkoituksena on, että vastuutaholta vaadittu vakuussumma pidetään tallessa viranomaisen hyväksi ja palautetaan, kun on varmistuttu, että vastuutaho on täyttänyt velvoitteensa (esimerkiksi huolehtinut jätehuollosta). Jos teettämisen uhkaista määräystä ei toteuteta,

297 Ranskassa hiljattain voimaantullut (25.10.2023) lainsäädäntöuudistus (*Industrie verte*) korvasi entisen CdE L171-8 artiklan II 1° sanamuodon tallettaa (*a consigné*). Sekä vanha että uusi sanamuoto eivät kuitenkaan poikkea toisistaan mitä tulee rahamäärän takaisinsaantiin (*il est procédé à son recouvrement comme en matière de créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine*). Selvityksen perusteella uusi sanamuoto ei vaikuta muuttaneen kyseisen maksun vakuudenomaista luonnetta, mutta se selkeyttää kielellisesti niitä tilanteita, joissa ympäristöviranomainen on ensin teettänyt välttämättömät toimet ympäristön suojaamiseen, jonka jälkeen viranomainen määrää maksun (vrt. talletus) teettämiskustannusten kattamiseen. CdE L171-8 artiklan II 2° mukaan teettämiskustannuksiin tulee nimittäin käyttää CdE L171-8 artiklan II 1° maksua.

298 Ks. Kupper 2017, s. 41, [theses.hal.science/tel-01894066](https://theses.hal.science/tel-01894066); Thomson Reuters Practical Law. Environmental law and practice in France: overview, internet-lähde (viitattu 28.8.23) [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-010-5542?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-010-5542?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true) Tietyissä CdE L171-7 mukaisissa lainvastaisissa tilanteissa tällainen maksuvaatimus voidaan asettaa myös välittömästi, ensimmäisen teettämisen uhkaisen määräyksen antamisen yhteydessä.

kustannukset katetaan asetetusta maksusta.<sup>299</sup> Täytäntöönpanomääräyksen tehostaminen maksuvaatimuksella on viranomaisen keino varmistaa, että toimenpiteet tulevat suoritetuiksi vastuutahon lukuun ja tämän kustannuksella, eivätkä jää teettämisen toteuttaneen viranomaisen kannettaviksi.

Selvityksen perusteella maksuvaatimuksen sisältävä täytäntöönpanouhka vaikuttaisi olevan käytännössä yleisimmin käytetty hallinnollisen täytäntöönpanon muoto, josta löytyy myös (mm. edellä kuvattuja ICPE-laitoksia) koskevaa oikeuskäytäntöä.<sup>300</sup> Kauppakaaren mukaista maksunsaantijärjestystä on hiljattain muutettu siten, että nämä ympäristökaaren mukaiset maksuvaatimukset on lisätty korkeammalle, 6. etusijalle.<sup>301</sup> Toisaalta kustannuksilla voi olla myös sama asema kuin Ranskan yleisen verokaaren (*code général des impôts*) 1920 artiklassa säädetyllä saatavalla. Kustannuksia kohdellaan täten samalla tavoin kuin muita veroluonteisia tai omaisuuteen perustuvia valtion saatavaa (*Il est procédé à son recouvrement comme en matière de créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine*). Näitä muutoksia esitellään kootusti jäljempänä luvussa 2.

Ranskassa kolmansien (yksityistahojen ja ympäristöjärjestöjen) menettelyllisiä oikeuksia ympäristöasioissa koskevaa sääntelyä on sekä hallinto-oikeudellisissa säädöksissä että ympäristökaareissa.<sup>302</sup> Esimerkiksi ympäristökaaren L. 141-1 artiklan mukaisesti hyväksytyt ympäristöjärjestöt voivat hakea muutosta viranomaisten päätöksiin, jotka liittyvät niiden tarkoituksen toteuttamiseen. Selvityksen perusteella kolmansien vaikuttamismahdollisuuksia ympäristöasioissa ovat Ranskassa pitkään näyttäytyneet varsin laajoina, ja myös Århusin yleissopimuksessa edellytetyt menettelylliset oikeudet oli jo ennen sopimuksen ratifiointia järjestetty Ranskan lainsäädännössä kattavasti.<sup>303</sup>

299 Näin ollen on mahdollista, että toimimisvelvollinen voi joutua tietyissä tilanteissa tilapäisesti käyttämään rahoitusomaisuuttaan vakuuden asettamiseen ja määräyksen täytäntöönpanoon.

300 Viranomaisten hallinnollisia pakkokeinoja koskeva ohjeistus, Guide des sanctions administratives et des constats pénaux à l'usage des communes 2020, s. 8. [www.indre.gouv.fr/index.php/contenu/telechargement/26839/183577/file/2020\\_guide\\_reglementation\\_dechets.pdf](http://www.indre.gouv.fr/index.php/contenu/telechargement/26839/183577/file/2020_guide_reglementation_dechets.pdf)

301 Projet de loi relatif à l'industrie verte, 15 mai 2023 (viitattu 20.10.2023) [www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl22-607-ei/pjl22-607-ei.html#\\_Toc135046770](http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl22-607-ei/pjl22-607-ei.html#_Toc135046770)

302 European Justice, Access to justice in environmental matters – France, internet-lähde (viitattu 29.8.23) [e-justice.europa.eu/300/EN/access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters?FRANCE&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1#\\_ftn39](http://e-justice.europa.eu/300/EN/access_to_justice_in_environmental_matters?FRANCE&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1#_ftn39)

303 European Justice, Access to justice in environmental matters – France, internet-lähde (viitattu 29.8.23, ks. alaviite 302).



Julkisoikeudellisia ympäristövastuita koskeva muutoksenhaku tapahtuu pääsääntöisesti alueellisiin, ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimiin (*tribunal administratif*) sekä tämän jälkeen muutoksenhakutuomioistuimiin (*cour administrative d'appel*) ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen (*Conseil d'État*).<sup>304</sup> Ympäristön viimesijaisesta kunnostamisesta viranomaiselle (ADEME) aiheutuneita kustannuksia voidaan periä myös yleisissä tuomioistuimissa.<sup>305</sup>

## 4.2 Julkisoikeudellinen ympäristövastuu konkurssitilanteissa

### 4.2.1 Lähtökohdat

Ranskassa toiminnanharjoittajien maksukyvyttömyydestä aiheutuviin ympäristöhaittoihin on selvityksen perusteella pyritty varautumaan varsin kattavasti. Konkurssitilanteissa ympäristöviranomaisten, kuten valtion ympäristöviranomaisen ADEME:n, käyttämät valvontakeinot ja täytäntöönpanomenettely ovat tärkeässä roolissa. Viranomaisten ympäristöä suojaavien toimien rahoittamiseksi ympäristökaareissa on säädetty eri toiminnoilta vaadittavista ympäristövakuuksista. Konkurssitilanteissa ilmenneiden lainvastaisuuksien ja muiden väärinkäytösten takia Ranskassa on myös aktiivisesti kehitetty uusia vastuumekanismeja.

Kuten edellä on kuvattu, Ranskassa on hiljattain läpiviety vihreän teollisuuden (*industrie verte*) lainsäädäntöhanke. Kyseessä on laaja-alainen lainsäädäntöuudistus, jolla pyritään edistämään vihreää siirtymää ja siihen liittyviä EU:n ja Ranskan tavoitteita. Julkisoikeudellisen ympäristövelvoitteiden käsittelyä koskevat muutokset lukeutuvat osaan, jonka tavoitteena on tehostaa ympäristövastuun täytäntöönpanoa sekä tukea teollisuuskäytössä olleiden alueiden kunnostamista konkurssitilanteissa. Lainsäädäntömuutoksilla erityisesti ICPE-laitosten ympäristökaaren mukaisen turvallisuudesta huolehtimisen (*la mise en sécurité*) kustannukset on sisällytetty konkurssipesän velan määritelmään. Muutoksilla on pyritty ratkomaan erityisesti ympäristölainsäädännön vastaisesta toiminnasta aiheutuvia

304 Tietyissä ympäristöasioissa Conseil d'État toimii ensimmäisenä (ja viimeisenä) muutoksenhakuasteena. European Justice, Access to justice in environmental matters – France, internet-lähde (viitattu 29.8.23) [e-justice.europa.eu/300/EN/access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters?FRANCE&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1#\\_ftn39](https://e-justice.europa.eu/300/EN/access_to_justice_in_environmental_matters?FRANCE&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1#_ftn39)

305 Ks. esim. jäljempänä kuvattu korkeimman oikeuden (*Cour de Cassation*) ratkaisu no. 1110.478 (2012).

haittoja ja näin se on liitetty myös EU:n ympäristörikosdirektiiviin (2008/99/EY). Tältä kannalta lainsäädäntöuudistusta on taustoittanut havainto siitä, ettei ympäristökaaren nojalla vaadituilla ympäristövakuuksilla ole tosiasiaa kyetty riittävästi turvaamaan ympäristöä suojaavien toimien rahoitusta konkurssitilanteissa. Uutta lainsäädäntöä sovelletaan sääntelyn voimaantulon (loppuvuonna 2023) jälkeen aloitettuihin konkursseihin. Jäljempänä oikeustilaa kuvataan erityisesti tämän uuden sääntelyn valossa.

## 4.2.2 Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen

Ranskassa hallinnon valvontakeinojen ja teettämisen käyttö on konkurssitilanteissa käytännössä tärkeässä roolissa, sillä tällaisen menettelyn käynnistäminen on edellytyksenä sille, että viranomaisella (ADEME) on edellytykset viime kädessä toimia esimerkiksi jätehuollon järjestämiseksi tai maaperän puhdistamiseksi.<sup>306</sup> Konkurssitilanteita koskevassa oikeuskäytännössä korkein hallinto-oikeus (*Conseil d'État*) on linjannut, että viranomaiset voivat käyttää hallinnollisia pakkokeinoja myös konkurssissa ilman, että kauppakaaren mukainen saatavien valvontamenetely määräaikaoneen tuottaisi tässä suhteessa rajoitteita. Tämä ilmenee korkeimman hallinto-oikeuden (*Conseil d'État*) ratkaisusta no. 384315 (2016) (päätös pysytetty ja pesänhoitajan valitus hylätty), jossa viranomaisen täytäntöönpanomääräys erotettiin konkurssissa valvottavasta velasta.<sup>307</sup>

Tapauksessa oli kyse konkurssipesään kuuluvasta ICPE-laitoksesta, joka oli rekisteröity siipikarjan kasvatusta ja lannoitteiden tuotantoa varten. Toimivaltainen prefekti oli vaatinut pesänhoitajaa toimittamaan viranomaiselle ilmoituksen laitoksen toiminnan lopettamisesta ja suunnitelman alueen kunnostamisesta. Pesänhoitaja ei ollut ryhtynyt prefektin vaatimiin toimenpiteisiin vaan toimittanut prefektille kirjelmät, jossa tämä kieltäytyi tekemästä sanottua ilmoitusta, ilmoitti huolehtineensa alueen jätehuollosta ja että alue oli "täysin puhdistettu". Hallinto-oikeuden päätöksestä tekemässään valituksessa pesänhoitaja oli muun muassa esittänyt, että prefektin vaatimukset oli esitetty saatavien ilmoittamista koskevien konkurssimenettelyn määräaikaoneen jälkeen ja että ne täten olivat kauppakaaren vastaisia.

306 Ks. Guide à l'attention des mandataires judiciaires et des inspecteurs des installations classées 2012, s. 34. [ssp-infoterre.brgm.fr/fr/guide/administrateurs-mandataires-judiciaires-icpe](http://ssp-infoterre.brgm.fr/fr/guide/administrateurs-mandataires-judiciaires-icpe)

307 Conseil d'État, ratkaisu 384315, annettu 28.9.2016, ECLI:FR:CE-CHR:2016:384315.20160928. [www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000033163038/](http://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000033163038/); ks. vastaavasti myös aiempi ratkaisu Conseil d'Etat 240938, annettu 29.9.2003.

Ratkaisun perusteluissa korkein hallinto-oikeus on kuvannut yksityiskohdaisesti ICPE-laitosten sulkemisessa noudatettavaa menettelyä, jossa toiminnanharjoittajan (*l'exploitant*) tulee määräajassa toimittaa prefektille sulkemista koskeva ilmoitus, johon on sisällytetty ympäristökaaren mukaiset alueen turvallisuuden, tulevan käytön ja kunnostamisen varmistavat toimenpiteet. Tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota myös prefektin hallinnolliseen toimivaltaan antaa velvoitteita koskevia määräyksiä ja tehostaa niitä ympäristökaassa tarkoitettulla vakuusvaatimuksella. Edelleen tuomioistuin on kauppakaaren sääntelyyn (CdC L. 641–9) perustuen todennut, että konkurssin alkaessa velallinen menettää määräysvallan omaisuutensa ja että tätä määräysvaltaan käyttämään tulee pesänhoitaja. Näin ollen olosuhteissa, joissa velallisen omaisuus sisältää ympäristökaassa tarkoitettun laitoksen, on velallisen omaisuutta hallinnoiva pesänhoitaja velvollinen huolehtimaan tätä laitosta koskevien ympäristölainsäädännön velvoitteiden noudattamisesta.

Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei saatavien ilmoittamista ja valvontaa koskeva kauppakaaren menettely, ja erityisesti sen mukaisen määräaikaisten umpeutumisen estänyt ympäristöviranomaisia käyttämästä ympäristökaaren mukaisia hallinnon valvontakeinoja. Edellä esitettyyn perustuen pesänhoitaja oli velvollinen noudattamaan viranomaisen täytäntöönpanomääräystä.<sup>308</sup>

Kuten ratkaisusta ilmenee, Ranskassa konkurssitilanteissa ajankohtaistunut ympäristövastuu on koskenut erityisesti ympäristökaassa tarkoitettujen laitosten (ICPE) sulkemista. Tällaisten laitosten nelivaiheisesta sulkemisesta on edellä kuvatuin tavoin säädetty ympäristökaassa. Kuten ratkaisusta ilmenee, näistä velvoitteista huolehtiminen on konkurssin alettua kuulunut lähtökohtaisesti pesänhoitajalle. Tämä perustuu kauppakaaren artiklaan L. 641-9, jonka mukaan velallisen omaisuutta koskeva määräysvalta (oikeuksien käyttäminen ja toimien toteuttaminen, *les droits et actions du débiteur concernant son patrimoine*) siirtyy pesänhoitajalle konkurssimenettelyn ajaksi. Pesänhoitajan toimimisvelvollisuus konkurssipesän edustajana on kuitenkin erotettu pesänhoitajan henkilökohtaisesta vastuusta. Pesänhoitaja toimii konkurssipesän edustajana ja on velvollinen noudattamaan

---

308 Ratkaisun tiivistelmässä pesänhoitajan velvollisuus huolehtia laitosta koskevien ympäristölainsäädännön velvoitteiden noudattamisesta on ilmaistu seuraavasti *"Il résulte de ces dispositions que lorsque les biens du débiteur comprennent une installation classée pour la protection de l'environnement dont celui-ci est l'exploitant, il appartient au liquidateur judiciaire, qui en assure l'administration, de veiller au respect des obligations découlant de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement."*

pesään kuuluvaa omaisuutta koskevia ympäristölainsäädännön velvoitteita nimenomaisesti tässä asemassaan.<sup>309</sup> Pesänhoitajan velvollisuus ympäristölainsäädännön noudattamiseen voi siis käytännössä toteutua vain konkurssipesän varojen rajoissa.

Laitoksen toiminnan lopettamista koskeva oikeustila Ranskassa on kuitenkin ollut tulkinnanvarainen, sillä mainituilla toimenpiteillä ei ole ollut selkeää asemaa kauppakaaren mukaisessa velkojien maksunsaantijärjestyksessä. Näiltä osin oikeustilaa on nykyisin selkiytetty kauppakaareissa siten, että sellaiset kustannukset, jotka aiheutuvat ympäristökaareissa tarkoitettujen laitosten turvallisuuden varmistamisesta (*si elles sont nées pour assurer la mise en sécurité des installations classées pour la protection de l'environnement en application des articles L. 512-6-1, L. 512-7-6 ou L. 512-12-1 du code de l'environnement*) on sisällytetty konkurssipesän velan määrittelyyn. Kuten jäljempänä ympäristövakuuksien kohdalla kuvataan, tällä muutoksella on osaltaan reagoitu ympäristövakuuksien käytössä todettuihin ongelmiin Ranskassa. Tämä tarkoittaa, että näiden toimenpiteiden kustannuksista tulee huolehtia lähtökohtaisesti sitä mukaa, kun niitä syntyy. Kauppakaaren mukaisessa maksunsaantijärjestyksessä toimenpiteiden kustannukset ovat kuitenkin tällöinkin alisteisia korkeamman etusijan saaville palkkasaataville.<sup>310</sup>

Ympäristökaareissa (CdE R. 512-75-1) laitosten turvallisuudesta huolehtimisen yhteydessä on erityisesti mainittu 1) vaarallisten tuotteiden poistaminen ja muiden laitosten kuin jätteiden varastointilaitosten osalta nykyisen jätteen jätteenhuolto (*l'évacuation des produits dangereux pour les installations autres que les installations de stockage de déchets, la gestion des déchets présents*), 2) pääsykieltojen tai -rajoitusten toteuttaminen (*des interdictions ou limitations d'accès*), 3) palo- ja räjähdysvaaran poistaminen (*la suppression des risques d'incendie et d'explosion*) sekä 4) ympäristövaikutusten seuranta tapauskohtaisten selvitysten perusteella (*tenant compte d'un diagnostic proportionné aux enjeux*). Toimenpiteiden luettelo ei ympäristökaaren sanamuotojen mukaan ole tyhjentävä. Turvallisuudesta huolehtimiseen voi siis kuulua myös muita tapauskohtaisesti tarpeelliseksi katsottuja

309 Guide à l'attention des mandataires judiciaires et des inspecteurs des installations classées 2012, s. 27. Oppaan mukaan "pesänhoitaja" ei ole luokitellun laitoksen toiminnanharjoittaja eikä oikeushenkilön laillinen edustaja (*le liquidateur n'est pas l'exploitant d'une installation classée, pas plus qu'il n'est le représentant légal de la personne morale*).

310 Guide à l'attention des mandataires judiciaires et des inspecteurs des installations classées 2012, s. 33. [ssp-infoterre.brgm.fr/fr/guide/administrateurs-mandataires-judiciaires-icpe](http://ssp-infoterre.brgm.fr/fr/guide/administrateurs-mandataires-judiciaires-icpe)

ympäristön pilaantumisen riskiä vähentäviä toimenpiteitä. Nämä ympäristökaassa nimenomaisesti listatut toimenpiteet antavat kuitenkin hyvän kuvan turvallisuudesta huolehtimisen keskeisimmästä sisällöstä.<sup>311</sup>

Konkurssitilanteissa tarvittavan jätehuollon näkökulmasta huomionarvoista on, että edellä mainitut toimenpiteet käsittävät laitosalueelle jääneiden jätteiden poistamisen tavalla, jota ei ole rajattu vain esimerkiksi vaarallisiin jätteisiin. Toisaalta ympäristökaassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin ei kuitenkaan ole luettu jätehuoltoa jätteiden pidempiaikaista varastointia (*stockage des déchets*) harjoittavilla laitoksilla, joita voisivat olla esimerkiksi kaatopaikat. Tämä on sikäli ymmärrettävää, että jätteiden varastointia harjoittavilta laitoksilta vaaditaan myös ympäristövakuutta, jolla voidaan kattaa tällaisten toimenpiteiden kustannuksia. Ranskassa ovat käytössä myös EU:n kaivannaisjätedirektiivissä sekä kaatopaikkadirektiivissä edellytetyt vakuudet. Ympäristövakuuksia kuvataan tarkemmin jäljempänä.

Kuten edellä on kuvattu, ympäristökaassa tarkoitettuun laitoksen sulkemiskokonaisuuteen kuuluu turvallisuudesta huolehtimisen ohella ja niiden jälkeen myös muita toimenpiteitä. Näitä ovat erityisesti alueen tulevan käytön määrittäminen (*la détermination du ou des usages futurs*) sekä ympäristön kunnostaminen (*la réhabilitation ou remise en état*), jolla laissa on tarkoitettu maa-alueen kunnostamista sellaiseen tilaan, että aluetta voidaan käyttää ympäristökaassa suojattujen yksityisten ja yleisten etujen edellyttämällä tavalla. Tällaisen pidempiaikaisen kunnostamisen kustannuksia ei lakiuudistuksessa ole sisällytetty konkurssipesän velan määrittelyyn. Tästä on pääteltävissä, etteivät ne täten ainakaan lähtökohtaisesti kuulu osana pesän selvittämistä maksettaviin kustannuksiin.<sup>312</sup> Rajausta voi pitää siinä mielessä ymmärrettävänä, että konkurssissa päämääränä on nimenomaan toiminnan hallittu alasajo ja varojen realisaatio. Tällöin pesänhoitaja pyrkii ennemminkin myymään laitospäätönsä kuin aloittamaan laitosalueen pitkäaikaista kunnostamista.

Ranskassa pesänhoitajien tehtäviä on tarkennettu myös eri maksukyvyttömyysmenettelyjen selvittäjille vuonna 2012 julkaistussa ympäristöministeriön, CNAJMJ:n ja ranskalaisen palkkaturvarahasto AGS:n yhteistyössä laatimassa oppaassa<sup>313</sup> sekä

311 Créances de mise en sécurité d'un site ICPE nouveau régime de faveur, internet-lähde (viitattu 30.3.2024) [www.ifppc.fr/news/actualites/4001](http://www.ifppc.fr/news/actualites/4001)

312 Ks. myös Receivables for securing an ICPE site: new preferential regime, internet-lähde (viitattu 30.3.2024) [www.ifppc.fr/news/actualites/4001](http://www.ifppc.fr/news/actualites/4001)

313 Guide à l'attention des mandataires judiciaires et des inspecteurs des installations classées 2012. [ssp-infoterre.brgm.fr/fr/guide/administrateurs-mandataires-judiciaires-icpe](http://ssp-infoterre.brgm.fr/fr/guide/administrateurs-mandataires-judiciaires-icpe)

ADEME:n ohjeissa (*avis*)<sup>314</sup>. Pesänhoitajien ohjeistus on annettu ennen nykyistä lainsäädäntöä, eikä se täten ole enää aivan ajan tasalla. Relevantteina voidaan kuitenkin yhä pitää ohjeita esimerkiksi siitä, että pesänhoitajan on toteutettava tarvittavat toimenpiteet tunteakseen velallisyriityksen tilanteen mahdollisimman hyvin. Pesänhoitajan tulee myös hankkia velalliselta CdC R. 640-1 artiklassa luetellut tiedot, mukaan lukien jäljennös ympäristölainsäädännön mukaisesta luvasta, rekisteröinnistä tai ilmoituksesta. Pesänhoitajia ohjeistetaan ensitöikseen selvittämään velallisen tila, mukaan lukien pesään kuuluvan laitoksen kunto. Tältä osin oppaan liitteenä on mallipohja kyselystä, jolla laitoksen kuntoa voidaan selvittää.<sup>315</sup> Oppaassa on kehoitettu pesänhoitajia myös tekemään tarkastuskäynti laitoksella osana tietojen keräämistä. Edelleen pesänhoitajan tulee ilmoittaa laitoksen toiminnan lopettamisesta toimivaltaiselle prefektille mahdollisimman pian.<sup>316</sup>

Sellaisissa tilanteissa, joissa pesän varat eivät ympäristökaaren tarkoittamalla tavalla laitoksen turvallisuudesta huolehtimiseen, pesänhoitaja voi joutua priorisoimaan kaikkein kiireellisimpiä, yleisen turvallisuuden varmistavia ja välitöntä pilaantumista ehkäiseviä kiireellisiä toimia (*mesures d'urgence*).<sup>317</sup> Pesänhoitajille suunnatun oppaan mukaan tällaisia toimenpiteitä olisivat ainakin;

- pääsyn rajoittaminen vaarallisille alueille (esim. aitaamalla tai sulkemalla) ja vaarasta tiedottaminen (vaaralliset alueet voivat olla kuoppia, kaivoja, romahdusvaarassa olevia rakennuksia jne.)
- veden, kaasun tai sähkön sulkeminen (ellei niiden käyttö ole välttämätöntä alueen turvallisuuden takaamiseksi).
- pohjavedenotto-kaivojen turvallisuudesta huolehtiminen (pohjaveden pilaantumisen estämiseksi)
- vaarallisten aineiden asianmukainen varastointi tai hävittäminen<sup>318</sup>

314 Avis relatif au processus d'intervention de l'ADEME en contexte de sites à responsables défaillants. JORF n°0114 17.3.2023, [www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORF-TEXT000047553584](http://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORF-TEXT000047553584). Kyseinen ohje on korvannut aiemman, vuonna 2011 annetun ohjeen 'Circulaire du 26 mai 2011 relative à la cessation d'activité d'une installation classée – chaîne de responsabilités – défaillance des responsables'.

315 Guide à l'attention des mandataires judiciaires et des inspecteurs des installations classées 2012, liite 2.1. [ssp-infoterre.brgm.fr/fr/guide/administrateurs-mandataires-judiciaires-icpe](http://ssp-infoterre.brgm.fr/fr/guide/administrateurs-mandataires-judiciaires-icpe)

316 Ohjeessa tunnustetaan, että konkurssitilanteissa ympäristökaaren mukaisen kolmen kuukauden määräajan noudattaminen voi käytännössä olla mahdotonta, kun toiminta jo on päätynyt, minkä vuoksi ilmoitus tulisi tehdä mahdollisimman pian, s. 27.

317 Guide à l'attention des mandataires judiciaires et des inspecteurs des installations classées 2012, s. 27-29. [ssp-infoterre.brgm.fr/fr/guide/administrateurs-mandataires-judiciaires-icpe](http://ssp-infoterre.brgm.fr/fr/guide/administrateurs-mandataires-judiciaires-icpe)

318 Guide à l'attention des mandataires judiciaires et des inspecteurs des installations classées 2012, s. 28. (ks. alaviite 317)

Tilanteissa, joissa konkurssipesän varat eivät riitä ympäristökaassa tarkoitettuista toimenpiteistä huolehtimiseen ja superetuoikeutettujen saatavien (tiettyjen palkkasaatavien) maksamiseen, pesänhoitajan tulee ilmoittaa asiasta asianomaisille viranomaisille, prefektille ja palkkasaatavarahastolle. Ylipäätään pesänhoitajien ohjeistuksessa on korostettu pesänhoitajan aktiivista vuorovaikutusta asianomaisiin tahoihin. Tällä on merkitystä myös laitoksen hallitun alasajon jälkeisen ympäristön kunnostamisen osalta, sillä tällainen pidempiaikainen ympäristön kunnostaminen ei lain sanamuodon valossa kuuluisi enää pesänhoitajalle. Kaiken kaikkiaan selvityksen perusteella vaikuttaa todennäköiseltä, että tällainen ympäristön pidempiaikainen kunnostaminen jää ympäristöviranomaiselle, kuten ADEME:lle. Ranskassa ympäristöviranomaisen voi käytännössä täytäntöönpanomääräyksen osoittamalla saada kustannuksilleen lain tarkoittaman etusijan velkojien maksunsaantijärjestyksessä (6. ja 13. etusija). Tähän palataan jäljempänä kustannuskorvausvastuu-kohdassa.

Muista kuin ympäristökaaren mukaisten laitosten sulkemistoimenpiteistä konkurssitilanteissa Ranskassa on löytynyt vähemmän tietoa. Oikeuskirjallisuudessa on kyllä katsottu, että pesänhoitaja ja konkurssipesä voisivat vastaavalla tavalla olla vastuussa myös esimerkiksi ympäristökaaren tarkoittamina ”jätteen haltijoina”, joilla olisi EU:n jätedirektiivin mukaisesti velvollisuus järjestää jätehuolto.<sup>319</sup> Selvityksessä ei kuitenkaan ole ilmennyt oikeuskäytäntöä, jossa konkurssipesän tällainen jätehuoltovastuu olisi nimenomaisesti vahvistettu.

Ranskassa konkurssimenettely voidaan päättää, kun jäljelle jäävien varojen realisoitavaikeudet ovat suhteettomia menettelyn jatkamisella saavutettavaan intressiin nähden (CdC art. L. 643-9 2 mom.).<sup>320</sup> Jos laitoksen turvallista sulkemista ei voida saattaa päätökseen esimerkiksi käytettävissä olevien varojen puutteen vuoksi, voi ADEME viime kädessä ottaa tarvittavat toimenpiteet hoitaakseen, jotta laitosalueen kunnosta huolehditaan asianmukaisesti.<sup>321</sup> Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, että kauppakaaren nojalla menettely voidaan käynnistää uudelleen, mikäli uusia realisoitavia varoja ilmenee (CdC art. L. 643-13). Oikeuskirjallisuuden mukaan

319 Kupper 2017, s. 263. [theses.hal.science/tel-01894066](https://theses.hal.science/tel-01894066)

320 Aiemmin konkurssimenettelyn raukeaminen tai päättäminen ei ollut mahdollista niin kauan, kuin konkurssipesässä oli edelleen realisoimatonta omaisuutta. Tämä periaate oli kehittynyt oikeuskäytännössä. Kupper 2017, s. 247. (ks. alaviite 319); Ks. esim. Cour de Cassation ratkaisu no. 06-20.766, annettu 22.1.2008. Tähän tuli kuitenkin muutos vuonna 2014, kun säännöksiä konkurssimenettelyn päättämisestä muutettiin.

321 Ks. Guide à l'attention des mandataires judiciaires et des inspecteurs des installations classées 2012, s. 28. [ssp-infoterre.brgm.fr/fr/guide/administrateurs-mandataires-judiciaires-icpe](https://ssp-infoterre.brgm.fr/fr/guide/administrateurs-mandataires-judiciaires-icpe)

tästä voisi joissain tilanteissa olla seurauksena se, että valtion varoin toteutettu puhdistaminen nostaisi kiinteistön arvoa tavalla, jonka seurauksena konkurssimenettely olisi mahdollista käynnistää uudelleen.<sup>322</sup> Selvityksen yhteydessä ei kuitenkaan ole ilmennyt tällaisten tilanteiden esiintymistä käytännössä.

### 4.2.3 Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu

Kuten edellä on kuvattu, Ranskassa viranomaisen asettamaan teettämisuhaan ja/ tai teettämisuhan jälkeiseen päätökseen voidaan liittää vaatimus, että toiminnanharjoittaja tekee julkiselle notaarille maksun, jonka tarkoituksena on kattaa teettämisen kustannuksia. Ranskalaisessa järjestelmässä tällainen täytäntöönpanomääräys vaikuttaa saavan aikaan eräänlaisen ympäristöllisen saatavan (*créance environnementale*), jota voidaan käsitellä ja jolle voidaan antaa asema velkojien maksunsaantijärjestyksessä. Viranomaisen voi myös ensin teettää asianomaiset toimet ja vasta sen jälkeen antaa maksumääräyksen, jolla teettämiskustannukset kateetaan. Edellytyksenä menettelylle on kuitenkin se, että viranomaisen on aikaisemmin asettanut teettämisuhan.

Ympäristökaaren tarkoittamat ICPE-laitosten turvallisuudesta huolehtimisen (*la mise en sécurité*) kustannukset tulevat edellä kuvatulla tavalla käsitellyiksi osana konkurssimenettelyn kustannuksia konkurssipesän velkoina, eli ns. massavelkoina, jotka maksetaan sitä mukaa kuin ne erääntyvät (CdC L. 641-13)). Kustannukset, jotka liittyvät turvallisuudesta huolehtimiseen ja jotka jäävät maksamatta niiden erääntyessä saavat lakiuudistuksen myötä 6. etusijan maksunsaantijärjestyksessä (CdC L. 643.8). Vastaavasti näitä toimia koskevien ympäristökaaren mukaiseen teettämisuhkamenettelyyn liittyvät maksumääräykset käsitellään tällä etusijalla niiltä osin, kun ne syntyvät tai erääntyvät konkurssimenettelyn alkamisen jälkeen. Näin siis myös viranomaisen, joka on suorittanut näitä toimenpiteitä konkurssipesän lukuun, saa kustannuksille vastaavan 6. etusijan mukaisen aseman maksunsaantijärjestyksessä.

Kustannusten kuudetta etusijaa voidaan pitää varsin korkeana, sillä sen edellä ovat lähinnä tietyt superetusijan saavat palkkasaatavat, asettamispäätöksen jälkeiset tuomioistuimamaksut ja pesänhoitajan kulut, tietyt maataloustoimintaan liittyvät saatavat, ja toiminnan jatkamista rahoittavien velkojien saatavat.<sup>323</sup> Konkurssi-

322 Ks. Kupper 2017, s. 249. [theses.hal.science/tel-01894066](https://theses.hal.science/tel-01894066)

323 Rapports législatifs: Projet de loi relatif à l'industrie verte, Rapport no 736 (2022–2023), 14.6.2023, artikla 6 kohta II alakohta c. [www.senat.fr/rap/l22-736/l22-736.html](http://www.senat.fr/rap/l22-736/l22-736.html)



menettelyn muiden velkojen näkökulmasta huomattavana voidaan pitää erityisesti sitä, että nykyisessä sääntelyssä näiden toimien kustannukset asettuvat velkojen maksunsaantijärjestyksessä ennen velkoja, joille on siviilikoodissa tarkoitettu kiinteistövakuus (*créances garanties par des sûretés immobilières classées entre elles dans l'ordre prévu au code civil*). Näiltä osin lainsäädäntöehdotusta koskevassa lausunnossaan Ranskan korkein hallinto-oikeus (*Conseil d'Etat*) nostikin esille myös eräitä ongelmia, joita näin korkeaan etusijaan voi käytännössä liittyä. Lausunnossa on katsottu, että ottaen huomioon kiinteistövakuuksien monimutkaiset järjestelyt ja niiden rooli toiminnan jatkamisessa, olisi ollut suotavampaa, että laitoksen sulkemiskustannukset ja niitä koskevat viranomaisen korvausvaatimukset olisi asetettu etusijajärjestyksessä vasta näiden kiinteistövakuuksien turvaamien saatavien jälkeen. Toisaalta korkein hallinto-oikeus piti lausunnossaan laitosten sulkemiskustannusten asettamista korkealle etusijalle perusteltuna, sillä lain tavoite perustuu painavaan yleiseen etuun eli ympäristön turvallisuuden varmistamiseen, ja se on rajattu tiettyihin tilanteisiin. Lausunnossa lakiehdotusta ei täten ole pidetty esimerkiksi syrjivänä.<sup>324</sup>

Maksujärjestyksen 6. etusija koskee sellaisten turvallisuudesta huolehtimisen kustannuksia, jotka erääntyvät konkurssin aloittamisen jälkeen. Jos sen sijaan tällainen maksu on erääntynyt ennen konkurssimenettelyn alkamista, käsitellään sitä lähtökohtaisesti valtiokonttorin etuoikeutettuna saatavana, joka on alemmalla, 13. etusijalla. Selvityksen perusteella tällä 13. etusijalla näyttäisivät olevan myös muut kuin ympäristökaareissa tarkoitettu turvallisuudesta huolehtimisen täytäntöönpanosta viranomaisille aiheutuvat kustannukset. Tällaisia 13. etusijalla olevia kustannuksia voisivat olla esimerkiksi kustannukset, joita ympäristön pidempiaikainen kunnostaminen (*la réhabilitation ou remise en état*) edellyttää.<sup>325</sup>

Yleisesti ottaen näyttää siltä, että velkojen maksunsaantijärjestyksen etusijat 6. ja 13. kattaisivat lainsäädäntöuudistuksen jälkeen pitkälti viranomaiselle ympäristöä suojaavien toimien toteutuksesta aiheutuvat, konkurssitilanteissa tyypillisesti aiheutuvat kustannukset. Teoriassa voisi kuitenkin esiintyä tilanteita, joissa esimerkiksi

324 Conseil d'Etat: Avis sur un projet de loi relatif à l'industrie verte, no 407035, 11.5.2023, s.6–8. [www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-relatif-a-l-industrie-verte](http://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-relatif-a-l-industrie-verte)

325 Créances de mise en sécurité d'un site ICPE : nouveau régime de faveur, internet-lähde (viitattu 30.3.2024) [www.ifppc.fr/news/actualites/4001](http://www.ifppc.fr/news/actualites/4001); Loi industrie verte: liquidation judiciaire et privilège environnemental, internet-lähde (viitattu 12.4.2024) [jr-avocat.fr/icpe-liquidation-judiciaire-creances/](http://jr-avocat.fr/icpe-liquidation-judiciaire-creances/)

tilanteen kiireellisyyden takia ympäristöä suojaaviin toimenpiteisiin on ryhdyttävä hallinnollisen teettämismenettelyn ulkopuolella. Tällaiset kustannukset voisivat siis jäädä ilman mitään etusijaa.

#### 4.2.4 Omaisuudesta luopuminen

Selvityksen perusteella Ranskan maksukyvyttömyysjärjestelmässä ei vaikuta tunnistetun omaisuudesta luopumisen instituutiota tässä selvityksessä käsitellyssä merkityksessä (eli konkurssipesä luopuisi jonkin omaisuuden kuulumisesta konkurssipesään). Kuten yllä on kuvattu, voi konkurssimenettelyn päätyminen kuitenkin jättää vähäarvoisia omaisuuseriä velallisen vallintaan eli käytännössä konkurssin jälkeen isännättömään tilaan. Tällöin ympäristöviranomaisen viime kädessä voi huolehtia ympäristön tarvittavasta kunnostamisesta.

#### 4.2.5 Muut tukevat ohjaukset ja mekanismit (poliittiset, taloudelliset, oikeudelliset)

##### Ympäristövakuudet

Konkurssitilanteissa ympäristön hyväksi tarvittavat toimenpiteet on mahdollista rahoittaa realisoimalla niitä varten toiminnanharjoittajalta vaadittu vakuus. Ranskassa vakuus on EU:n ympäristödirektiiveihin perustuen asetettava muun muassa kaatopaikkatoiminnan jälkihoidon sekä kaivannaisjätealueiden jätehuollon järjestämisen kustannuksia varten. Vakuuden asettamisesta säädetään ympäristökaaren CdE L. 516-1 artiklassa ja alemman asteisissa valtioneuvoston asetuksissa CdE R. 516-1–R. 516-6 artikloissa. Vakuuksien tarkoituksena on varmistaa muun muassa laitosalueen valvontaan, turvallisuuteen, onnettomuuksien torjuntaan ja sulkemiseen liittyviä toimenpiteitä.<sup>326</sup> Huomionarvoinen osa vakuuksien käyttöalaa ovat erityisesti CdE R. 516-1 artiklan 5 kohdassa mainitut tietyt luvanvaraiset toiminnot<sup>327</sup>, joilta on vaadittu vakuus toimintaan liittyvän erityisen ympäristön (erityisesti

326 Oikeuskirjallisuudessa säännöstä on kritisoitu siitä, ettei se kata kaikkea ympäristökaaren alaisuuteen kuuluvaa toimintaa, ja jopa jättää suurimman osan toiminnasta vakuusjärjestelmän ulkopuolelle, ks. Kupper 2017, s. 161–163, [theses.hal.science/tel-01894066](https://theses.hal.science/tel-01894066). Vakuudet eivät myöskään lähtökohtaisesti kata korvauksia kolmansille osapuolille aiheutuvista vahingoista.

327 Kohdan 5 mukaiset toiminnot viittaavat laitoksiin, jotka ovat luvanvaraisia artiklan L. 181-1 2<sup>o</sup> mukaisesti tai jotka kuuluvat yksinkertaistetun luvan piiriin artiklan L. 512-7 mukaisesti, ja jotka tuotteiden ja jätteiden luonteen ja määrän vuoksi voivat aiheuttaa merkittävää maaperän tai veden pilaantumista.

veteen ja maaperään kohdistuvan) pilaantumisriskin vuoksi ja toiminnan lopettamisen yhteydessä tapahtuvaan ympäristön kunnostamiseen (*la réhabilitation après fermeture*). Kyseessä on kansallinen (eli ei ainoastaan EU-direktiivejä täytäntöönpaneva) säännös,<sup>328</sup> josta säädetään tarkemmin omassa ministeriön asetuksessa.<sup>329</sup>

Tällä vakuussäntelyllä Ranskassa on aiemmin pyritty varautumaan myös edellä kuvattujen ympäristökaareissa tarkoitettujen laitosten (ICPE) turvallisuudesta huolehtimisen (*la mise sécurité*) kustannuksiin. Hiljattain voimaan tullessa vihreän teollisuuden (*industrie verte*) lainsäädäntöuudistuksessa ympäristövakuuksien käyttöalaa on kuitenkin näiltä osin päädytty supistamaan. Tämä on toteutettu muuttamalla ympäristökaaren säntelyä siten, ettei ympäristökaareissa ole enää yleisluontoista asetuksenantovaltaa, jonka nojalla ympäristövakuutta voitaisiin vaatia laitoksilta, joihin liittyy huomattavia pilaantumis- ja onnettomuusriskejä (*présentant des risques importants de pollution ou d'accident*).<sup>330</sup> Tarkoituksena on, että jatkossa ympäristövakuuksien käyttöä korvaisi näiltä osin edellä kuvattu turvallisuudesta huolehtimisen kustannuksille säädetty etusija velkojien maksunsaanti-järjestyksessä. Jatkossakin velvollisuus ympäristövakuuden asettamiseen koskisi kuitenkin esimerkiksi jätteen varastointia (*les installations de stockage des déchets, à l'exclusion des installations de stockage de déchets inertes*).

Lainsäädäntöpaketissa vakuusvaatimusten supistamista on perusteltu muun muassa sillä, että kyseisten vakuuksien käyttö ja realisointi oli käytännössä osoittautunut hitaaksi ja tehottomaksi. Vakuuksia ei myöskään ole kyetty tarpeeksi tehokkaasti kohdentamaan maksukyvyttömyystilanteissa niille ympäristöä turvaaville toimille, joista tilastollisesti on kertynyt eniten kustannuksia. Usein kyseessä on ollut maksukyvyttömän toiminnanharjoittajan lainvastainen menettely, joka liittyy joko luvan puuttumiseen (CdE 171-7) tai lupamääräysten rikkomisen

328 Texte soumis à la délibération du Conseil des ministres étude d'impact projet de loi relatif à l'industrie verte, Texte n° 607 (2022-2023), 15.5.2023, luku 4 artikla 6 kohta 1.1. [www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl22-607-ei/pjl22-607-ei.html](http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl22-607-ei/pjl22-607-ei.html)

329 Arrêté du 31 mai 2012 fixant la liste des installations classées soumises à l'obligation de constitution de garanties financières en application du 5° de l'article R. 516-1 du code de l'environnement.

330 CdE L. 516-1 artiklassa ollut valtioneuvoston harkinta- ja asetuksenantovalta poistettiin siten, että vakuussäntelyyn piiriin ei voida enää liittää laitoksia, joihin liittyy huomattavia pilaantumis- ja onnettomuusriskejä (*présentant des risques importants de pollution ou d'accident*). Nykyisen CdE L.516-1 artiklan mukaan vakuusvaatimus koskee ainoastaan kaivannaisjätealueita ja jätteen varastointia (CdE L.229-32, CdE L.515-36).

(CdE 171-8).<sup>331</sup> Tämän tyyppisissä tilanteissa Ranskassa ympäristöviranomaisen (ADEME) julkisin varoin suorittamien torjunta- ja ennallistamistoimien määrä onkin ollut huomattavasti suurempi kuin mainituilla toiminnanharjoittajien asettamilla vakuuksilla katettujen toimien määrä. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan ympäristön kunnostamisen kustannuksia on katettu vakuudella 10 vuoden aikana vain 5 tapauksessa siinä missä ympäristöviranomaisen (ADEME) on toteuttanut vastaaventyypisiä kunnostamistoimia julkisin varoin keskimäärin 30 tapauksessa vuosittain.<sup>332</sup>

Kun tällaisissa tilanteissa tarvittavien teettämistoimien kustannukset kohdistuvat Ranskassa pääosin valtioon juuri lainvastaisen toiminnan takia, on pidetty perusteltuna ympäristöllisiin lupiin liittyvien vakuusvaatimusten keventämistä sekä vastaavasti velkojen etusijajärjestyksen muokkaamista suotuisammaksi tietyille ICPE-laitosten alasajoon liittyville kustannuksille ja näitä koskeville viranomaisen teettämiskustannuksille.<sup>333</sup> Vakuusvaatimusten keventämisellä ja velkojen maksusaantijärjestyksen muutoksella hallitus tavoittelee paitsi tehokkaampaa ympäristön puhdistamiskustannusten kattamista konkurssitilanteissa, myös yritysten varojen vapauttamista ympäristöhaittoja ennaltaehkäiseviin ja ympäristöä näin suojaaviin toimiin.

Toisaalta lainvalmistelun yhteydessä on tunnistettu, että jatkossa voi ilmetä sellaisia tilanteita, joissa konkurssipesän varat eivät vastaisuudessaan riitä kattamaan ehdotetun 6. etusijan mukaisia kustannuksia. Näitä tilanteita silmällä pitäen Ranskan senaatti on vaatinut hallitusta myöntämään lisärahoitusta ADEME:lle juuri perustetusta "vihreästä rahastosta" (*le Fonds vert*).<sup>334</sup>

331 Assemblée Nationale: Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'industrie verte, n° 1443, 7.7.2023, Artikla 6 II A kohta 3. [www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/indverte/l16b1512\\_rapport-fond#\\_Toc256000029](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/indverte/l16b1512_rapport-fond#_Toc256000029)

332 Texte soumis à la délibération du Conseil des ministres étude d'impact projet de loi relatif à l'industrie verte, Texte n° 607 (2022-2023), 15.5.2023, luku 4 artikla 6. [www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl22-607-ei/pjl22-607-ei.html](http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl22-607-ei/pjl22-607-ei.html)

333 Ks. Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi, adopté par le sénat, après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'industrie verte (n° 1443 rect.), 6 artikla II A 3: "des créances résultant d'un arrêté de consignation des sommes correspondant au montant des travaux ou opérations à réaliser pour résorber une situation d'exploitation illégale, pris en application de l'article L. 171-8 du code de l'environnement tel que modifié par le présent article." (ks. alaviite 331)

334 Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'industrie verte, 9.10.2023, s. 10-11. [www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/1443/l16b1710\\_rapport-fond](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/1443/l16b1710_rapport-fond)

## Ympäristölainsäädännössä nimetyt muut vastuutahot

Ranskassa ympäristölainsäädännön mukaisena ensisijaisena vastuutahona on pääsääntöisesti toiminnanharjoittaja. Tämän lisäksi ympäristölainsäädäntö tuntee kuitenkin myös erinäisiä muita vastuutahoja, joiden vastuu voi tulla kyseeseen konkurssitilanteissa.

Ensinnäkin pilaantuneen maaperän osalta toissijaisesti puhdistamisvelvollisista tahoista on säädetty CdE L. 556-3 artiklassa. Säännöksen mukaan puhdistamisvastuu voidaan toissijaisesti kohdistaa maanomistajaan (*le propriétaire de l'assise foncière des sols pollués*) edellyttäen, että tämän voidaan katsoa toimineen huolimattomasti tai tuottamuksellisesti. Viime kädessä, kun ensisijaisia tai toissijaisia vastuutahoja ei kyetä saattamaan vastuuseen, voi maaperän puhdistaminen jäädä valtion ympäristöviranomaisen eli ADEME:n tehtäväksi (CdE L. 556-3 I).<sup>335</sup>

Toiseksi Ranskan viranomaisohjeistuksessa on eräänlaisena toissijaisena vastuutahona kiinnitetty huomiota myös jätteen tuottajan vastuuseen. Ympäristökaaren L. 541-2 artiklan mukaisesti jätteen tuottaja tai haltija on vastuussa jätteen huollosta sen lopulliseen hävittämiseen tai hyödyntämiseen asti. Artiklan nojalla jätteen tuottaja voi Ranskassa olla velvollinen ns. ottamaan jätteen takaisin sitä käsitelleeltä maksukyvyttömältä toiminnanharjoittajalta. Tämä kuitenkin edellyttää, että jätteen tuottajatahon katsotaan laiminlyöneen jätehuoltoa koskevia säännöksiä, kun tämä alun perin on siirtänyt jätteen hallustaan eteenpäin käsiteltäväksi.<sup>336</sup>

Kolmanneksi Ranskassa ympäristökaaren L. 541-1-1-1 artiklan tarkoittamina ”jätteen haltijoina” eli tahoina, joilla on jäte hallussaan (*détenteur des déchets*), voidaan tietyin edellytyksin pitää myös sellaisen kiinteistön haltijaa, jolla jäte sijaitsee. Oikeuskäytännön perusteella kiinteistön haltijoiden vastuu ”jätteen haltijoina” edellyttää kuitenkin (edellä kuvattua maanomistajien toissijaista puhdistamisvastuuta muistuttavin tavoin) ensinnäkin sitä, ettei jätehuoltovastuuta kyetä kohdentamaan mihinkään muuhun tahoon (jätteen haltijaan tai tuottajaan) sekä toiseksi sitä, että kiinteistön haltija on jollain tapaa myötävaikuttanut kiinteistöllä sijaitsevista jätteistä aiheutuvan ympäristöhaitan syntymiseen omalla tuottamuksellisella

335 International Comparative Legal Guides – Environment & Climate Change Laws & Regulations France 2023, internet-lähde (viitattu 28.8.23) [iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/france](https://www.iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/france)

336 Avis relatif au processus d'intervention de l'ADEME en contexte de sites à responsables défaillants 2023, kohta 3.1. [www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047553584](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047553584)

tai huolimattomalla toiminnallaan. Tämä ilmenee esimerkiksi korkeimman oikeuden (*Cour de Cassation*) ratkaisusta no. 10-11.478 (2012)<sup>337</sup> (ympäristöviranomaisen (ADEME) korvausvaatimus hylätty);

Tapauksessa konkurssipesään oli kuulunut ympäristökaassa tarkoitettu, vuokratulla kiinteistöllä toiminut laitos (ICPE). Laitoksella sattuneen onnettomuuden jälkeen konkurssi oli rauennut varojen puutteeseen, ja kiinteistölle oli jäänyt vaarallista jätettä. Ennen konkurssin raukeamista tuomioistuimien oli todennut velallisen vastuulliseksi onnettomuudesta, kiinteistönomistajat olivat purkaneet vuokrasopimuksen ja vaatineet velallista poistamaan jätteen kiinteistöltä. Konkurssin raukeamisen seurauksena kiinteistö oli palautunut kiinteistönomistajien hallintaan. Tämän johdosta prefekti oli antanut ensin määräyksen, jolla kiinteistönhaltijat veloitettiin huolehtimaan jätteistä ja tämän jälkeen toisen määräyksen, jolla puhdistaminen osoitettiin ympäristöviranomaisen (ADEME) tehtäväksi. Tämän jälkeen ADEME peri suorittamiensa puhdistamistoimien kustannuksia kiinteistönhaltijoilta. Tältä pohjalta kysymyksenasetteluna korkeimmassa oikeudessa oli se, voitiinko kiinteistönomistajat ns. toissijaisina ”jätteen haltijoina” velvoittaa korvaamaan viranomaiselle puhdistamisesta aiheutuneet kustannukset.

Ratkaisussaan korkein oikeus käsitteli yksityiskohtaisesti sekä ”jätteen” että ”jätteen haltijan” määritelmiä ympäristökaassa. Tuomioistuimen mukaan kiinteistönhaltijan pitäminen laissa tarkoitettuna ”jätteen haltijana” edellytti, ettei muuta jätteestä vastuussa olevaa tahoa kyettä saattamaan vastuuseen ja että kiinteistön haltija on jollain tapaa huolimattomilla tai tuottamuksellisilla toimillaan edesauttanut jätteestä aiheutuvan ympäristöhaitan syntymistä. Kyseisessä tapauksessa jätteestä ensisijaisesti vastuullista haltijaa (konkurssiin asetettua yritystä) ei enää kyetty saattamaan vastuuseen. Kiinteistönomistajien toimia jätteiden suhteen ei kuitenkaan voitu pitää huolimattomana tai tuottamuksellisena. Johtopäätöksensä korkein oikeus katsoi, ettei kiinteistönomistajia tullut pitää sellaisina ”jätteen haltijoina”, joille voitiin asettaa vastuu viranomaiselle aiheutuneiden puhdistamiskustannusten korvaamisesta.<sup>338</sup>

337 Cour de Cassation, ratkaisu 10-11.478, annettu 11.7.2012, ECLI:FR:CCASS:2012:C300860. [www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000026182464](http://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000026182464)

338 Toisena esimerkkinä kiinteistön haltijan toissijaisuudesta on korkeimman hallinto-oikeuden (*Conseil d'Etat*) ratkaisu no. 21DA02096, annettu 18.10.2022. [www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CAA/decision/2022-10-18/21DA02096](http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CAA/decision/2022-10-18/21DA02096)

Neljänneksi Ranskan ympäristökaassa on erityissääntelyä tytär- ja emoyhtiön vastuusuhteista erityisesti konkurssitilanteiden varalta.<sup>339</sup> Ympäristökaassa säädetään ensinnäkin, että konkurssissa olevan tytäryhtiön emoyhtiö voi joutua vastaamaan tytäryhtiön vastuulle lähtökohtaisesti kuuluvista ympäristön puhdistamisen kustannuksista. Vastuu ei ulotu kuitenkaan kaikenlaisiin julkisoikeudellisiin ympäristövelvoitteisiin, vaan sillä on pyritty osaltaan varmistamaan erityisesti edellä kuvattujen laitoksen lopettamista koskevien velvoitteiden täyttäminen konkurssitilanteissa.<sup>340</sup>

Emoyhtiön vastuu voi syntyä, kun sen tytäryhtiö on asetettu konkurssiin, ja emoyhtiön ns. törkeän huolimattomuuden (*faute caractérisée*) voidaan katsoa myötävaikuttaneen tytäryhtiön maksuvaikeuksien syntymiseen (CdE L. 512-17). Laissa ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty, mitä emoyhtiön ”törkeällä huolimattomuudella” tarkoitetaan. Lain esitöistä selviää, että kyseessä voi olla niin emoyhtiön toiminta tai passiivisuus, mutta tarkempaa määritelmää ei sieltäkään ole johdettavissa. Sinänsä termiä ”*faute caractérisée*” käytetään esimerkiksi ranskalaisessa rikosoikeudessa, mutta se, milloin kriteeri täyttyy ympäristökaaren tarkoittamalla tavalla jää oikeuskäytännön varaan.<sup>341</sup> Vastuuseen perustuvan kanteen emoyhtiötä vastaan voi nostaa pesänhoitaja, syyttäjä tai asianomainen ympäristöviranomaisen (CdE L. 512-17). Selvityksen perusteella tämän vastuusääntelyn soveltuminen näyttäisi kuitenkin toistaiseksi jääneen varsin vähäiseksi.

Suoremmin emoyhtiön vastuu voi koskea erityisesti tuulipuistojen lopettamiseen ja jälkihoitoon liittyviä kustannuksia. Ympäristökaassa on säädetty, että tytäryhtiön konkurssitilanteissa emoyhtiö vastaa tytäryhtiön operoimien tuulipuistojen purkamisesta ja alueiden kunnostamisesta (CdE L. 515-46). Vastuu syntyy välittömästi toiminnan lopettamisen myötä, eikä sen soveltuminen edellytä emoyhtiön huolimattomuutta.<sup>342</sup>

Ympäristökaaren sääntely muodostaa poikkeuksen periaatteeseen, jonka mukaan emoyhtiö ja tytäryhtiö ovat toisistaan erillisiä oikeushenkilöitä, eikä emoyhtiö ole vastuussa tytäryhtiönsä velvoitteista. Poikkeus ei kuitenkaan ole ainut laatuaan, vaan Ranskassa vastaavanlaisia poikkeuksia on säädetty mm. työoikeuden saralla.<sup>343</sup>

339 Kauppakaassa tytäryhtiö on määritelty yhtiöksi, jonka pääomasta yli puolet kuuluu toisen yhtiön omistukseen (Kauppakaari Art. L. 233-1).

340 Ks. Kupper 2017, s. 119. [theses.hal.science/tel-01894066](https://theses.hal.science/tel-01894066)

341 Kupper 2017, s. 120–121. (ks. alaviite 340)

342 Ks. tarkemmin Kupper 2017, s. 35. (ks. alaviite 340)

343 Kupper 2017, s. 103. (ks. alaviite 340)

Ranskassa emoyhtiön vastuu tytäryhtiön ympäristövelvoitteista voisi joissain tilanteissa periaatteessa realisoitua myös vuonna 2017 kauppakaareen sisällytetyn ns. yritys vastuusääntelyn perusteella.<sup>344</sup>

### Toissijaiset vastuun rahoittamisen järjestelmät

Kun ympäristön kunnostamisen kustannuksia ei saada katettua muulla tavoin, voivat nämä kustannukset tulla katetuiksi julkisista varoista. Ranskassa näitä tilanteita varten ei varsinaisesti ole mitään rahaston kaltaista soveltamisalaltaan yleistä järjestelmää, mutta tilanteissa, joissa maksajaa ei löydy, voi Ranskan valtio harkinnanvaraisesti kattaa torjunta- ja muita kuluja. Nämä tilanteet voivat koskea esimerkiksi pilaantuneen maaperän puhdistamista tai jätehuollon järjestämistä, ja tyypillisesti toimiva taho on ADEME valtion viranomaisena.<sup>345</sup> Esimerkiksi tilanteissa, joissa jätteen tuottajaa tai haltijaa ei tunnisteta tai tämä on maksukyvytön, valtio voi pyytää ADEME:a tai muuta toimivaltaista julkista tahoja hoitamaan jätehuollon ja pilaantuneen alueen kunnostamisen (CdE L. 541-3). Puhdistaminen voidaan suorittaa mahdollisesti paikallisten viranomaisten taloudellisen tuen avulla (*avec le concours financier éventuel des collectivités territoriales*). ADEME:n toiminta voi tulla kyseeseen myös silloin, kun tilanne edellyttää kiireellisiä toimia.

344 Ks. Loi 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordres, no. 2017-399; Kupper 2017, s. 125-127, [theses.hal.science/tel-01894066](https://theses.hal.science/tel-01894066). Tämä yritys vastuusääntelyn kokonaisuus muistuttaa EU:ssa valmisteilla olevaa yritys vastuudirektiiviä. Ranskassa yritys vastuulaki on säädetty varmistamaan, että suuret yritykset ryhtyvät aktiivisiin toimiin tunnistukseen ja estääkseen vakavat ihmisoikeusloukkaukset, terveyden ja turvallisuuden uhat sekä ympäristövahingot. Lain soveltamisala kattaa yritykset, joiden pääkonttori on Ranskassa ja jotka työllistävät yli 5 000 työntekijää Ranskassa, tai yritykset, joiden pääkonttori on Ranskassa tai ulkomailla ja samalla työllistävät yli 10 000 työntekijää maailmanlaajuisesti. Laki edellyttää näiden yritysten laativan valvontasuunnitelman, johon on sisällettävä mm. riskien kartoitus, säännölliset arviointimenettelyt, riskien lieventämiseen tähtäävät toimet, sekä mekanismi toteutettujen toimenpiteiden seurantaan ja niiden tehokkuuden arviointiin. Laki koskee paitsi yrityksen omia toimintoja, myös yrityksen suoraan tai epäsuorasti hallitsemien yritysten toimintoja sekä alihankkijoiden tai toimittajien toimintoja, joiden kanssa yrityksellä on vakiintunut liikesuhde. Internet-lähde (viitattu 20.12.2023) [respect.international/loi-2017-399-du-27-mars-2017-relative-au-devoir-de-vigilance-des-societes-meres-et-des-entreprises-donneuses-dordre/](https://respect.international/loi-2017-399-du-27-mars-2017-relative-au-devoir-de-vigilance-des-societes-meres-et-des-entreprises-donneuses-dordre/)

345 Ks. yleiskuvauksena TOVARAMA-raportti 2020, s. 54-56. [urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-936-3](https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-936-3)



### 4.3 Oikeustilan kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat

Selvityksen kannalta olennainen Ranskasta tunnistettu lainsäädäntöuudistus on edellä selostettu vihreän teollisuuden (*industrie verte*) lainsäädäntöhanke. Kyseessä on varsin laaja-alainen lainsäädäntöpaketti, jolla kokonaisuudessaan on pyritty edistämään talouden vihreää siirtymää sekä kiertotaloutta Ranskassa. Erityisesti konkurssitilanteiden kannalta keskeiset uudistukset ovat olleet osa teollisuuskäytössä olevien alueiden ennallistamista ja tulevaa käyttöä tukevaa sääntelyä. Lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä on pidetty tarpeellisena seurata oikeustilan kehitystä ja mahdollisesti reagoida konkurssitilanteissa ilmeneviin uusiin ympäristövelvoitteiden rahoitustarpeisiin esimerkiksi ympäristönsuojelutarkoituksia varten kehitettävillä rahastoilla.

### 4.4 Kokoavia näkökohtia

Selvityksen perusteella julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kohtelua on Ranskassa kehitetty oikeuskäytännössä sekä myös useissa eri lainsäädäntöhankkeissa varsin monipuolisesti. Toiminnanharjoittajien maksukyvyttömyydestä johdettuun ympäristöhaittoihin on varauduttu niin vakuusvaatimuksilla kuin myös vastuutahojen joukkoa eri tavoin laajentamalla. Erityisen huomionarvoisia ovat hiltaintain voimaan tulleessa lainsäädäntöuudistuksessa konkurssipesän velan määrittelyyn sekä velkojien maksunsaantijärjestykseen tehdyt muutokset, joilla on osaltaan pyritty selkiyttämään ja parantamaan julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden täyttämistä konkurssitilanteissa. Tätä lainsäädäntöuudistusta on taustoittanut erityisesti havainto siitä, ettei ympäristökaaren nojalla vaadituilla ympäristövakuuksilla ole tosiasiallisesti kyetty riittävästi turvaamaan ympäristöä suojaavien toimien rahoitusta konkurssitilanteissa. Taulukko 4 kokoaa selvityksen keskeiset tulokset Ranskasta.

Ranskalaisessa oikeuskäytännössä ja toimijoiden tueksi laadituissa lainsoveltamisoppaissa ympäristölainsäädännön mukainen toimimisvelvollisuus on lähtökohtaisesti kuulunut konkurssipesän pesänhoitajalle osana konkurssipesän selvittämistä ja pesän varojen puitteissa. Pesänhoitajalla on siis nähty velvollisuus huolehtia pesän omaisuutta koskevien ympäristölainsäädännön velvoitteiden noudattamisesta konkurssin aikana. Nykyisin erityisesti ympäristökaareissa tarkoitettujen laitosten turvallisuudesta huolehtimisen (*la mise en sécurité*) kustannukset on sisällytetty konkurssipesän velan määrittelyyn. Näin niistä tulee lähtökohtaisesti huolehtia sitä mukaa, kun niitä syntyy. Jos konkurssipesän varat eivät riitä laitoksen asianmukaisesta sulkemisesta huolehtimiseen ja superetuoikeutettujen saatavien (tiettyjen palkkasaatavien) maksamiseen, pesänhoitajan tulisi ilmoittaa asiasta

asianomaisille viranomaisille, prefektille ja palkkasaatavarahastolle. Tällaisissa tilanteissa laitosten sulkemistoimien kustannukset ovat alisteisia korkeamman etusijan saaville palkkasaataville. Samalla etusijalla ovat myös näiden toimenpiteiden teettämisestä viranomaiselle aiheutuvat, konkurssin alkamisen jälkeen erääntyvät kustannukset. Jos sen sijaan tällainen maksu on erääntynyt ennen konkurssimenettelyn alkamista, käsitellään sitä lähtökohtaisesti valtiokonttorin etuoikeutettuna saatavana, joka on alemmalla, 13. etusijalla.

Sääntelyteknisesti Ranskan uusi lainsäädäntöratkaisu on toteutettu siten, että kauppakaaren mukaiseen konkurssivelan määritelmään on lisätty viittaus ympäristökaaren mukaisten laitosten (ICPE) turvallisuudesta huolehtimisesta aiheutuviin kustannuksiin sekä vastaavista toimenpiteistä viranomaisille aiheutuviin kustannuksiin. Toimenpiteiden sisältö on siis määritetty ympäristökaareissa, jonka mukaan turvallisuudesta huolehtimiseen kuuluu muun muassa laitoksen alueella olevien jätteiden käsittely ja jätehuollon järjestäminen, ympäristölle vaarallisten aineiden hävittäminen, pääsyn rajoittaminen sekä ympäristövaikutusten tarkkailu. Näillä toimenpiteillä pannaan osaltaan täytäntöön muun muassa EU:n teollisuus- päästödirektiivin sekä jätedirektiivin vaatimuksia. Selvityksen perusteella jätteen pidempiaikaiseen sijoittamiseen liittyvä jätteen käsittely esimerkiksi kaatopaikoilla vaikuttaisi kuitenkin rajautuvan turvallisuudesta huolehtimisen ulkopuolelle. Tällaisten toimenpiteiden kustannuksiin on kuitenkin voitu varautua ympäristövakuuksiin, esimerkiksi EU:n kaatopaikkadirektiivin nojalla.

Nykyinen sääntelyratkaisu, jossa viitataan erityisesti laitoksen turvallisuudesta huolehtimiseen, vaikuttaa rajaavan erityisesti ympäristökaareissa tarkoitetun ympäristön pidempiaikaisen kunnostamisen (*la réhabilitation ou remise en état*) pesänhoitajan toimimisvelvollisuuden ulkopuolelle, sillä tällaisiin toimenpiteisiin ryhdytään vasta sitten, kun korkeammalle sijoittuvat saatavat on maksettu ja jos pesässä on jäljellä varoja. Selvityksen perusteella tämä tarkoittaisi, että ympäristökaareissa tarkoitettu ympäristön pidempiaikainen kunnostaminen jäisi todennäköisesti ympäristöviranomaisen toteutettavaksi. Selvityksen perusteella viranomaiselle tästä aiheutuvat kustannukset voisivat tulla käsitellyiksi valtionkonttorin saatavina 13. etusijalla. Sääntelyratkaisu on kuitenkin siten uusi, ettei tästä rajanvedosta tai sen toimivuudesta ole ehtinyt kertyä vielä juurikaan kokemusta tai esimerkiksi oikeuskäytäntöä.

**Taulukko 4.** Selvityksen keskeiset tulokset Ranskasta.**Lähtökohdat**

Konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta nimenomaisesti määrittävät sääntelyratkaisut	Kustannusten asemaa on säännelty ympäristö- ja kauppakaareissa erityisesti ympäristökaaren tarkoittamien laitosten osalta.
Ympäristöviranomaisille ilmoittaminen	Pesänhoitajien ilmoitusvelvollisuuksia tarkennettu ohjeistuksella.

**Julkisoikeudellinen ympäristövastuu, kun velallisen liiketoimintaa ei jatketa**

Konkurssipesän toimimisvelvollisuuden soveltuminen	Soveltuu ainakin laitosten turvallisen sulkemisen ja toiminnan alasajon osalta, muilta osin tulkinnanvaraisempi. Oikeuskirjallisuudessa konkurssipesää pidetty ”jätteen haltijana”.
Toimimisvelvollisuuteen liittyvä kustannusvastuu	Laitosten turvallisuudesta huolehtimisen kustannuksilla lakisääteinen asema konkurssipesän velkana (ns. massavelkana), alisteinen tietyille ns. superetuoikeutetuille saataville. Muiden kustannusten osalta katso edellinen kohta.
Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu	Konkurssin alkamisen jälkeen aiheutuvia laitosten turvallisuudesta huolehtimisen kustannuksia käsitellään 6. etusijalla, muita kuin edellä mainittuja kustannuksia lähtökohtaisesti valtionkonttorin saatavana 13. etusijalla.

**Omaisuudesta luopuminen**

Liityntä ympäristövelvoitteiden käsitteeseen konkurssitilanteissa	Ei tunnistettu liityntää
Käyttö sääntelykeinona	n/a

**Muiden tukevien mekanismien käyttö**

Ympäristövakuudet	Kyllä
Laissa nimetyt muut (toissijaiset) vastuutahot	Kyllä
Toissijaiset vastuun rahoittamisen järjestelmät	Kyllä

Selvityksen perusteella velkojien maksunsaantijärjestyksen etusijat 6. ja 13. vaikuttaisivat pitkälti kattavan tyypilliset viranomaiselle aiheutuvat kustannukset, kun ympäristökaaren mukaista täytäntöönpanomenettelyä käytetään konkurssitilanteissa. On kuitenkin mahdollista, että kaikkia viranomaisille aiheutuvia kustannuksia ei kyetä kohdentamaan mainituissa täytäntöönpanomenettelyissä, jolloin ne ovat tavallisia vakuudettomia saatavia.

Kokonaisarvioina konkurssipesää koskevan toimimisvelvollisuuden osalta voidaan todeta, että tätä koskevat sääntelypyrkimykset ja -ratkaisut ovat Ranskassa keskittyneet erityisesti ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttaviin, ympäristökaaressa säännelyihin laitoksiin (ICPE). Lain sanamuodoissa sääntelyratkaisua ei kuitenkaan ole luonnehdittu tyhjentäväksi eikä se vaikuta rajaavan viranomaisen mahdollisuuksia täytäntöönpanomenettelyjen käyttöön konkurssitilanteissa. Uudessa sääntelyratkaisussa on pyritty varmistamaan erityisesti ympäristön ja terveyden suojaamisen kannalta keskeisten laitosten alasajoon liittyvien toimenpiteiden tehokas suorittaminen niiltä osin, kun toimenpiteisiin ei riittävästi ole kyetty varautumaan ympäristövakuuksiin. Samalla konkurssin tarkoitus ja konkurssivelkojien intressit on otettu huomioon siten, ettei ympäristön pidempiaikaista kunnostamista ole sisällytetty konkurssipesän ns. massavelkaiseen vastuuseen.

Konkurssipesää ja pesänhoitajaa koskevien toimintavelvoitteiden ohella Ranskan ympäristölainsäädäntö tuntee myös useita muita potentiaalisia vastuutahoja, joiden vastuu voi tietyin edellytyksin tulla kyseeseen konkurssitilanteissa. Näitä ovat kiinteistönhaltijat, jätteen tuottajat sekä myös toiminnanharjoittajayritysten emoyhtiöt. Ranskassa erityisesti emoyhtiöitä koskevan vastuusääntelyn taustalla ovat vaikuttaneet konkurssitapauksissa ilmenneet väärinkäytökset, mutta selvityksen perusteella sääntelyn soveltaminen on ollut toistaiseksi vähäistä. Viime kädessä ympäristön kunnostaminen on kuitenkin Ranskassakin jäänyt monissa tilanteissa valtion ympäristöviranomaisen (ADEME) tehtäväksi julkisin varoin.

Katsauksessa käsiteltyjen viimeaikaisten uudistusten lisäksi muita uusia lainsäädäntöhankkeita tai -suunnitelmia ei Ranskasta ole selvityksessä ilmennyt. Ranskassa keskittyminen erityisesti ympäristökaaren tarkoitamiin laitoksiin jättää muunlaisia toimintoja koskevan oikeustilan jossain määrin epämääräiseksi. Valittua sääntelytapaa selittää kuitenkin se, että tyypillisesti konkurssitilanteissa ajankohtaiset ympäristöhaitat ovat koskeneet nimenomaisesti tällaisia laitoksia.

## 5 Ruotsi – maakatsaus

### 5.1 Taustatiedot

#### 5.1.1 Konkurssilainsäädäntö ja -hallinto

Konkurssi-instituutio Ruotsissa vastaa pääpiirteissään Suomen järjestelmää. Keskeinen konkurssia sääntelevä laki on Ruotsin konkurssilaki (672/1987, *Konkurslag* RKonkL). Konkurssi on Ruotsin maksukyvyttömyysjärjestelmässä kollektiivinen yleis-täytäntöönpano, jota varten syntyy konkurssivelallisesta erillinen oikeushenkilö, konkurssipesä (*konkursbo* RKonkL 1:1 §).<sup>346</sup> Konkurssipesää selvittää ja hallinnoi pesänhoitaja (*konkursförvaltare*). Pesänhoitajia ja konkurssimenettelyjen lainmukaisuutta valvova valvontaviranomainen (*tillsynsmyndigheten*) on ulosottoviranomainen eli ”kruununvouti” (*Kronofogdemyndigheten*) (RKonkL 1:3 §).<sup>347</sup>

Ruotsissa maksukyvytön yhtiö voidaan asettaa konkurssiin joko velallisen omasta tai velkojan hakemuksesta. Maksukyvyttömyydellä tarkoitetaan kyvyttömyyttä maksaa velkoja niiden erääntyessä muuten kuin väliaikaisesti (RKonkL 1:1–2 §). Samoin, jos ulosottokaaren (*utsökningsbalken*) 4 luvun mukaisessa ulosotossa on todettu kuusi kuukautta ennen konkurssihakemusta, etteivät velallisen varat riitä ulosmittattavien saatavien kattamiseen, velallinen katsotaan maksukyvyttömäksi. Velkojaloitteisen konkurssihakemuksen johdosta suoritetaan velallisen kuuleminen, ja konkurssiin asettaminen kestää yleensä joitakin viikkoja hakemuksen vireilletulosta (RKonkL 2 luku).<sup>348</sup> Velallisen omaisuus voidaan määrätä takavarikkoon (*kvarstad*) hakemuksen arviointiajaksi, jos velallinen voisi hävittää omaisuuttaan.

346 Baker McKenzie Global Restructuring & Insolvency Guide, Sweden. [restructuring.baker-mckenzie.com/wp-content/uploads/sites/23/2017/01/Global-Restructuring-Insolvency-Guide-New-Logo-Sweden.pdf](https://restructuring.baker-mckenzie.com/wp-content/uploads/sites/23/2017/01/Global-Restructuring-Insolvency-Guide-New-Logo-Sweden.pdf)

347 Practical law – Restructuring and insolvency in Sweden, internet-lähde (viitattu 2.6.2023) [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-501-9187?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-501-9187?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true); [e-justice.europa.eu/content\\_insolvency-447-se-maximizeMS\\_EJN-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_insolvency-447-se-maximizeMS_EJN-en.do?member=1)

348 The European Network of Law Firms, internet-lähde (viitattu 29.6.2023) [www.ten-law.org/knowledge/ten-qa-on-bankruptcy-and-insolvency-in-europe-sweden/](https://www.ten-law.org/knowledge/ten-qa-on-bankruptcy-and-insolvency-in-europe-sweden/)

Tuomioistuimien määrää konkurssiin asettamista koskevalla päätöksellään konkurssipesälle pesänhoitajan (RKonkL 7:2 §). Pesänhoitajan tehtävistä säädetään RKonkL 7 luvussa. Konkursssimenettelyn näkökulmasta pesänhoitajan yleisenä tehtävänä on suojella velkojakollektiivin oikeuksia ja etuja sekä toteuttaa toimenpiteet, jotka edistävät pesän suotuisaa ja nopeaa selvittämistä. Tämän estämättä pesänhoitaja voi ottaa työllisyyttä pitkällä aikavälillä parantavia seikkoja huomioon, kunhan tämä ei vaaranna merkittävästi velkojien oikeuksia (RKonkL 7:8 §). Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että pesänhoitaja ei ota liiketoimintakaupan huutokaupprosessissa huomioon korkeinta tarjousta, jos tarjoajalla ei ole tarkoitusta jatkaa yhtiön liiketoimintaa.<sup>349</sup> Lisäksi RKonkL 7 luvun 16 a §:ssä on erikseen säädetty pesänhoitajan ilmoitusvelvollisuus Miljöbalkenin (jäljempänä lyhennettynä MB) 26 luvun mukaiselle valvontaviranomaiselle, jos pesänhoitajalla on syytä olettaa, että velallinen on jättänyt jälkeensä kemikaali- tai bioteknisiä tuotteita<sup>350</sup> tai vaarallisia jätteitä<sup>351</sup>, ja nämä edellyttävät käsittelyä. Sama pätee myös silloin, jos epäillään maaperän tai veden pilaantumista.<sup>352</sup>

Konkurssimenettelyyn osallistuva velkoja voi pyytää, että velkojan puolesta määrätään valvoja (*granskningsman*), joka valvoo konkurssipesän hallintoa velkojan puolesta (RKonkL 7:30 §).<sup>353</sup> Valvoja toimii nimenomaan velkojan puolesta, ja velkoja maksaa myös valvojan palkkion. Valvojan valvonta tapahtuu muun konkurssipesään kohdistettavan valvonnan ohella.<sup>354</sup> RKonkL 7:30.2:n mukaan valvojalla on pääsoikeus tilinpäätösmateriaaliin sekä muuhun materiaaliin konkurssilaissa säädettyllä tavalla.<sup>355</sup>

349 Prop. 1986/87:90, s. 111.

350 Erityisesti bioteknisillä tuotteilla (*biotekniska organismer*) tarkoitetaan MB 14 luvun 2 §:ssä erityisesti tuholaiistorjuntaan tai muihin teknisiin tarkoituksiin tuotettuja tuotteita, jotka koostuvat kokonaan tai osittain elävistä mikro-organismeista, sukkulamatoista, hyönteisistä tai hämähäkkieläimistä tai sisältävät niitä.

351 Tarkemmat säännökset jätteiden luokittelusta sisältyvät Ruotsin jäteasetuksen (Avfallsförordning, 2020:614) 2 lukuun.

352 RKonkL 7 luvun 16 a §: ”Förvaltaren skall till den myndighet som enligt 26 kap. miljöbalken har att utöva tillsyn anmäla om han har anledning att anta att konkursgäldenären har lämnat kvar kemiska produkter, biotekniska organismer eller farligt avfall som behöver omhändertas. Detsamma gäller vid misstanke om mark- eller vattenföroreningar”.

353 E-justice portal, internet-lähde (viitattu 2.6.2023) [e-justice.europa.eu/content\\_insolvency-447-se-maximizeMS\\_EJN-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_insolvency-447-se-maximizeMS_EJN-en.do?member=1)

354 Skatteverket, internet-lähde (viitattu 2.6.2023) [www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2023.10/337918.html#h-Granskningsman](https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2023.10/337918.html#h-Granskningsman)

355 Arg. Svea hovrätt 16.7.1998, asiassa Ö2453-98.

Konkurssipesään kuuluu lähtökohtaisesti kaikki velallisen omaisuus konkurssiin asettamisen hetkellä sekä asettamisen jälkeen velalliselle tuleva omaisuus (RKonkL 3:3).<sup>356</sup> Ruotsissa konkurssipesällä on kuitenkin katsottu olevan oikeus hylätä omaisuutta (*abandonering*), jos se on arvotonta tai arvoltaan negatiivista.<sup>357</sup> Menettelystä ei varsinaisesti säädetä konkurssilaissa, vaan konkurssipesän mahdollisuus hylätä omaisuutta perustuu oikeuskäytäntöön.<sup>358</sup> Hylkääminen tapahtuu velallisen hyväksi, ja käytännössä hylättävä omaisuus jää velallisen hallintaan.<sup>359</sup> Oikeustila on vahvistettu tietyin rajoituksin kiinteistöjen osalta Ruotsin korkeimmassa oikeudessa.<sup>360</sup> Konkurssipesä ei voi kuitenkaan päästä julkis-oikeudellisesta ympäristövastuustaan eroon hylkäämisen avulla, kuten jäljempänä oikeustapauksen Mark- och Miljööverdomstolen (jäljempänä lyhennettynä MÖD) 2015:19 yhteydessä tarkemmin eritellään.<sup>361</sup> Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että konkurssipesän oikeus hylkäämiseen olisi seurausta pesänhoitajan valintavallasta sen suhteen, mitä omaisuutta konkurssipesään kuuluu.<sup>362</sup>

Maksunsaantijärjestyksestä ja velkojen luokittelusta säädetään RKonkL:ssa ja Ruotsin maksunsaantijärjestyslaissa (käännetään myös: etuoikeuslaki *Förmånsrättslag* 979/1970, *RMJL*). *RMJL*:n 1 §:n mukaan maksunsaantijärjestyksessä noudatetaan yhdenvertaisuuden periaatetta. *RMJL*:n mukainen etuoikeus on erityinen tai yleinen. Erityiseen etuoikeuteen kuuluvat kiinteän omaisuuden panttioikeus, pidätysoikeus ja kiinnitys (*inteckning*). Erityisellä etuoikeudella on etusija yleiseen etuoikeuteen, johon kuuluu kaikki velallisen konkurssipesän omaisuus, ml. konkurssikustannukset.

356 E-justice portal, internet-lähde (viitattu 2.6.2023) [e-justice.europa.eu/content\\_insolvency-447-se-maximizeMS\\_EJN-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_insolvency-447-se-maximizeMS_EJN-en.do?member=1). *Berglund* (Berglund 1997, s. 46–47) on kuitenkin esittänyt, että konkurssipesään kuuluu vain se omaisuus, jonka konkurssipesä aktiivisesti ottaa haltuunsa.

357 Torgny Håstad: *Abandonering*, s. 58–71. Teoksessa *Insolvensrättsligt Forum* 22–23 Januari 1997. *Iustus Förlag* 1997, s. 59; Torkel Gregow: *Abandonering i konkurs – invändningar mot ett sådant institut och vissa andra synpunkter*, s. 72–77. Teoksessa *Insolvensrättsligt Forum* 22–23 Januari 1997. *Iustus Förlag* 1997, s. 73.

358 Hankkeessa lähetettyyn kyselyyn Ruotsin ulosottoviranomaiselta (*kronofogden*) sähköpostitse 29.6.2023 saadut vastaukset. RKonkL 8 luvun 6.2 §:ssä säädetään ainoastaan, että pesänhoitaja voi keskeyttää kiinteän omaisuuden myyntiyritykset.

359 Gregow 1997, s. 73 ja Prop. 2004 05:35, s. 10. [lagen.nu/prop/2004/05:35#S3](https://lagen.nu/prop/2004/05:35#S3)

360 NJA 2004, s. 777; E-justice portal, internet-lähde (viitattu 2.6.2023) [e-justice.europa.eu/content\\_insolvency-447-se-maximizeMS\\_EJN-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_insolvency-447-se-maximizeMS_EJN-en.do?member=1)

361 MÖD 2015:19.

362 Jörgen Berglund: *Något om abandonering av konkursgäldenärs egendom*. *Juridisk Tidskrift vid Stockholms universitet* 1997–1998, s. 40–47.

Velkojen luokittelu ja niiden maksunsaantijärjestys on kolmiportainen<sup>363</sup>:

- Konkurssikustannukset (konkurskostnader)<sup>364</sup> esim. pesänhoitajan palkkio (RKonkL 14:1-2).[11]
- Massavelat
- Konkursivelat:
  - i. Parhaan etuoikeuden saavat velat, esim. panttioikeuden tai omistuspäätöksen turvaamat saatavat
  - ii. Etuoikeudettomat saatavat
  - iii. Viimesijaiset saatavat (*efterställd fordran*)

RKonkL 14 luvun 2 §:n mukaan konkurssikustannukset suoritetaan pesän varoista ennen muita konkurssipesän velkoja ja korvataan valtion varoista siltä osin kuin pesän varat eivät riitä niiden suorittamiseen, ellei luvun 3 §:stä muuta johdu. RKonkL 14 luvun 2.2 §:ssä on myös säädetty pesänhoitajan oikeudesta saada kiinteän omaisuuden myynnistä hänelle aiheutuneet kulut viime kädessä valtion varoista korvatuiksi.<sup>365</sup> Korvauksen varmistamisella on tarkoitettu ohjata pesänhoitajia myös vähäarvoisen kiinteän omaisuuden realisointiin (myyntiin), jotta ehkäistäisiin kiinteistön hylkäämisestä johtuvien, velallisten vallintaan jäävien omistajattomien alueiden syntymistä, joita selvityksen perusteella vaikuttaisi syntyneen käytännössä muutama vuodessa.<sup>366</sup> Kyseisen lainkohdan perusteluissa on kuitenkin todettu, ettei säännöstä ole tarkoitettu sovellettavaksi esimerkiksi ympäristövahinkoja kärsineen kiinteistön kunnostamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin tarkoitettua käyttöalaansa laajemmin. Pesänhoitajan oikeus saada korvaus kiinteistön myynnistä ei varauksetta ulotu kaikkiin arvottomiin kiinteistöihin (NJA 2015 s.132). Tätä käsitellään lähemmin 2 luvussa.

Konkurssikustannuksiksi luokiteltavia kuluja on tarkentanut myös Ruotsin korkeimman oikeuden ratkaisu NJA 2006, s. 662, jossa tuomioistuin linjasi, etteivät ympäristövastuista aiheutuneet kustannukset olleet konkurssikustannuksia, sillä näissä kyse on omaisuuden kunnostamisesta ja hoidosta aiheutuneista kuluista.

363 Practical law – Restructuring and insolvency in Sweden, internet-lähde (viitattu 2.6.2023) [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-501-9187?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-501-9187?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true) ja [e-justice.europa.eu/content\\_insolvency-447-se-maximizeMS\\_EJN-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_insolvency-447-se-maximizeMS_EJN-en.do?member=1)

364 Ks. lisää konkurssikustannuksista Lexology, internet-lähde (viitattu 2.6.2023) [www.lexology.com/library/detail.aspx?g=2c5c7514-9d72-4fd8-af4e-5ae6259b28eb](https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=2c5c7514-9d72-4fd8-af4e-5ae6259b28eb)

365 Säännös liittyi omistajattomia kiinteistöjä koskeneeseen hankkeeseen, ks. konkurssilakia muuttanut säädös 2005:190.

366 Prop. 2004/05:35, [lagen.nu/prop/2004/05:35#S3](https://lagen.nu/prop/2004/05:35#S3), s. 12.



Kun konkurssikustannukset on viime kädessä maksettava valtion varoista, olisi tapauksessa käsillä olleiden ympäristöveloitteiden luokittelu konkurssikustannuksiksi ratkaisun perustelujen mukaan saattanut tarkoittaa, että valtiolle olisi epäsuorasti asetettu yleinen viimesijainen vastuu konkurssipesiin kuuluvien kiinteistöjen kunnostamisesta. Tarkemmassa tarkastelussa ratkaisun oikeusohjeita voi tulkita myös linjauksena, jonka mukaan konkurssikustannusten luokkaa ei voi käyttää panttivelkojan tai kiinteistön vuokranneen omistajan omaisuuden puhdistamiseen etuoikeudettomien konkurssivelkojen rahoilla siten, että panttivelkojat tai kiinteistöään konkurssivelalliselle vuokranneet tahot hyötyisivät ympäristölle kestävämmän toiminnan rahoittamisesta tai kiinteistön vuokraamisesta tällaisen toiminnan harjoittamista varten.

Konkurssimenettely etenee konkurssin aloittamispäätöksen jälkeen siten, että pesänhoitaja selvittää konkurssipesään kuuluvat velat ja varat. Pesänhoitajan tulee pyytää käräjäoikeutta järjestämään konkurssivelkojen valvontamenettely (*bevakningsförfarande*), jos on mahdollista, että etuoikeudettomille saataville suoritetaan jako-osuus konkurssimenettelyn yhteydessä (RKonkL 9:1 §).<sup>367</sup> Konkurssi-valvontaa ei kuitenkaan järjestetä kaikissa konkurseissa. Tämä koskee etenkin niitä konkurseja, joissa etuoikeudettomille saataville ei tulisi jako-osuutta.

Mikäli konkurssipesän varat eivät riitä edes konkurssikustannuksien kattamiseen, konkurssi raukeaa (RKonkL 10 luku). Myös maksukyvytön konkurssipesä voidaan asettaa konkurssiin. Tällöin sitä, mitä konkurssivelallisesta säädetään konkurssilaissa, sovelletaan konkurssipesään (RKonkL 1:4 §). RKonkL:ssa ei ole säädetty varsinaisesti suomalaista julkisselvitystä vastaavasta menettelystä. Kuten edellä on todettu, vähävaraisten konkurssipesien selvittämistä on kuitenkin osaltaan pyritty edistämään RKonkL:ssa säännöksillä, jotka turvaavat konkurssikustannusten maksun (RKonkL 14 luvun 2.2 §).

Velallinen yhtiö purkautuu konkurssimenettelyn päättymisen jälkeen,<sup>368</sup> paitsi milloin konkurssista jää yli varoja<sup>369</sup> (*Aktiebolagslag* 2005:551, 25:50–51 §).

367 E-justice portal, internet-lähde (viitattu 2.6.2023) [e-justice.europa.eu/content\\_insolvency-447-se-maximizeMS\\_EJN-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_insolvency-447-se-maximizeMS_EJN-en.do?member=1)

368 E-justice portal, internet-lähde (viitattu 2.6.2023, ks. alaviite 367)

369 Hannes Snellman, internet-lähde (viitattu 2.6.2023)

## 5.1.2 Ympäristölainsäädäntö ja -hallinto

Ympäristöhallinto Ruotsissa koostuu keskushallinnosta ja valtion aluehallinnosta ja paikallisista viranomaisista, joiden kesken toimivalta jakautuu. Keskushallintoon kuuluvat ilmasto- ja elinkeinoministeriö (*Klimat- och näringslivsdepartementet*) ja ympäristönsuojeluvirasto (*Naturvårdsverket*), joka on luonnonsuojelusta ja ympäristönsuojelusta vastaava asiantuntija- ja hallintoviranomainen. Lisäksi toimii useita toimialakohtaisia erityisviranomaisia, esimerkiksi kemikaaliturvallisuuden alalla *Kemikalieinspektionen*, vesihallinnon alalla *Havs- och vattenmyndigheten* ja säteilyturvallisuuden alalla *Strålsäkerhetsmyndigheten*.<sup>370</sup> Käytännössä myös kunnilla (*kommunen*) on merkittävä rooli ja vastuu ympäristö- ja terveysasioiden järjestämisessä sekä toimintojen valvonnassa.<sup>371</sup>

Keskeinen ympäristönkäyttöä ja -suojelua sääntelevä laki on yleinen, sektorirajat ylittävä Ruotsin ympäristökaari (*Miljöbalken* 1998:808, MB). Vuonna 1999 voimaan tulleen säädöksen tarkoituksena on ollut yhtenäistää pirstaleista ympäristölainsäädäntöä ja näin vastata osaltaan EU-jäsenyyden tuomiin muutostarpeisiin ympäristöoikeuden alalla. Ympäristökaaren, joka on luonteeltaan puitelaki, yleisenä tarkoituksena on edistää kestävästä kehityksestä. Laki soveltuu kaikkiin henkilöihin ja toimijoihin, jotka harjoittavat toimintaa, jolla voi olla vaikutus säädöksen tavoitteiden toteutumiseen.<sup>372</sup> Lain laaja soveltamisala kattaa muun muassa maa- ja vesialueiden käytön sääntelyn ja ohjauksen, luonnonsuojelun, ympäristön pilaantumisen, vaaraa aiheuttavan toiminnan sekä jätehuollon ja se sisältää sekä aineellisia että menettelyllisiä säännöksiä muun muassa toimintojen luvittamisesta, valvonnasta, sanktioista sekä ympäristövahinkoja koskevasta vastuusta.<sup>373</sup> Ympäristökaarta täydentää runsas ja yksityiskohtainen alemmanasteinen (mm. asetukset, *förordningar*) sääntely.

Ympäristökaari tuottaa toimintojen oikeudelliselle ohjaukselle yleistason kehyksen, jota valtion ja viranomaisten alemmanasteiset asetukset (*förordningar*) sekä ohjeistukset täsmentävät. Ympäristökaaren lisäksi muita konkurssitilanteiden kannalta keskeisiä toimialakohtaisia säädöksiä ovat muun muassa laki merkittävien kemiallisten vahinkojen seurauksien estämisestä ja rajoittamisesta (*Lag om åtgärder för*

370 Ks. yleisesti Naturvårdsverket, Swedish Environmental Law – An introduction to the Swedish legal system for environmental protection, 10/2017. [www.naturvardsverket.se/4a437e/globalassets/media/publikationer-pdf/6700/978-91-620-6790-8.pdf](http://www.naturvardsverket.se/4a437e/globalassets/media/publikationer-pdf/6700/978-91-620-6790-8.pdf)

371 Gabriel Michanek & Charlotta Zetterberg, Den Svenska Miljörätten. 5:e upplagan. Lustus förlag 2021, s. 470–472.

372 Ks. tavoitteista MB 1 luvun 1 §.

373 Ks. yleisesti Naturvårdsverket, 2017, s. 15. (ks. alaviite 370)

att förebygga och begränsa föjderna av allvarliga kemikalieolycker, 1999:381), jolla on pantu täytäntöön EU:n Seveso III -direktiivi<sup>374</sup>, kaivostoimintaa koskeva mineraalilaki (*Minerallag*, 1991:45), ydinenergialaki (*Lag om kärnteknisk verksamhet*, 1984:3) ja säteilyturvallisuuslaki (*Strålskyddslag*, 1988:220).

Ympäristökaaren 2 luvussa säädetään yleisistä periaatteista ja toimimisvelvollisuuksista lain soveltamisalaan kuuluvassa ympäristönsuojelussa. Näihin kuuluvat muun muassa velvollisuudet toiminnan ympäristövaikutuksia koskevaan selvillöoloon (MB 2 luvun 2 §), ennalta varautumiseen, ennalta ehkäisyyn ja ympäristön kannalta parhaan tekniikan käyttöön (MB 2 luvun 3 §) sekä luonnonvarojen kestävään käyttöön (MB 2 luvun 5 §). Velvoitteisiin soveltuu MB 2 luvun 7 §:n suhteellisuusperiaate, jossa ennalta ehkäisyyn ja ennalta varautumisen hyödyt suhteutetaan toimenpiteiden kustannuksiin. MB 2 luvun 8 §:n nojalla se, joka harjoittaa tai on harjoittanut toimintaa tai ryhtynyt toimenpiteeseen, joka on aiheuttanut vahinkoa tai haittaa ympäristölle on vastuussa vahingon tai haitan korjaamisesta MB 10 luvun säännösten mukaisesti. Luvun säännöksissä ei varsinaisesti määritellä toiminnanharjoittajaa, mutta lain esitöissä, oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa MB:n tarkoittamana "toiminnanharjoittajana" on verraten laveasti pidetty tahoja, jolla on määräysvalta ja mahdollisuus määrätä kyseisestä toiminnasta (*vem som har makt och möjlighet att kontrollera verksamheten*).<sup>375</sup> Toiminnanharjoittaja on vastuussa toiminnan mahdollisesti aiheuttamien haitallisten vaikutusten ehkäisemisestä ja toiminnan aiheuttamien vahinkojen tai haittojen korjaamisesta. Aiheuttaja maksaa (*förorenaren ska betala*) -periaate sisältyy sekä ympäristökaaren 2 luvun 3 §:ään että 8 §:ään.<sup>376</sup>

Ympäristökaaren 9 luvun säännökset koskevat erityisesti nk. ympäristölle riskialtista toimintaa (*miljöfarlig verksamhet*). Kolmiosainen ympäristölle riskialttiin toiminnan määritelmä kattaa laajasti 1) teollisen ja muun toiminnan sekä jätteen käsittelyn, josta voi aiheutua maaperän, vesistöjen tai pohjaveden pilaantumista 2) maan, rakennusten tai laitosten käytön tavalla, joka voi aiheuttaa muuta kuin 1 kohdassa kuvattua ympäristön pilaantumista 3) maan, rakennusten tai laitosten käytön tavalla, joka voi aiheuttaa ympäristölle haittaa melun, värinän, valon, ionisoivan tai ionisoimattoman säteilyn tai muun vastaavanlaisen toiminnan kautta.<sup>377</sup>

374 Genomförande av Seveso III-direktivet. Prop. 2014/15:60. [lagen.nu/prop/2014/15:60#S3](https://lagen.nu/prop/2014/15:60#S3)

375 Michanek & Zetterberg 2021, s. 296.

376 Naturvårdsverket, Swedish Environmental Law – An introduction to the Swedish legal system for environmental protection 10/2017, s. 17–18. [www.naturvardsverket.se/4a437e/globalassets/media/publikationer-pdf/6700/978-91-620-6790-8.pdf](https://www.naturvardsverket.se/4a437e/globalassets/media/publikationer-pdf/6700/978-91-620-6790-8.pdf)

377 Ks. Michanek & Zetterberg 2021, s. 295, viitaten kolmannen kohdan osalta myös psyykkisiin kielteisiin vaikutuksiin, joita voi liittyä esim. tuulivoimaloiden välkevaikutuksia koskeviin huoliin.

Ympäristökaaren 10 luku sisältää säännökset ympäristövahinkoja eli pilaantumisvahinkoa (*föroreningsskada*) sekä nk. vakavaa ympäristövahinkoa (*allvarlig miljöskada*) koskevasta vastuusta.<sup>378</sup> Ympäristökaaren 10 luvun 1.2 §:n mukaisia nk. ”vakavia” ympäristövahinkoja (*allvarliga miljöskador*) koskevat säännökset palautuvat EU:n ympäristövastuudirektiiviin (35/2004/EY), jossa toiminnanharjoittajat on asetettu aiheuttamisperiaatteen mukaiseen vastuuseen kolmentyyppisistä luonnonvaroille ja palveluille aiheutuvista vahingoista, eli direktiivin mukaan ”merkittävistä haittavaikutuksista”. Ympäristökaaren 10 luvun 5 §:n mukaan sen, joka on vastuussa tällaisen vakavan ympäristövahingon korjaamisesta, tulee suorittaa tai kustantaa toimenpiteet, jotka ovat tarpeellisia, 1) jotta lisävahinko ympäristölle ja riski ihmisen terveydelle torjutaan välittömästi, 2) jotta saastunut maaperä ei enää aiheuta merkittävää riskiä ihmisen terveydelle ja 3) jos kyse on vaikutuksesta vesistöön tai pohjaveteen tai eläin- tai kasvilajin tai elinympäristön säilymiseen, a) jotta ympäristö palautetaan ennalleen siihen kuntoon, jossa se olisi, jos vahinkoa ei olisi syntynyt, b) jotta ennallistamiseen asti menetetty ympäristöarvo kompensoidaan ja c) jos ennallistaminen ei ole mahdollista, jotta ympäristön menetetty arvo kompensoidaan toisella tavoin.

MB 10 luvun 2 § sisältää toiminnanharjoittajan vastuuta ja samalla toiminnanharjoittajan henkilöä kuvaavan ilmaisun: säännöksen mukaan se, joka harjoittaa tai on harjoittanut toimintaa tai suorittanut toimenpiteen, joka on osaltaan johtanut saastumiseen tai vakavaan ympäristövahinkoon (toiminnanharjoittaja), on vastuussa lain 10 luvun mukaisesta kunnostamisesta (*ansvar för avhjälpande*). Myös näiltä osin toiminnanharjoittajan käsitettä on tulkittu laueasti siten, että oikeuskäytännössä esimerkiksi emoyhtiön vastuu toiminnanharjoittajana on voinut perustua tytäryhtiön toiminnasta aiheutuneeseen pilaantumiseen.<sup>379</sup>

Toiminnanharjoittajan vastuulla olevalla kunnostamisella on tarkoitettu selvityksiä, kunnostamista ja muita tarpeellisia toimenpiteitä pilaantumisvahinkojen tai vakavien ympäristövahinkojen korjaamiseksi (MB 10 luvun 1.4 §). Pilaantumisen yhteydessä sen, jolla on kunnostamisvastuu, tulee kohtuullisessa laajuudessa suorittaa tai kustantaa toimet, jotka ovat tarpeellisia pilaantumisen vuoksi ennaltaehkäisemään, pysäyttämään tai vähentämään vahingon tai haitan syntymistä ihmisten terveydelle tai ympäristölle (MB 10 luvun 4 §). Vastuun laajuuteen vaikuttaa se, kuinka

378 Vakavia ympäristövahinkoja koskevat vastuusäännökset liittyvät erityisesti EU:n ympäristövastuudirektiiviin (35/2004/EY) täytäntöönöpanoon.

379 Ks. MÖD 2013:28, jossa myös emoyhtiötä pidettiin toiminnanharjoittajana vastuussa tytäryhtiön toiminnasta aiheutuneesta pilaantumisesta ja täten solidaarisesti vastuussa ympäristön puhdistamisesta; ks. myös Michanek & Zetterberg 2021, s. 321–322.

kauan pilaantumisesta on kulunut aikaa, millainen velvoite toiminnanharjoittajalla oli tulevien haittavaikutusten estämiseksi sekä olosuhteet muutoin. Jos useamman toiminnanharjoittajan katsotaan olevan vastuussa, on vastuu muodoltaan yhteistä (*solidarisk ansvar*), paitsi milloin toiminnanharjoittaja osoittaa myötävaikuttaneensa pilaantumiseen vain hyvin rajallisesti, jolloin myös vastuu rajataan tähän määrään (MB 10 luvun 6 §).

Ympäristökaaren 11–15 luvut sisältävät muutoin toimialakohtaista sääntelyä. 11 luku koskee vesitaloushankkeita, 12 luku sisältää maatalouden harjoittamista koskevaa sääntelyä, 13 luku koskee geenimuunneltujen organismien käsittelyä, 14 luku kemikaalien bioteknologian käyttöä ja 15 luku jätehuollon järjestämistä, palautuen suurelta osin EU:n jätelainsäädäntöön. Luvussa säädetään muun muassa jätettä ja sen käsittelyä koskevista keskeistä määritelmistä, laajennetun tuottajan vastuun järjestämisestä, tuottajavastuuyhteisöistä sekä yleisestä roskaamiskiellosta (MB 15:26 §).<sup>380</sup> Huomionarvoista on, ettei kyseinen luku sisällä nimenomaista jättepuitedirektiivin 3.9 artiklan mukaisen ”jätteen haltijan” (*avfallsinnehavare*) määritelmää, vaan haltijaan viitataan lähinnä välillisesti jätteen (*avfall*) määritelmässä MB 15 luvun 1 §:ssä (*med avfall avses i denna balk varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med*).<sup>381</sup> MB 15 luvun 8 §:ssä määritellyn kiinteistönhaltijan (*fastighetsinnehavare*) osalta säännökset liittyvät pääasiassa jätehuollon (kunnalliseen) järjestämiseen. Jätteen haltijan velvollisuudesta jätteen luokitteluun on säädetty asetustasoisesti, mutta tämäkään sääntely ei sisällä nimenomaista määritelmää ”jätteen haltijalle”.<sup>382</sup>

380 Jätteen tuottajalla tarkoitetaan henkilöä, joka tuottaa jätteen (alkuperäinen jätteen tuottaja, *ursprunglig avfallsproducent*) ja henkilöä, joka esikäsittelyn, sekoittamisen tai muun käsittelyn avulla muuttaa jätteen luonnetta tai koostumusta (MB 15:4 §).

381 Myös jätehuolto (*avfallshantering*) on MB 15 luvun 5 §:ssä määritelty siten, että siihen sisältyy myös jätteen hallinnan vaihtumiseen vaikuttaminen (*syfta till att avfall byter innehavare*). Tältä pohjalta MB 15:11 § säädetään velvollisuudesta huolehtia asianmukaisesta jätehuollosta (*hantering an avfall*). Lainkohdan mukaan erityistä huomiota on kiinnitettävä vedelle, ilmalle, maaperälle, kasveille tai eläimille aiheutuvaan vahingon riskiin, haittoihin, joita toiminnasta voi aiheutua melun tai hajun vuoksi sekä kielteisiin vaikutuksiin, joita toiminnasta voi aiheutua tietyille erityisesti suojeltaville alueille, muille ympäristön kannalta erityisen tärkeille alueille tai maisemalle yleensä. Lainsäädäntömuutokset liittyvät jättepuitedirektiivin täytäntöönpanon kehittämiseen, ks. Prop. 2019/20:156.

382 *Avfallsförordning* (2020:614), 2 luku. Määritelmien osalta kyseisessä asetuksessa viitataan MB 15 lukuun.

Ympäristökaaren järjestelmässä ympäristölle eri tavoin riskialttiiden toimintojen valvonta palautuu lain 2 luvussa säädettyihin toiminnanharjoittajien yleisiin velvollisuuksiin, joita lain 26 luvussa ja lain nojalla on täydennetty toiminnanharjoittajien selvilläoloa ja omavalvontaa koskevilla toimialakohtaisilla säännöksillä. Ympäristökaaren 9 luvun mukaisesti ympäristövaarallisen (*miljöfarlig*) toiminnan valvonta nojaa toiminnanharjoittajan varsin laajaan omavalvontaan ja velvollisuuksiin raportoida toiminnasta ja sen ympäristövaikutuksista säännöllisesti viranomaisille.<sup>383</sup>

Viranomaisten toimivaltuudet toiminnanharjoittajien valvonnan suhteen jakautuvat valtion ympäristöviranomaisten (*Naturvårdsverket*), alueellisten viranomaisten (*Länstyrelsen*), kunnallisten viranomaisten (*kommunernas tillsynmyndigheter*) sekä muiden erityisviranomaisten kesken tarkemmin asetuksessa määritellyllä tavalla (MB 26 luvun 3 §).<sup>384</sup> Viranomaisille on säädetty yleisluonteinen toimivaltuus antaa valvottavaa toimintaa koskevia määräyksiä tai kieltoja lain ja sen nojalla annettujen määräysten noudattamisen varmistamiseksi.<sup>385</sup> Tapauskohtaisten määräysten tarkempi sisältö määräytyy asianomaisen toiminnan ja tarvittavien toimenpiteiden mukaan. Toimivaltainen viranomainen voi esimerkiksi määrätä lainvastaisen toiminnan lopettamiseen tai kieltää toiminnanharjoittajaa aloittamasta tiettyä toimintaa. Jos toiminnanharjoittaja ei noudata lupaehtoja tai muuten toimii vastoin lakia, voi viranomainen määrätä lainmukaisen asiantilan palauttamiseen. Viranomainen voi myös valvonnan toteuttamiseksi velvoittaa toiminnanharjoittajan selvittämään toiminnan ympäristövaikutuksia. Antamiensa määräysten tehosteeksi valvontaviranomainen voi asettaa uhkasakon (MB 26 luvun 14 §).

Jos hallinnollisen määräyksen kohde ei ole menetellyt määräyksen edellyttämällä tavalla, valvontaviranomainen (*tillsynsmyndigheten*) voi kääntyä ulosottoviranomaisen (*kronofogdemyndigheten*) puoleen määräysten täytäntöönpanemiseksi (MB 26 luvun 17 §) tai tehdä päätöksen tarvittavista toimenpiteistä vastuussa olevan toiminnanharjoittajan kustannuksella. Erityisissä, esimerkiksi kiireellisiä pilaantumisen ehkäisytoimenpiteitä edellyttävissä tapauksissa viranomainen voi ryhtyä toimenpiteiden teettämiseen myös välittömästi (MB 26 luvun 18.2 §).<sup>386</sup> Viranomaisvalvonnan kustannuksia koskevasta vastuusta on säädetty MB 27 luvussa sekä eräin osin myös ympäristökaaren muissa osissa (ks. esim. MB 10 luvun 16 §).

383 MB 26 luvun 19 §, Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll; ks. Michanek & Zetterberg 2021, s. 479–480. Naturvårdsverket 2017, s. 28–29, 34.

384 Miljötillsynsförordning (2011:13).

385 Ks. Naturvårdsverket 2017, s. 34. [www.naturvardsverket.se/4a437e/globalassets/media/publikationer-pdf/6700/978-91-620-6790-8.pdf](http://www.naturvardsverket.se/4a437e/globalassets/media/publikationer-pdf/6700/978-91-620-6790-8.pdf)

386 Ks. Michanek & Zetterberg 2021, s. 479.

Ruotsissa kolmansien tahojen vireillepano- ja muutoksenhakuoikeuksista säädetään MB 16 luvussa, jossa ei ole kuitenkaan ole erikseen säännöksiä konkurssitilanteiden varalta, joten konkurssien yhteydessä sovelletaan yleisiä säännöksiä. MB 16 luvun 12 §:ssä on nimenomaisesti säädetty asianosaisten (*enskilda sakägare*), viranomais- ten sekä eräissä tapauksissa työntekijäyhdistysten muutoksenhakuoikeuksista ja 13 §:ssä puolestaan ympäristönsuojelujärjestöjen vastaavista oikeuksista. Sen sijaan yksityishenkilön vireillepano-oikeudesta ei ole säädetty, vaan se on oikeuskäytännön varassa. MB:n säännöksiä koskevassa runsaassa oikeuskäytännössä on otettu huomioon Århusin sopimuksen velvoitteita esimerkiksi ympäristöjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksien kannalta, mutta säännösten tasolla ei sääntely ole riittävän kattavaa sopimuksen toimeenpanon näkökulmasta.<sup>387</sup> Muutoksenhausta on eräin osin säädetty myös alakohtaisessa ympäristölainsäädännössä, kuten mineraalilaissa (ks. *Minerallag*, luku 16). Oikeuskäytännössä valituskelpoisten päätösten käsite ei ole rajautunut vain MB 16 luvun 13 §:ssä nimenomaisesti mainittuihin päätöksiin, vaan säännöksiä on tulkittu EU-oikeuteen ja Århusin sopimuksen 9.2–3 artikloihin peila- ten verraten laveasti.<sup>388</sup>

Ympäristöasioita koskevan muutoksenhaun osalta Ruotsissa toimii joukko erityis- tuomioistuimia. Järjestelmä koostuu viidestä yleisen alioikeuden yhteydessä toi- mivasta maa- ja ympäristötuomioistuimesta, (*Mark- och miljödomstolar*), joiden päätöksistä voi valittaa Svean hovioikeuden yhteydessä toimivaan ympäristö- ylioikeuteen (*Mark- och miljööverdomstolen*, MÖD). Ympäristöylioikeuden pää- töksistä voi edelleen valittaa korkeimpaan oikeuteen (*Högsta domstolen*), joka puolestaan käsittelee lähes kaikki ennakkotapaukset, myös ympäristöoikeudelliset asiat, joilla on ennakkotapausmerkitystä.<sup>389</sup>

387 Ks. Regeringskansliet Miljödepartement, Rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen 2021-09-13 M2020/00428, s. 60. [www.naturvardsverket.se/4ac2b6/contentassets/4f59bc34bfca486583bf6e980b5e8df2/rapport-arhus-nir-2021.pdf](http://www.naturvardsverket.se/4ac2b6/contentassets/4f59bc34bfca486583bf6e980b5e8df2/rapport-arhus-nir-2021.pdf)

388 Ks. Michanek & Zetterberg 2021, s. 450.

389 Ks. järjestelmästä ja tuomioistuinten kokoonpanosta Naturvårdsverket 2017, s. 12, [www.naturvardsverket.se/4a437e/globalassets/media/publikationer-pdf/6700/978-91-620-6790-8.pdf](http://www.naturvardsverket.se/4a437e/globalassets/media/publikationer-pdf/6700/978-91-620-6790-8.pdf); Tuomioistuineläytöksen (*Domstolsverket*) internet- sivut (viitattu 21.5.2023) [www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/](http://www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/)

## 5.2 Julkisoikeudellinen ympäristövastuu konkurssitilanteissa

### 5.2.1 Lähtökohdat

Selvityksessä kartoitetusta Ruotsin konkurssi- ja ympäristölainsäädännöstä ei ole tunnistettu sellaisia laintasoisia sääntelyratkaisuja, joiden tarkoituksena nimenomaisesti olisi määrittää julkisoikeudellisen ympäristövastuun kohdentumista konkurssipesään. Kuten edellä on todettu, pesänhoitaja on RKonkL 7 luvun 16 a §:n nojalla velvollinen ilmoittamaan ympäristöviranomaisille, jos pesänhoitajalla on syytä olettaa, että velallisen aiempi toiminta aiheuttaa ympäristön pilaantumisen vaaraa tai jos epäillään maaperän tai veden pilaantumista.<sup>390</sup> Yksin tästä pesänhoitajan ilmoitusvelvollisuudesta ei kuitenkaan vielä seuraa ympäristölainsäädäntöön perustuvia aineellisoikeudellisia velvoitteita. Näiltä osin konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu onkin tarkentunut ennen kaikkea oikeus- ja hallintokäytännössä. Käytäntö on kehittynyt vähitellen, ensin ympäristönsuojelun toimilupalautakunnan (*Koncessionsnämnden*, KN) useiden ohjaavien päätösten kautta 1990-luvulla ja ympäristötuomioistuimissa ympäristökaaren voimaantulon jälkeen. Toimilupalautakunnan päätökset perustuvat ympäristökaarta edeltäneeseen ympäristölainsäädäntöön (*Miljöskyddslagen*), jossa ympäristölle riskialttiin toiminnan (*miljöfarlig verksamhet*) määritelmä vastasi kuitenkin pitkälti edellä kuvattua MB 9 luvun 1 §:n määritelmää.<sup>391</sup> Toimilupalautakunnan päätöksiä on täten edelleen pidetty ajankohtaisina.<sup>392</sup>

Ympäristövelvoitteiden asianmukaista hoitamista konkurssitilanteissa edistetään myös pesänhoitajien ja konkurssimenettelyjen viranomaisvalvonnalla (toimivaltainen viranomainen on *kronofogden*). Valvonnan päätarkoituksena on, että konkurssimenettelyä hoidetaan asianmukaisesti ja lainsäädännön mukaan ja että konkurssin

390 RKonkL 7 luvun 16 a §: "Förvaltaren skall till den myndighet som enligt 26 kap. miljöbalken har att utöva tillsyn anmäla om han har anledning att anta att konkursgäldenären har lämnat kvar kemiska produkter, biotekniska organismer eller farligt avfall som behöver omhändertas. Detsamma gäller vid misstanke om mark- eller vattenföroreningar".

391 Prop. 1997/98:45, del I, s. 327. [www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/1997/12/prop.-19979845-](http://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/1997/12/prop.-19979845-)

392 Kronofogden, Konkurstillsyn – Handbok 2022, s. 196. Hankkeessa lähetettyyn kyselyyn Uppsalan yliopistosta (Uppsala Universitet) sähköpostitse 9.8.2023 saadut vastaukset sekä pesänhoitajien yhdistyksestä (Rekonstruktör- och konkursförvaltarkollegiet i Sverige) sähköpostitse 6.9.2023 saadut vastaukset.



selvittämistä ei viivytetä tarpeettomasti (RKonkL 7 luvun 27 §).<sup>393</sup> Ympäristövelvoitteiden täyttämisen edistämistä ei ole ilmaistu viranomaisvalvonnan tavoitteena nimenomaisesti, mutta sen voi katsoa sisältyvän valvonnan yleisempiin tavoitteisiin. Sisällöllisesti ja strategisesti viranomaisen valvontatyö Ruotsissa on jaettu kahteen painopistealueeseen: perusvalvontaan ja laajennettuun valvontaan. Käytännössä suuri osa konkurseista kuuluu perusvalvonnan piiriin, jolloin kyse on lähinnä vähimmäistoimenpiteiden täyttämistä koskevasta seurannasta ja pistokokeista. Esimerkiksi konkurssipesään kuuluvaan omaisuuteen liittyvät ympäristövelvoitteet voivat erityistapauksissa synnyttää tarpeen laajennetulle valvonnalle. Tällöin valvontaan sisältyy erityinen valvontasuunnitelma, jossa määritellään valvonnan laajuus ja muut konkurssimenettelyn tarpeisiin mukautetut toimenpiteet.<sup>394</sup> Tavoitteena on, että toimenpiteillä haasteisiin puututaan varhain ja aktiivisesti, yksittäisen konkurssin tarpeita mukaillen.

## 5.2.2 Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen

Ruotsin oikeuskäytännössä kysymys konkurssipesän julkisoikeudellisen toimimisvelvollisuuden käsillä olosta on palautunut kysymykseksi konkurssipesän asemasta ympäristölainsäädännön tarkoittamana toiminnanharjoittajana (*verksamhetsutövare*). Kuten edellä on kuvattu, Ruotsin ympäristökaaressa yhdenlainen toiminnanharjoittajan luonnehdinta on tehty toiminnanharjoittajan kunnostusvastuuta koskevassa MB 10 luvun 2 §:ssä (*verksamhetsutövares ansvar för avhjälpande*), jossa toiminnanharjoittaja viittaa tahoon, joka harjoittaa tai on harjoittanut toimintaa tai toteuttanut toimenpiteen, joka on myötävaikuttanut pilaantumisvahinkoon tai vakavaan ympäristövahinkoon ja joka täten on vastuussa korjaavista toimita. Tällä sääntelyllä on pantu täytäntöön erityisesti EU:n ympäristövastuudirektiivi (2004/35/EY). Kuitenkaan esimerkiksi lain yleisiä periaatteita koskevassa MB 2 luvussa tai ympäristölle riskialtista toimintaa (*miljöfarlig verksamhet*) koskevassa MB 9 luvussa toiminnanharjoittajaa ei ole erikseen määritelty. Ruotsissa toiminnanharjoittajan käsite onkin tarkentunut lain esitöissä, oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa tarkoittamaan verraten laajasti sellaista tahoa, joka käyttää toimintaa koskevaa määräysvaltaa ("*vem som har makt och möjlighet att kontrollera verksamheten*").<sup>395</sup>

393 Ks. Kronofogden 2022, s. 11.

394 Kronofogden 2022, s. 12–13.

395 Michanek & Zetterberg 2021, s. 296.

Ruotsin oikeuskäytännössä konkurssipesä on katsottu toiminnanharjoittajaksi lähtökohtaisesti kahdella perusteella 1) kun konkurssipesä on jatkanut velallisen toiminnan harjoittamista ja siten aiheuttanut pilaantumista (*konkursboet fortsätter driva konkursgåldenärens verksamhet och därigenom bidrar till föreningen*) tai 2) kun konkurssipesä ei harjoita toimintaa varsinaisessa merkityksessä, mutta pitää hallussaan jotakin, joka voi aiheuttaa pilaantumista (*konkursboet inte bedriver någon verksamhet i egentlig mening men förvarar något som kan ge upphov till förening och har rådgighet över det som förvaras*). Nämä kahdentyyppiset tilanteet ovat läheisessä liitynnässä toisiinsa, eikä aivan selvää eroa niiden välillä voida käytännössä välttämättä aina tehdä. Seuraavassa näitä tilanteita ja niissä vahvistettua konkurssipesän vastuuta toiminnanharjoittajana jäsennetään tarkemmin oikeuskäytännön esimerkein.

Ensimmäisen tyyppin tilanteisiin voidaan lukea ensinnäkin tapaukset, joissa konkurssipesä on jatkanut velallisen yrityksen liiketoimintaa. Tällöin käsitys konkurssipesästä toiminnanharjoittajana ei kuitenkaan ole tyhjentyt tähän konkurssioikeuden tarkoittamaan velallisen liiketoiminnan jatkamiseen, vaan oikeuskäytännössä toiminnan käsitettä on lähestytty ympäristöoikeuden näkökulmasta laajemmin konkurssipesään kuuluvan omaisuuden käsittävänä toiminnallisena kokonaisuutena.<sup>396</sup> Tämä käy ilmi erityisesti ratkaisusta MÖD 2013:36. Tapauksessa oli kyse olosuhteista, joissa konkurssiin asetetut kaivostoimintaa harjoittaneet yhtiö ja tämän tytäryhtiö olivat myyneet kaivostoiminnan kolmannelle yhtiölle, joka sittemmin oli sekin asetettu konkurssiin. Ympäristöylioikeus hylkäsi konkurssipesien valitukset ja pysytti ympäristöviranomaisen päätökset:

Tapauksessa ympäristöviranomainen oli kohdistanut määräyksiä yhteensä kolmeen kaivostoimintaa harjoittaneen yrityksen konkurssipesään ja velvoittanut konkurssipesät muun muassa huolehtimaan kaivosalueen vesienhallinnasta ja tarkkailemaan kaivosalueita sekä laatimaan suunnitelmat kaivosalueiden kunnostamiseksi olosuhteissa, joissa konkurssipesiin kuululta kaivosalueelta oli levinnyt ympäristöön metalleja ja metallipitoista vettä. Velvoitteiden soveltumisen ratkaisemiseksi asiassa oli kyse kunkin konkurssipesän asemasta ympäristölainsäädännön tarkoittamana toiminnanharjoittajana. Asiassa konkurssipesä vetosi siihen, ettei pesä ole koskaan louhinut malmia vaan vain seurannut lupaehtoja odottaessaan sopivaa ostajaa omaisuuden realisointia varten. Konkurssipesässä oli kuusi työntekijää huolehtimassa kaivosalueesta, ja konkurssipesä oli ilmoittanut toiminnan muutoin

<sup>396</sup> Hankkeessa lähetettyyn kyselyyn Uppsalan yliopistosta (Uppsala Universitet) sähköpostitse 9.8.2023 saadut vastaukset.

olevan ns. *stand by* -tilassa. Ympäristöylioikeus piti tapauksessa ratkaisevana sen määrittämistä, mitä tarkoitetaan ”kaivostoiminnalla” (*gruvverksamhet*) ja mitä osa-alueita se sisältää. Ylioikeus katsoi, etteivät käsitteen sisältöä ratkaise vain toimintaa koskevat lupaehdot, vaan toiminnan harjoittamista tuli arvioida kokonaisvaltaisesti: kaivostoiminnan tapauksessa siihen kuului myös tuotantojätteen säilyttämistä ja käsittelyä, vedenpuhdistusta, sedimenttipatojen kunnossapitoa, omavalvontaa ja muita tällaisia toimintoja. Ylioikeus katsoi, että kaivostoiminta oli aloitettu vuonna 2005 ja jatkui edelleen ja että konkurssipesä toimi täten ympäristölainsäädännössä tarkoitettuna toiminnanharjoittajana ja oli näin velvollinen suorittamaan ympäristöviranomaisen määräämät vesienhallinta- ja tarkkailutoimenpiteet sekä laatimaan suunnitellun alueen kunnostamiseksi.

Ratkaisun perusteluissa ympäristöylioikeus on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että ympäristökaaren säännökset toiminnanharjoittajien ympäristövahinkoja koskevasta vastuusta palautuvat kansainväliseen aiheuttamisperiaatteeseen, joka taustoittaa myös EU:n ympäristövastuudirektiivin (2004/35/EY) säännöksiä. Ympäristöylioikeus katsoi konkurssipesän jatkaneen velallisen kaivostoimintaa toiminnanharjoittajana, vaikka konkurssipesä ei ollutkaan suorittanut esimerkiksi mineraalien louhintaa taloudellisessa hyötymistarkoituksessa. Ympäristöylioikeuden mukaan kaikkia kolmea kaivosyhtiön konkurssipesää voitiin pitää yhteisesti ympäristölainsäädännön tarkoittamina toiminnanharjoittajina ja täten velvollisina ympäristöviranomaisen edellyttämien toimenpiteiden suorittamiseen. Tätä puolsi osaltaan Ruotsissa omaksuttu toiminnanharjoittajien yhteinen vastuu ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta.

Toisaalta konkurssipesää on Ruotsin oikeuskäytännössä pidetty toiminnanharjoittajana myös ilman mitään aktiivisia, esimerkiksi luvan noudattamiseen liittyviä, toimenpiteitäkin sen perusteella, että konkurssipesä on saanut haltuunsa jotakin, josta aiheutuu ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa (*förvarar något som kan ge upphov till förorening och har rådighet över det som förvaras*). Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta on ratkaisu MÖD 2002:16 (pesänhoitajien valitus hylätty ja ympäristöviranomaisen päätös pysytetty).

Tapauksessa ympäristöviranomainen oli määrännyt konkurssipesän puhdistamaan maa-alueen, joka oli pilaantunut konkurssivelalliselle kuuluneesta kuorma-autosta aiheuneen öljyvuodon seurauksena. Kuorma-auto oli pysäköity parkkipaikalle Pohjois-Ruotsissa, kun taas konkurssivelallisen liiketoimintaa muutoin oli harjoitettu pääasiassa Tukholman alueella. Konkurssipesän pesänhoitajalla ei siis ollut konkurssin alkuvaiheessa tietoa kuorma-auton olemassaolosta. Ratkaisussaan ympäristöylioikeus katsoi

konkurssipesän toimittamien tietojen ja tapauksen asiakirjojen kuitenkin osoittaneen, että konkurssipesällä oli määräysvalta pilaantumisen aiheuttaneeseen kuorma-autoon. Konkurssipesän ei voitu katsoa osoittaneen, ettei kuorma-auton dieselöljyvuojoja ollut esiintynyt missään määrin konkurssin alkamisen jälkeen. Tuomioistuimien katsoi täten konkurssipesän vastaavan pesän omaisuuteen kuuluneen kuorma-auton aiheuttaman pilaantumisen puhdistamisesta.

Kyseisessä tapauksessa konkurssipesän toiminnanharjoittaja-aseman kannalta katsottiin siis riittäväksi, että konkurssipesällä oli ollut tosiasiallinen määräysvalta ympäristön pilaantumista aiheuttaneeseen kuorma-autoon. Konkurssipesän vastuu hallussa pitämästään omaisuudesta, joka aiheuttaa pilaantumista ja johon pesällä on määräysvalta, ei edellyttänyt pesänhoitajan tietoisuutta tällaisesta omaisuudesta tai pilaantumisesta.<sup>397</sup> Tällaisessa hallintaan perustuvassa vastuussa voidaan nähdä tiettyjä yhtymäkohtia esimerkiksi jätteen haltijalle yksin hallinnan perusteella syntyvään jätehuoltovastuuseen. Ruotsin oikeuskäytännössä konkurssipesän vastuu on kuitenkin kytketty nimenomaan konkurssipesän asemaan toiminnanharjoittajana (*verksamhetsutövare*) sen sijaan, että oikeuskäytännössä olisi arvioitu jätteen haltijan (*avfallsinnehavare*) tai jätehuollon (*avfallshantering*) käsitteiden merkitystä vastuun soveltumisessa.

Ruotsalaisessa oikeuskäytännössä tilanteita, joissa konkurssipesän vastuu on perustunut ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavien, ympäristölle riskialttiiden (*miljöfarlig*) aineiden tai esineiden hallintaan, on kutsuttu ns. varastointitapauksiksi (*förvaringsfall*).<sup>398</sup> Selvityksen perusteella konkurssipesän vastuu näissä tilanteissa näyttäisi edellyttävän jonkinlaista todennettua tai todennäköistä ympäristön pilaantumisen vaaraa eli riskiä ympäristön pilaantumisesta. Varastointitapaus on käsillä silloin, jos esimerkiksi kemikaaleja tai polttoaineita varastoidaan siten, että niistä voi aiheuttaa vahinkoa.<sup>399</sup> Tällainen riski ei kuitenkaan suoraan ole rinnastettavissa tai tyhjenny esimerkiksi jätelainsäädännössä tarkoitettuun jätteen vaarallisuusluokitukseen (*farligt avfall*). Kuvaavana esimerkkinä hallintaperusteisesta vastuusta tällaisessa tilanteessa on tapaus KN B 128/91:

397 Hankkeessa lähetettyyn kyselyyn Uppsalan yliopistosta (Uppsala Universitet) sähköpostitse 9.8.2023 saadut vastaukset.

398 Ks. Kronofogden, Konkursstillsyn – Handbok 2022, s. 196–197.

399 Hankkeessa lähetettyyn kyselyyn Uppsalan yliopistosta (Uppsala Universitet) sähköpostitse 9.8.2023 saadut vastaukset sekä pesänhoitajien yhdistyksestä (Rekonstruktör- och konkursförvaltarkollegiet i Sverige) sähköpostitse 6.9.2023 saadut vastaukset.

Tapauksessa KN B 128/91 oli kyse konkurssivelallisen toiminnassa käytetyistä kemikaaleista, joista konkurssin myötä oli tullut jätettä, sekä konkurssipesän velvollisuudesta järjestää näiden asianmukainen jätehuolto. Ympäristönsuojelun toimilupalautakunta katsoi konkurssipesän harjoittavan ympäristölle vaarallista toimintaa varastoimalla jätettä ja totesi täten konkurssipesän olevan vastuussa asianmukaisen jätehuollon järjestämisestä eli jätteen poistamisesta kiinteistöltä.

Kyseisessä tapauksessa konkurssivelallisen toiminnasta jääneet aineet olivat siis konkurssin myötä muuttuneet jätteiksi, joiden varastointia tapauksissa pidettiin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavana, ympäristölle riskialttiina toimintana (*miljöfarlig verksamhet*). Konkurssipesää, jolla oli määräysvalta tällaiseen toimintaan, pidettiin ympäristölainsäädännön tarkoittamana toiminnanharjoittajana ja täten velvollisena huolehtimaan jätteiden asianmukaisesta jätehuollosta. Vastuun taustalla on sinänsä ollut jätekemikaaleista aiheutunut riski ympäristön pilaantumisesta, mutta vastuun soveltuminen ei kuitenkaan riippunut jätteen luokittelusta esimerkiksi vaaralliseksi jätteeksi (*farligt avfall*). Kuten myös Suomessa, Ruotsissa konkurssipesän vastuu toiminnanharjoittajana ei siis varsinaisesti edellytä esimerkiksi pesään kuuluvan jätteen luokittelua ”vaaralliseksi”, vaikkakin tällainen luokittelu on toki omiaan synnyttämään konkurssipesälle toimimisvelvollisuuden. Selvityksen perusteella konkurssipesän vastuuta toiminnanharjoittajana on arvioitu ympäristölainsäädännön mukaisen käsitteistön, kriteerien ja periaatteiden mukaisesti siten, että vastuu on perustunut ennemminkin tapauskohtaisesti arvioitaviin ympäristöä potentiaalisesti pilaaviin vaikutuksiin (MB 2 luvun 3 §).<sup>400</sup> Selvityksessä tehtyihin kyselyihin saaduissa vastauksissa tätä on pidetty melko alhaisena vaatimuksena konkurssipesän toimimisvelvollisuuden aktualisoitumiselle: vastuun syntymiseksi riittää, että on olemassa tilanne, jossa omaisuuden hallinta voi aiheuttaa vahinkoa tai haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristölle.

Toisaalta konkurssipesän vastuu toiminnanharjoittajana ei kuitenkaan ulotu sellaiseen pilaantumiseen (eli ympäristölle aiheutuneeseen haitalliseen muutokseen), joka on tapahtunut kokonaan ja yksinomaan ennen konkurssin alkua ja joka ei enää jatku (haitallinen muutos ei enää pahene) konkurssin alkamisen jälkeen. Tätä havainnollistaa tapaus KN B 250/92.

400 Hankkeessa lähetettyyn kyselyyn Uppsalan yliopistosta (Uppsala Universitet) sähköpostitse 9.8.2023 saadut vastaukset sekä pesänhoitajien yhdistyksestä (Rekonstruktör- och konkursförvaltarkollegiet i Sverige) sähköpostitse 6.9.2023 saadut vastaukset.

Tapauksessa KN B 250/92 oli kyse konkurssivelallisen toiminnasta kiinteistölle jääneistä suolahappotynnyreistä. Tapauksessa ympäristönsuojelun toimilupalautakunta kiinnitti huomiota suolahapon asemaan jätteenä, jota todennäköisesti ei käytetä missään kiinteistöllä uudelleen harjoitettavassa toiminnassa. Tämän vuoksi ainoa tapa poistaa kyseisistä suolahaposta aiheutuva vahingonvaara oli poistaa kyseinen aine kiinteistöltä.<sup>401</sup> Toimilupalautakunta määräsi konkurssipesän poistamaan konkurssipesään kuuluvalla kiinteistöllä varastoidut suolahappotynnyrit.

Konkurssipesän ei kuitenkaan katsottu olevan vastuussa sellaisesta maaperän pilaantumisesta, jonka velallisyritys oli aiheuttanut ennen konkurssin alkamista. Toimilupalautakunta katsoi, että kun konkurssipesä ei ollut toteuttanut mitään sellaisia toimenpiteitä, jolla olisi ollut merkitystä tämän pilaantumisen kannalta, sille ei voitu määrätä velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin kyseisen pilaantumisen puhdistamiseksi.

Kyseisessä tapauksessa konkurssipesä toiminnanharjoittajana veloitettiin siis järjestämään sen hallussa olevan suolahapon jätehuolto, jotta voitiin välttää tynnyreistä mahdollisesti aiheutuva ympäristön pilaantuminen konkurssin aikana. Konkurssipesän vastuu toiminnanharjoittajana ei kuitenkaan kattanut maaperän puhdistamista niiltä osin, kun maaperä oli pilaantunut velallisyrittäjän toiminnassa jo ennen konkurssin alkua eikä pilaantumista (haitallista muutosta) ilmeisimmin tapahtunut enää konkurssin alettua.<sup>402</sup> Näiltä osin kyseessä voidaan katsoa olleen ennen konkurssia aiheutunut vahinkotapaus (*skadefall*), johon konkurssipesän vastuu ei ulotu.<sup>403</sup> Tämän tyyppiin pilaantuneiden kiinteistöjen tapauksiin liittyy myös edellä kuvattu konkurssilain pesänhoitajan palkkiota varmistava sääntely (RKonkL 14 luvun 2.2 §) sekä jäljempänä kuvattava konkurssipesän mahdollisuus luopua vähäarvoisesta omaisuudesta (*abandonering*).

401 Huomionarvoista on, että tapauksessa kiinnitettiin huomiota myös konkurssipesälle ympäristövelvoitteita koituvaan kustannustaakkaan: kun kiinteistön potentiaalinen ostaja joutuisi viime kädessä huolehtimaan jätteiden poistamisesta, tulisivat toimimisvelvoitteiden kustannukset huomioon otetuiksi myös kiinteistön kauppahinnassa, eikä toimimisvelvollisuuden kohdentaminen konkurssipesään täten erityisesti muuttaisi pesän varallisuusasemaa tässä suhteessa.

402 Ks. Kronofogden, Konkursstillsyn – Handbok 2022, s. 196; ks. myös Miljöbalkskommentaren, s. 9:6 ja 10:13.

403 Hankkeessa lähetettyyn kyselyyn Uppsalan yliopistosta (Uppsala Universitet) sähköpostitse 9.8.2023 saadut vastaukset sekä pesänhoitajien yhdistyksestä (Rekonstruktör- och konkursförvaltarkollegiet i Sverige) sähköpostitse 6.9.2023 saadut vastaukset.

Oikeuskäytännöstä voidaan mainita myös muita tapauksia, joissa konkurssipesän yhteys ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttaneeseen toimintaan on katsottu siten etäiseksi, ettei konkurssipesää ole pidetty ympäristölainsäädännön valossa toiminnanharjoittajana:

Tapauksessa MÖD 2008:13 oli kyse konkurssipesän velvoittamisesta maaperän ja vesistön pilaantuneisuutta koskevien tutkimusten tekoon ja mahdolliseen puhdistamiseen olosuhteissa, joissa yhtiö ei enää konkurssiin asettamisen hetkellä ollut omistanut kiinteistöä tai harjoittanut siellä kaatopaikkatoimintaa. Kun konkurssipesä ei ollut harjoittanut kaatopaikkatoimintaa eikä muuta toimintaa niillä kahdella kiinteistöllä, joilla kaatopaikka sijaitsi eikä konkurssipesä myöskään ollut omistanut eikä luovuttanut kiinteistöjä, ei konkurssipesän yhteyttä kaatopaikkaan katsottu sellaiseksi, että konkurssipesää olisi pidettävä toiminnanharjoittajana.

Tapauksessa MÖD 2008:14 oli kyse konkurssipesän velvoittamisesta maaperän ja vesistön pilaantuneisuutta koskevien tutkimusten tekoon ja mahdolliseen puhdistamiseen olosuhteissa, joissa konkurssipesä ei ollut jatkanut toiminnanharjoittajan toimintaa paperiteollisuudessa, mutta kuitenkin toteuttanut joitakin paperinleikkaustoimintoja. MÖD katsoi, että koska tämä konkurssipesän toiminta ei kuitenkaan ollut vaikuttanut pilaantumiseen, konkurssipesän ei voitu katsoa vaikuttaneen ympäristön ja sedimentin pilaantumiseen vastuun perustavalla tavalla.

Tapauksessa MÖD 2005:29 konkurssivelallinen oli jo ennen konkurssin alkamista irtisanonut vuokrasopimuksensa ja lähtenyt kiinteistöltä, jolla se oli harjoittanut ympäristölle vaarallista luvanvaraista pajatoimintaa kuten pintakäsittelyä ja pulverilakkausta. Konkurssipesä ei ollut jatkanut konkurssivelallisen liiketoimintaa, vaan pesänhoitaja oli ryhtynyt vain konkurssipesän selvittämisen kannalta tarpeellisiin toimiin. Ylioikeus totesi, ettei pelkästään se seikka, että konkurssipesä saattoi vedota lupaan jatkaakseen luvanvaraista toimintaa, tarkoittanut sitä, että toiminnan voitiin katsoa jatkuvan. Ylioikeus katsoi, ettei varsinaista toimintaa ollut harjoitettu konkurssin alkamisajankohdasta tai sen jälkeen.

Kun on ratkaistu konkurssipesän mahdollinen asema ympäristölainsäädännön tarkoituksena toiminnanharjoittajana, on syytä kiinnittää huomiota konkurssipesälle asetetun toimimisvelvollisuuden sisältöön ja laajuuteen. Ruotsin oikeuskäytännössä toiminnanharjoittajan vastuuta tavataan lähestyä kohtuuden näkökulmasta ja kiinnittäen huomiota myös vastuun kohtuullistamiseen (*jämkning*). Tämä ei kuitenkaan ole nimenomaisesti konkurssipesän asemaan liitetty piirre, vaan seuraa MB 10 luvun

sääntelystä myös muutoin.<sup>404</sup> Vastuun laajuutta määritettäessä otetaan huomioon myös muun muassa aika, joka on kulunut pilaantumisen aiheutumisesta, vastuutaholle kuulunut velvollisuus ehkäistä vahinkoa sekä olosuhteet kokonaisuutena.<sup>405</sup> Esimerkiksi yllä mainitussa ratkaisussa MÖD 2002:16 (konkurssipesä oli vastuussa pesään kuuluneen kuorma-auton aiheuttamasta öljyvuodosta) tuomioistuin katsoi kohtuulliseksi, että konkurssipesän oli maksettava ympäristön puhdistus muun muassa siihen viitaten, ettei konkurssin alkamisen jälkeen tapahtuneen pilaantumisen osuutta ollut pidettävä vähäisenä. Kyseisessä tapauksessa vaadittujen toimenpiteiden ei myöskään katsottu olevan ristiriidassa konkurssin kanssa, koska ne olivat laajuudeltaan ja kustannuksiltaan suhteellisen vähäisiä.

Saman suuntaisesti toimimisvelvollisuudesta on lausuttu myös edellä kuvatussa kaivostoiminnan kokonaisuutta koskeneessa ratkaisussa MÖD 2013:36, jossa valvontaviranomainen oli määrännyt konkurssipesät muun muassa huolehtimaan kaivoksen vesienhallinnasta, tarkkailusta ja kunnostamissuunnitelman valmistelusta MB 10 luvun 4 § mukaisesti. Ratkaisussa ylioikeus kiinnitti huomiota myös kaivosyhtiöiden ympäristöllisissä luvissa asetettuihin määräksiin, joiden mukaan toiminnanharjoittajan oli suunniteltava ja raportoitava alueiden kunnostamisesta hyvissä ajoin etukäteen.<sup>406</sup> Kun ratkaisussa ei kuitenkaan varsinaisesti otettu kantaa kaivosalueen lopullista kunnostamista (*avhjälpande*) koskevaan vastuuseen, ei ratkaisun perusteella voida tehdä tyhjentyviä päätelmiä konkurssipesän toimimisvelvollisuuden ulottuvuudesta.

Selvityksen perusteella Ruotsissa on tehty myös tietyn tyyppistä eroa konkurssipesän vastuulle kuuluvien ennalta ehkäisevien toimenpiteiden sekä korjaavien toimenpiteiden välille erityisesti silloin, kun haitalliset ympäristömuutokset (esimerkiksi maaperän tai veden pilaantuminen) ovat tapahtuneet ennen konkurssin alkua.<sup>407</sup> Käytännössä ennen konkurssin alkua aiheutuneiden ja toisaalta konkurssin aikana syntyneiden ympäristövaikutusten erottaminen toisistaan voi kuitenkin olla varsin haastavaa, eikä oikeuskäytännöstä ole löytynyt esimerkkiä selkeästä rajanvetotilanteesta.

---

404 Hankkeessa lähetettyyn kyselyyn Uppsalan yliopistosta (Uppsala Universitet) sähköpostitse 9.8.2023 saadut vastaukset.

405 Hankkeessa lähetettyyn kyselyyn Uppsalan yliopistosta (Uppsala Universitet) sähköpostitse 9.8.2023 saadut vastaukset.

406 Näiden toimenpiteiden laajuus ja kokonaisuus huomioon ottaen konkurssipesien vastuun kohtuullistamiselle (*jämknin*) ei katsottu olevan perusteita. Näiltä osin ratkaisussa viitataan myös yllä mainittuun ratkaisuun MÖD 2003:127.

407 Hankkeessa lähetettyyn kyselyyn pesänhoitajien yhdistyksestä (Rekonstruktör- och konkursförvaltarkollegiet i Sverige) sähköpostitse 6.9.2023 saadut vastaukset.



Kun konkurssipesällä on Ruotsissa katsottu olevan toiminnanharjoittaja-asemaan perustuva toimimisvelvollisuus, on tämän vastuun täyttämistä aiheutuvia kustannuksia pidetty luonteeltaan pesän massavelkana.<sup>408</sup> Tämä merkitsee toissijaista asemaa suhteessa konkurssikustannuksiin, joihin pesänhoitajan palkkio kuuluu ja joita koskee valtion viimekätinen vastuu. Massavelkana toimimisvelvollisuuden täyttämistä aiheutuvat kustannukset on kuitenkin maksettava ennen konkurssivelkoja. Tämä ruotsalaisessa viranomaisohjeistuksessa ilmaistu lähtökohta voidaan ymmärtää siten, että kun konkurssipesä on toimimisvelvollinen toiminnanharjoittajana, tulee toimimisvelvollisuudesta huolehtia tarvittaessa koko pesään kuuluvalla omaisuudella, lukuun ottamatta konkurssikustannuksille varattavaa osuutta. Konkurssipesä voi siis olla vastuussa vain siihen kuuluvan omaisuuden laajuudessa.<sup>409</sup> Pesänhoitajan kannalta tämä tarkoittaa, että velvollisuus huolehtia ympäristölakien noudattamisesta sitoo vain pesään kuuluvista varoista johtuvissa rajoissa.<sup>410</sup> Kuten aiemmin on selostettu, konkurssipesä ei ole aukottomasti, siis kaikissa mahdollisissa tilanteissa toiminnanharjoittajana vastuussa jätteistä. Esimerkiksi toiminnanharjoittajan vastuulle asetetaan rajoituksia vastuun kohtuullisuuden perusteella, mikä voi johtaa konkurssipesän vastuun soveltumattomuuteen. Tämä ei ole suoranaisesti EU:n jätedirektiivin sen periaatteen vastaista, että kaikissa tilanteissa tulisi olla nimettynä jätehuollosta vastaava taho, sillä direktiivin kannalta riittää, että muun sääntelyn perusteella on nimettävissä vastuutaho.

### 5.2.3 Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu

Toimimisvelvollisuuteen ja siihen sisältyvään kustannusvastuuseen liittyy myös kustannuskorvausvastuu eli vastuu kustannuksista, joita viranomaiselle on aiheutunut vastuutahon laiminlyömiä toimenpiteiden teettämisestä. Tältä osin Ruotsin oikeuskäytännössä on tehty ero ennen konkurssin alkua tehtyjen toimenpiteiden kustannusten sekä konkurssin alkamisen jälkeen tehtyjen toimenpiteiden kustannusten välillä. Tämä ilmenee erityisesti omaisuudesta luopumista koskeneesta ratkaisusta MÖD 2015:19, jota kuvataan tarkemmin luvussa 5.2.4. Kyseisessä tapauksessa konkurssi oli alkanut marraskuussa 2013 ja viranomaisen toimenpiteet jätteestä aiheutuvan pilaantumisen torjumiseksi olivat jatkuneet syksystä 2013 kevääseen 2014.

408 Hankkeessa lähetettyyn kyselyyn Ruotsin ulosottoviranomaiselta (*kronofogden*) sähköpostitse 29.6.2023 saadut vastaukset. Ks. myös NJA 2006 s. 662.

409 Hankkeessa lähetettyyn kyselyyn Ruotsin ulosottoviranomaiselta (*kronofogden*) sähköpostitse 29.6.2023 saadut vastaukset.

410 Hankkeessa lähetettyyn kyselyyn Ruotsin ulosottoviranomaiselta (*kronofogden*) sähköpostitse 29.6.2023 saadut vastaukset. Oikeuskäytännöstä NJA 2006 s. 662; ks. myös Kronofogden, Konkursstillsyn – Handbok 2022, s. 199.

Ratkaisussa ympäristöylioikeus katsoi, että viranomaisen jätehuoltotoimenpiteiden ja valvonnan kustannukset kuuluivat konkurssipesän massavelkaisen vastuun piiriin niiltä osin, kun näitä toimia oli tehty konkurssin alkamisen jälkeen. Konkurssipesän toimimisvelvollisuuteen liittyvä kustannuskorvausvastuu konkurssin alkamisen jälkeen tehtyjen toimien osalta on siis massavelkaista. Sen sijaan ennen konkurssin alkua toteutetuista viranomaisen toimenpiteistä vastuun katsottiin kuuluvan vain velallisyhtiölle. Näiltä osin kustannukset näyttäytyivät tavallisina konkurssisaatavina.

## 5.2.4 Omaisuudesta luopuminen

Kuten edellä on todettu, Ruotsin konkurssilaki tai muu lainsäädäntö ei sisällä nimenomaisia säännöksiä omaisuudesta luopumisesta eli omaisuuden nk. hylkäämisestä (*abandonering*).<sup>411</sup> Oikeuskäytännössä sekä -kirjallisuudessa konkurssipesällä on kuitenkin lähtökohtaisesti katsottu olevan tällainen luopumismahdollisuus. Toimenpiteen seurauksena kyseinen omaisuus palautuu takaisin velallisen hallintaan. Toimenpiteeseen liittyvät oikeudelliset ja muut yhteiskunnalliset jännitteet on nimenomaisesti tunnistettu luopumisen vahvistaneessa Ruotsin korkeimman oikeuden ratkaisussa NJA 2004 s. 777:

Ratkaisun perusteluissa erityisenä ja keskeisimpänä omaisuudesta ”luopumiseen” liittyvänä haasteena on pidetty kysymystä siitä, missä määrin konkurssipesä voi vapautua vastuusta, erityisesti erilaisista julkisoikeudellisista velvoitteista, poistamalla omaisuutta koskevan määräysvaltansa. Kuten perusteluissa on todettu, voi konkurssipesään kuulua esimerkiksi kiinteistö, jossa on ympäristölle vaarallisia jätteitä tai vaarallisia kemikaaleja, tai rakennustyömaa, jossa on vaarallisia laitteita, joiden osalta on ryhdyttävä turvatoimiin. Toisaalta voi myös olla, että tietyn omaisuuden käsittelystä aiheutuu konkurssipesälle verovelvollisuus. Korkeimman oikeuden mukaan kukin erityistapaus edellyttää yksityiskohtaista analyysia konkurssipesän vastuusta sekä siitä, voidaanko tätä vastuuta siirtää jollekin toiselle. Ratkaisun mukaan kukin tapaus on täten arvioitava omassa asiayhteydessään.

---

411 Hylkäämisellä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että konkurssin alettua pesänhoitaja sallii tietyn omaisuuden poistumisen konkurssipesästä, jolloin se palautuu konkurssivelallisen hallintaan.

Ruotsissa ympäristöylioikeuden oikeuskäytännössä on sittemmin katsottu, ettei omaisuudesta ”luopuminen” voi vapauttaa konkurssipesää tälle ympäristölainsäädännön tarkoittamana toiminnanharjoittajana kuuluvasta toimimisvelvollisuudesta. Tämä ilmenee erityisesti ratkaisusta MÖD 2015:19, jossa tuomioistuin hylkäsi konkurssipesän valituksen ja pysytti ympäristöviranomaisen tietyin muutoksin:

Tapauksessa oli syttynyt tulipalo yhtiön kiinteistöllä sijainneessa jätekasassa, ja viranomaisen oli ryhtynyt alueella tarvittaviin pilaantumisen torjuntatoimenpiteisiin. Sittemmin yhtiö oli asetettu konkurssiin. Viranomaisen oli toteuttanut toimia ennen ja jälkeen konkurssin asettamisen sekä osoittanut torjuntatoimien kustannuksia koskevat vaatimuksensa konkurssipesälle. Konkurssipesä oli ilmoittanut luopuneensa kiinteistöstä ja sillä sijainneista jätteistä.

Ympäristöylioikeus katsoi, että konkurssiin asettamisen päätöksellä konkurssipesä oli velkojien puolesta ottanut haltuunsa velallisyrittäjän omaisuuden, mukaan lukien kiinteistön, jolla jätteet sijaitsivat. Tämän seurauksena konkurssipesää oli pidettävä kyseiseen omaisuuteen määräysvaltaa käyttävänä ja siitä vastaavana ympäristölainsäädännön tarkoittamana toiminnanharjoittajana. Ympäristöylioikeus ei hyväksynyt väitettä siitä, että omaisuudesta luopuminen olisi päättänyt konkurssipesän aseman ympäristölainsäädännön tarkoittamana toiminnanharjoittajana. Konkurssipesän oli täten vastattava torjuntatoimien kustannuksista. Konkurssipesän massavelkainen vastuu koski kuitenkin vain sitä osaa kustannuksista, joka oli aiheutunut ympäristöviranomaisen konkurssin alkamisen jälkeen toteuttamista torjuntatoimista.

Kyseissä ratkaisussa ympäristöylioikeus kiinnitti huomiota siihen, että jos omaisuuden hylkäämisen katsottaisiin sitovan valvontaviranomaista, merkitsisi tämä, ettei mitään tahoja voitaisi pitää vastuullisena niiden toimenpiteiden kustannuksista, joita viranomaiselle on aiheutunut sen täytettyä lakisääteistä valvontatehtävänsä. Tältä pohjalta ylioikeus katsoi, ettei konkurssipesä voinut välttyä sille toiminnanharjoittajana kuuluvalta julkisoikeudelliselta ympäristövastuulta vetoamalla omaisuudesta luopumiseen.<sup>412</sup>

412 Hankkeessa lähetettyyn kyselyyn Ruotsin ulosottoviranomaiselta (*kronofogden*) sähköpostitse 29.6.2023 saadut vastaukset. Ks. myös *Kronofogden, Konkursstillsyn – Handbok 2022*, s. 115–117.

Selvityksen perusteella Ruotsissa konkurssipesä ei näin ollen voi omaisuutta luopumalla rajata sitä vastuuta, joka konkurssipesälle kuuluu ympäristölainsäädännön tarkoittamana toiminnanharjoittajana. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö omaisuuden luopuminen voisi edelleen vaikuttaa julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kohteluun Ruotsissa. Ensinnäkin on otettava huomioon, että ennen ympäristöylioikeuden edellä kuvattua, vuonna 2015 annettua ratkaisua, omaisuuden luopumista on käytännössä voitu käyttää kyseisen ratkaisun linjauksista poikkeavalla tavalla laveammin. On siis mahdollista, että ympäristölle riskialtista ja vähäarvoista omaisuutta on niin sanotusti hylätty aiempien tulkintojen perusteella. Syntyneillä ”isännättömillä” kiinteistöillä ympäristön pilaantuneisuus voi edelleen aiheuttaa ongelmia, joiden ratkaisemiseksi ei voida osoittaa toimintakykyistä vastuutahoa.

Toisaalta nykyisinkin konkurssipesän asema toiminnanharjoittajana edellyttää (edellä kuvatuin tavoin), että konkurssipesän hallussaan pitämä omaisuus voi aiheuttaa pilaantumista (*kan ge upphov till förorening*). Kuten edellä on kuvattu, liittyy tällainen pilaantuminen johonkin ympäristössä mahdollisesti tapahtuvaan kielteiseen muutokseen. Tällaista kielteistä muutosta ei välttämättä voida katsoa olevan käsillä silloin, kun esimerkiksi maaperän (huono) tila on syntynyt ennen konkurssia ja konkurssin aikana säilyy vakaana eikä siis enää huonone tai aiheuta uusia haittavaikutuksia.<sup>413</sup> Kun kiinteistön tällainen tila ei perusta konkurssipesälle vastuuta toiminnanharjoittajana, ei tällaisesta kiinteistöistä luopumisellekaan näyttäisi olevan konkurssipesän vastuuasemasta johtuvaa välitöntä estettä.<sup>414</sup> Kuten edellä on kuvattu, kiinteistöjen hylkäämistä on kuitenkin pyritty Ruotsin konkurssilaissa ehkäisemään varmistamalla, että pesänhoitaja saa kustannuksensa korvatuiksi valtion varoista silloinkin, kun selvitettävät ja myytävät kiinteistöt ovat vähäarvoisia. Kustannusten korvaaminen ei näyttäisi kuitenkaan koskevan aivan arvottomaksi todettuja kiinteistöjä. Tämä ilmenee tapauksesta NJA 2015 s.132;

Tapauksessa oli kyse siitä, oliko pesänhoitajalla oikeus saada valtiolta korvaus arvottoman kiinteistön myynnistä aiheutuneista kustannuksista. Tapauksessa konkurssipesä oli rauennut varojen puuttumisen takia ja pesänhoitaja oli hakenut valvovalta viranomaiselta (Kronofogdemyndigheten) kulukorvauksia pesänhoitoon liittyvistä kustannuksista. Näiden kustannusten joukossa oli myös sellaisia kustannuksia, joita oli kertynyt pesänhoitajalle siitä, että hän oli

413 Näissä tilanteissa maaperän ”pilaantuneisuudessa” voi olla kyse myös maa-alueen tulevaan käyttöön liittyvästä puhdistamistarpeesta.

414 Hankkeessa lähetettyyn kyselyyn Uppsalan yliopistosta (Uppsala Universitet) sähköpostitse 16.10.2023 saadut vastaukset.

onnistunut myymän konkurssivelalliselle (kuolinpesä) kuuluneen kiinteistön yhdellä kruunulla kiinteistön naapurille. Kaupan ehtona oli, että naapuri oli sitoutunut vastaamaan kiinteistön siivoamisesta ja mahdollisten ympäristövahinkojen kustannuksista. Kyseisellä kiinteistöllä oli pahoin homehtunut rakennus ja tämän lisäksi kiinteistöä oli käytetty romuttamona. Koska kiinteistö oli todettu arvottomaksi, oli pesänhoitaja pitänyt myös kiinteistöstä luopumista vartenotettavana vaihtoehtona. Pesänhoitaja onnistui kuitenkin myymään kiinteistön naapurille. Pesänhoitaja perusteli myyntiä sillä, että kiinteistöstä luopuminen olisi koitunut haitaksi lähialueen asukkaille, joten kiinteistön myynti edisti huomattavaa yleistä etua.

Tapauksessa tuomioistuin päätyi kuitenkin viranomaisen tavoin toteamaan, että RKonkL 7 luvun 8 §:n edellytykset tehokkaasta ja nopeasta pesänjaosta estivät *arvottoman* kiinteistön myynnistä aiheutuneiden kulujen korvaamisen pesänhoitajalle. RKonkL 14 luvun 2 §:n soveltumisen osalta tuomioistuin totesi, että säännöksen tarkoitus ei ollut luoda poikkeusta konkurssilain yleisiin periaatteisiin eikä sen tarkoitus ollut myöskään perustaa valtiolle viimesijaista korvausvastuuta arvottomien kiinteistöjen myynnille, vaikka myyntiä sinänsä voitiin pitää arvokkaana ympäristön ja siten yleisen edun näkökulmasta.

Kyseisessä tapauksessa *Högsta domstolen* päätyi siis hylkäämään pesänhoitajan kulukorvausvaatimuksen niiden kulujen osalta, jotka olivat kertyneet sen jälkeen, kun konkurssipesään kuulunut kiinteistö oli todettu arvottomaksi. Tapauksen valossa RKonkL 14 luvun 2 §:n osalta noudatetaan verraten suppeaa tulkintaa. Linjausta voi pitää siinä mielessä ymmärrettävänä, että kovin lavea tulkinta kasvattaisi helposti konkurssipesien selvittämisestä viime kädessä valtiolle koituvia kuluja. Toisaalta yllä kuvatun tapauksen kaltaisissa olosuhteissa tällainen suppea tulkinta ei varsinaisesti edistä ratkaisujen löytämistä arvottomista kiinteistöistä ja erityisesti niistä luopumisesta aiheutuviin ympäristöhaasteisiin.

Käytännössä Ruotsissa voi siis esiintyä tilanteita, joissa konkurssipesä luopuu esimerkiksi arvottomasta, huonokuntoisesta kiinteistöstä. Kun tällaisessa tilanteessa puhdistamisesta vastuullista tahoa ei kyetä saattamaan vastuuseen, uhkaa alue jäädä pysyvästi pilaantuneeksi. Tätä ympäristöhaastetta Ruotsissa on pyritty ratkaisemaan siten, että vapaaehtoisten puhdistushankkeiden toteuttamista on

mahdollistettu myös valtion rahoitusosuudella.<sup>415</sup> Käytännössä kyse on varsin poikkeuksellisesta menettelystä, jota valtion viranomaisen (*Naturvårdsverket*) suuntaviivoilla ohjataan.<sup>416</sup>

Konkurssitilanteissa valtionavustusta on yleensä voitu myöntää lähinnä silloin, jos kunta on hankkinut tai lunastanut konkurssipesästä luovutetun kiinteistön itselleen lunastuslain (*Expropriationslagen, 1972/719*) mukaisesti.<sup>417</sup> Tämä johtuu siitä, että konkurssipesä voi lähtökohtaisesti milloin vain perua toteuttamansa omaisuudesta luopumisen, jolloin valtion rahoittamilla puhdistamistoimilla saavutettu kiinteistön arvonnousu tulisi käytännössä konkurssivelkojien eduksi tavalla, johon sitä ei ole tarkoitettu.<sup>418</sup> Valtionavustusta ei siis ole tarkoitettu käytettäväksi käynnissä olevissa konkurseissa.

## 5.2.5 Muut tukevat ohjauskeinot ja mekanismit (poliittiset, taloudelliset, oikeudelliset)

### Ympäristövakuudet

Konkurssitilanteissa ympäristövelvoitteiden kustannukset voidaan kattaa realisoimalla niitä varten asetettu niin kutsuttu ympäristövakuus. Ympäristökaassa on näitä ympäristövakuuksia koskeva yleissäännös, joka mahdollistaa julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kustannusten kattamisen vakuudella varsin laajasti.<sup>419</sup> Vakuuksien laeva käyttöala perustuu riskiperusteiseen sääntelytapaan: MB 16 luvun 3.1 §:n mukaan lupa tai hyväksyminen voidaan tehdä riippuvaiseksi taloudellisen vakuuden asettamisesta. Vakuutta voidaan vaatia kattamaan kustannuksia sellaisista puhdistamis- tai muista kunnostamistoimenpiteistä, joita

415 Ks. Naturvårdsverket: Kvalitetsmanual för användning och hantering av bidrag till efterbehandling av förorenade områden 2021, s. 37. Suuntaviivojen mukaan rahoituksen tarve voi aktualisoitua esimerkiksi tilanteissa, joissa konkurssipesän varat eivät riitä kiinteistöä huolehtimiseen tai joissa konkurssipesä on hylännyt arvottomaksi katsomansa kiinteistön. [www.naturvardsverket.se/4ac611/globalassets/amnen/fororenade-omraden/bidrag/kvalitetsmanualen-utgava-14.pdf](http://www.naturvardsverket.se/4ac611/globalassets/amnen/fororenade-omraden/bidrag/kvalitetsmanualen-utgava-14.pdf).

416 Ks. Naturvårdsverket 2021, s. 14. (ks. alaviite 415)

417 Naturvårdsverket 2023, s.79. Kyseisessä lunastuksessa sovelletaan lunastuslain 3 luvun 2 a §:n erityismenettelyä. [www.naturvardsverket.se/4accf4/globalassets/amnen/fororenade-omraden/bidrag/kvalitetsmanual-utgava-16.pdf](http://www.naturvardsverket.se/4accf4/globalassets/amnen/fororenade-omraden/bidrag/kvalitetsmanual-utgava-16.pdf)

418 Naturvårdsverket: Kvalitetsmanual för användning och hantering av statlig finansiering till avhjälpande av föroreningskador 2023-03-09, s.78. (ks. alaviite 417)

419 Miljösamverkan Sverige, Ekonomiska säkerheter – Handläggarsöd 2018, s. 9–10. [www.miljosamverkansverige.se/wp-content/uploads/Handlaggarstod-ekonomiska-sakerheter.pdf](http://www.miljosamverkansverige.se/wp-content/uploads/Handlaggarstod-ekonomiska-sakerheter.pdf)

toiminnan johdosta voidaan tarvita (*säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som kan komma att behövas med anledning av verksamheten*). Julkisyhteisöt (valtio, kunnat ja läänit) on kuitenkin lähtökohtaisesti vapautettu vakuuden asettamisveloitteesta.

Säännöksen nojalla vakuutta voidaan lähtökohtaisesti vaatia hyvin monenlaista toimintaa harjoittavilta toiminnanharjoittajilta ja monenlaisia toimia varten. Esimerkiksi toiminnanharjoittajilta, jotka varastoivat ympäristölle riskialttiita aineita (kemikaaleja) näiden jätehuollon kustannusten kattamiseksi, tuulivoimatuotantoa harjoittavilta toiminnanharjoittajilta voimaloiden jälkihoitokustannusten kattamiseksi sekä teollisuuslaitoksilta mahdollisen maaperän puhdistustarpeen kustannusten kattamiseksi.<sup>420</sup> Vakuustarpeen määrittelyssä lupaviranomaisen harjantavalla on lähtökohtaisesti suuri, mutta joillekin toiminnolle (kuten edellä mainituille kaatopaikoille ja kaivoksille) vakuuden vaatiminen on kuitenkin säädetty pakolliseksi. EU:n ympäristödirektiiveihin pohjautuen vakuutta on vaadittava muun muassa kaatopaikkatoiminnan jälkihoidon sekä kaivannaisjätealueiden jätehuollon järjestämisen kustannuksia varten. Ruotsissa vakuuden vaatimisesta on myös erityissäännöksiä mm. kaatopaikkojen, kaivosten, maa-ainesten (soran) oton sekä autojen romuttamojen osalta.<sup>421</sup>

Selvityksen perusteella ympäristövakuuksien käyttöönottoa ei Ruotsissa ole erikseen säännelty, vaan vakuuksien realisointikäytännössä tukeudutaan viranomaisoppaisiin.<sup>422</sup> Niissä on kuvailtu vakuuden realisointia myös tilanteissa, joissa konkurssipesä veloitetaan toimenpiteisiin. Ohjeisiin sisältyvässä esimerkkipäätöksessä toimenpiteet on tällöin voitu osin rahoittaa realisoimalla niitä varten asetettu vakuus.<sup>423</sup>

420 Miljösamverkan Sverige 2018, s. 23–29. [www.miljosamverkansverige.se/wp-content/uploads/Handlaggarstod-ekonomiska-sakerheter.pdf](http://www.miljosamverkansverige.se/wp-content/uploads/Handlaggarstod-ekonomiska-sakerheter.pdf)

421 Miljösamverkan Sverige 2018, s. 10. (ks. alaviite 420)

422 Hankkeessa lähetettyyn kyselyyn Uppsalan yliopistosta (Uppsala Universitet) sähköpostitse 16.10.2023 saadut vastaukset. Vakuuksien käyttöä koskevia viranomaisoppaita erityisesti Miljösamverkan Sverige, Ekonomiska säkerheter – Handlaggarstöd 2018 (ks. alaviite 420); Miljösamverkan Sverige, Ekonomisk säkerhet för små avfallsanläggningar 2023 (viitattu 16.10.2023) [www.miljosamverkansverige.se/miljoskydd/ekonomisk-sakerhet-for-sma-avfallsanlaggningar/](http://www.miljosamverkansverige.se/miljoskydd/ekonomisk-sakerhet-for-sma-avfallsanlaggningar/)

423 Miljösamverkan Sverige 2018, s. 47. (ks. alaviite 420)

Käytännössä vakuudet ovat kuitenkin osoittautuneet monissa tapauksissa suuruudeltaan riittämättömiksi Ruotsissa.<sup>424</sup> Selvityksessä kerättyjen tietojen valossa vaikuttaa myös siltä, ettei MB 16 luvun 3.1 §:n mukaista vakuusvaatimussäännöstä ole tosiasiaassa sovellettu aivan siinä laajuudessa, kuin säännös mahdollistaisi vakuuden vaatimisen eri toiminnoilta.<sup>425</sup> Erityisesti kaivoksia silmällä pitäen vakuussääntelyä on viime vuosina pyritty kehittämään kattavammaksi, muun muassa tarkentamalla vakuuden asettamista ja suuruuden määrittämistä koskevia ympäristökaaren säännöksiä.<sup>426</sup> Viranomaisten toimintaa vakuusmääräysten asettamisessa ja vakuuksien käyttöönotossa on tuettu erilaisin viranomaisohjeistuksin, jotka sisältävät myös mallipohjia sekä erilaisia esimerkkejä ja ratkaisuvaihtoehtoja.<sup>427</sup>

### Ympäristölainsäädännössä nimetyt muut vastuutahot

Ympäristövelvoitteisiin varautumista ja niiden hoitamista konkurssitilanteissa on voitu edistää myös nimeämällä ympäristölainsäädännössä muita (toissijaisia) vastuutahoja. Ruotsissa ympäristövahinkoja koskevassa MB 10 luvussa alueen haltijalle on säädetty toissijainen vastuu tilanteissa, joissa pilaantumisen aiheuttanut toiminnanharjoittaja ei kyetä saattamaan puhdistamisvastuuseen tai joissa tämän varat eivät riitä kattamaan kaikkia puhdistamisen kustannuksia. Vastuun edellytyksenä kuitenkin on, että alueen haltija tiesi tai tämän olisi tullut tietää pilaantumisesta alueen hankkiessaan (MB 10 luvun 3 §). Lainkohdassa ”hankinta” on määritelty tarkoittamaan laveasti paitsi ostoa, vaihtoa ja lahjaa, myös muita liiketoiminnallisia hankintamuotoja, kuten apporttia sekä osinkoa tai muuta siirtoa yhtiöstä tai yhdistyksestä (RYK 10 luvun 3.4 §). Lain esitöiden mukaan vastuusäännöksellä pyritään ohjaamaan toimijoita selvittämään pilaantumista sekä varautumaan puhdistamiskustannuksiin jo alueita hankkiessaan. Vastaavaa ohjaustavoitetta ei liity esimerkiksi perintöihin, mistä johtuen tällä tavoin saatu omaisuus on jätetty säännöksen

424 Vakuuksien riittämättömyyteen on kiinnitetty erityistä huomiota esimerkiksi kaivosten osalta, ks. Statens gruvliga risker. Betänkande av Gruvavfallsfinansieringsutredningen SOU 2018:59, s. 87. [www.regeringen.se/contentassets/c5f50bbd9d434583913657640d5c697a/statens-gruvliga-risker-sou-201859/](http://www.regeringen.se/contentassets/c5f50bbd9d434583913657640d5c697a/statens-gruvliga-risker-sou-201859/)

425 Hankkeessa lähetettyyn kyselyyn Uppsalan yliopistosta (Uppsala Universitet) sähköpostitse 9.8.2023 saadut vastaukset.

426 Lag (2022:1100) om ändring i miljöbalken (SFS 2022:1100); ja tätä taustoittava Prop. 2021/22:219.

427 Miljösamverkan Sverige 2018, s. 13–15, 36, 52. [www.miljosamverkansverige.se/wp-content/uploads/Handlaggarstod-ekonomiska-sakerheter.pdf](http://www.miljosamverkansverige.se/wp-content/uploads/Handlaggarstod-ekonomiska-sakerheter.pdf)



soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>428</sup> Lain esitöissä ei mainita konkurssia eikä selvityksen yhteydessä ole havaittu, että konkurssi yleisseuraantona olisi johtanut konkurssipesän vastuuseen ko. säännöksen nojalla.

### Toissijaiset vastuun rahoittamisen järjestelmät

Ympäristövelvoitteiden hoitamiseen konkurssitilanteissa voidaan varautua myös erityyppisillä toissijaisilla vastuun rahoittamisen järjestelmillä. Ruotsissa ei enää nykyisin ole toiminnassa lainsäädäntöön perustuvia budjetin ulkopuolisia toissijaista vastuuta rahoittavia rahasto- tai vakuutusjärjestelmiä taikka erityisiä pilaantuneen ympäristön puhdistustoimintaan ”korvamerkittyjä” veroja tai maksuja, joilla koottaisiin varoja esimerkiksi tiettyjen riskialttiiden toimialojen toiminnanharjoittajilta käytettäväksi nimettyyn tarkoitukseen.<sup>429</sup> Viime kädessä välttämättömien ympäristöä turvaavien toimenpiteiden rahoittaminen nojaa näin käytännössä valtion budjettirahoitukseen. Valtio rahoittaa kunnostustoimintaa budjetin kautta erilaisista määrärahoista, joista osa on pysyvästi varattu ympäristötarkoituksiin ja osa on varattu tiettyihin lyhytaikaisiin käyttötarkoituksiin kuten aluekehityshankkeisiin.

## 5.3 Oikeustilan kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat

Selvityksen yhteydessä ei ole ilmennyt erityisiä lainsäädännön kehittämissuunnitelmia tai -hankkeita, joilla selkiytettäisiin julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kohtelua konkurssitilanteissa Ruotsissa. Viime vuosina lainsäädäntöön on kyllä tehty muita täsmennyksiä, esimerkiksi ympäristövakuuksien kattavuuden parantamiseksi. Tällöin kyse on ollut yhteiskunnan halusta välttää erityisesti tilanteita, joissa julkinen sektori joutuu ottamaan vastuuta kaivos- ja jätelaitosten konkurssiin liittyvien alueiden jälkikäsittelystä. Ratkaisu, johon lainsäätäjät on pääosin turvautunut näissä tapauksissa, on se, että yritysten on asetettava ympäristövakuuksia, joilla varmistetaan, että varat tarvittaviin toimiin on jo etukäteen varmistettu ja toimet näin rahoitettavissa, vaikka yritys menisi konkurssiin.<sup>430</sup> Toisaalta on myös korostettu, ettei konkurssissa ole kyse vain velkojien asiasta, vaan myös

428 Regeringens proposition 2006/07:95 Ett utvidgat miljöansvar, s. 102. [www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2007/04/prop.-20060795](http://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2007/04/prop.-20060795)

429 Ks. aiempien järjestelmien lopettamisesta Jouko Tuomainen, Pakollisen ympäristövakuutuksen tulevaisuus Suomessa Ruotsin lakkautettua omansa. Ympäristöjuridiikka 2010/4, s. 40–50. [www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/77490004.pdf](http://www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/77490004.pdf)

430 Hankkeessa lähetettyyn kyselyyn Uppsalan yliopistosta (Uppsala Universitet) sähköpostitse 9.8.2023 saadut vastaukset.

konkurssin yhteiskunnalliset vaikutukset on otettava huomioon.<sup>431</sup> Kun konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta täsmentäviä lainsäädäntöhankkeita ja -suunnitelmia ei ole tiedossa, näyttäisi oikeustila näiltä osin kehittyvän myös jatkossa pitkälti oikeuskäytännön linjausten sekä niihin tukeutuvan viranomaisohjeistuksen puitteissa.

## 5.4 Kokoavia näkökohtia

Kokonaisuutena konkurssi- ja ympäristölainsäädännön keskenään risteävät ja ristiriitaan asettuvat tavoitteet on Ruotsissa laajalti tunnistettu sekä oikeuskirjallisuudessa, -käytännössä että myös osana konkurssimenettelyjen viranomaisvalvontaa. Oikeuskäytännössä kehittynyt oikeustila merkitsee, että toimimisvelvollisuuden kohdentaminen konkurssipesään näyttäytyy korostuneen tapauskohtaisena. Toisaalta oikeuskäytännössä kehittyneitä oikeusohjeita on pyritty täsmentämään viranomaisohjeistuksin, joissa tunnistetaan paitsi konkurssin tarkoitus, myös ympäristölainsäädännön tavoitteet laajasti. Taulukko 5 kokoaa selvityksen keskeiset tulokset Ruotsista.

Selvityksen perusteella Ruotsissa konkurssipesän toimimisvelvollisuus ja siihen kiinnittyvä kustannuskorvausvastuu perustuvat konkurssipesän asemaan ympäristökaaren, ja erityisesti sen 10 luvun tarkoittamana toiminnanharjoittajana. Tällä sääntelyllä on pantu täytäntöön myös EU:n ympäristövastuudirektiivi (2004/35/EY), johon myös konkurssipesän ympäristövastuun vahvistaneessa uudemmassa oikeuskäytännössä on viitattu. Oikeuskäytännössä konkurssipesän toimimisvelvollisuuden edellytyksinä on pidetty yhtäältä sitä, että konkurssipesä jatkaa velallisen toiminnan harjoittamista ja siten myötävaikuttaa pilaantumiseen taikka toisaalta sitä, että konkurssipesä pitää hallussaan jotakin, joka voi aiheuttaa pilaantumista.

Tilanteissa, joissa konkurssipesä toiminnanharjoittajana on toimimisvelvollinen, on valvontaviranomainen voinut kohdentaa konkurssipesään ympäristölainsäädännön mukaisia pakkokeinoja. Konkurssipesän vastuu pesään kuuluvista jätteistä on Ruotsissa vakiintunut oikeuskäytännön kautta ja viranomaisohjeistuksessa. Tiivistetysti ohjeistuksen mukainen konkurssipesän vastuu toiminnanharjoittajana edellyttää, että jätteillä on jonkinlaisia ympäristöä pilaavia tai vaarantavia ominaisuuksia ja että vastuu ei ole ympäristökaaren tarkoittamalla tavalla kohtuutonta.

431 Kronofogden, Konkursstillsyn – Handbok 2022, s. 10, viitaten vaikutuksiin koskien liiketoiminnan jatkumista ja työllisyyttä, samoin kuin mahdollisuuteen havaita talousrikoksia.

**Taulukko 5.** Selvityksen keskeiset tulokset Ruotsista.**Lähtökohdat**

Konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta nimenomaisesti määrittävät sääntelyratkaisut	Ei ole, oikeustila kehittynyt pääasiassa oikeuskäytännössä
Ympäristöviranomaisille ilmoittaminen	Pesänhoitajalla konkurssilaissa säädetty ilmoitusvelvollisuus

**Julkisoikeudellinen ympäristövastuu, kun velallisen liiketoimintaa ei jatketa**

Konkurssipesän toimimisvelvollisuuden soveltuminen	Edellytyksenä konkurssipesän asema ympäristökaaren tarkoittamana toiminnanharjoittajana
Toimimisvelvollisuuteen liittyvä kustannusvastuu	Massavelkaa
Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu	Ennen konkurssin alkua tehtyjen toimenpiteiden osalta konkurssivelkaa, konkurssin alkamisen jälkeen massavelkaa

**Omaisuudesta luopuminen**

Liityntä ympäristövelvoitteiden käsitteeseen konkurssitilanteissa	Omaisuudesta luopuminen kehittynyt oikeuskäytännössä eli ei laintasoista sääntelyä
Käyttö sääntelykeinona	Ei vaikuta konkurssipesän toimimisvelvollisuuteen, mutta on mahdollista silloin, jos toimimisvelvollisuus ei sovellu. Luovutettu kiinteistö on mahdollista lunastaa kunnalle ja kunnostaminen rahoittaa valtionavusteisesti.

**Muiden tukevien mekanismien käyttö**

Ympäristövakuudet	Kyllä
Laissa nimetyt muut (toissijaiset) vastuutahot	Kyllä
Toissijaiset vastuun rahoittamisen järjestelmät	Kyllä

Vastuu toimimisvelvollisuuden täyttämisen kustannuksista kuuluu pesän velkojen eli massavelkojen kategoriaan. Tämä merkitsee toissijaista asemaa suhteessa konkurssikustannuksiin, joita koskee valtion viimekätinen vastuu, mutta parempaa asemaa kuin konkurssivelallisen veloilla on. Käytännössä konkurssipesän ympäristövastuu rajautuu kuitenkin enintään pesässä olevien varojen määrään.

Ruotsissa konkurssipesällä on myös tunnustettu oikeus luopua omaisuudesta, mutta tätä mahdollisuutta on oikeuskäytännössä selvästi rajoitettu silloin, kun konkurssipesällä on toimimisvelvollisuus ympäristölainsäädännön tarkoitamana toiminnanharjoittajana. Oikeuskäytännön mukaan konkurssipesä ei nimittäin vapaudu toiminnanharjoittaja-asemaan perustuvasta toimimisvelvollisuudestaan omaisuudesta luopumalla. Täten konkurssipesän toteuttama omaisuudesta luopuminen voi siis koskea vain sellaisia tilanteita, joissa konkurssipesää ei muutoinkaan katsottaisi toiminnanharjoittajaksi. Selvityksen perusteella tämä voisi koskea esimerkiksi pesään kuuluvia vähäarvoisia ja kunnoltaan huonoja kiinteistöjä, joiden tila ei kuitenkaan enää huononisi ja näin voisi aiheuttaa (lisää) pilaantumista. Selvityksen perusteella tällaisissa tilanteissa konkurssipesästä luovutettu kiinteistö on mahdollista lunastaa kunnalle, joka ottaa huolehtiakseen pilaantumisen puhdistamisesta. Puhdistushankkeiden toteuttamiseen on saatavilla myös valtionrahoitusta.

Niissä tilanteissa, joissa konkurssipesällä ei ole toimimisvelvollisuutta, jää vastuu konkurssivelalliselle tai eräille muille ympäristölainsäädännön tuntemille vastuutahoille (kuten kiinteistön haltijoille tietyin edellytyksin). Käytännössä tällöin päädytään konkurssin myötä todennäköisesti tilanteeseen, jossa alueen kunnostamiseen ei ole osoitettavissa mitään toimintakykyistä vastuutahoa. Näissä tilanteissa ympäristön kunnostaminen jää lähtökohtaisesti paikallishallinnon ja valtion viimekätisten rahoitusmekanismien varaan.

Selvityksen yhteydessä Ruotsista ei ole ilmennyt hankkeita tai suunnitelmia, joilla oikeustilaa pyrittäisiin muuttamaan konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun osalta.

## 6 Saksa – maakatsaus

### 6.1 Taustatiedot

#### 6.1.1 Konkurssilainsäädäntö ja -hallinto

Saksassa maksukyvyttömyysmenettelyjä laintasoisesti sääntelee koko liittovaltiossa nk. insolvenssilaki, (*Insolvenzordnung*, InsO). Laissa säädetty menettely on velallisen velkojen kollektiivinen yleistäytäntöönpano. InsO 1 §:ssä ilmaistuna maksukyvyttömyysmenettelyjen tarkoituksena on tyydyttää velallisen velkojat realisoimalla velallisen omaisuus ja jakamalla tästä saatu tuotto, tai tekemällä velkajärjestely maksukyvyttömyyssuunnitelmalla yrityksen säilyttämiseksi. Ns. vilpittömälle velalliselle (*redlicher Schuldner*) annetaan mahdollisuus vapautua menettelyn jälkeen veloistaan (InsO 1 §).

Toisin kuin Suomessa, Saksassa insolvenssilaisissa säädettyä menettelyä voidaan käyttää myös yrityssaneerauksen toteuttamiseen.<sup>432</sup> Menettely voidaan toteuttaa myös siten, että velallinen pysyy määräysvallassa (*Eigenverwaltung*, eli nk. *debtor in possession* -menettely, InsO 270–285 §), jolloin velallinen voi määrätä omaisuudestaan normaalisti. Tällöin velalliselle määrätään asianvalvoja (*Sachwalter*) valvomaan velallisen toimia.<sup>433</sup> Jäljempänä tarkastelussa ei kuitenkaan käsitellä näitä menettelyjä, vaan keskitytään nk. tavanomaiseen konkurssimenettelyyn, jossa pesän omaisuutta hallinnoi pesänhoitaja.

432 Vrt. esim USA:ssa Chapter 11 -menettely – järjestelmillä on kuitenkin joitakin olennaisia eroja. Mayer Brown, German Insolvency Law – an overview, s. 1, 8. [www.mayerbrown.com/-/media/files/perspectives-events/publications/2016/08/german-insolvency-law--an-overview/files/get-the-full-report/fileattachment/german\\_insovcy\\_oct\\_14\\_a4.pdf](http://www.mayerbrown.com/-/media/files/perspectives-events/publications/2016/08/german-insolvency-law--an-overview/files/get-the-full-report/fileattachment/german_insovcy_oct_14_a4.pdf)

433 Velallisen määräysvallan säilyttävää menettelyä käytetään usein sellaisten suurempien yritysten osalta, joissa velkojen ja toiminnan järjestely on mahdollinen ja koetaan potentiaaliseksi ja joissa yrityksen johdon osaaminen on tarpeen liiketoiminnan jatkamiseksi. Tällaisissa tapauksissa käytetään usein maksukyvyttömyyssuunnitelmaa velkojen järjestelyn tai esimerkiksi yrityskaupan toteuttamiseksi. CMS Expert Guide to restructuring and insolvency – Germany, internet-lähde (viitattu 25.7.2023) [cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-restructuring-and-insolvency-law/germany](https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-restructuring-and-insolvency-law/germany)

Konkurssimenettelyn keskeiset periaatteet, kuten Suomessakin, ovat velkoja-autonomisuus (*Gläubigerautonomie*) sekä velkojien yhdenvertaisuus (*par conditio creditorum*).<sup>434</sup> Saksassa velkojilla on mahdollisuus laatia konkurssissa nk. maksukyvyttömyyssuunnitelma (*Insolvenzplan*) parhaan realisointituloksen varmistamiseksi.<sup>435</sup> Maksukyvyttömyyssuunnitelmaa käytetään myös yrityssaneerauksen toteuttamiseen InsO:n mukaisen konkurssin puitteissa.<sup>436</sup> Jos maksukyvyttömyyssuunnitelma hyväksytään, päättyy menettely suunnitelman mukaisten suoritusten tekemiseen velkojille.<sup>437</sup>

Saksassa velallisyhtiön johdolla on velvollisuus hakea yhtiötä konkurssiin (*duty to file*) viipymättä, mutta kuitenkin kolmen viikon kuluessa siitä, kun maksukyvyttömyyden aiheuttava seikka tuli havaittavaksi, tai kuuden viikon kuluessa siitä, kun ylivelkaisuuden aiheuttava seikka tuli havaittavaksi (InsO 15 a §). Konkurssiin hake-matta jättäminen on rikosoikeudellisesti arvioitava teko. Konkurssin hakemisen laiminlyönyt taho voi myös tietyin edellytyksin joutua henkilökohtaiseen vastuuseen pesänhoitajaa kohtaan kolmansille tahoille tehdyistä maksuista.<sup>438</sup>

Konkurssimenettely alkaa konkurssihakemuksen tullessa vireille konkurssituomioistuimessa. Konkurssihakemuksen ja konkurssiin asettamisen välisenä aikana konkurssituomioistuin voi määrätä väliaikaisen velkojatoimikunnan, joka voi puolestaan nimittää väliaikaisen pesänhoitajan.<sup>439</sup>

Konkurssiin asettamisen edellytyksistä säädetään InsO 17–19 §:issä. Niitä ovat on maksukyvyttömyys (*Zahlungsunfähig* InsO 17 §), uhkaava maksukyvyttömyys (*drohende Zahlungsunfähigkeit*, InsO 18 §) tai ylivelkaisuus (*Überschuldung*).

434 European Justice. Insolvency/bankruptcy – Germany, internet-lähde (viitattu 25.7.2023) [e-justice.europa.eu/447/EN/insolvencybankruptcy?GERMANY&member=1](https://e-justice.europa.eu/447/EN/insolvencybankruptcy?GERMANY&member=1); Wilke, Anna. Grundlagen des Insolvenzrechts. Martin Luther Universität Halle-Wittenberg 2021, s. 12. [www.ag-zivilrecht.de/podcast/folge30/skript.pdf](http://www.ag-zivilrecht.de/podcast/folge30/skript.pdf)

435 Mayer Brown, German Insolvency Law – an overview, s. 8. [www.mayer-brown.com/-/media/files/perspectives-events/publications/2016/08/german-insolvency-law--an-overview/files/get-the-full-report/fileattachment/german\\_insovcy\\_oct\\_14\\_a4.pdf](http://www.mayer-brown.com/-/media/files/perspectives-events/publications/2016/08/german-insolvency-law--an-overview/files/get-the-full-report/fileattachment/german_insovcy_oct_14_a4.pdf)

436 European Justice. Insolvency/bankruptcy – Germany, internet-lähde (viitattu 25.7.2023) [e-justice.europa.eu/447/EN/insolvencybankruptcy?GERMANY&member=1#tocHeader13](https://e-justice.europa.eu/447/EN/insolvencybankruptcy?GERMANY&member=1#tocHeader13)

437 Mayer Brown, German Insolvency Law – an overview, s. 9. (ks. alaviite 435)

438 Thomson Reuters Practical Law. Restructuring and Insolvency in Germany: Overview, internet-lähde (viitattu 25.7.2023) [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-501-6976?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-501-6976?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)

439 Mayer Brown, German Insolvency Law – an overview, s. 2. (ks. alaviite 435)

InsO 19 §). Velallinen on asetettava konkurssiin, jos velallisen varat kattavat konkurssimenettelyn kustannukset.<sup>440</sup> Näitä kustannuksia ovat nykyisin vain tuomioistuimen maksut sekä väliaikaisen pesänhoitajan, varsinaisen pesänhoitajan ja velkojatoimikunnan jäsenten palkkiot ja kulut. Jos velallisen varat eivät kata näitä kustannuksia eikä konkurssia täten aloiteta varojen puutteen vuoksi, velallisyhtiö purkautuu, tai velallisesta tehdään merkintä velallisrekisteriin.<sup>441</sup>

Huomionarvoista on, että aiemman konkurssilain (*Konkursordnung*) aikana konkurssimenettelyn aloittamisen edellytyksenä Saksassa oli, että velallisen omaisuus kattaa etuoikeutettujen velkojen määrän. Käytännössä tämä johti siihen, että n. 70 % konkurssihakemuksista hylättiin aikaisemman lainsäädännön aikana.<sup>442</sup> Vuonna 1999 voimaan tulleella nykyisellä insolvenssilaillla haluttiinkin erityisesti kasvattaa alkavien maksukyvyttömyysmenettelyjen (konkurssien) määrää. Edellä esitetyistä syistä johtuen tätä lakia edeltänyt saksalainen oikeuskäytäntö voi olla osin hajanaista.

Kun velallinen asetetaan konkurssiin, menettää tämä oikeutensa hallita ja dispoimista omaisuudestaan. Tämä oikeus siirtyy konkurssiin asettamista koskevassa päätöksessä määrättävälle pesänhoitajalle (InsO 80.1 §).<sup>443</sup> Kompetenssin siirrossa on kyse yleisseuraannosta. Velallinen kuitenkin säilyy omaisuuden omistajana ja pesänhoitaja on ainoastaan velallisen omaisuuden haltija.<sup>444</sup> Samoin erillistytäntöönpanon kielto astuu voimaan (InsO 89 §). Konkurssin alkaminen kirjataan Saksan kaupparekisteriä vastaavaan instituutioon (*Handels-, Genossenschafts-, Partnerschafts- und Vereinsregister*, InsO 31 §), kiinteistörekisteriä vastaavaan instituutioon (*Grundbuch*, InsO 32 §) sekä ilma-alus- ja alusrekisteriin (*Register für Schiffe*

440 Introduction to German Insolvency Law, s. 3. [insolvenzrecht.jura.uni-koeln.de/fileadmin/sites/insolvenzrecht/ieei/discussion\\_papers/german\\_insolvency.pdf](https://insolvenzrecht.jura.uni-koeln.de/fileadmin/sites/insolvenzrecht/ieei/discussion_papers/german_insolvency.pdf)

441 Introduction to German Insolvency Law, s. 1. [insolvenzrecht.jura.uni-koeln.de/fileadmin/sites/insolvenzrecht/ieei/discussion\\_papers/german\\_insolvency.pdf](https://insolvenzrecht.jura.uni-koeln.de/fileadmin/sites/insolvenzrecht/ieei/discussion_papers/german_insolvency.pdf)

442 Barrett, John A. *Environmental Issues in Insolvency Proceedings*. Kluwer Law International 1998, s. 125.

443 European Justice. Insolvency/bankruptcy – Germany, internet-lähde (viitattu 25.7.2023) [e-justice.europa.eu/447/EN/insolvencybankruptcy?GERMANY&member=1](https://e-justice.europa.eu/447/EN/insolvencybankruptcy?GERMANY&member=1)

444 Achim Gräschus, Altlasten in der Insolvenz – Verantwortlichkeit des Insolvenzverwalters und Problematik der Freigabe (Diplomarbeit), 2004. [publi.lubw.de/detailseite/-/publication/35492](https://publi.lubw.de/detailseite/-/publication/35492)

*und Luftfahrzeuge*, InsO 33 §). Selvityksen perusteella pesänhoitajalle ei kuitenkaan ole säädetty nimenomaista velvollisuutta ilmoittaa konkurssin alkamisesta ympäristöviranomaisille.<sup>445</sup>

Saksassa konkurssin alkaminen kirjataan kaupparekisteriä vastaavaan instituutioon (*Handels-, Genossenschafts-, Partnerschafts- und Vereinsregister*, InsO 31 §), kiinteistörekisteriä vastaavaan instituutioon (*Grundbuch*, InsO 32 §) sekä ilma-alus- ja alusrekisteriin (*Register für Schiffe und Luftfahrzeuge*, InsO 33 §). Selvityksen perusteella pesänhoitajalle ei kuitenkaan ole säädetty nimenomaista velvollisuutta ilmoittaa konkurssin alkamisesta ympäristöviranomaisille.<sup>446</sup>

Saksassa pesänhoitajaa valvoo konkurssituomioistuimien. Tosin selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että konkurssituomioistuimet ovat usein verraten haluttomia käyttämään valvontavaltaansa pesänhoitajaan nähden aktiivisesti. Käytännössä pesänhoitaja lähettää säännöllisesti selvityksiä konkurssituomioistuimelle, esimerkiksi kuuden kuukauden välein. Jos konkurssissa on perustettu velkojatoimikunta, sen jäsenet seuraavat, että pesänhoitaja suorittaa tehtävänsä. Velkojatoimikunta usein vaatii myös riippumatonta konkurssipesän tilintarkastusta. Velkojakollektiivilla eli velkojilla yleisesti on oikeus saada tietoja ja selvityksiä pesänhoitajalta.<sup>447</sup>

Konkurssipesään kuuluu kaikki velallisen ulosmittauskelpoinen omaisuus, joka velallisella on konkurssina alkaessa tai jonka tämä saa konkurssimenettelyn aikana (InsO 148 §). Saksassa konkurssitilanteita koskevassa oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa on tunnustettu pesänhoitajan mahdollisuus luopua omaisuudesta, joka on käyttökelvotonta tai jonka hyödyntämisen ei voida olettaa tuottavan voittoa (*Freigabe*). Tällaiseen omaisuudesta luopumiseen, on viitattu InsO 32.3 §:ssä, jonka mukaan pesänhoitajan luopuessa kiinteistöstä, konkurssituomioistuimen tulee pyytää rekisteriviranomaista poistamaan konkurssiin asettamista koskeva merkintä kyseisen kiinteistön tiedoista. Omaisuudesta luopumisen oikeusvaikutuksiin palataan tarkemmin luvussa 6.2.

445 Hankkeessa tehtyyn tutkimuskyselyyn Leipzigin yliopistosta (Ernst-Jaeger-Institut für Unternehmenssanierung und Insolvenzrecht) 30.8.2023 saadut vastaukset.

446 Toki jos pesänhoitaja hakee lupaa ympäristölainsäädännön nojalla, on tämän ilmoitettava viranomaiselle tehtävästään pesänhoitajana osana lupamenettelyä. Tämä liittyy kuitenkin lähinnä tilanteisiin, joissa konkurssipesä jatkaa velallisen toimintaa. Hankkeessa tehtyyn tutkimuskyselyyn Leipzigin yliopistosta (Ernst-Jaeger-Institut für Unternehmenssanierung und Insolvenzrecht) 30.8.2023 saadut vastaukset.

447 Thomson Reuters Practical Law. Restructuring and Insolvency in Germany: Overview, internet-lähde (viitattu 25.7.2023) [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-501-6976?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-501-6976?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)



Konkurssissa saatavat erotellaan massavelkoihin (*Masseforderungen*) ja konkurssivelkoihin (*Insolvenzforderungen*). Massavelat, sisältäen konkurssimenettelyn kustannukset eli ns. konkurssikustannukset (*Kosten des Insolvenzverfahrens*), ovat parhaimmalla etusijalla ja ne maksetaan ensimmäisenä pesän varoista (InsO 53 §). Massaveloista puolestaan parhaalla etusijalla ovat edellä mainitut konkurssikustannukset, joilla on etusija muihin massavelkoihin nähden (InsO 209 §). Konkurssikustannuksiin kuuluvat konkurssioikeudenkäyntikulut sekä väliaikaisen pesänhoitajan, pesänhoitajan ja velkojatoimikunnan jäsenten palkkiot ja kulut (InsO 54 §). Konkurssivelkojen maksunsaantijärjestys jäsenyytensä pääpiirteittäin siten, että parhaimmassa asemassa ovat vakuudelliset velkojat vakuuden kattamassa laajuudessa. Tämän jälkeen tulevat eräät etusijan saavat velat (käytännössä vain tietyt arvonlisäverosaamiset), muut velat (vakuudettomat konkurssivelat) sekä lopuksi eräät viimeisijaiset velat.<sup>448</sup>

Konkurssimenettelyn alkamisen jälkeen ilmenevästä konkurssipesän varattomuudesta säädetään InsO 5 luvun 3 osassa. Jos konkurssipesän varat eivät riitä kattamaan edes konkurssikustannuksia (*Einstellung mangels Masse*), päättää konkurssituomioistuin menettelyn keskeyttämisestä InsO 207 §:n mukaisesti. Tilanteista, joissa konkurssikustannukset saadaan katettua, mutta varat eivät riitä muiden massavelkojen maksamiseen, säädetään puolestaan InsO 208 §:ssä. Tätä konkurssipesän varattomuutta (*Masseunzulänglichkeit*) koskeva sääntely kattaa myös tilanteet, joissa jo etukäteen on ilmeistä, etteivät konkurssipesän varat kata massavelkoja niiden erääntyessä. Pesänhoitajan on näissä tilanteissa tehtävä ilmoitus konkurssituomioistuimelle ja tuomioistuin puolestaan antaa julkisen kuulutuksen (*öffentlich bekanntzumachen*) konkurssipesän varattomuudesta. Käytännössä menettelyn oikeusvaikutukset ovat vastaavanlaiset kuin konkurssipesän konkurssilla Suomessa, eli massaveloista tulee ikään kuin konkurssivelkoja, joille maksetaan suoritusta konkurssipesän varoista saatavien suhteessa.<sup>449</sup> Varsinaista Suomessa tunnetun julkisselvityksen kaltaista menettelyä Saksasta ei sen sijaan selvityksen perusteella ole tunnistettu.

Kun lopulliset jako-osuudet on maksettu, konkurssimenettely lopetetaan (InsO 200.1 §). Konkurssimenettelyn päättyttyä konkurssipesään mahdollisesti vielä kuuluvan omaisuuden hallinta- ja määräämisoikeus palautuu velalliselle. Konkurssimenettelyn päättymisen jälkeen velkojat voivat panna täytäntöön jäljellä olevat

448 Lexology. Restructuring and Insolvency – Germany, 25.7.2023 päivätty versio, s. 41.

449 Mayer Brown, German Insolvency Law – an overview, s. 7. [www.mayer-brown.com/-/media/files/perspectives-events/publications/2016/08/german-insolvency-law--an-overview/files/get-the-full-report/fileattachment/german\\_insovcy\\_oct\\_14\\_a4.pdf](http://www.mayer-brown.com/-/media/files/perspectives-events/publications/2016/08/german-insolvency-law--an-overview/files/get-the-full-report/fileattachment/german_insovcy_oct_14_a4.pdf)

saatavansa siltä osin, kun saatavaa ei ole katettu jako-osuudella. Konkurssimenettelyn jälkeen varaton oikeushenkilö poistetaan automaattisesti kaupparekisteristä ja yhtiö lakkaa olemasta.<sup>450</sup>

## 6.1.2 Ympäristölainsäädäntö ja -hallinto

Saksassa ympäristölainsäädäntöä koskeva lainsäädäntö- ja toimeenpanovalta jakautuu liittovaltion (*Bund*) ja 16 osavaltion (*Länder*) kesken. Liittovaltiotason ympäristöviranomaisia ovat ympäristöstä, luonnonsuojelusta, ydinturvallisuudesta ja kuluttajansuojasta vastaava ministeriö (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*) sekä elinkeino ja ilmastoasioista vastaava ministeriö (*Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*). Ministeriöt valvovat vastuualueidensa piiriin kuuluvien liittovaltion ylempien ympäristöviranomaisten, kuten liittovaltion ympäristöviraston (*Umweltbundesamt*), liittovaltion luonnonsuojeluviraston (*Bundesamt für Naturschutz, BfN*) ja liittovaltion talous- ja vientivalvontaviraston (*Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, BAFA*) hallinnollista toimintaa. Joillakin ympäristöhallinnon aloilla on omia erityisviranomaisia, kuten ydinjätehuollon alalla toimiva säteilysuojeluvirasto (*Bundesamt für Strahlenschutz, BfS*).

Saksassa ympäristönsuojelu on kirjattu niin kutsutuksi kansalliseksi tavoitteeksi perustuslaissa (*Grundgesetz, GG*) vuodesta 1994.<sup>451</sup> Keskeisiä ympäristöoikeuden periaatteita Saksassa ovat muun muassa varovaisuusperiaate (*Vorsorgeprinzip*) sekä aiheuttaja maksaa -periaate (aiheuttamisperiaate, *Verursacherprinzip*).<sup>452</sup> Ympäristölainsäädäntö on sektorikohtaista ja useimmiten eri laeissa keskitytään tiettyihin suojelukohteisiin (esim. ilma, maaperä ja vesi) tai vaaranlähteisiin (esim. teollisuuslaitokset).<sup>453</sup> Liittovaltion tasolla aineellisesta ympäristölainsäädännöstä keskeinen säädös on ensinnäkin pilaantumisen torjuntaa koskeva immissiosuojalaki (*Bundes-Immissionsschutzgesetz, BImSchG*). Muita keskeisiä liittovaltion ympäristösäädöksiä ovat muun muassa maaperänsuojelua sääntelevä liittovaltion

450 European Justice. Insolvency/bankruptcy – Germany, internet-lähde (viitattu 25.7.2023) [e-justice.europa.eu/447/EN/insolvencybankruptcy?GERMANY](https://e-justice.europa.eu/447/EN/insolvencybankruptcy?GERMANY)

451 Ks. Dilling & Köck 2019, s. 193.

452 Ks. esim. Hauke von Seht & Hermann E. Ott, EU environmental principles: Implementation in Germany. Wuppertal Papers. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH 2000, s. 7–8, 13. [epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/1077/file/WP105.pdf](https://pub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/1077/file/WP105.pdf)

453 Ks. Dirk Uwer & Moritz Rademacher, The Environment and Climate Change Law Review: Germany. 2023, internet-lähde (viitattu 25.7.2023)

maaperänsuojelulaki (*Bundes-Bodenschutzgesetz*, BBodSchG), vesienhallintaa ja vesitaloushankkeita sääntelevä liittovaltion vesilaki (*Wasserhaushaltsgesetz*, WHG) sekä luonnon- ja maisemansuojelua koskeva liittovaltion luonnonsuojelulaki (*Bundes-Naturschutzgesetz*, BNatSchG). Edelleen toimialakohtaista erityissääntelyä on annettu muun muassa kemikaalilaissa (*Chemikaliengesetz*, ChemG) sekä kaivannaislaissa (*Bundesberggesetz*, BBergG).<sup>454</sup> Osavaltioiden tasolla ympäristölainsäädännössä on vaihtelevuutta niin lakien rakenteessa, sisällössä kuin nimissäkin.<sup>455</sup> Myös paikallisella (kuntien) tasolla on ympäristönsuojelua ja -käyttöä ohjaavaa sääntelyä.<sup>456</sup> Edelleen ympäristölainsäädännön kokonaisuutta täsmentää suuri määrä alemman asteista sääntelyä. Lopputulemana ympäristölainsäädännön kokonaisuus Saksassa on varsin monipolvinen ja osavaltioittain vaihteleva kokonaisuus, jossa myös vastuuperusteet ja rakenteet ovat monimuotoisia. Saksassa liittovaltion tasoisen ympäristölainsäädännön osuus ja merkitys kuitenkin korostuu, kun taas osavaltioiden lainsäädäntövallan merkitys on vähäisempi.<sup>457</sup> Seuraavassa ympäristölainsäädännön vastuuperusteita tarkastellaan täten liittovaltion sääntelytasolla.

Saksassa pilaantumisvaikutuksia koskevan liittovaltion immissiosuojalain (*Bundes-Immissionsschutzgesetz*, BImSchG) tarkoituksena on suojata ihmisiä, eläimiä, kasveja ja muita esineitä sekä maaperää, vesiä, ilmakehää ja kulttuuriarvoja vahingollisilta ympäristövaikutuksilta ja ehkäistä niiden syntyminen (1 §). Tavoitesäännöksessä ilmaistaan myös lain ennalta ehkäisevä tarkoitus: ympäristöhaittoja vähennetään ennakkollisin toimin ja pitkällä tähtäimellä pyritään alentamaan vallitsevaa ympäristökuormitusta. BImSchG 5 §:ssä on säädetty yleisesti luvanvaraisten laitosten toiminnanharjoittajille kuuluvista velvollisuuksista (*Pflichten der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen*). Toimimisvelvollisen ”toiminnanharjoittajan” (*Betreiber*) käsitettä ei kuitenkaan suoraan laissa ole määritelty. Oikeuskirjallisuudessa toiminnanharjoittajana on pidetty sitä henkilöä, jolla on ratkaiseva päätäntävalta laitoksen sijaintiin, kuntoon ja toimintaan ja jolla yleensä on myös lakiin

454 Thomson Reuters Practical Law, Environmental law and practice in Germany: overview, internet-lähde (viitattu 31.7.2023) [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-501-6976?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-501-6976?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)

455 Jotkin osavaltioista suosivat keskusjohtoisempaa ympäristöhallintoa (kuten esimerkiksi Nordrhein-Westfalen), kun taas toisissa osavaltioissa on omaksuttu paikallisempi hallintorakenne (kuten Niedersachsen). Ks. Dirk Uwer & Moritz Rademacher, *The Environment and Climate Change Law Review: Germany*. 2023, internet-lähde (viitattu 25.7.2023, ks. alaviite 453).

456 Lexology – Environmental regulation in Germany, internet-lähde (viitattu 24.7.2023) [www.lexology.com/library/detail.aspx?g=25f03050-bfa1-4091-8368-10df2ae5388c](https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=25f03050-bfa1-4091-8368-10df2ae5388c)

457 Olaf Dilling & Wolfgang Köck, Germany. Teoksessa Emma Lees & Jorge E. Vinuales (toim.), *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*. Oxford University Press 2019, s. 190–211, 195.

perustuva tai tosiasiallinen määräysvalta laitokseen.<sup>458</sup> Toiminnanharjoittajien sääntely jakautuu luvanvaraisten toimintojen sekä lupaa edellyttämättömien toimintojen sääntelyyn, joissa molemmissa toiminnanharjoittajille on säädetty joukko ns. yleisiä velvollisuuksia. Toiminnanharjoittajille kuuluu muun muassa huolehtiminen siitä, ettei laitoksesta (*Anlagen*) tai laitosalueesta (*Anlagengrundstück*) aiheudu haitallisia ympäristövaikutuksia tai muita huomattavia haittoja ja merkittäviä häiriöitä yleisölle ja naapurustolle (*für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft*), että jätehuolto toteutetaan asianmukaisesti ja että laitosalue saatetaan asianmukaiseen kuntoon.

EU:n jätedirektiivi on Saksassa saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä jätteiden hallintaa ja käsittelyä koskevalla nk. kiertotaloutta toteuttavalla jätehuoltolailla (*Kreislaufwirtschaftsgesetz*, KrWG). KrWG 3 §:n 1 kohdassa jätteet (*Abfälle*) määritellään jätedirektiivin mukaisesti miksi tahansa aineeksi tai esineeksi, jonka sen haltija poistaa tai aikoo poistaa käytöstä taikka on velvollinen poistamaan käytöstä. Jätteen haltijalla (*Besitzer von Abfällen*) tarkoitetaan KrWG 3 §:n 9 kohdassa seläistä luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka tosiasiallisesti hallitsee jätettä (*jede natürliche oder juristische Person, die die tatsächliche Sachherrschaft über Abfälle hat*). Sen sijaan esimerkiksi kiinteistön haltijan määritelmää lain tarkoittamana mahdollisena vastuutahona KrWG ei sisällä. KrWG 15–16 §:ssä on säädetty jätehuollossa noudatettavasta menettelystä ja sitä tarkentavasta asetustasoisesta sääntelystä. Laissa viitataan myös toiminnanharjoittajille immissiosuojalaissa asetettuihin yleisiin jätehuoltoon koskeviin velvollisuuksiin (*Pflichten der Anlagenbetreiber*, KrWG 13 §). Jätteitä koskee edelleen runsas alemmanasteinen sääntely, josta maininnan arvoinen on erityisesti kaatopaikkoja koskeva asetustasoisuus (*Verordnung zur Vereinfachung des Deponierechts*). Kyseisessä, alun perin vuonna 2009 annetussa asetuksessa kaatopaikkaa pitäväksi toiminnanharjoittajaksi on määritelty luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jolla on oikeudellinen tai tosiasiallinen määräysvalta kaatopaikasta tai joka vastaa sen operatiivisesta hallinnoinnista (asetuksen 2 §:n 12 kohta).<sup>459</sup>

458 Ks. Achim Gräschus, *Altlasten in der Insolvenz – Verantwortlichkeit des Insolvenzverwalters und Problematik der Freigabe* (Diplomarbeit) 2004, s. 36 viitteineen. [pudi.lubw.de/detailseite/-/publication/35492](http://pudi.lubw.de/detailseite/-/publication/35492)

459 Saksaksi 27.4.2009 annetun asetuksen 2 §:n 12 kohdan mukainen määritelmä kuuluu ”Natürliche oder juristische Person, die die rechtliche oder tatsächliche Verfügungsgewalt über eine Deponie innehat oder die die Betriebsführung wahrnimmt”.

Konkurssitilanteita ajatellen kolmas keskeinen julkisoikeudellisen ympäristövastuun perustava säädös on edellä mainittu liittovaltion maaperänsuojelulaki (*Bundes-Bodenschutzgesetz*, BBodSchG). BBodSchG 4 §:n 1 kohdassa on säädetty yleinen velvollisuus toimia siten, ettei maaperälle aiheuteta merkittävän haitallisia vaikutuksia. BBodSchG 4 §:n 2 kohdassa säädetään kiinteistön omistajan ja tosiasiallisen haltijan toimimisvelvollisuudesta kiinteistöä uhkaavien haitallisten maaperämuutosten estämiseksi. Edelleen pykälän 3 kohdan mukaan haitallisen maaperämuutoksen aiheuttajan tai hänen seuraajansa, kiinteistön omistaja ja kiinteistön tosiasiallinen haltija ovat velvollisia kunnostamaan maaperän sekä sen johdosta pilaantuneen vesistön siten, ettei yksityisille tai yleisölle aiheudu vaaraa tai merkittävää haittaa.<sup>460</sup> BBodSchG 4 §:n 3 kohdan mukainen maaperän kunnostaminen käsittää niin puhdistustoimenpiteet kuin myös muut turvatoimenpiteet, joilla estetään pilaavien aineiden leviäminen pitkällä aikavälillä. Jos kunnostaminen tällä tavoin ei ole mahdollista tai se on muutoin kohtuutonta (*nicht möglich oder unzumutbar*), on vastuullisen ryhdyttävä muihin soveltuviin haittavaikutuksia rajoittaviin toimenpiteisiin. BBodSchG 4 §:n 4 kohdan mukaisesti alueen tulevat käyttötarpeet tulee ottaa huomioon kunnostamistavoitteen asettamisessa. BBodSchG 4 §:n 5 ja 6 kohdissa on lisäksi tiettyjä erityissäännöksiä sellaisille alueille, joissa maaperän pilaantuminen on aiheutunut ennen 1.3.1999.<sup>461</sup>

EU:n ympäristövastuudirektiivi (YVD) on Saksassa pantu täytäntöön liittovaltion tasoisella erityissäädöksellä (*Umweltschadensgesetz*, USchadG), jonka rakenne noudattelee pitkälti ympäristövastuudirektiiviä. USchadG on tarkoitettu yleissäädökseksi, jolla kaikkia direktiivin vastuujärjestelmän piiriin kuuluvia suojelukohteita koskevat säännökset on saatettu Saksan lainsäädäntöön. Näitä säännöksiä on täydennetty vesille aiheutuvia vahinkoja koskevalla WHG:n 90 §:n erityissäännöksillä sekä suojeluille lajeille ja luontotyypeille aiheutuvia vahinkoja koskevalla BNatSchG:n 21 a §:n erityissäännöksillä. YVD 2.6 artiklasta poiketen saksalainen täytäntöönpanosäädös ei sisällä toiminnanharjoittajan (*Betreiber*) määrittämää, vaan USchadG 2 §:n 3 kohdassa viitataan ennemminkin ”vastuutahoon” (*Verantwortlicher*). Määrittelyn tarkoittama vastuutaho on luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka harjoittaa ammattimaista toimintaa tai päättää siitä,

460 Ks. Thomson Reuters Practical Law, Environmental law and practice in Germany: overview, internet-lähde (viitattu 31.7.2023) [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-501-6976?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-501-6976?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true); Environment & Climate Change Laws and Regulations Germany 2023, internet-lähde (viitattu 31.7.2023) [iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/germany](https://iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/germany)

461 Ks. Thomson Reuters Practical Law, Environmental law and practice in Germany: overview, internet-lähde (viitattu 31.7.2023, ks. alaviite 460)

mukaan luettuna tällaista toimintaa koskevan luvan tai lisenssin haltija tai henkilö, joka ilmoittaa tällaisesta toiminnasta, ja joka on näin suoraan aiheuttanut laissa tarkoitetun ympäristövahingon tai tällaisen vahingon välittömän uhan.<sup>462</sup> USchadG 4–5 §:ssä on säädetty vastuutahon direktiiviin perustuvasta velvollisuudesta ympäristövahinkojen ehkäisemiseen ja korjaamiseen.<sup>463</sup>

Saksassa toimivaltaisilla viranomaisilla on käytössään kattavasti valvontakeinoja hallinto-oikeudellisen ympäristövastuun toteuttamiseen.<sup>464</sup> Valvontakeinoista säädetään ympäristölaeissa sekä myös liittovaltion viranomaisten osalta nk. hallinnollista toimeenpanoa koskevassa laissa (*Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, VwVG*).<sup>465</sup> Toimivaltaiset ympäristöhallinnon viranomaiset voivat antaa määräyksiä, jotka voidaan asettaa täytäntöön pantaviksi muutoksenhausta huolimatta. Eri ympäristölakien nojalla viranomainen voi määrätä vastuutahon täyttämään lakisääteisen vastuunsa sillä uhalla, että viranomainen itse suorittaa tai teettää tarvittavat toimenpiteet vastuutahon kustannuksella (*Ersatzvornahme*).<sup>466</sup> Hallinnollisten pakkokeinojen käyttöä ohjaavat kuitenkin kauttaaltaan kohtuullisuuden ja suhteellisuuden vaatimukset.<sup>467</sup>

Saksassa ympäristöasioita koskevat kolmansien osallistumis- ja vireillepanomahdollisuudet näyttävät verraten hajanaisina. Yksityistahojen osalta muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuteen sovelletaan hallintotuomioistuinmenettelystä annettua lakia (*Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO*), kun taas ympäristönsuojelujärjestöjen

462 Kansallisen lain määritelmän loppuosaan sisältyvä ”suoraa aiheuttamista” koskeva tarkennus (*dadurch unmittelbar einen Umweltschaden oder die unmittelbare Gefahr eines solchen Schadens verursacht hat*) on YVD 2.6 artiklan sanamuotoihin nähden ylimääräinen.

463 Yleisesti ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanosta Saksassa ks. Malte Petersen, German Environmental Liability Law and the Implementation of the Environmental Liability Directive. Ympäristöjuridiikka 1/2010 s. 21–41. [www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/73160002.pdf](http://www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/73160002.pdf)

464 Ks. John A Barrett, Environmental Issues in Insolvency Proceedings. Kluwer Law International, 1998, s. 120-124.

465 Umweltbundesamt, A Guide to Environmental Administration in Germany 2019, s. 72–73. [www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/190722\\_uba\\_lf\\_environadmin\\_21x21\\_bf.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/190722_uba_lf_environadmin_21x21_bf.pdf)

466 Umweltbundesamt, A Guide to Environmental Administration in Germany 2019, s. 72–73 [www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/190722\\_uba\\_lf\\_environadmin\\_21x21\\_bf.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/190722_uba_lf_environadmin_21x21_bf.pdf); Hankkeessa tehtyyn tutkimuskyselyyn Leipzigin yliopistosta (Ernst-Jaeger-Institut für Unternehmenssanierung und Insolvenzrecht) 30.8.2023 saadut vastaukset.

467 Umweltbundesamt, A Guide to Environmental Administration in Germany 2019, s. 72-73. (ks. alaviite 466)

muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta on erityissääntelyä sekä liittovaltion lainsäädännöstä (*Bundesrecht*) että osavaltioiden lainsäädännössä (*Landesrecht*). Tässä järjestelyssä yksityistahoilla (luonnollisilla ja oikeushenkilöillä) on asiavaltaisuus tuomioistuimessa vain heidän ”omien oikeuksiensa” (*subjektiv öffentliches Recht*, kuten terveys tai omaisuus) loukkaamisen perusteella (ks. VwGO:n 42 §:n 2 momentti). Saksan hallintolainkäytössä yksityisten asiavaltuutta on tulkittu perinteisesti verraten tiukasti myös ympäristöasioissa. Saksassa ”vain” ympäristöä yleisenä etuna suojaamaan pyrkivät vireillepano- ja muutoksenhakuloitteet onkin varsin tyypillisesti jätetty tutkimatta asiavaltuuden puuttumisen vuoksi.<sup>468</sup>

Saksassa muutoksenhaku julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskevissa asioissa tapahtuu hallintotuomioistuimissa. Tällöin ensiasteen tuomioistuin on yleensä paikallinen hallintotuomioistuin (*Verwaltungsgericht*, VG), ja useimmissa tapauksissa tuomioista voidaan valittaa ylempiin hallintotuomioistuimiin (osavaltiosta riippuen *Oberverwaltungsgericht*, OVG tai *Verwaltungsgerichtshof*, VGH). Ylimpänä tuomioistuimena toimii liittovaltion korkein hallinto-oikeus (*Bundesverwaltungsgericht*, BVerfG).<sup>469</sup>

## 6.2 Julkisoikeudellinen ympäristövastuu konkurssitilanteissa

### 6.2.1 Lähtökohdat

Selvityksessä kartoitetusta Saksan konkurssi- ja ympäristölainsäädännöstä ei ole tunnistettu sellaisia laintasoisia sääntelyratkaisuja, joiden tarkoituksena nimenomaisesti olisi määrittää konkurssipesälle kuuluva julkisoikeudellinen ympäristövastuu. Selvityksen perusteella pesänhoitajalle ei myöskään ole säädetty nimenomaista velvollisuutta ilmoittaa konkurssin alkamisesta ympäristöviranomaisille.<sup>470</sup> Laintasoisien sääntelyratkaisujen sijaan julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden (toimimisvelvollisuuden ja kustannuskorvausvastuun) kohtelu on tarkentunut pitkälti oikeuskäytännössä, erityisesti liittovaltion korkeimman hallinto-oikeuden (*Bundesverwaltungsgericht*, BVerfG) linjauksissa. Myös alemmanasteista

468 European Justice, Access to justice in environmental matters – Germany, internet-lähde (viitattu 1.8.2023) [e-justice.europa.eu/300/EN/access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters?GERMANY&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1](https://e-justice.europa.eu/300/EN/access_to_justice_in_environmental_matters?GERMANY&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1)

469 Ks. Dilling & Köck 2019, s. 209.

470 Hankkeessa tehtyyn tutkimuskyselyyn Leipzigin yliopistosta (Ernst-Jaeger-Institut für Unternehmenssanierung und Insolvenzrecht) 30.8.2023 saadut vastaukset.



osavaltioiden hallintotuomioistuinten oikeuskäytäntöä on paljon, mutta tehdyn selvityksen valossa ratkaisut eivät välttämättä muodosta aivan yhdenmukaista kokonaisuutta. Seuraavassa tarkastelussa keskitytäänkin erityisesti keskeiseen BVerfG:n oikeuskäytäntöön. Näissä ratkaisuissa pesänhoitajalle on voitu asettaa ympäristölakeihin perustuva toimimisvelvollisuus, mutta samalla oikeuskäytännössä on tunnustettu myös pesänhoitajan mahdollisuus luopua omaisuudesta.

## 6.2.2 Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen

Selvityksen perusteella lähtökohtana Saksassa on, että pesänhoitaja vastaa velallisen toimintaan liittyvien julkisoikeudellisten velvoitteiden, myös soveltuvien ympäristövelvoitteiden, noudattamisesta konkurssimenettelyn aikana.<sup>471</sup> Saksassa pesänhoitajan (*Insolvenzverwalter*) asema on siis keskeinen, ja nimenomaan pesänhoitajalle on asetettu sellaisia julkisoikeudellisia velvoitteita, jotka suomalaisessa oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa on hahmotettu ennemminkin konkurssipesän vastuuksi (esimerkiksi velvollisuus jätehuollon järjestämiseen).<sup>472</sup> Pesänhoitajalle kuuluva julkisoikeudellinen toimimisvelvollisuus kytkeytyy kuitenkin hänen asemaansa konkurssipesän edustajana, ja rajautuu enintään siihen määrään asti, mihin konkurssipesän varat riittävät.<sup>473</sup> Tässä mielessä selvityksessä ei ole tunnistettu erityistä eroa suomalaiseen lähestymistapaan julkisoikeudellisten ympäristövelvoitteiden kohtelun osalta.

Saksassa pesänhoitajalla nähdyn toimimisvelvollisuuden taustalla on se seikka, että InsO 80 §:n nojalla konkurssimenettelyn alettua velallisen omaisuuden hallinta ja määräysvalta siirtyvät pesänhoitajalle. Konkurssin alkamisen jälkeen kaikki julkisoikeudelliset täytäntöönpano- ja hallintopakkoimet on niin ikään osoitettava konkurssivelallisen sijasta konkurssipesälle, jota pesänhoitaja edustaa. Saksassa pesänhoitajaa, eli käytännön tasolla konkurssipesää, voidaan lähtökohtaisesti pitää toimimisvelvollisena mm. immisiosuojalain, jätelain, vesilain sekä maaperänsuojelulain merkityksessä.<sup>474</sup> Eryistäytöntöönpanon kiellon ei ole katsottu soveltuvan tällaisen toimimisvelvollisuuden toimeenpanoon, sillä oikeuskäytännössä hallinnon valvontakeinoja käytettävää ympäristöviranomaista ei ole pidetty tässä

471 Lexology Getting the Deal Through, Restructuring & Insolvency – Germany 2023, s. 43.

472 Pesänhoitajan kannalta julkisoikeudellisten velvollisuuksien laiminlyönti voi joutua myös rikosoikeudelliseen vastuuseen, ks. Christiane Seidel & Michael Flitsch, Umweltrecht und Insolvenz – Aktuelle Entwicklungen. Deutsche Zeitschrift für Wirtschafts- und Insolvenzrecht 15(7) 2005, s. 278–282; ks. myös Barrett 1998, s. 124.

473 Oikeuskäytännöstä ks. jäljempänä kuvattava BVerfG 7 C 38.97, annettu 22.10.1998.

474 Lexology Getting the Deal Through, Restructuring & Insolvency – Germany 2023, s. 43.



suhteessa konkurssivelkojana. Näistä lähtökohdista ei kuitenkaan vielä seuraa, että pesänhoitajan olisi aina ryhdyttävä ympäristön kunnostamiseen pesän varoilla, vaan asiaa on arvioitu kulloinkin soveltuvan ympäristölainsäädännön valossa tapauskohtaisesti.

Oikeuskäytännössä pesänhoitajaa on pidetty ympäristölainsäädännön tarkoittamana toiminnanharjoittajana ensinnäkin silloin, kun tämän katsotaan jatkaneen velallisen luvanvaraista toimintaa. Tämä ilmenee ratkaisusta BVerfG 7 C 38.97:<sup>475</sup>

Asiassa oli kyse luvanvaraista toimintaa (alumiinisulattoa) harjoittaneesta yrityksestä, jonka varastohallissa oli säilytetty huomattavia määriä suodatinpölyä konkurssin alkaessa. Konkurssin alettua pesänhoitaja piti sulattamon toimintaa hetken käynnissä ja huolehti myös näin kertyneen suodatinpölyn käsittelystä. Kaksi kuukautta myöhemmin pesänhoitaja vuokrasi sulattamotoiminnan vastaperustetulle yhtiölle. Vuokrasopimus ei koskenut suodatinpölyn varastointihallia. Pesänhoitaja päätti luopua varastointihallista ja irtisanoi samalla hallin vuokrasopimuksen. BVerfG:n arvioitavana oli kysymys siitä, oliko pesänhoitajaa pidettävä asiassa laitoksen toiminnanharjoittajana (*Betreiberin der Anlage*), joka oli velvollinen huolehtimaan toiminnan lakkauttamisen jälkeen laitosalueella olevien jätteiden asianmukaisesta käsittelystä ja vaarattomaksi tekemisestä.

Ratkaisussa BVerfG katsoi, että alun perin laitoksen toiminnanharjoittaja oli ollut velallisyritys. Konkurssin alkamisen jälkeen kuitenkin pesänhoitaja oli (vaikkakin vain vähän aikaa) hoitanut laitoksen toimintaa ja huolehtinut siihen kuuluvista velvoitteista omaan lukuunsa ja omissa nimissään. Arvioituaan pesänhoitajan toimintaa kyseisessä tapauksessa BVerfG katsoi, että pesänhoitajan toimien perusteella tästä oli sittemmin tullut laissa tarkoitettu toiminnanharjoittaja. Pesänhoitaja oli täten velvollinen huolehtimaan laitosalueella olleiden jätteiden asianmukaisesta jätehuollosta pesän varoin.

Kyseisessä tapauksessa pesänhoitaja oli siis jatkanut laitoksen toimintaa (vaikkakin vain hetken) ja näin tullut myös ympäristölainsäädännön tarkoittamaksi toiminnanharjoittajaksi. Ratkaisussa ei kuitenkaan otettu kantaa siihen, pidetäänkö

---

475 BVerwG 7 C 38.97, annettu 22.10.1998.

pesänhoitajaa toiminnanharjoittajana automaattisesti silloinkin, kun vastuun perustava toiminta on jo päättynyt tai kun pesänhoitaja välittömästi päättää toiminnan tai sulkee laitoksen.<sup>476</sup>

Oikeuskirjallisuudessa *Gräschus* mukaan oikeuskäytännöstä olisi löydettävissä esimerkkejä myös siitä, että pesänhoitajan toimimisvelvollisuus koskee myös tilanteita, joissa velallisen toiminta päätetään välittömästi.<sup>477</sup> Tällöin kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi immissiosuojalain mukaiset toiminnan lopettamista koskevat velvoitteet, joiden kohde on ensisijaisesti laitoksen viimeinen toiminnanharjoittaja. Jos konkurssipesän pesänhoitaja katsottaisiin toiminnanharjoittajaksi myös siinä tapauksessa, että tämä lopettaa laitoksen toiminnan välittömästi, koskisivat nämä lopettamisvelvoitteet pesänhoitajaa. Näiltä osin *Gräschus* on kiinnittänyt huomiota siihen, että konkurssimenettelyssä päätös laitoksen käytöstä poistamisesta tehdään vasta ”raportointipäivänä” (*Berichtstermin*, joka vastaa Suomen järjestelmässä lähinnä pesäluettelon valmistumispäivää) tai sitä aiemmin vain velkojatoimikunnan päätöksellä, jos sellainen on asetettu (InsO 158.1 §). Samalla toiminnanharjoittajaseaman kannalta olennaista on tosiasiallinen laitosta koskeva määräysvalta, jonka pesänhoitaja saa konkurssimenettelyn alkamisen myötä ottaessaan haltuunsa kaikki konkurssipesään kuuluvat varat. Näin ollen jo konkurssimenettelyn aloittamisen myötä pesänhoitajasta tulisi *Gräschus* mukaan laitoksesta vastaava toiminnanharjoittaja.<sup>478</sup> Pesänhoitajan viimeinen toimi toiminnanharjoittajana olisi toiminnan välitön lopettaminen, joka edellä kuvatusti tapahtuu vasta myöhempänä raportointipäivänä. Pesänhoitaja ei näin voisi toiminnan välittömällä päättämällä välttyä toteuttamasta esimerkiksi mainittuja immissiosuojalain mukaisia laitoksen lopettamiseen liittyviä velvoitteita.<sup>479</sup>

BVerfG:n hiljattain antaman ratkaisun BVerwG 10 B 5.23 valossa näyttää kuitenkin siltä, ettei pesänhoitaja välttämättä olisi katsottavaksi toiminnanharjoittajaksi tilanteissa, joissa toiminta on tosiasiallisesti päättynyt tai se päätetään välittömästi

476 BVerwG, 22.10.1998 - 7 C 38.97, tuomion kohta 10. Sanatarkasti tuomistuin totesi; ”Dabei kann dahingestellt bleiben, ob ein Konkursverwalter nach § 6 Abs. 2 KO ohne weiteres in die Betreiberstellung einrückt, also auch dann, wenn er die Anlage sofort stilllegt; denn hier hat er sie kraft eigenen Rechts und im eigenen Namen fortgeführt, so daß er das Schmelzwerk bis zu dessen Verpachtung im immissionschutzrechtlichen Sinne betrieben hat”.

477 Achim Gräschus, Altlasten in der Insolvenz – Verantwortlichkeit des Insolvenzverwalters und Problematik der Freigabe (Diplomarbeit) 2004, s. 56, viitaten ratkaisuun OVG Lüneburg 07.01.1993 - 7 M 5684/92, NJW 1993. [pudi.lubw.de/detailseite/-/publication/35492](http://pudi.lubw.de/detailseite/-/publication/35492)

478 Gräschus 2004, s. 46. (ks. alaviite 477)

479 Gräschus 2004, s. 46 viitteineen. [pudi.lubw.de/detailseite/-/publication/35492](http://pudi.lubw.de/detailseite/-/publication/35492)

konkurssin alettua. Kyseisessä ratkaisussa BVerwG ei myöntänyt ympäristöviranomaiselle valituslupaa, vaan pysytti ylemmän hallintotuomioistuimen (VGH München) päätöksen:

Tapauksessa konkurssivelallinen oli ylläpitänyt kaatopaikkaa vuosina 1971–1992 kiinteistöllä, joka ei ollut velallisen omistuksessa. Velallisen konkurssiin asettamisen jälkeen ympäristöviranomaisena oli määrännyt konkurssipesän pesänhoitajan kunnostamaan kaatopaikka-alueen uhkasakon uhalla. Perusteena oli pesänhoitajan asema ympäristölainsäädännön mukaisena kaatopaikan pitäjänä (KrWG 3 §:n 27 kohta, kaatopaikkoja koskevan asetuksen 2 §:n 12 kohta). Ylempi hallintotuomioistuin katsoi kuitenkin, ettei pesänhoitajasta automaattisesti, yksin konkurssin alkamisen perusteella tule kaatopaikan pitäjää, vaan vastuun soveltumisen edellytyksiä on arvioitava kaatopaikkoja koskevan asetuksen valossa. Tuomioistuin katsoi, että kyseisen asetuksen mukaan jonkin tahon pitäminen kaatopaikkatoiminnan harjoittajana edellyttää, että tämä todella hoitaa kaatopaikkaa lain tarkoittamalla tavalla omissa nimissä, omaan lukuunsa ja omalla vastuullaan (*im eigenen Namen, für eigene Rechnung und unter eigener Verantwortung zu verstehen*). Tuomioistuimen mukaan kaatopaikan jälkihuoltovelvollisuus saattoi koskea pesänhoitajaa vain silloin, jos pesänhoitaja itse hoitaa tai on hoitanut kaatopaikkaa. Tuomioistuimen mukaan näin ei ole silloin, jos tämä sulkee kaatopaikan välittömästi konkurssin alkamisen jälkeen tai jos – kuten kyseisessä tapauksessa – kaatopaikka on jo suljettu konkurssin alkaessa.

Edellä kuvattujen BVerfG:n ratkaisujen valossa näyttäisi siis mahdolliselta myös se, ettei pesänhoitajaa, joka välittömästi päättää konkurssipesään kuuluvan laitoksen toiminnan ja pidättäytyy kaikista siihen kuuluvista toimenpiteistä, pidetä ympäristölainsäädännön tarkoittamana toiminnanharjoittajana. Näissäkään tilanteissa seurauksena ei kuitenkaan välttämättä olisi se, ettei pesänhoitaja voisi olla ympäristölainsäädännön nojalla toimimisvelvollinen, sillä toiminnan harjoittamiseen perustuvan vastuun ohella pesänhoitaja voi olla myös ns. hallintaan perustuvassa vastuussa. Tällainen hallintaperusteinen vastuu pesänhoitajalle (ja käytännössä konkurssipesälle) on voinut syntyä esimerkiksi konkurssipesän hallussa olevien vaarallisten aineiden perusteella. Keskeinen BVerwG:n ratkaisu näiltä osin on 11 C 9.97<sup>480</sup>. Asiassa BVerwG hylkäsi pesänhoitajan valituksen ja pysytti ylemmän hallintotuomioistuimen (OVG Greifswald) päätöksen:

---

480 BVerwG 11 C 9.97, annettu 10.2.1999.

Tapauksessa konkurssiin asetettu yritys oli toiminut rakennustoimialalla ja varastoinut muun muassa öljyaineita toimitiloissaan, jotka sijaittivat juomavesikäyttöön luokitellulla pohjavesialueella. Konkurssin alettua yrityksen tiloissa havaittiin öljyvahinko, joka korjattiin pikaisesti. Tarkemmat maaperätutkimukset paljastivat kuitenkin lisää pilaantumista, josta aiheutui myös pohjaveden pilaantumisen riski. Ympäristöviranomainen määräsi pesänhoitajan huolehtimaan alueella sijaitsevan öljyvaraston ja sen perustusten purkamisesta sekä pilaantuneen maaperän kunnostamisesta sillä uhalla, että muussa tapauksessa toimenpiteet teetetään konkurssipesän kustannuksella. Määräykset perustuivat liittovaltion vesilakiin ja osavaltion vesilainsäädäntöön, joissa kiellettiin pohjaveden pilaaminen. Ylemmän hallintotuomioistuimen tavoin BVerwG katsoi, että velvoitteet kytkeytyvät konkurssipesän hallussa olevista toimitiloista pohjavedelle aiheutuvaan vaaraan ja että pesänhoitaja oli täten velvollinen huolehtimaan vaaran asianmukaisesta poistamisesta pesän varoja käyttäen.

Yksittäisenä esimerkkinä uudemmasta oikeuskäytännöstä, jossa konkurssipesän vastuu on näyttäytynyt hallintaperusteisena, on Saksi-Anhaltin ylemmän hallintotuomioistuimen (OVG) ratkaisu 16.10.2012 2M 149/12<sup>481</sup> (pesänhoitajan valitus hylätty):

Tapauksessa oli kysymys olosuhteista, joissa kaivostoimintaa harjoittanut yritys oli asetettu konkurssiin ja joissa ympäristöviranomainen oli velvoittanut pesänhoitajan huolehtimaan kaivoksen seinämien vakaudesta. Määräyksen perustana ympäristöviranomainen oli viitannut moninasiin kaivosalueesta aiheutuviin riskeihin ympäristölle, vesistöille ja ihmisten terveydelle. Tuomioistuin hylkäsi pesänhoitajan määräystä koskevan valituksen. Tuomioistuin perusti ratkaisunsa maaperänsuojelulakiin (BBodSchG), jonka 4 §:n 2–3 kohdan mukaiset pilaantumisen ehkäisemis- ja puhdistamisvelvoitteet koskevat myös alueeseen tosiasiallisesti määräysvaltaa käyttävää tahoa (*Inhaber der tatsächlichen Gewalt*).

Näissä tilanteissa pesänhoitajan vastuu vesien- ja maaperäsuojelunsäätelyn nojalla syntyi jo pesänhoitajan konkurssiomaisuuteen käyttämän määräysvallan perusteella. Erona ensiksi mainittuihin ns. toiminnan harjoittamista sisältäviin tapauksiin on, että tällainen hallintaperusteinen vastuu ei edellyttänyt pesänhoitajalta mitään varsinaisia toiminnan harjoittamiseksi katsottavia toimenpiteitä. Selvityksen

---

481 OVG Saksi-Anhalt 2 M 149/12, annettu 16.10.2012. [openjur.de/u/2228270.html](https://openjur.de/u/2228270.html)

perusteella vastaavan tyyppinen, jonkin omaisuuserän hallintaan perustuva vastuu voisi syntyä pesänhoitajalle (ja konkurssipesälle) myös esimerkiksi edellä kuvatus jätelain (KrWG) tarkoittamana jätteen tai vaarallisen jätteen haltijana.<sup>482</sup>

Tätä taustaa vasten näyttää siltä, että Saksassa pesänhoitajan ja konkurssipesän toimimisvelvollisuutta arvioidaan kulloinkin soveltuvien ympäristölakien erityyppisten vastuuperusteiden mukaisesti. Konkurssilainsäädännön näkökulmasta huomionarvoista on, että ympäristölainsäädännön perusteella näin syntyvän vastuun osalta ympäristöhaitan aiheutumisen ajankohdalle suhteessa konkurssin alkamiseen ei ole annettu ratkaisevaa merkitystä.<sup>483</sup> Määräävää ei ole ollut se, onko ympäristöhaitta aiheutunut ennen konkurssin alkamista vai sen jälkeen, vaan se, mitä ympäristölakien valossa kulloinkin voidaan ymmärtää vastuun perustaksi. Selvityksen perusteella pesänhoitajan vastuun aineellisoikeudelliseen sisältöön ei ole tehty mitään erityisiä konkurssista johtuvia rajoituksia.<sup>484</sup> Kuten jäljempänä ilmenee, on ympäristö- ja konkurssilainsäädännön tavoitteita kuitenkin oikeuskäytännössä tasapainotettu mahdollistamalla tietynlainen omaisuuden ”hylkääminen” osana konkurssia.

Silloin kun konkurssipesällä ja pesänhoitajalla on ympäristölainsäädännön perusteella toimimisvelvollisuus, on velvollisuuden täyttämiseen liittyviä kustannuksia pidetty oikeuskäytännössä pesän massavelkana.<sup>485</sup> InsO 55.1 §:n 1 kohdan mukaan massavelkoihin kuuluvat konkurssimenettelystä aiheutuneiden kulujen ohella myös ne kulut, jotka perustuvat pesänhoitajan toimintaan tai aiheutuvat muuten konkurssipesään kuuluvan omaisuuden hallinnosta, luovuttamisesta tai jakamisesta. Pesänhoitaja konkurssipesän edustajana voi kuitenkin maksaa toimimisvelvollisuuden täyttämisen kustannuksia (ja näin huolehtia myös ympäristövelvoitteiden täyttämisestä) enintään siihen määrään asti, mihin konkurssipesän varat riittävät.<sup>486</sup> Jos konkurssipesässä ei ole velvoitteiden täyttämiseen tarvittavia varoja (*Masseunzulänglichkeit*), maksukyvyttömyysmenettely

482 Hankkeessa tehtyyn tutkimuskyselyyn Leipzigin yliopistosta (Ernst-Jaeger-Institut für Unternehmenssanierung und Insolvenzrecht) 30.8.2023 saadut vastaukset.

483 Hankkeessa tehtyyn tutkimuskyselyyn Leipzigin yliopistosta (Ernst-Jaeger-Institut für Unternehmenssanierung und Insolvenzrecht) 30.8.2023 saadut vastaukset.

484 Näin on todettu myös hankkeessa tehtyyn tutkimuskyselyyn Leipzigin yliopistosta (Ernst-Jaeger-Institut für Unternehmenssanierung und Insolvenzrecht) 30.8.2023 saaduissa vastauksissa.

485 Ks. esim. edellä kuvattu BVerwG:n ratkaisu 7 C 38.97, annettu 22.10.1998.

486 Ks. BVerwG:n ratkaisu 7 C 38.97, annettu 22.10.1998.

päätetään. Näissä tilanteissa ympäristövelvoitteiden täyttäminen jää velallisen taakaksi, ja viime kädessä ympäristön kunnostamisesta tai esimerkiksi jätehuollon järjestämisestä on huolehdittava ympäristöviranomaisten toimesta julkisin varoin.<sup>487</sup>

### 6.2.3 Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu

Silloin kun pesänhoitajalla konkurssin alettua on edellä kuvattu julkisoikeudellinen ympäristölainsäädännössä asetettu toimimisvelvollisuus, on tämän velvollisuuden täyttämistä aiheutuvia kustannuksia (kustannusvastuuta) käsitelty Saksassa edellä kuvatuin tavoin pesän massavelkana. Tähän pesänhoitajan ja konkurssipesän velvollisuuteen liittyy myös vastuu viranomaiselle teettämisestä konkurssin alkamisen jälkeen aiheutuneista kustannuksista.<sup>488</sup> Poikkeuksen tähän tuo kuitenkin pesänhoitajan mahdollisuus luopua omaisuudesta (*Freigabe*), jota kuvataan tarkemmin seuraavassa luvussa.

Muut kuin pesänhoitajan ja konkurssipesän toimimisvelvollisuuden täytäntöönpanosta aiheutuneet viranomaisen saatavat ovat lähtökohtaisesti konkurssisaatavia. Oikeuskirjallisuudessa on paikoin argumentoitu sen puolesta, että konkurssivelallisen laiminlyönnistä johtuville viranomaisen saataville tulisi säätää erityinen etuoikeus.<sup>489</sup> Nykymuodossaan Saksan insolvenssilaisissa ei kuitenkaan ole säädetty esimerkiksi ympäristöviranomaisen ennen konkurssia syntyneille kustannuksille (saataville) mitään erityistä etuoikeutta. Tällainen saatava on siis lähtökohtaisesti tavallista konkurssivelkaa.

### 6.2.4 Omaisuudesta luopuminen

Kuten edellä on kuvattu, Saksassa konkurssipesän (pesänhoitajan) julkisoikeudellinen ympäristövastuu toimimisvelvollisuutena ei ole välttämättä edellyttänyt pesänhoitajan jatkavan velallisen toimintaa konkurssioikeudellisessa mielessä. Konkurssin alettua pesänhoitajalla voi siis ainakin lähtökohtaisesti olla velvollisuus pesään kuuluvan omaisuuden kunnostamiseen, esimerkiksi maaperänsuojelulainojalla.

487 Hankkeessa tehtyyn tutkimuskyselyyn Leipzigin yliopistosta (Ernst-Jaeger-Institut für Unternehmenssanierung und Insolvenzrecht) 30.8.2023 saadut vastaukset.

488 Hankkeessa tehtyyn tutkimuskyselyyn Leipzigin yliopistosta (Ernst-Jaeger-Institut für Unternehmenssanierung und Insolvenzrecht) 30.8.2023 saadut vastaukset sekä yksityiseltä asiantuntijataholta (saksalainen asianajotoimisto) 4.9.2023 saadut vastaukset.

489 Barrett 1998, s. 126; Gräschus 2004, s. 40. [publi.lubw.de/detailseite/-/publication/35492](https://publi.lubw.de/detailseite/-/publication/35492)

Samalla Saksan oikeustila tunnistaa kuitenkin myös konkurssipesän mahdollisuuden nk. omaisuudesta luopumiseen (omaisuuden ”hylkäämiseen”) velallisen hyväksi (*Freigabe aus der Insolvenzmasse*). Tästä pesänhoitajan toimenpiteestä seuraa, että omaisuuserä ei enää kuulu konkurssimenettelyyn, vaan palautuu velallisen hallintaan. Omaisuuserä (esimerkiksi kiinteistö) ei siis muutu täysin ”isännättömäksi”:

Omaisuudesta luopumisen mahdollisuutta ja oikeusvaikutuksia suhteessa pesänhoitajan ympäristölakien mukaisiin velvollisuuksiin on tarkentanut erityisesti BVerfG:n ratkaisu 7 C 22.03<sup>490</sup>. Ratkaisussa BVerfG hyväksyi pesänhoitajan valituksen ja kumosi hallintotuomioistuimen pohjapäätöksen.

Tapauksessa oli kyse olosuhteista, joissa useita konkurssiin asetetun yrityksen kiinteistöjä oli tarkoitus myydä huutokaupalla. Kiinteistön hankkimista harkinnut kaupunki oli teettänyt kiinteistöillä maaperätutkimuksia, jotka osoittivat potentiaalisen maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen. Tämän seurauksena ympäristöviranomaisen oli antanut pesänhoitajalle määräyksen ryhtyä tarpeellisiin maaperän puhdistustoimiin. Tämä velvollisuus oli perustettu BBodSchG 4 §:n 3 kohdan mukaiseen alueen haltijan ja siihen tosiasiallista määräysvaltaa käyttävän tahon vastuuseen. Pesänhoitaja puolestaan oli ilmoittanut vapauttavansa kiinteistöt konkurssimenettelyn piiristä eli niin sanotusti luopuvansa tästä omaisuudesta.

Ratkaisun perusteluissa on kuvattu eri ministeriöiden (ympäristö-, luonnon-suojelu-, ydinturvallisuus- sekä oikeusministeriön) esittämiä näkökohtia omaisuudesta luopumisen sallimisen puolesta sekä vastaan. Omaisuudesta luopumista on arvioitu kattavasti ympäristö- että konkurssilainsäädännön tavoitteiden valossa, eri sääntelyjärjestelmien yhteensovittamisen näkökulmasta sekä myös sen valossa, olisiko omaisuudesta luopumisen salliminen ns. hyvän tavan vastaista (*sittenwidrig*).

Johtopäätöksenä BVerfG katsoi, että kyseissä tapauksessa konkurssipesällä oli sinänsä ollut BBodSchG 4 §:n 3 kohdan mukainen, tosiasialliseen määräysvaltaan perustunut vastuu pilaantuneen maaperän puhdistamisesta. Konkurssipesä oli kuitenkin voinut pätevästi luopua pilaantuneen alueen hallinnasta, mistä seurasi, ettei se enää ollut enää vastuussa kyseisen alueen puhdistamisesta. Tuomioistuimen mukaan omistuksesta luopuminen johti nimittäin siihen, että konkurssipesä menettää insolvenssioikeuden nojalla määräysvallan pilaantuneeseen kiinteistöön, jolloin myöskään BBodSchG 4 §:n 3 kohdan

490 BVerwG 7 C 22.03, annettu 23.9.2004. ECLI:DE:BVerwG:2004:230904U7C22.03.0.

mukainen vastuu ei tulisi kyseeseen. Tuomioistuin ei hyväksynyt väitettä, jonka mukaan kiinteistöjen hylkääminen olisi aina ristiriidassa yhteiskunnallisen edun kanssa tai olisi hyvän tavan vastaista. Toisaalta tuomioistuin korosti myös, että hylkääminen ei saisi johtaa julkisoikeudellisen vastuun perusteet-tomaan rajoittamiseen.

Kyseisessä ratkaisussa BVerfG siis katsoi, että maaperänsuojelulain nojalla syntynyt, pesän tosiasialliseen määräysvaltaan perustunut puhdistamisvastuu oli päättynyt, kun pesänhoitaja oli luopunut omaisuudesta. Tapauksen kaltaisissa olosuhteissa pesänhoitaja voi siis Saksassa vapautua käyttämästä pesän omaisuutta ympäristön kunnostamiseen.<sup>491</sup> Tällöin omaisuuden vallintaansa saanut velallinen on vastuussa omaisuuteensa kohdistuneen hoito- tai puhdistustoimenpiteistä aiheutuneista kustannuksista.<sup>492</sup>

Omaisuudesta luopumiselle on kuitenkin eräitä rajoituksia. Jos pesänhoitajan velvollisuuksien perustana on jonkinlainen toiminta / toiminnan harjoittaminen,<sup>493</sup> ei omaisuudesta luopumista ole lähtökohtaisesti voitu käyttää toimintavelvoitteista vapauttamalla tavalla.<sup>494</sup> Oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, ettei luopumista olisi enää mahdollista toteuttaa silloin, jos viranomaisen kunnostamiseen veloit-tava tai vastaava määräys on tullut lainvoimaiseksi. Syy erilaiselle kohtelulle näyt-täisi olevan vastuun erilaisessa perustassa: kun tällainen perusta on toiminnan harjoittaminen, ei pesänhoitaja voi käyttää omaisuudesta luopumista velvollisuuksistaan vapautumiseksi.<sup>495</sup> Sen sijaan kun pesänhoitajan toimimisvelvollisuuden perustana on omaisuuden hallinta, on katsottu, että tästä hallinnasta luopuminen voi myös vapauttaa pesänhoitajan (ja konkurssipesän) vastuusta.<sup>496</sup> Ratkaisevaa

491 Hankkeessa tehtyyn tutkimuskyselyyn Leipzigin yliopistosta (Ernst-Jaeger-Institut für Unternehmenssanierung und Insolvenzrecht) 30.8.2023 saadut sekä yksityiseltä asian-tuntijataholta (saksalainen asianajotoimisto) 4.9.2023 saadut vastaukset.

492 Hankkeessa tehtyyn tutkimuskyselyyn Leipzigin yliopistosta (Ernst-Jaeger-Institut für Unternehmenssanierung und Insolvenzrecht) 30.8.2023 saadut vastaukset.

493 Gräschus 2004, s. 64. [pudi.lubw.de/detailseite/-/publication/35492](http://pudi.lubw.de/detailseite/-/publication/35492)

494 Ks. edellä kuvattu ratkaisu 7 C 38.97, jossa pesänhoitaja katsottiin ympäristölainsäädän-nön tarkoittamaksi toiminnanharjoittajaksi siitäkin huolimatta, että pesänhoitaja sit-temmin ilmoittaisi luopuvansa omaisuudesta, jota ympäristöveloitteet koskevat.

495 Ks. VGH Baden-Württemberg 10 S 3127/11, annettu 17.4.2012; Immissions-schutzrechtliche Betreiberhaftung des Insolvenzverwalters, internet-lähde (viitattu 13.9.2023) [www.rechtslupe.de/verwaltungsrecht/umweltrecht/immissionsschutzrechtliche-betreiberhaftung-des-insolvenzverwalters-342118](http://www.rechtslupe.de/verwaltungsrecht/umweltrecht/immissionsschutzrechtliche-betreiberhaftung-des-insolvenzverwalters-342118)

496 Ks. Gräschus 2004, s. 57. (ks. alaviite 493)



lopputuloksen kannalta näyttäisi olevan se, että voidaanko konkurssipesällä katsoa olleen omaisuuteen pelkkä hallintaoikeus vai onko se ollut tosiasiallisena toimijana kiinteistöllä ennen luovutusta.

Kun pesänhoitaja on tehokkaasti luopunut omaisuuden hallinnasta, poistuu omaisuus konkurssimenettelyn piiristä ja palautuu takaisin velallisen hallintaan. Konkurssin takia velallinen ei kuitenkaan oletettavasti kykene täyttämään omaisuuteen kohdistuvia vastuitaan. Oikeuskäytännön valossa näyttäisi siltä, että näissä tilanteissa julkisoikeudellinen ympäristövastuu olisi voitu kohdentaa myös esimerkiksi kiinteistönhaltijaan asianmukaisen jätehuollon järjestämisestä vastaavana ”jätteen haltijana”. Tämä ilmenee ratkaisusta BVerwG 7 B 17.21.<sup>497</sup> Tosin on huomattava, että kyseisessä ratkaisussa kiinteistönhaltijoiden vastuuseen ei otettu kantaa nimenomaisesti, vaan mahdollinen vastuu ilmenee ratkaisun prosessiasetelmasta (BVerwG ei myöntänyt valituslupaa kiinteistönhaltijalle):

Tapauksessa kiinteistönhaltija oli vuokrannut kiinteistön yritykselle, jonka toimintaan kuului korvaavien polttoaineiden jalostaminen jätteistä. Kiinteistön vuokralaisena olleen yrityksen ajaututtua konkurssiin, ilmoitti pesänhoitaja, että yrityksen toimintaa ei jatketa ja että kiinteistöllä olevat jätteet vapautetaan konkurssipesästä (*Freigabe*). Ympäristöviranomaisen oli tämän seurauksena velvoittanut kiinteistönomistajan huolehtimaan kiinteistöllä jäljellä olevasta jätteestä, sillä perusteella, että kiinteistönomistaja oli KrWG:n (liittovaltion jätelaki) 3 § 9 kohdan mukaisesti pidettävä jätteen haltijana. Kiinteistönomistaja valitti kyseisestä päätöksestä vedoten siihen, että tiettyjä konkurssiin asetetun yrityksen toimihenkilöitä tulisi asiassa ennemmin pitää jätteen haltijoina.

BverwG ei kuitenkaan myöntänyt kiinteistönomistajalle valituslupaa sillä perusteella, että kyseinen tapaus ei täyttänyt ennakkoratkaisukynnystä. Perusteluissaan BverwG on todennut, että jätelain mukainen käsitys haltijuudesta on julkisoikeudellinen eikä täten samanlainen kuin yksityisoikeudessa, vaikkakin molemmissa lähtökohta on tosiasiallinen määräysvalta hallinnan kohteeseen, kuten jätteeseen. KrWG:ssä haltijakäsitteen tarkoituksena on kohdistaa jätettä ja asianmukaista jätehuoltoa koskeva vastuu. Kyseisessä tapauksessa konkurssivelallista yritystä oli täten pidettävänä jätteen haltijana eikä niinkään velallisyriksen toimihenkilöitä, jotka olivat toimineet yrityksen lukuun.

---

497 BVerwG 7 B 17.21, annettu 28.4.2022. ECLI:DE:BVerwG:2022:280422B7B17.21.0

Selvityksen perusteella sellaisissa olosuhteissa, joissa ympäristön kunnostamisvastuuta ei velallisen ohella voida kohdentaa mihinkään toiseen tahoon, vaikutaisi käytäntönä olevan se, että viranomaisen teettää alueella ympäristöongelman (kuten pilaantuneen maaperän) hoitamiseksi tarvittavat toimenpiteet kolmannella osapuolella. Viranomaisen saatava perustuu viranomaisen korvaavaan suoritukseen eli teettämistoimiin (*Ersatzvornahme*). Tällöin ympäristön kunnostaminen kustannetaan ensi vaiheessa julkisin varoin, ja viranomaisen voi vaatia kustannuksilleen suoritusta konkurssimenettelyssä. Viranomaisen teettämistoimenpiteet kohdistuvat sellaisiin toimiin, jotka velallisen olisi pitänyt täyttää, mutta jotka se on laiminlyönyt. Konkurssimenettelyssä toimien kustannuksia voidaan mahdollisesti käsitellä (eli niille voidaan vaatia suoritusta) konkurssivelkana. Jos viranomaisen ei vaadi kustannuksille suoritusta konkurssissa, eivät ne tule menettelyn piiriin, mutta säilyvät velallisen vastuina. Tosiasiassa velallisella ei kuitenkaan konkurssin vuoksi ole varoja vastata kustannuksista, joten käytännössä kustannukset jäävät tällöin pitkälti veronmaksajien kannettaviksi.<sup>498</sup>

Toisaalta on periaatteessa mahdollista, että ennen omaisuudesta ”luopumista” konkurssipesällä katsotaan olleen jonkinlainen velvollisuus omaisuudesta aiheutuvan ympäristöhaitan ehkäisyyn. Jos konkurssipesän pesänhoitaja on laiminlyönyt tällaisen velvoitteensa täyttämiseen, voi tarpeelliset toimet myöhemmin toteuttanut viranomaisen kohdistaa kustannuskorvausvaatimuksensa konkurssipesään. Näissä tilanteissa viranomaisen kustannuskorvausvaatimukset voisivat saada massavelan aseman.<sup>499</sup> Käytännössä tällaiset tilanteet lienevät harvinaisempia kuin ensiksi mainitut tilanteet, joissa viranomaiselle teettämisestä aiheutuvat kustannukset tulevat käsitellyiksi konkurssivelkana.<sup>500</sup>

Selvityksen perusteella ei ole ilmennyt, että Saksassa luopumisen instituutiota olisi rajattu vain esimerkiksi tietynlaisen omaisuuden hylkäämiseen. Edellä mainitun oikeustapauksen ja hankkeen yhteydessä tehtyyn tutkimuskyselyyn saatujen vastausten perusteella näyttäisikin siltä, että konkurssipesän luovuttama (eli velalliselle luovuttama) omaisuus voi olla myös jätettä. Konkurssipesän pesänhoitaja voinee siis joissakin tapauksissa ”luopua” myös pesän hallussa olevista jätteistä Saksassa. Hankkeen yhteydessä tehtyyn tutkimuskyselyyn saatujen vastausten valossa tällaisen tulkinnan taustalla on katsottu olevan se, että pesän toteuttama luopumistoimi

498 Hankkeessa tehtyyn tutkimuskyselyyn Leipzigin yliopistosta (Ernst-Jaeger-Institut für Unternehmenssanierung und Insolvenzrecht) 2.11.2023 saadut vastaukset.

499 Ks. Lexology Getting the Deal Through, Restructuring & Insolvency – Germany 2023, s. 43.

500 Hankkeessa tehtyyn tutkimuskyselyyn Leipzigin yliopistosta (Ernst-Jaeger-Institut für Unternehmenssanierung und Insolvenzrecht) 2.11.2023 saadut vastaukset.

ei siirrä (jäte)omaisuutta ns. omistajattomaan tilaan, vaan jätteestä vastuussa olevana tahona säilyy konkurssivelallinen, jonka hyväksi luopuminen toteutetaan. Luopumistoimen jälkeenkin konkurssivelallinen on siis jätteen omistaja ja haltija, jota esimerkiksi EU:n jätedirektiivin mukaiset velvollisuudet ja muut ympäristövelvoitteet sitovat. Saaduissa vastauksissa tämän on ikään kuin nähty palauttavan olosuhteet siihen tilanteeseen, joka on vallinnut ennen konkurssiin asettamista.<sup>501</sup> Siitä, miten yleisiä konkurssipesän toteuttamat luopumiset käytännössä ovat, ei kuitenkaan ole ollut saatavilla tarkempaa tietoa.

Sinänsä näin omaksuttua tulkintaa voidaan haastaa toteamalla, etteivät konkurssipesän toteuttaman omaisuudesta ”luopumisen” oikeusvaikutukset ongelmitta rinnastu niihin olosuhteisiin, jotka vallitsivat ennen konkurssin alkamista. Ennen konkurssia velallinen on hallinnut kaikkea omaisuuttaan, kun taas konkurssin alkamisen myötä hän on menettänyt tämän määräysvallan kokonaan. Tällöin yksittäisen (vähäarvoisen) omaisuuserän palauttaminen velalliselle ei palauta tilannetta ennen konkurssia vastaavaksi, sillä velallisella ei ole mitään muita omaisuuteensa aiemmin kuuluneita resursseja, jotka mahdollistaisivat velalliselle luovutetusta omaisuuserästä huolehtimisen. Tosiasiassa vähäarvoisen omaisuuden luovuttaminen takaisin velalliselle ei siis anna velalliselle todellisia mahdollisuuksia vastata tällaista omaisuutta koskevista toimintavelvoitteista. Käytännön kannalta on oletettavaa, että velallisen mahdollisuudet vastata jätteen asianmukaisesta käsittelystä ja jätehuollosta konkurssin aikana ja sen jälkeen ovatkin tosiasiassa hyvin rajatut.

## 6.2.5 Muut tukevat ohjaukset ja mekanismit (poliittiset, taloudelliset, oikeudelliset)

### Ympäristölainsäädännön mukaiset vakuudet

Konkurssitilanteissa ympäristövelvoitteiden kustannukset voidaan paikoin kattaa realisoimalla niitä varten asetettu ympäristölainsäädännön mukainen vakuus. Saksassa vakuus on EU:n ympäristödirektiiveihin pohjautuen asetettava muun muassa kaatopaikkatoiminnan jälkihoidon sekä kaivannaisjätealueiden jätehuollon järjestämisen kustannuksia varten. Esimerkiksi BImSchG 17 §:n 4a kohdan mukaisten jätteenkäsittelylaitosten tulee asettaa vakuus toimintaan liittyvän jätehuollon asianmukaiseksi varmistamiseksi.

<sup>501</sup> Hankkeessa tehtyyn tutkimuskyselyyn Leipzigin yliopistosta (Ernst-Jaeger-Institut für Unternehmenssanierung und Insolvenzrecht) 2.11.2023 saadut vastaukset.

## Ympäristölainsäädännössä nimetyt muut vastuutahot

Ympäristövelvoitteisiin varautumista ja niiden hoitamista konkurssitilanteissa on voitu edistää myös nimeämällä ympäristölainsäädännössä muita vastuutahoja. Saksassa erityisesti edellä kuvatussa maaperänsuojelulaissa (*Bundes-Bodenschutzgesetz*, BBodSchG) säädetään vastuusta vaarallisista maaperän muutoksista, maaperän historiallisesta ja epäillystä pilaantumisesta sekä maaperän pilaantumisen aiheuttamasta pohjaveden pilaantumisesta. Vastuu pilaantumisen ehkäisemisestä ja puhdistamisesta voi kohdistua pilaantumisen aiheuttajan ohella myös alueen omistajaan ja (tietyin edellytyksin) entiseen omistajaan sekä vuokralaiseen. Myös maan omistavan yhtiön osakkeenomistaja voi tiettyjen vilpillisyyttä osoittavien olosuhteiden (esimerkiksi yhtiön tarkoituksellinen alipääomitus) johdosta olla vastuussa.<sup>502</sup>

## Muut varautumisjärjestelmät

Saksassa on myös eräitä toimialakohtaisia järjestelmiä ympäristövastuun rahoittamiseen. Tyypillisesti niin kutsutut ympäristövahinko- ja vastuuvakuutukset ovat kataneet lähinnä perinteisiä yksityisoikeudellisia korvausvastuita, mutta jotkin niistä voivat kattaa myös ympäristölle itselleen aiheutuneita vahinkoja koskevan julkisoikeudellisen ehkäisemis- ja korjausvastuun kustannuksia. Saksassa tällainen järjestelmä on ollut vapaaehtoinen vakuutusjärjestelmä, joka on perustunut Saksan vakuutustoimijoiden yhdistyksen (GDV) suositukseen.<sup>503</sup> Myös kaivostoiminnasta aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseen on kaivosyhtiöiden toimesta perustettu erityinen kaivosvahinkorahasto (*Bergschadensausfallkasse*, BSAK), jonka säädöserusta on kaivoslaissa (BBergG).<sup>504</sup>

## 6.3 Oikeustilan kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat

Saksasta ei ole ilmennyt sellaisia virallisia lainsäädännön kehittämissuunnitelmia tai -hankkeita, joilla erityisesti pyrittäisiin selkiyttämään konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta.

502 Lexology, internet-lähde (viitattu 24.7.2023) [www.lexology.com/library/detail.aspx?g=25f03050-bfa1-4091-8368-10df2ae5388c](http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=25f03050-bfa1-4091-8368-10df2ae5388c)

503 OECD, Liability for Environmental Damage in Eastern Europe, Caucasus And Central Asia: Implementation of Good International Practices, s. 25-26.

504 Mineraali- ja kaivostoimialan yhdistyksen (Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e. V.) kotisivut (viitattu 31.7.2023). [v-r-b.de/bergschadensausfallkasse](http://v-r-b.de/bergschadensausfallkasse)

## 6.4 Kokoavia havaintoja

Selvityksen valossa konkurssi- ja ympäristölainsäädännön keskenään risteävät ja ristiriitaan asettuvat tavoitteet on Saksassa tunnustettu hyvinkin laajasti oikeuskirjallisuudessa sekä oikeus- ja hallintokäytännössä. Nimenomaista laintasoista sääntelyratkaisua, jolla pyrittäisiin määrittämään konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu, ei kuitenkaan ole toteutettu, vaan oikeustila on kehittynyt ennen kaikkea oikeuskäytännössä. Taulukko 6 kokoaa selvityksen keskeiset tulokset Saksasta.

Selvityksen perusteella peruseriaatteena Saksassa on, että konkurssin alettua ympäristölait soveltuvat ja velvoittavat pesänhoitajaa konkurssipesän edustajana. Niissä tilanteissa, joissa pesänhoitajalla on katsottu olevan toimimisvelvollisuus, ovat velvollisuuden täyttämisen ja täytäntöönpanon kustannuksia pidetty lähtökohtaisesti konkurssipesän massavelkana. Ympäristölainsäädännön mukaisen toimimisvelvollisuuden kohdentaminen pesänhoitajaan ja konkurssipesään on kuitenkin riippunut korostuneesti kulloinkin sovellettavaksi tulleesta ympäristölainsäädännön vastuuperusteesta. Saksassa voidaan nähdä tietynlainen pääpiirteittäinen ero yhtäältä velallisen omaisuuden hallintaan perustuvan toimimisvelvollisuuden välillä sekä toisaalta toiminnan harjoittamiseen perustuvan toimimisvelvollisuuden välillä. Oikeuskäytännössä pesänhoitajalla on ollut hallintaan perustuva toimimisvelvollisuus tilanteissa, joissa ympäristölainsäädäntö on edellyttänyt toimenpiteitä, kuten pilaantuneen maaperän puhdistamista. Pesänhoitajaa ei kuitenkaan ole katsottu esimerkiksi ympäristölaissa tarkoitetuksi kaatopaikan pitäjäksi (kaatopaikkatoiminnan harjoittajaksi) silloin, kun kaatopaikkatoiminnan operatiivinen vaihe on jo päättynyt ennen konkurssin alkua, eikä pesänhoitaja ole tehnyt mitään kaatopaikkatoiminnan jatkamiseksi katsottavia toimenpiteitä.

**Taulukko 6.** Selvityksen keskeiset tulokset Saksasta.**Lähtökohdat**

Konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta nimenomaisesti määrittävät sääntelyratkaisut	Ei ole, oikeustila kehittynyt pääasiassa oikeuskäytännössä.
Ympäristöviranomaisille ilmoittaminen	Ei erityistä ilmoitusvelvollisuutta esim. konkurssilaissa.

**Julkisoikeudellinen ympäristövastuu, kun velallisen liiketoimintaa ei jatketa**

Konkurssipesän toimimisvelvollisuuden soveltuminen	Soveltunut hallinnan perusteisesti tilanteissa, joissa ympäristölainsäädäntö on edellyttänyt toimenpiteitä (esimerkiksi pilaantuneen maaperän puhdistaminen ja ympäristöhaittojen ehkäisy).
Toimimisvelvollisuuteen liittyvä kustannusvastuu	Massavelkaa.
Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu	Pesälle kuuluvan toimimisvelvollisuuden osalta massavelkaa, muutoin tavallista konkurssivelkaa.

**Omaisuudesta luopuminen**

Liityntä ympäristövelvoitteiden käsitteilyn konkurssitilanteissa	Omaisuudesta luopumiseen on viitattu konkurssilaissa, oikeustila tarkentunut oikeuskäytännössä.
Käyttö sääntelykeinona	Omaisuudesta luopuminen voi vapauttaa konkurssipesän ympäristölainsäädännön mukaisesta hallintaperusteisesta ympäristövastuusta. Selvityksessä luopumiselle ei ole tunnistettu nimenomaisia rajoituksia.

**Muiden tukevien mekanismien käyttö**

Ympäristövakuudet	Kyllä
Laissa nimetyt muut (toissijaiset) vastuutahot	Kyllä
Toissijaiset vastuun rahoittamisen järjestelmät	Kyllä

Tällöin toimimisvelvollisuuden kannalta ratkaisevana on pidetty ennemminkin pesähoitajan tosiasiallista toimintaa, ei esimerkiksi EU:n kaatopaikkadirektiivin tavoitteita. Ylipäätään pesähoitajan toimimisvelvollisuutta koskevasta saksalaisesta oikeuskäytännöstä ei ole tunnistettu nimenomaisia viittauksia EU:n ympäristödirektiiveihin.

Saksalaisessa oikeuskäytännössä pesähoitajan toimimisvelvollisuutta on tasapainotettu erityisesti mahdollistamalla omaisuudesta luopuminen (*Freigabe*) siten, että pesähoitaja ja konkurssipesä voivat näin vapautua kyseistä omaisuutta koskevasta ympäristölainsäädännön mukaisesta vastuusta. Selvityksen perusteella omaisuudesta "luopumisen" instituutiota ei ole rajattu vain esimerkiksi tietynlaisen omaisuuden hylkäämiseen, vaan konkurssipesän (pesähoitajan) velalliselle luovuttama omaisuus näyttäisi voivan olla myös esimerkiksi jätettä. Tästä ei kuitenkaan vielä voine suoraan päätellä, että omaisuudesta luopuminen olisi hyväksyttävissä aivan rajoittamattomasti. Selvityksen perusteella esimerkiksi toiminnan harjoittamiseen perustuva konkurssipesän julkisoikeudellinen vastuu tai viranomaisen osoittaman täytäntöönpanomääräyksen lainvoimaisuus ovat voineet rajoittaa omaisuudesta luopumista. Olosuhteissa, joissa pesähoitaja on pätevästi luopunut omaisuudesta, on ympäristö kunnostettu (esimerkiksi maaperä puhdistettu) usein käytännössä viime kädessä julkisin varoin.

Selvityksessä Saksasta ei ole ilmennyt erityisiä lainsäädäntöhankkeita tai muita suunnitelmia, joilla oikeustilaa edellä kuvattujen seikkojen olisi tarkoitus muuttaa tai muutoin kehittää.

## **Liite 2 Lyhyet maakatsaukset**

**1 Iso-Britannia – lyhyt katsaus**

**2 Norja – lyhyt katsaus**

**3 Tanska – lyhyt katsaus**



# 1 Iso-Britannia – lyhyt katsaus

Tämä katsaus perustuu pääosin vastauksiin, jotka on saatu hankkeen yhteydessä tehtyyn tutkimuskyselyyn. Englannin ja Walesin osalta tietoja on saatu Cardiffin ja Liverpoolin yliopistosta ja Skotlannin osalta Leedsin yliopistosta.

## 1.1 Lähtökohdat

Iso-Britannian on *common law* -tyyppinen oikeusjärjestelmä, jonka erityispiirteitä on virallisen perustuslain puuttuminen ja lainsäädäntövallan osittainen delegointi (*devolution*) Englannille, Pohjois-Irlannille, Skotlannille ja Walesille. Skotlannissa *common law* -perinteeseen sekoittuu *civil law* -järjestelmän piirteitä, mikä osaltaan vaikuttaa sen lainsäädäntöratkaisuissa ja oikeuskäytännössä. Brexitin seurauksena Iso-Britannia ei ole ollut Euroopan unionin jäsenvaltio vuoden 2020 jälkeen, mikä osaltaan tulee vaikuttamaan maan lainsäädännön tulevaan kehitykseen. Ennen EU-eroa erityisesti Skotlannin konkurssitilanteita koskevassa oikeuskäytännössä on kuitenkin kiinnitetty huomiota EU:n ympäristödirektiiveistä seuraaviin velvoitteisiin.

Iso-Britanniassa insolvenssimenettelyjä koskeva laki on *UK Insolvency Act (1986)* (insolvenssilaki, "IA"), jota Skotlannin osalta täydentää myös *Insolvency (Scotland) Rules 1986 (IRS)* ja Englannin osalta *Insolvency (England and Wales) Rules 2016 (IREW)*. Kyseisissä täydentävissä asetuksissa säädetään muun muassa maksunsaanti-järjestyksistä. Lainsäädännön delegointi on konkurssimenettelyn osalta johtanut tiettyihin eroavaisuuksiin Skotlannin sekä Englannin ja Walesin välillä. Huomattavin ero on Englannin ja Walesin lainsäädännön mahdollistama omaisuudesta luopuminen, jota kuvataan jäljempänä.

Maksukyvyttömyydestä konkurssin edellytyksenä on säädetty IA 268 §:ssä. Säännöksen mukaan maksukyvyttömyytenä (tai todennäköisenä maksukyvyttömyytenä) pidetään sitä, että velallinen ei pysty maksamaan velkaansa kolmen viikon sisällä saatuaan kehotuksen sen maksamisesta tai että ulosotto tai siihen rinnastettava menettely ei tuota tulosta. Kyseinen maksukyvyttömyyden määritelmä täydentää IA 267.2 §:n mukaisia edellytyksiä velallisen asettamisesta konkurssiin velkojan hakemuksesta.

Iso-Britannian insolvenssilaisissa on tehty jaottelu konkurssivelkoihin (*unsecured debts*) ja nk. insolvenssimenettelyn kustannuksiin (*liquidation expenses*). Velkojien maksunsaantijärjestyksestä on säädetty tarkemmin alueellisesti. Esimerkiksi Skotlannissa maksunsaantijärjestys (IRS 4.66(1)) on jaettu viiteen eri kategoriaan. Ensimmäisellä sijalla ovat insolvenssimenettelyn kustannukset, joiden sisäisestä maksunsaantijärjestyksestä säädetään erikseen IRS 4.67:ssä. Insolvenssimenettelyn kustannusten jälkeen konkurssipesän varallisuus jaetaan seuraavassa järjestyksessä: 1) tietyt etusijaa nauttivat saatavat, 2) nk. tavalliset saatavat, joilla ei ole takausta tai etusijaa, 3) etusijaa nauttivien ja tavallisten saatavien korot, ja 4) lykätty saatavat (*postponed debt*).

Iso-Britanniassa ympäristölainsäädäntö rakentuu sektoreittain. Keskeinen ympäristönsuojelua koskeva laki on ympäristönsuojelulaki (*Environmental Protection Act 1990*), johon sisältyy muun muassa säännöksiä pilaantumisen estämisestä ja jätteiden hallinnasta sekä niihin liittyvistä toimintavelvoitteista. Ympäristönsuojelulakia täydentävät alemman asteiset asetukset, kuten ympäristölupa-asetus (*Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016*), jotka on annettu delegoidun lainsäädäntövallan perusteella.

## 1.2 Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen

Iso-Britannian konkurssilaki ei sisällä varsinaisia säännöksiä konkurssipesälle kuuluvasta toimimisvelvollisuudesta tai tällaisen velvollisuuden kohdentumisesta konkurssitilanteissa. Erityisesti Skotlannissa ympäristölainsäädännössä on kuitenkin eräitä konkurssipesän vastuuaseman perustavia laintasoisia säännöksiä sekä oikeuskäytännön linjauksia. Kaiken kaikkiaan erot Englannin ja Walesin sekä Skotlannin välillä ovat toimimisvelvollisuuden kohdentumisen osalta huomattavia. Täten niitä käsitellään seuraavassa erikseen.

Englannissa konkurssipesälle ja pesänhoitajalle kuuluva toimimisvelvollisuus näyttyy osin tarkentumattomana, ja käytännössä ilmeisen suppeana. Esimerkiksi jätteiden hallintaa ja jätehuollon järjestämistä koskevassa sääntelyssä ei ole erityisesti konkurssipesää velvoittavia säännöksiä. Toisaalta konkurssipesää ei ole myöskään suljettu lain soveltamisalan (lain velvoittamien tahojen) ulkopuolelle. Selvityksen perusteella asiasta ei kuitenkaan ole nimenomaista oikeuskäytäntöä. Selvityksen yhteydessä saatujen vastausten mukaan on mahdollista ajatella, että konkurssipesä voisi pesänhoitajan toimien johdosta joutua ympäristönsuojelulain mukaiseen vastuuseen esimerkiksi maaperän pilaantumisesta konkurssipesään kuuluvalla kiinteistöllä. Tämä kuitenkin edellyttäisi, että pesänhoitajan katsottaisiin aiheuttaneen tai

tietoisesti sallineen maaperän pilaantumisen konkurssipesään kuuluvalla kiinteistöllä. Tällaisissa tilanteissa vastuu kohdistuisi konkurssipesään, ei pesänhoitajaan henkilökohtaisesti.

Sen sijaan esimerkiksi luvanhaltijana pesänhoitajan ja konkurssipesän toimimisvelvollisuus tulee Englannissa kyseeseen lähtökohtaisesti vain silloin, jos pesä päättää jatkaa velallisen toimintaa. Konkurssipesästä ei tällöinkään tule automaattisesti luvanhaltijaa, vaan sen on haettava luvan siirtämistä yhdessä maksukyvyttömän yhtiön kanssa toimivaltaiselta ympäristöviranomaiselta (*Environmental Agency*), joka tarkastaa ympäristölupa-asetuksen (*Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016*) mukaisten edellytysten täyttymisen konkurssipesän osalta. Kyseinen siirto voidaan evätä, mikäli konkurssipesä ei täytä luvan myöntämisen edellytyksiä.

Skotlannissa puolestaan konkurssipesälle kuuluvasta toimimisvelvollisuudesta on säädetty osin laintasoisesti ja toimimisvelvollisuus on vahvistettu myös oikeuskäytännössä. Skotlannissa vesiasetuksen (*Water Environment (Controlled Activities) (Scotland) Regulations 2011/209 (Scottish SI)*) 2(1) kohdan mukainen vastuuhenkilön (*responsible person*) määritelmä sisältää nimenomaisen viittauksen konkurssipesän pesänhoitajaan. Näin ollen pesänhoitajaksi ryhtyminen tekee kyseisestä henkilöstä lain tarkoittaman tahon, joka on vastuussa toimiluvan ehtojen noudattamisesta (*the person who is responsible for securing compliance with the terms of licence*). Vesiasetuksen 32(2) S:n mukaan toimivaltainen ympäristöviranomainen voi antaa vastuuhenkilölle tai toiminnanharjoittajalle (eli konkurssin aikana pesänhoitajalle) ilmoituksen, jossa täsmennetään muun muassa toimenpiteet, jotka kyseisen tahon on toteutettava ja joita viranomainen pitää tarpeellisina tai asianmukaisina luvan rikkomisen, vesiympäristöön kohdistuvien haitallisten vaikutusten

tai pohjaveteen suoraan tai epäsuorasti johdettavien päästöjen estämiseksi, lieventämiseksi tai korjaamiseksi. Pesänhoitaja on vesiasetuksen tarkoittama vastuu-taho konkurssipesän edustajana, eikä kyse ole siis pesänhoitajan henkilökohtaisesta vastuusta.<sup>505</sup>

Tämän lisäksi konkurssipesälle kuuluva toimimisvelvollisuus on vahvistettu oikeuskäytännössä erityisesti jätehuollon järjestämistä koskeneessa tapauksessa *Joint Liquidators of Doonin Plant Limited* [2018] CSOH 89 (*Outer House, Court of Session*). Tämän selvityksen kannalta kyseinen ratkaisu näyttäytyy erityisen kiinnostavana, sillä konkurssipesän jätehuoltovastuuta on perusteltu myös EU:n jätedirektiivin velvoitteilla. Ratkaisussa tuomioistuin otti kantaa myös toimimisvelvollisuuden täyttämisen kustannuksiin:

Ratkaisussa *Joint Liquidators of Doonin Plant Limited* [2018] CSOH 89 oli kyse olosuhteista, joissa jätteitä käsitellyt toiminnanharjoittaja oli toimiluvan menettämisen jälkeen jatkanut jätteiden säilyttämistä kiinteistöllä. Skotlannin ympäristöviranomaisen SEPA oli velvoittanut yrityksen poistamaan jätteet kiinteistöltä. Määräys perustui ympäristönsuojelulakin (*Environmental Protection Act, EPA, 59(1) §*), jolla Skotlannissa on osaltaan pantu täytäntöön EU:n jätedirektiivi. Toiminnanharjoittaja oli sittemmin asetettu konkurssiin vuonna 2015. Konkurssin alkamisen jälkeen SEPA oli velvoittanut pesänhoitajia uudella määräyksellä huolehtimaan jätteiden asianmukaisesta käsittelystä. Pesänhoitajat katsoivat, ettei jätehuolto kuulunut konkurssipesän vastuulle, sillä jäteongelma ja niitä koskeneet aiemmat viranomaismääräykset olivat ajalta ennen konkurssia eikä konkurssipesä ollut jatkanut velallisen toimintaa.

505 Vastaavasti ympäristönsuojelua koskevan asetuksen (Pollution Prevention and Control (Scotland) Regulations 2012/360 (Scottish SI)) 2(1) kohdassa 'toiminnanharjoittajalla' (operator) tarkoitetaan laitoksen tai liikkuvan laitoksen osalta henkilöä, jolla on 'määräysvalta laitoksen tai laitoksen toiminnassa'. Asetuksen 2(2) kohdan (b) alakohdassa säädetään, että jos laitos on lakannut toimimasta, laitoksen toiminnanharjoittajaksi katsotaan henkilö, jolla on hallussaan laitosta koskeva lupa. Selvityksen yhteydessä saatujen vastausten mukaan pesänhoitajan voitaisiin mahdollisesti katsoa pitävän hallussaan laitoksen lupaa (tai oikeammin pitävän sitä hallussaan yrityksen puolesta) tavalla, jonka perusteella pesänhoitajaa voitaisiin pitää lain tarkoittamana toiminnanharjoittajana. Tällöin toimivaltainen ympäristöviranomaisen voisi osoittaa pesänhoitajalle lain tarkoittamia täytäntöönpanomääräyksen (enforcement notice), jossa veloitetaan esimerkiksi laitosta koskevien lupaehtojen noudattamiseen tai muuhun laitoksesta aiheutuneen ympäristöhaitan poistamiseen. Selvityksen perusteella asiasta ei kuitenkaan ole tulkinnan nimenomaisesti vahvistavaa oikeuskäytäntöä.

Tapauksessa pesänhoitajat pyysivät tuomioistuimelta (*Court of Session (Outer House)*) selvennystä muun muassa siihen, olivatko pesänhoitajat velvollisia huolehtimaan yritykselle osoitettujen jätehuoltomääräysten noudattamisesta konkurssin aikana ja tuliko tällaisten toimenpiteiden kustannuksia pitää insolvenssimenettelyn kustannuksina (*liquidation expenses*), jotka tuli maksaa ennen konkurssivelkojen maksua. Tuomioistuin vastasi näihin molempiin kysymyksiin myöntävästi.

Ratkaisun perusteluissa on viitattu jätedirektiivin tarkoitukseen ja sen johdanto-osan kohdassa 26 ilmenevään aiheuttamisperiaatteeseen, jonka mukaan jätehuollon kustannuksista vastaa jätteen alkuperäinen tuottaja tai nykyinen tai aiempi jätteen haltija. Jätedirektiivin ja ympäristölainsäädännön tavoitteisiin tukeutuen tuomioistuin on katsonut, että velallisen yrityksen ympäristönsuojelulain mukaisista jätehuoltovelvoitteista on huolehdittava myös konkurssissa, sillä muunlainen ratkaisu johtaisi direktiivin vastaiseen lopputulemaan.

Myös jätehuoltoa koskevan viranomaismääräyksen täyttämistä aiheutuvien kustannusten asemaa on ratkaisussa arvioitu EU:n jätedirektiivin tarkoituksen ja sen tavoitteiden toteutumisen valossa. Näiltä osin ratkaisussa on todettu, että jätedirektiivin ja sen täytäntöönpanevan ympäristönsuojelulain tavoitteet huomioon ottaen lainsäätäjän on täytynyt pyrkiä siihen, että jätehuoltovelvollisuuden täyttämisen kustannukset ovat insolvenssimenettelyn kustannuksia. Ratkaisun perustelujen mukaan muunlainen tulkinta johtaisi nimittäin siihen, että aiheuttajat, joista tulee maksukyvyttömiä (*polluters who become insolvent*), välttyisivät monissa tapauksissa maksamasta aiheuttamiensa ympäristöhaittojen kustannuksia. Tämän lisäksi jätehuoltovelvoitteiden täyttämisen kustannukset koostuivat ”menoista, jotka [...] pesänhoitaja saattoi asianmukaisesti veloittaa tai jotka ovat aiheutuneet hänen suorittaessaan tehtäviään” (*”outlays properly chargeable or incurred by the [...] liquidator in carrying out his functions”*). Jätehuoltovelvoitteiden kustannuksia tuli näin pitää insolvenssimenettelyn kustannuksina, jotka maksetaan ennen muita velkoja.

Skotlannin oikeuskäytännössä konkurssipesällä on siis vahvistettu jätehuoltovelvollisuus tavalla, joka palautuu EU:n jätedirektiiviin sekä siinä ilmaistuun aiheuttamisperiaatteeseen. Tuomioistuimen mukaan toisenlainen tulkinta olisi mahdollistanut ympäristövastuun ja siten lain tavoitteiden kiertämisen. Kyseisessä päätöksessä lopputulemaa onkin perusteltu myös sillä, että toisenlainen tulkinta voisi Skotlannissa mahdollistaa sen, että yritys konkurssiin hakeutumalla voisi tehokkaasti välttää tälle kuuluvien jätehuoltovastuiden täyttämisen.

### 1.3 Viranomaisten kustannuskorvausvaatimusten kohtelu konkurssitilanteissa

Selvityksen perusteella oikeustila konkurssipesää koskevan toimimisvelvollisuuden osalta on siis erilainen yhtäältä Englannissa ja Walesissa sekä toisaalta Skotlannissa. Tämä heijastuu myös viranomaisen toteuttamien toimien kustannusten kohteluun (kustannuskorvausvastuun toteuttamiseen) konkurssissa.

Englannissa ja Walessa lähtökohtana on, että konkurssin alku keskeyttää (*stay/freeze*) kaikki yhtiöön kohdistuvat oikeustoimet mukaan lukien ympäristövastuiden toimeenpanoa koskevat menettelyt. Jos ympäristöviranomaisen haluaisi jatkaa menettelyä konkurssissa olevaa yritystä vastaan, olisi viranomaisen haettava tuomioistuimelta tämän keskeytyksen kumoamista, jotta menettelyä voitaisiin jatkaa. Selvityksen perusteella tämä koskee myös viranomaisen teettämisestä aiheutuneita kustannuksia ja niistä johtuvia kustannuskorvausvaatimuksia. Se, miten kustannuskorvausvaatimuksia käsiteltäisiin, mikäli ne hyväksytään, riippuu sovellettavasta ympäristölainsäädännöstä, sillä insolvenssilaisissa ei ole erillistä mainintaa kustannuskorvausvaatimusten asemasta konkurssimenettelyssä.

Saadun selvityksen perusteella kustannuskorvausvaatimukset voivat täten olla joko konkurssisaatavia tai konkurssimenettelyn kustannuksia (*liquidation expenses*). Massavelkana voidaan tapauskohtaisen arvioinnin jälkeen pitää esimerkiksi sellaista ympäristökaaren 2A osan mukaista kustannuskorvausvaatimusta, joka perustuu ympäristön pilaantumiseen konkurssimenettelyn aikana. Kustannuskorvausvaatimusten kohtelu näyttäisi selvityksen perusteella olevan hyvinkin pitkälti riippuvainen ympäristölainsäädännöstä ja siitä, miten vaatimusperusteen syntymisajankohta määritellään ympäristölainsäädännössä.

Erityisesti Englannissa ympäristöviranomaisen voi myös saada ympäristövastuulainsäädännön perusteella etusijaa teettämiskustannuksilleen. Ympäristökaaren 2A osan 78P(4) §:n mukaan ympäristöviranomaisen saa eräänlaisen legaalipantti-oikeuden aiheuttajan kiinteistöön, johon teettämiskustannukset ovat kohdistuneet. Edellytyksenä on kuitenkin se, että aiheuttajalle on annettu ympäristökaaren 78P(5) §:n mukainen tiedonanto (*charging notice*) asiasta ja että ympäristövahinko on ympäristökaaren 78P(3) § mukaisesti aiheutettu joko tahallaan tai tietoisesti sallittu. Mikäli edellytykset täyttyvät, nauttii viranomaisen ympäristökaaren 78P(11) § mukaan niistä pantinhaltijaoikeuksista, joista säädetään Englannin maakaareissa (*Law of Property Act 1925*). Asiassa on kuitenkin vielä otettava huomioon konkurssimenettelyn keskeyttävä vaikutus ympäristövastuiden toimeenpanoon. Käytännössä

tämä merkitsee sitä, että kyseinen legalipantti toiminnanharjoittajan omaisuuteen (operator's heritable property) vaatii näissä tapauksissa tuomioistuimen hyväksynnän.

Skotlannissa ympäristöviranomaisella ei ole Englannissa omaksutun kaltaista mahdollisuutta hakea kustannuskorvausvaatimustensa turvaksi panttioikeutta. Selvityksen perusteella tätä taustoittaa se, että 1990-luvulla Iso-Britannian parlamentti totesi, että kyseinen menettelytapa olisi ristiriidassa Skotlannin maakaaren kanssa. Asiasta on kuitenkin esitetty eriäviä mielipiteitä oikeuskirjallisuudessa.<sup>506</sup>

## 1.4 Omaisuudesta luopuminen

Englannissa konkurssipesällä on mahdollisuus luopua omaisuudesta insolvenssilain 178 §:n perusteella. Kyseisen pykälän mukaan pesänhoitajalla on toimivalta sanoutua irti (*disclaim*) niin kutsutusta "rasittavasta omaisuudesta" (*onerous property*). Tällainen rasittava omaisuus on määritelty siten (178 §:n 3 mom.), että siihen kuuluvat "ei voittoa tuottavat sopimukset ja yhtiön omaisuus, jota ei voida myydä tai on hankalasti myytävissä tai joka voi perustaa rahamääräisen suoritusvelvollisuuden tai velvollisuuden rasittavien toimenpiteiden suorittamiseen (*liability to pay money or perform any other onerous act*)."<sup>507</sup>

Omaisuudesta luopuminen ja sen suhde ympäristölainsäädäntöön on tarkentunut ensinnäkin valitustuomioistuimen ratkaisussa *Re Celtic Extraction Ltd (In Liquidation)* [2000] Ch 475, [2000] 2 WLR 991 (korkeimman oikeuden alla toimiva *Court of Appeal*). Tapauksessa tuomioistuin katsoi, että pesänhoitaja ja konkurssipesä saivat luopua konkurssipesään kuuluvasta jäteluvasta:

Tapauksessa oli kyse siitä, että ympäristöviranomaisen oli velvoittanut konkurssipesään noudattamaan jäteluvan ehtoja. Konkurssipesällä ei kuitenkaan ollut tähän tarvittavia varoja, mikä puolestaan johti siihen, että pesänhoitaja aikoi hylätä asianomaisen luvan ja siten sen velvoitteet "rasittavana" omaisuutena insolvenssilain 178 § perusteella. Ratkaisussa tuomioistuin katsoi, että konkurssipesä pystyi tehokkaasti luopumaan jäteluvasta ja sen tuomista velvoitteista. Tuomioistuin perusteli kantaansa sillä, että

506 Ks. Colin Mackie and Malcolm M Combe, 'Charges on Land for Environmental Liabilities: A Matter Of 'Priority' For Scotland' (2019) 31(1), *Journal of Environmental Law*, s. 83-108.

507 'Onerous' property is defined as including 'any unprofitable contract', and 'any other property of the company which is unsaleable or not readily saleable or is such that it may give rise to a liability to pay money or perform any other onerous act.'

ympäristölainsäädäntöä ei voida konstruoida tai hyödyntää siten, että kustannusvastuu voidaan aiheuttamisperiaatteen perusteella kohdistaa konkurssipesään. Tämän lisäksi tuomioistuin totesi, että ympäristölainsäädäntö on ristiriidassa sen yhteiskunnallisen tavoitteen kanssa, että velallisen varallisuus jaetaan yhdenvertaisesti velkojien kesken.

Toisessa, alemman oikeusasteen tuomioistuimen (*Chancery Court, High Court of Justice*) ratkaisussa *Environment Agency v Hillridge Ltd* [2004] Env LR 633, [2004] JPL 1258 on puolestaan katsottu, että pesänhoitajat olivat oikeutettuja luopumaan velallisyrietyksille kuuluneista jätehuoltoluvasta ja kaatopaikasta insolvenssilain 178 §:n nojalla. Selvityksen perusteella kaatopaikan omistusoikeus siirtyi kyseisessä tapauksessa lopulta kruunulle.

Skotlannissa puolestaan ei ole vastaavaa säännöstä tai oikeuskäytäntöä, joka oikeuttaisi pesänhoitajan insolvenssilain 178 §:n mukaiseen omaisuudesta luopumiseen. Skotlannissa keskeinen oikeustapaus näiltä osin on ratkaisu *Joint Liquidators of Scottish Coal v Scottish Environment Protection Agency* 2014 SC 372 (*Court of Session (Inner House, Second Division)*). Kyseisessä tapauksessa tuomioistuin katsoi, etteivät pesänhoitajat voineet vapautua ympäristölainsäädännön mukaisesta toimimisvelvollisuuden alaisesta omaisuudesta (kaivoksesta ja niitä koskevista ympäristöllisistä luvista luopumalla):

Ratkaisussa oli kyse olosuhteista, joissa alemmassa oikeusasteessa pesänhoitajat oli valtuutettu luopumaan (*abandon or otherwise disclaim*) pesään kuuluvasta kaivoksesta ja niitä koskevista Skotlannin vesiasetuksen mukaisista luvista. Tätä ratkaisua perusti osaltaan se, että lupavelvoitteiden noudattaminen olisi käytännössä tarkoittanut sitä, ettei velkojille olisi jäänyt konkurssissa jako-osuutta.

Valitustuomioistuin tuli kuitenkin toiseen lopputulemana ja katsoi, ettei pesänhoitajilla ollut tapauksessa oikeutta luopua omaisuudesta. Tuomioistuin lähti ratkaisussaan siitä, että omistusoikeus (esimerkiksi maahan) saattoi Skotlannissa päättyä vain tietyissä tilanteissa. Kun näihin erityistilanteisiin ei lukeutunut pesänhoitajan oikeus luopua omaisuudesta ja näin vapautua omaisuuden hallinnasta, säilyi velallisen yhtiön koko omaisuus pesään kuuluvana omaisuutena, jonka pesänhoitaja oli lain nojalla velvollinen ottamaan haltuunsa. Pesänhoitaja saattoi päättää olla realisoimatta tiettyä omaisuutta tai olla kykenemätön realisoimaan sitä. Tämä ei kuitenkaan tarkoittanut, että kyseinen omaisuus olisi erotettavissa velallisen muusta, konkurssipesän hallintaan kuuluvasta omaisuudesta.



Tältä pohjalta pesänhoitajan mahdollisuutta omaisuudesta luopumiseen tuli arvioida asianomaista omaisuutta koskevan lainsäädännön ja luvan ehtojen valossa. Kyseisessä ratkaisussa sovellettaviksi tulivat täten vesiasetus ja sen mukainen pesänhoitajan asema vastuuhenkilönä. Tästä seurauksena oli se, ettei pesänhoitaja voinut omaisuudesta luopumalla vapautua vesiasetuksen mukaisesta vastuuasemastaan.

Selvityksen perusteella edellä mainitusta ratkaisusta ei kuitenkaan seuraa, että omaisuudesta luopuminen olisi instituutiona täysin kategorisesti kielletty Skotlannissa, vaan tällainen toimi voisi teoreettisesti olla mahdollinen, jos jokin lain säännös ja/tai lupamääräykset sen sallisivat. Selvityksen perusteella tällaista sääntelyä ei kuitenkaan tällä hetkellä ole Skotlannissa toteutettu.

## 1.5 Yhteenveto ja oikeustilan kehittämisen suunnat

Iso-Britanniassa konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu on monimuotoinen kysymys delegoidun lainsäädäntövallan sekä alueellisten erojen takia. Selvityksen perusteella kysymystä on lähestytty hyvin eri tavoin yhtäältä Englannissa ja Walesissa sekä toisaalta Skotlannissa. Alueelliset erot toistuvat niin toimimisvelvollisuuden kohdentumisessa ja siihen liittyvässä kustannusten käsittelyssä kuin myös omaisuudesta luopumisen instituutiossa.

Englannissa ja Walesissa insolvenssilainsäädännön lähtökohdilla ja tavoitteilla näyttää konkurssitilanteissa olevan korkeampi asema suhteessa ympäristölainsäädäntöön. Tämä näkyy muun muassa pesänhoitajalle kuuluvien nimenomaisien toimimisvelvollisuuksien puuttumisena. Englannissa velkojien intressejä ja ympäristönsuojelupyrkimyksiä tasapainottaa kuitenkin viranomaisen mahdollisuus saada erityinen panttioikeus suojaaville teettämiskustannuksille. Englannissa pesänhoitaja voi lain nojalla myös luopua vähäarvoisesta, esimerkiksi ympäristövelvoitteiden rasittamasta omaisuudesta.

Sen sijaan Skotlannissa pesänhoitaja konkurssipesän edustajana on velvollinen huolehtimaan pesään kuuluvien jätteiden huollosta sekä myös eräiden ympäristölakien, erityisesti vesiasetuksen, mukainen toiminnanharjoittaja. Jätehuoltovastuun osalta konkurssipesää koskeva vastuu on perustettu EU:n jätedirektiiviin tavalla, joka muistuttaa myös Suomessa vallitsevaa oikeustilaa. Tämän toimimisvelvollisuuden täyttämisen kustannuksilla on oikeuskäytännössä vahvistettu asema konkurssimenettelyn kustannuksina, jotka maksetaan konkurssipesän varoista ensin. Skotlannissa konkurssipesällä ei ole tunnustettu oikeutta luopua omaisuudesta, eikä konkurssipesä täten voi lähtökohtaisesti vapautua vastuusta omaisuudesta luopumalla.

Saadun selvityksen perusteella Iso-Britanniassa ei ole vireillä lainsäädäntöhankkeita, jotka käsittelevät konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta, eikä vastaavia hankkeita myöskään ole alueiden delegoidun lainsäädäntövallan piirissä. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin tehty erinäisiä (muun muassa ympäristövakuuksien käytön lisäämistä sekä Skotlannissa legalipanttioikeutta koskevia) ehdotuksia oikeustilan kehittämiseksi.

## 2 Norja – lyhyt katsaus

Tämä katsaus perustuu pääosin hankkeen yhteydessä tehtyyn tutkimuskyselyyn saatuihin vastauksiin, jotka on toimittanut norjalainen asianajotoimisto. Tutkimuskyselyyn vastattaessa kyseinen taho on haastatellut myös kahta viranhaltijaa (Oslo ja Viken), jotka käsittelevät pesänhoitajilta tulevaa tietoa konkurssitilanteissa ilmenevistä ympäristöongelmista Norjassa.

### 2.1 Lähtökohdat

Norja on oikeusjärjestelmältään mannereurooppalainen (*civil law*) ja Norjan oikeusjärjestelmässä on paljon samankaltaisuuksia muiden pohjoismaiden kanssa. Norja, toisin kuin pohjoismaiden enemmistö, ei kuitenkaan ole EU:n jäsenvaltio. Tästä EU:n ulkopuolisuudesta johtuvia lainsäädännöllisiä vaikutuksia rajoittaa kuitenkin osaltaan se, että Norja on osa Euroopan talousaluetta (ETA).

Norjassa selvityksen kannalta keskeinen konkurssia koskeva sääntely on konkurssi-laissa (*Lov om gjeldsforhandling og konkurs (konkursloven)* KKL 1984) sekä velkojien maksunsaantioikeutta koskevassa laissa (*Lov om fordringshavernes dekningsrett (dekningsloven)* DeknL 1984). Norjan konkurssilaki sisältää konkurssimenettelyn prosessuaaliset säännökset, joita velkojien maksunsaantioikeutta koskevan lain aineellisoikeudelliset säännökset konkurssista täydentävät. Konkurssi on Norjassa kollektiivinen yleistäytäntöönpano, johon sisältyy DeknL 9 luvun jako massavelkoihin (*massefordringer*, DeknL 9–2 §) ja konkurssivelkoihin (*konkursfordringer*, DeknL 9–6 §) sekä säännökset maksunsaantijärjestyksestä (DeknL 9–3 § ja DeknL 9–4).

Norjassa pesänhoitajan ensisijainen tehtävä on KKL 85 §:n mukaisesti toimia velkojien konkurssipesään kohdistuvien intressien hyväksi. Lisäksi pesänhoitajan tulee yhteistyössä viranomaisten kanssa pyrkiä siihen, että asianomaisten työntekijöiden edut ja muut yhteiskunnalliset edut turvataan konkurssin aikana, siinä määrin kuin se voidaan sovittaa yhteen velkojien edun toteuttamisen kanssa. Konkurssimenettely on pääasiassa likvidaatio, jossa velallisen omaisuus otetaan haltuun, realisoidaan ja ylijäämä jaetaan määrättyssä järjestyksessä velkojille. Selvityksen perusteella on hyvin harvinaista, että konkurssipesä jatkaisi velallisen liiketoimintaa.

Selvityksen perusteella voidaan pääpiirteittäin todeta, että Norjan konkurssia koskevat säännökset ovat pitkälti samankaltaiset kuin suomalainen konkurssi-instituutio. Merkittävä ero on kuitenkin KKL:n 117b §:n säännös, joka mahdollistaa omaisuuden luopumisen. Lisäksi Norjassa, toisin kuin Suomessa, ei ole julkisselvitystä vastaavaa instituutiota.

Ympäristönsuojelun yleislaki Norjassa on pilaantumisen torjuntaa ja jätteitä koskeva laki (*lov om vern mot forurensninger og om avfall*, ForuL 1981, jäljempänä pilaantumisen torjuntalaki). Ympäristölainsäädäntö rakentuu sektoreittain, ja konkurssitilanteissa aktualisoituvia säännöksiä voikin sisältyä myös muuhun ympäristölainsäädäntöön, kuten esimerkiksi kaivoslakiin (*mineralloven 2009*). Jäljempänä katsauksessa keskitytään kuitenkin pilaantumisen torjuntalain sääntelyyn.

## 2.2 Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen

Selvityksen perusteella Norjassa ei ole toteutettu mitään sellaista lainsäädäntöä, jossa pesänhoitajalle tai konkurssipesälle olisi asetettu nimenomainen velvollisuus ryhtyä ympäristöä suojaaviin ja kunnostaviin toimiin. Pesänhoitajan KKL 85 §:ssä säädettyihin tehtäviin kuuluu kuitenkin ilmoittaa valtion viranomaisille mahdollisimman pian, jos yrityksen voidaan olettaa aiheuttavan ympäristön pilaantumista, joka ei ole sallittua ilman pilaantumisen torjuntalain mukaista lupaa (KKL 85.1 §:n 8 kohta, *å gi melding til statsforvalteren så tidlig som mulig dersom virksomheten antas å kunne medføre forurensning som ikke er lovlig uten tillatelse etter forurensningsloven*). Tämän ilmoitusvelvollisuuden soveltumiseen riittää pelkkä oletama sellaisista ympäristövaikutuksista, jotka lain mukaan edellyttäisivät lupaa. Ilmoitusvelvollisuus soveltuu myös tilanteissa, joissa velallisella on ollut pilaantumisen torjuntalain mukainen lupa. Ilmoitusvelvollisuudesta ei kuitenkaan vielä seuraa konkurssipesälle muita velvollisuuksia selvittää velallisen toiminnan ympäristövaikutuksia tai muutoin ryhtyä omaisuutta koskeviin ympäristöä puhdistaviin tai muihin toimiin. KKL 101 §:ssä velalliselle on säädetty velvollisuus avustaa pesänhoitajaa KKL 85 §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi.

Hankkeen tutkimuskyselyyn vastaamisen yhteydessä tehdyssä ympäristöviranomaisen haastattelussa on selvitetty, että Norjan pääkaupunkialueella (Oslo, Viken, noin 2 miljoonaa asukasta) pesänhoitajan tekemiä ilmoituksia oli tehty noin 14 kpl vuodesta 2009 (v. 2023 asti). Viranomaisten kokemuksen mukaan konkurssipesänhoitajien lähettämät ilmoitukset ovat yleensä olleet lyhyitä ja sisältäneet lähinnä lyhyen kuvauksen tuntemattomien pilaavien aineiden mahdollisesta esiintymisestä tarkentumattomissa määrissä sekä ilmoituksen siitä, että konkurssipesä on päättänyt luopua kyseisestä pilaantuneesta omaisuudesta. Viranomaisen näkökulmasta näissä

ilmoituksissa ei yleensä ole ollut riittävästi tietoa tilanteen vakavuuden määrittämiseksi ja asianmukaisen toimintasuunnitelman valitsemiseksi, mikä puolestaan on viivästyttänyt päätöksentekoprosessia ja jatkotoimenpiteitä tilanteen selvittämiseksi. Niissä tapauksissa, joissa velallisella on ollut pilaantumisen torjuntalain mukainen lupa, ovat yritys ja sen olosuhteet kuitenkin olleet viranomaisten tiedossa paremmin.

Ympäristöoikeudellisesta näkökulmasta Norjassa on selvityksen perusteella lähtökohtana, että konkurssin alettua ympäristölainsäädännön velvoitteet (kuten pilaamisen torjuntalain mukainen yleinen velvollisuus välttää ympäristön pilaantumista, Forurl 7 §) koskevat myös pesänhoitajaa. Yhdessä konkurssilain kanssa tulkittuna tämä koskisi kuitenkin ympäristöhaittoja lähtökohtaisesti vain niiltä osin, kun ne aiheutuvat konkurssin alkamisen jälkeen. Ympäristön pilaaminen edellyttää lain nojalla lupaa, ja jos lain 7 §:ssä säädettyjä velvollisuuksia ei noudateta, voi seurauksena olla esimerkiksi velvollisuus toimia pilaantumisen ehkäisemiseksi tai minimoimiseksi sekä kattaa korjaavista toimita aiheutuvat kustannukset. Velvollisuus on soveltamisalaltaan yleinen (koskee kaikkia), joten oletettavimmin sen piirissä ovat myös konkurssipesät. Jos konkurssipesään siis kuuluu omaisuutta, josta aiheutuu pilaantumista tai sen riskiä lain vastaisesti konkurssin aikana, pesänhoitajalla olisi velvollisuus ryhtyä toimiin ympäristön hyväksi. Tällaisessa tapauksessa pesänhoitajan toimien kustannukset tulisivat käsitellyiksi massavelkoina.

Norjassa pesänhoitajan tällaista potentiaalista toimimisvelvollisuutta ja tähän liittyvää kustannusvastuuta rajoittaa kuitenkin huomattavasti KKL 117b §:n mukainen mahdollisuus luopua omaisuudesta. Tätä kuvataan tarkemmin jäljempänä omissa kohdassaan.

## 2.3 Viranomaisten kustannuskorvausvaatimusten kohtelu

Norjassa konkurssimenettelyn alkaminen sinänsä ei rajoita viranomaisen toimivaltuuksia ympäristön suojaamiseksi. Lähtökohtana selvityksen perusteella kuitenkin on, että ympäristöhaitan syntyajankohta rajaa konkurssipesän vastuuta ja vaikuttaa näin myös viranomaisen kustannuskorvausvaatimusten kohteluun ratkaisevasti. Tutkimuskyselyyn saatujen vastausten mukaan, mikäli teettämistoimen perusteen (ympäristölle haitallisen, lainvastaisen olosuhteen) syntymisajankohta on konkurssia edeltävältä ajalta, on viranomaisella velkojan asema ja viranomaisen

kustannuskorvausvaatimus on täten tavallinen valvottava konkurssivelka.<sup>508</sup> Jos sen sijaan kyse on konkurssin alkamisen jälkeen aiheutuvista ympäristövaikutuksista, voivat viranomaisen tekemien toimien kustannukset saada massavelan aseman. Tämä kuitenkin koskee käytännössä vain tilanteita, joissa pesänhoitaja ei ole luopunut omaisuudesta.

## 2.4 Omaisuudesta luopuminen

Norjassa pesänhoitajan mahdollisuudesta luopua omaisuudesta (*abandonering*) on säädetty nimenomaisesti konkurssilaissa. KKL 117b §:n mukaan pesänhoitaja voi päättää luopua omaisuudesta, mikäli omaisuudella ei ole pesän kannalta taloudellista arvoa: *”Bostyreren kan beslutte å oppheve konkursbeslaget i en eiendel som er uten økonomisk interesse for boet”* (KKL 117b § 1 mom.). Omaisuudesta luopumiseen riittää KKL 117b §:n valossa menettelyllisesti se, että pesänhoitaja tekee kirjallisen ilmoituksen velalliselle luopumisesta ja sen ajankohdasta. Luopumisajankohdan jälkeen kyseinen omaisuus siirtyy takaisin velalliseen hallintaan, jonka myötä myös omaisuuteen liittyvät velvollisuudet ja riskit siirtyvät takaisin velalliselle (KKL 117b § 1 mom.). Selvityksen perusteella kyseinen ilmoitus luopumisesta katkaisee näin ollen kokonaan konkurssipesän ympäristövastuun kyseisestä omaisuudesta.

Luopumisen jälkeenkään velallinen ei voi kuitenkaan hyötyä luovutetusta omaisuudesta, koska pesänhoitaja voi ottaa luovutun omaisuuden realisoinnista kertyvän ylijäämän konkurssipesän hyväksi (KKL 117b § 3 mom.). Konkurssipesällä on myös oikeus peräyttää luopumispäätöksensä, jos velallinen on antanut vääriä tai harhaanjohtavia tietoja taikka salannut omaisuutta koskevia sellaisia tietoja, joilla olisi ollut vaikutusta luopumispäätöstä tehtäessä. Päätöstä ei kuitenkaan voida peräyttää enää sitten, jos kolmas henkilö on saanut oikeuden omaisuuteen (KKL 117b § 3 mom.). Pykälässä viitataan ainoastaan oikeuteen (*”rett”*) ja näin ollen jää hieman epäselväksi, onko kysymyksessä omistusoikeus vai mahdollisesti myös esimerkiksi panttioikeus.

508 Asiasta on kuitenkin eriäviä tulkintoja. Esimerkiksi Miljødirektoratet on 21.12.2010 lausunnossaan esittänyt tulkinnan siitä, että ainoastaan teettämistoimen ajankohdalla on merkitystä kustannuskorvausvaatimuksen kohtelussa. Mikäli teettämistoimi ajoittuu konkurssin alkamisen jälkeiseen aikaan, on kustannuskorvausvastuu luonteeltaan massavelkaista. Ks. Tuula Linna, *The Environmental Liabilities of a Bankruptcy Estate*. Int. Insolv. Rev., Vol. 26: 40–59 (2017) alaviitteineen. [onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/iir.1268](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/iir.1268)

Omaisuudesta luopumisen seurauksena omaisuus palautuu maksukyvyttömälle velalliselle, jolla ei lähtökohtaisesti ole muuta varallisuutta ja siten tosiasiallista mahdollisuutta vastata ympäristövastuista. Selvitykseen saatujen vastausten perusteella erityisesti Oslossa ja Vikenissä (pääkaupunkialuetta) tästä ei kuitenkaan näyttäisi aiheutuneen merkittäviä ympäristöhaasteita tai kustannuksia. Tästä ei kuitenkaan voi vielä päätellä, etteikö kustannuksia muualla Norjassa olisi voinut aiheutua.

Toisaalta selvitykseen saaduissa vastauksissa on viitattu siihen mahdollisuuteen, että maksukyvyttömän yhtiön emoyhtiö ottaa huolehtiakseen ympäristöongelman poistamisen. Tämän taustalla vaikuttaisi olevan eräänlainen vastuun samastaminen tai rinnastaminen, joka on johdettavissa korkeimman oikeuden (*Norges Høyesterett*) ratkaisuun *Hempel AS. mot staten v/Miljøverndepartementet* (10.3.2010, 2009/896).<sup>509</sup>

Tapauksessa oli kyse olosuhteista, joissa ympäristöviranomaisen (*Statens Forurensningstilsyn*) oli velvoittanut konkurssiin asetetun yhtiön emoyhtiön suorittamaan laajamittaisia tutkimuksia ympäristön pilaantuneisuuden selvittämiseksi teollisuusalueella, jossa konkurssiin asetettu tytäryhtiö oli toiminut. Määräys oli annettu pilaantumisen torjuntalain nojalla (ForurL 51 §). Emoyhtiö vastusti määräystä sillä perusteella, että laillisuusperiaate esti ForurL 51 §:n mukaisen vastuutahon laajentamisen emoyhtiöön ja että emoyhtiön velvoittaminen olisi vastoin yhtiöoikeudellista ydinperiaatetta osakkeenomistajan rajatusta vastuusta.

Korkein oikeus tuli siihen tulokseen, että emoyhtiö voitiin velvoittaa suorittamaan ForurL 51 §:n mukaiset selvitystyöt, jotka muuten kuuluisivat konkurssiin asetetulle tytäryhtiölle. Perusteluissaan korkein oikeus totesi, että ForurL 51 § henkilöllä "on jotain" (*har noe*), joka voi aiheuttaa pilaantumista, tarkoitti määräysvaltaa asiasta, jota tuli tulkita laajasti. Pykälän sananmuoto ei näin ollen poissulkenut vastuun kohdistamista ja siten rinnastamista emoyhtiöön tosiasiallisen määräysvallan perusteella, varsinkin kun otetaan huomioon aiheuttamisperiaate (*forurensar skal betale*) ja se taho, joka on hyötynyt toiminnasta. Osakkeenomistajan rajattu vastuu ei siten ollut ehdoton sillä perusteella, että tapauksessa oli kyse tosiasiallisesta määräysvallasta ja julkisoikeudellisesta veloitteesta, josta oli säädetty laissa.

509 Norges Høyesterett - Dom.: HR-2010-443-A - Rt-2010-306. [lovdata.no/dokument/HRSIV/avgjorelse/hr-2010-443-a](https://lovdata.no/dokument/HRSIV/avgjorelse/hr-2010-443-a).

## 2.5 Yhteenveto ja oikeustilan kehittämisen suunnitelmat

Selvityksen perusteella Norjassa yleisenä lähtökohtana konkurssitilanteissa on, että pesänhoitaja toteuttaa ensi sijassa velkojien etua. Muita yhteiskunnallisia intressejä otetaan huomioon siinä laajuudessa, kuin ne ovat yhteensovitettavissa mainittuun etuun tai jos niistä on erikseen säädetty. Pesänhoitajalle nimenomaisesti säädetty velallisen ympäristövelvoitteisiin liittyvä toimimisvelvollisuus rajautuu ympäristöviranomaisille tehtävään ilmoitukseen (KKL 85 §). Tämän ohella pesänhoitajan mahdollinen toimimisvelvollisuus ympäristölainsäädännön nojalla koskee ennen muuta konkurssin alkamisen jälkeen aiheutuvia ympäristöhaittoja, kun taas tätä ennen syntyneiden ympäristöhaittojen kustannukset tulevat konkurssissa käsitellyiksi konkurssivelkana.

Käytännössä konkurssipesää koskevaa julkisoikeudellista ympäristövastuuta rajaa merkittävällä tavalla pesänhoitajalle säädetty laintasoinen mahdollisuus luopua omaisuudesta, jota jokin ympäristöongelma rasittaa (KKL 117b §). Jos pesänhoitaja on luopunut omaisuudesta, koskevat tähän omaisuuteen liittyvät velvoitteet velallista, jolle myös viranomaisen kustannuskorvausvaatimuksen tulee täten kohdistua. Tästä aiheutuvia ympäristöongelmia ja yhteiskunnalle koituvaa kustannustaakkaa vaikuttaisi Norjassa kuitenkin lieventävän mahdollisuus kohdentaa vastuu ympäristöongelmasta tietyissä tilanteissa maksukyvyttömän yhtiön emoyhtiöön.

Kokonaisuutena Norjan oikeustila konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun osalta näyttäytyy selvityksen valossa velkojien intressejä suosivana, johon erityisesti omaisuudesta luopumisen käytännöstä.

Saatujen vastausten perusteella konkurssipesän julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen ei ole selvityksen tekoaikana vireillä tai suunnitteilla lainsäädäntöhankkeita, joiden tarkoituksena olisi jollain tapaa kehittää tai muuttaa oikeustilaa edellä käsiteltyjen kysymysten osalta.



## 3 Tanska – lyhyt katsaus

Tämä katsaus perustuu pääosin Tanskan ympäristöviranomaiselta (*Miljøstyrelsen*) sekä Aarhusin yliopistosta (*Aarhus Universitet*) hankkeen yhteydessä tehtyyn tutkimuskyselyyn saatuihin vastauksiin.

### 3.1 Lähtökohdat

Tanska kuuluu oikeusjärjestelmältään mannereurooppalaiseen *civil law*-perheeseen ja maan oikeusjärjestelmästä löytyy myös useita yhtymäkohtia muihin pohjoismaihin. Tanska ei ole mukana EU:n siviilioikeudellisessa yhteistyössä, minkä vuoksi Euroopan neuvoston ja parlamentin asetus maksukyvyttömyysmenettelyistä 2015/848 (maksukyvyttömyysasetus) ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan.

Tanskassa konkurssimenettelystä säädetään konkurssilaissa (*konkursloven, KL*), joka sisältää sekä yrityssaneerauksen että konkurssin prosessuaaliset ja aineelliset säännökset. Konkurssista säädetään konkurssilain toisessa osiossa, josta luvut 3–5 käsittelevät konkurssin vireillepanoa, konkurssin alkamisen oikeusvaikutuksia ja konkurssipesään kuuluvaa varallisuutta (*konkursmassen*). Näiden suhteen tanskalainen sääntely vastaa pääpiirteittäin muiden pohjoismaiden vastaavaa sääntelyä. Tanskassa ei kuitenkaan ole lainsäädännön tasolla tehty erottelua massavelkaan ja konkurssisaatavaan, vaan käytössä on maksunsaantijärjestys, josta on säädetty KL 10 luvussa. Maksunsaantijärjestyksen ensimmäisellä etusijalla (KL 93 §) ovat konkurssipesän omat kustannukset, joihin kuuluvat konkurssimenettelyn aloittamisen kustannukset, konkurssipesän hallinnon kustannukset ja konkurssipesän oma velka (*massekrav*). Konkurssipesän omien kustannusten jälkeen etusijaa nauttivat tuomioistuinten maksut, palkkasaatavat ja eräät verot, joihin kuuluvat tietyt ympäristöverot (KL 94–96 §). Vasta näiden jälkeen maksetaan KL 97 §:n mukaan konkurssipesän varallisuusmassasta muiden velkojien saatavat (*konkurskrav*).

Pesänhoitajan (*kurator*) tehtäviin kuuluu KL 110 §:n mukaan konkurssipesän hallinto ja pesän intressien edistäminen. Pesänhoitajalle ei ole laissa säädetty erillisiä ympäristövastuisiin liittyviä veloituksia tai ilmoitusvelvollisuuksia.<sup>510</sup> Ympäristöviranomaisen tiedonsaanti konkurssista toteutuu näin ennen muuta virallisessa lehdessä julkaistavan tiedon kautta taikka velkojille tehtävänä ilmoituksena, jos viranomaisen on velkojan asemassa konkurssin alkaessa.

Ympäristönsuojelun alalla keskeisin säädös Tanskassa on yleislaki ympäristönsuojelusta (*Lov om miljøbeskyttelse*, MBL), jota täydentää alemmanasteinen sääntely. Konkurssitilanteiden kannalta huomionarvioisia ovat MBL 69–70 §:ien säännökset viranomaisen toimivaltuuksista ja teettämiskustannusten perimisestä. Tanskassa ympäristönsuojelulaissa omaksuttu aiheuttamisperiaate (MBL 4.4 §) sallii puhdistamisvastuun kohdentamisen vain pilaantumisen tosiasiallisesti aiheuttaneeseen tahoon, eikä esimerkiksi maanomistajalle ole lähtökohtaisesti säädetty pilaajaan nähden toissijaista vastuuta. Muita julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskevia keskeisiä säädöksiä ovat laki pilaantuneesta maaperästä (*Lov om forurennet jord*) sekä EU:n ympäristövastuudirektiivin (2004/35) kansalliseen sääntelyyn implementoinut ympäristövastuulaki (*Lov om undersøgelse, forebyggelse og afhjælpning af miljøskader*).

## 3.2 Toimimisvelvollisuuden kohdentuminen

Selvityksen perusteella Tanskassa ympäristölainsäädännön mukainen julkisoikeudellinen toimimisvelvollisuus koskee konkurssipesää lähtökohtaisesti vain silloin, jos konkurssipesä päättää jatkaa velallisen liiketoimintaa konkurssioikeudessa tarkoitetulla tavalla. Muissa tilanteissa konkurssipesällä (sitä edustavalla pesänhoitajalla) ei selvityksen perustella ole velvollisuutta huolehtia velallisen jälkeen tai tämän rinnalla ympäristövelvoitteiden noudattamisesta. Tanskassa pesänhoitajaa tai konkurssipesää, joka ei jatka velallisen toimintaa, ei siis ole pidetty esimerkiksi toiminnanharjoittajana taikka myöskään jätehuoltovastuun perustavalla tavalla jätteen haltijana, sillä tällainen vastuu on nähty kuuluvan vain velalliselle.

Selvityksen perusteella aiheesta on jonkin verran tanskalaista oikeuskäytäntöä, joka vahvistaa edellä kuvatut lähtökohdat. Selvitykseen saatujen vastausten perusteella esimerkiksi tapaus U 1971.276/2 H koski kalastustoimintaa, josta konkurssin myötä oli jäänyt verkkoja vesistöön. Konkurssipesä ei jatkanut kalastustoimintaa. Viranomaiset poistivat tolpat ja vaativat kustannuksia takaisin konkurssissa.

<sup>510</sup> Pois lukien KL 110.4 §:n rikosoikeudellinen ilmoitusvelvollisuus.

Vaatimukset käsiteltiin tavallisina konkurssivelkoina. Vastaavasti tapauksessa MAD (*Miljøretlige afgørelser og domme*) 2005.1247 B skifteretten (insolvenssiasioita käsittelevä käräjäoikeus) totesi, että konkurssipesällä ei ollut ympäristölainsäädännön nojalla toimimisvelvollisuutta, eikä toimenpiteiden kustannuksia täten käsitelty massavelkaisina.

### 3.3 Viranomaisten toimivaltuudet ja kustannuskorvausvaatimusten kohtelu

Tanskassa edellä kuvattu toimimisvelvollisuuden kohdentumisen tapa konkurssissa merkitsee sitä, että tyypillisesti ympäristön suojaamiseksi tarvittavien toimien toteutus jää asianomaiselle ympäristöviranomaiselle. Ympäristöviranomaisen toimivaltuudesta on näiltä osin säädetty MBL 70 §:ssä. MBL 70.2 §:n mukaan tilanteissa, joissa lain tarkoittama vastuutaho on lopettanut toimintansa, ympäristöviranomaisella on toimivalta toteuttaa ympäristön pilaantumisen riskiä ehkäiseviä toimenpiteitä myös ennakoivasti, jos tälle nähdään tarve. Konkurssin kaltaisia tilanteita silmällä pitäen laissa on siis erikseen säädetty, ettei ympäristöviranomaisen tarvitse toimiakseen odottaa, että pilaantumisriski kehittyy lain tarkoittamaksi välittömäksi ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvaksi vaaraksi (*overhængende fare for sundheden og miljøet*).

Tanskan ympäristöviranomaisen lainsoveltamisohjeessa säännöksen on tarkemmin kuvattu soveltuvan erityisesti tilanteisiin, joissa yritys on päättänyt toimintansa ja mahdollisesti asetettu konkurssiin, jolloin lain tavanomaisia (MBL 69.1 §:n mukaisia) yleisiä täytäntöönpanokeinoja ei tyypillisesti sovelleta. Tällöin ympäristöviranomaisen voi MBL 70.2 §:n nojalla ryhtyä tarpeellisiksi katsomiinsa toimenpiteisiin sen estämiseksi, ettei lähitulevaisuudessa pääse syntymään terveydelle vaaraa tai ympäristön pilaantumisen vaaraa tai sen leviämistä aiheuttavaa tilannetta.<sup>511</sup> Tällaisena ajanjaksona soveltamisohjeissa on pidetty muutamaa vuotta. Ohjeessa on myös todettu, että pilaantumisen vaara jää väistämättä valvontaviranomaisen arvioitavaksi kussakin yksittäistapauksessa. Todennäköisinä viranomaisen ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä edellyttävinä tilanteina ohjeessa on mainittu esimerkiksi vaarallisten jätteen varastointiin liittyvien tynnyrien tai muiden laitteiden välitön korroosioriski, saastuttavien materiaalien, esimerkiksi tuhkan/pölyn, riittämätön

511 Tanskan ympäristöviranomaisen lainsoveltamisohje (Vejledning om håndhævelse af Miljøbeskyttelsesloven nr. 6/2005), s. 26. [www2.mst.dk/udgiv/publikationer/2005/87-7614-833-5/pdf/87-7614-834-3.pdf](http://www2.mst.dk/udgiv/publikationer/2005/87-7614-833-5/pdf/87-7614-834-3.pdf)

peittäminen sekä valvomatta jätetty kaatopaikka-alue. Lainsoveltamisohjeen mukaan pilaantumisen riskiä arvioitaessa tulee erityisesti ottaa huomioon yrityksen sijainti suhteessa asuinrakennuksiin, laitoksiin ja alueen käyttöön yleensä sekä pohjaveteen. Tyypillisinä pilaantumistilanteina on mainittu alueelle jääneet jätteet ja muut saastuttavat aineet ja tuotteet sekä raaka-aineet.<sup>512</sup>

Selvityksen perusteella viranomaiselle tällaisten toimenpiteiden toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia (kustannuskorvausvastuu) kohdellaan tavallisena etuoikeudettomana KL 97 §:n mukaisena konkurssisaatavana (*simpelt krav*), jolla ei ole etusijaa velkojien maksunsaantijärjestyksessä.

### 3.4 Omaisuudesta luopuminen

Saadun selvityksen perusteella Tanskassa on sinänsä pidetty mahdollisena, että konkurssipesä voisi luopua arvottomasta omaisuudesta, kuten esimerkiksi nettoarvoltaan negatiivisesta kiinteistöstä. Aiheesta ei kuitenkaan vaikuta olevan varsinaista oikeustilan selkiyttävää oikeuskäytäntöä tai oikeuskirjallisuudessa kehitettyä doktriinia. Selvityksen perustella niissä käytännön tilanteissa, joissa pesänhoitaja ei kykene myymään pesään kuuluvaa vähäarvoista omaisuutta (kuten kiinteistöä), konkurssi todennäköisesti lopulta raukeaa. Tästä on saatujen vastausten perusteella johdettavissa, että asianomainen omaisuus (kuten kiinteistö) joutuu isännättömään tilaan. Jos myöhemmin ilmenee, että omaisuus (kuten kiinteistö) voidaan myydä, voidaan konkurssia kuitenkin lähtökohtaisesti jatkaa tuon omaisuuden myymiseksi ja sen tuoton jakamiseksi velkojille konkurssilain sääntöjen mukaisesti. Tanskasta ei ole selvityksessä ilmennyt erityisiä menettelyjä, jolla isännättömäksi jäävien kiinteistöjen kunnostaminen pyrittäisiin varmistamaan (esimerkiksi siten, että kunta tai jokin muu toimija voisi lunastaa kiinteistön kunnostettavaksi).

### 3.5 Yhteenveto ja oikeustilan kehittämisen suunnitelmat

Selvityksen perusteella konkurssipesälle Tanskassa kuuluva julkisoikeudellinen ympäristövastuu näyttyy hyvin suppeana ja rajautuu tilanteisiin, joissa konkurssipesä päättää jatkaa velallisen liiketoimintaa. Ympäristön suojan toteutuminen on kuitenkin pyritty varmistamaan siten, että viranomaisella on konkurssitilanteissa

<sup>512</sup> Tanskan ympäristöhallinnon lainsoveltamisohje, s. 26–27. [www2.mst.dk/udgiv/publikationer/2005/87-7614-833-5/pdf/87-7614-834-3.pdf](http://www2.mst.dk/udgiv/publikationer/2005/87-7614-833-5/pdf/87-7614-834-3.pdf)

lakisääteinen toimivalta ryhtyä ennakoiviin, eli tässä mielessä välittömiä toimenpiteitä laajempiin ympäristön pilaantumista ehkäiseviin toimenpiteisiin. Tällaisten ympäristöä suojaavien viranomaistoimien kustannuksilla ei ole mitään erityis- asemaa konkurssitilanteissa, vaan kustannuksia käsitellään tavallisina konkurssi- saatavina. Yleisellä tasolla voidaan täten todeta, että konkurssin tarkoituksella ja velkojien etujen toteuttamisella on Tanskassa vahva asema suhteessa ympäristöllis- ten tavoitteiden toteuttamiseen.

Selvityksessä saatujen vastausten perusteella Tanskassa ei ole vireillä tai suunnit- teilla erityisiä lainsäädäntöhankkeita, joilla konkurssipesän julkisoikeudellista ympä- ristövastuuta koskevaa oikeustilaa pyrittäisiin kehittämään tai muuttamaan.

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

- Airaksinen Jussi. 2016. Kuolinpesän vastuu pilaantuneesta maaperästä – analoginen ulottuvuus konkurssipesän julkisoikeudellisiin vastuisiin? Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IX 2016, s. 329–335. [www.edilex.fi/ymparistopolitiikka\\_ja\\_oikeus/177650002.pdf](http://www.edilex.fi/ymparistopolitiikka_ja_oikeus/177650002.pdf)
- Havansi Erkki. 1985. Omistusoikeuden hylännästä. Teoksessa: Leena Kartio, Jarno Tepora & Juhani Wirilander (toim.) Juhlajulkaisu Simo Zitting 1915–14/2–1985. Suomalainen Lakimiesyhdistys. s. 67–81.
- Hollo Erkki. 2004. Maaperän pilaantuminen ja ympäristövastuu. Business Law Forum 1/2004. s. 49–94. [www.edilex.fi/blf/1000010003](http://www.edilex.fi/blf/1000010003)
- Hollo Erkki. 2009. Ympäristövastuu ja aiheuttamisperiaate – onko periaatteesta vastuun perustajaksi? Ympäristöjuridiikka 3/2009, s. 3–9. [www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/110940001](http://www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/110940001)
- Hollo Erkki J., Vihervuori Pekka & Utter Robert. 2018. Ympäristövahinkolaki. Alma Talent. 402 s.
- Hupli Tuomas. 2018. KHO:2017:53 – Lisähuomioita keskusteluun maksukyvyttömän velallisen ympäristövastuusta. Lakimies 2/2018, s. 281–293. [www.edilex.fi/lakimies/186560007](http://www.edilex.fi/lakimies/186560007)
- Illomäki Mika, Tuomainen Jouko & Kautto Petrus. 2007. Ympäristövastuu globaaleissa tuoteketjuissa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21/2007. 50s. [hdl.handle.net/10138/39824](http://hdl.handle.net/10138/39824)
- Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (KAIELY). 2023. Toimintamalli valtion ympäristönsuojeluviranomaiselle konkurssitilanteita varten – erityisesti kaivosten konkurssitilanteissa. Raportteja 50/2023. (KAIELY 2023). 81 s. [urn.fi/URN:ISBN:978-952-398-168-3](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-398-168-3)
- Kaisto Janne. 2000. Velkasuhteesta sopimisesta. Teoksessa: Jarno Tepora (toim.) Kirjoituksia varallisuusosoikeudesta muuttuvassa toimintaympäristössä. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki. s. 1–76.
- Kaisto Janne & Lohi Tapani. 2013. Johdatus varallisuusosoikeuteen. Alma Talent 2013. (verkkojulkaisu)
- Kantola Heidi & Hänninen Mira. 2019. Konkurssipesän ympäristövastuu ja vaikutukset velkojien asemaan. Defensor Legis 3/2019, s. 241–258. [www.edilex.fi/defensor\\_legis/198450001](http://www.edilex.fi/defensor_legis/198450001)
- Kokko Kai. 2017. Ympäristöoikeuden perusteet: yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edita Publishing Oy, Helsinki. 2017. 488 s.
- Kokko Kai. 2020. Konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu. Edilex-sarja 2020/13. 52 s. [www.edilex.fi/artikkelit/20773](http://www.edilex.fi/artikkelit/20773)

- Kokko Kai & Mähönen Jukka. 2015. Yritysten ympäristövastuu. Ympäristöjuridiikka 1/2015, s. 35–73. [www.edilex.fi/artikkelit/20773](http://www.edilex.fi/artikkelit/20773)
- Konkurssiasiamiehen toimisto (KAM). 2016, Konkurssilainsäädännön muutostarpeita (151/01/16). 14 s. [www.konkurssiasiamies.fi/material/attachments/konkurssiasiamies/konkurssiasiamiehentoimistonliitteet/lausunnot/mAgjQP-DAP/26.8.2016\\_Muistio\\_OMlle\\_Konkurssilainsaadannan\\_muutostarpeista.pdf](http://www.konkurssiasiamies.fi/material/attachments/konkurssiasiamies/konkurssiasiamiehentoimistonliitteet/lausunnot/mAgjQP-DAP/26.8.2016_Muistio_OMlle_Konkurssilainsaadannan_muutostarpeista.pdf)
- Kotka Mikael, Hovila Maarit & Hovila Ilari. 2021. Ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suojan yhteensovittaminen konkurssipesän julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa. Edilex-sarja 2021/23. 46 s. [www.edilex.fi/artikkelit/22895.pdf](http://www.edilex.fi/artikkelit/22895.pdf)
- Könkkölä Mikko & Linna Tuula. 2020. Konkurssoikeus. Alma Talent. (verkkojulkaisu)
- Koulu Risto. 2009. Konkurssoikeus. WSOYpro. 449 s.
- Koulu Risto. 2017. Konkursipesän velat. Teoksessa Risto Koulu, Heidi Lindfors & Johanna Niemi. 2017. Insolvenssioikeus. Alma Talent. s. 369–374.
- Koulu Risto, Lindfors Heidi & Niemi Johanna. 2017. Insolvenssioikeus. Alma Talent. 1206 s.
- Kuusiniemi Kari, Ekroos Ari, Kumpula Anne & Vihervuori, Pekka: 2013. Ympäristöoikeus. Alma Talent. (päivittyvä verkkojulkaisu).
- Lappalainen Juha & Hupli, Tuomas. 2016. III.1 Kuolinpesä ja konkurssipesä. Teoksessa: Dan Frände, Dan Helenius, Petra Hietanen-Kunwald, Tuomas Hupli, Risto Koulu, Juha Lappalainen, Heidi Lindfors, Johanna Niemi, Jaakko Rautio, Timo Saranpää, Santtu Turunen, Jyrki Virolainen & Mikko Vuorenpää (toim.) Prosessioikeus. Talentum Focus.
- Linna Tuula. 2016. Konkursipesän vastuu ympäristövahingosta. Lakimies 3–4/2016, s. 373–403. [www.edilex.fi/lakimies/165960001](http://www.edilex.fi/lakimies/165960001)
- Linna Tuula. 2019. Insolvency proceedings from a sustainability perspective. International Insolvency Review 2/2019, s. 210–232.
- Linna Tuula. 2020. Business Sustainability and Insolvency Proceedings – The EU Perspective. Journal of Sustainability research 2/2020. [doi.org/10.20900/jsr20200019](https://doi.org/10.20900/jsr20200019)
- Linna Tuula. 2021. Kestävyysmurros ja insolvenssioikeus – mikä kestää? Ympäristöjuridiikka 3/2021, s. 6–22. [www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/1000440003](http://www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/1000440003)
- McCarthy Stephen. 2018. Financial Provision for Environmental Liabilities. EPA. Law and the Environment 2018. University College Cork, 26.4.2018. 16 s. [www.ucc.ie/en/media/projectsandcentres/lawandtheenvironment/conferenceresources/Parallel4SMcCarthyBoole3.pdf](http://www.ucc.ie/en/media/projectsandcentres/lawandtheenvironment/conferenceresources/Parallel4SMcCarthyBoole3.pdf)
- Norros Olli. 2018. Velvoiteoikeus. Alma Talent. (verkkojulkaisu)
- Oikeusministeriö. 2018. Konkurssilain tarkistaminen. Mietintöjä ja lausuntoja 12/2018. 202 s. [www.edilex.fi/ministerioiden\\_julkaisut/19325.pdf](http://www.edilex.fi/ministerioiden_julkaisut/19325.pdf)
- Rinne Tomi & Simonen Ari. 2020. Kaivoslain mukaisten vakuuksien kattamat lopetus- ja jälkitoimet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:41. 89 s. [urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-506-5](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-506-5)

- Ristaniemi, Michael. 2022. Mitä on yritysvastuuoikeus? Teoksessa: Anne Vanhala & Michael Ristaniemi (toim.) Yritysvastuu & oikeus (verkkojulkaisu)
- Saarnilehto Ari. 2011. II.2, Suoritusvelvollinen ja vastuu suorituksesta. Teoksessa: Ari Saarnilehto, Vesa Annola, Mika Hemmo, Juha Karhu, Leena Kartio, Eva Tammi-Salminen, Juha Tolonen, Jarmo Tuomisto & Mika Viljanen (toim.) Varallisuus oikeus, Alma Talent.
- Saarnilehto Ari, 2019. II.1, Termejä. Teoksessa: Ari Saarnilehto, Tom Edelman, Tuomas Lehtinen, Vesa Annola, Mika Hemmo, Juha Karhu, Leena Kartio, Eva Tammi-Salminen, Juha Tolonen, Jarmo Tuomisto & Mika Viljanen (toim.) Varallisuus oikeus. Alma Talent.
- Sirén Nella. 2001. Konkurssimenettelyn ulottuvuus velallisen ulkomailla olevaan omaisuuteen. Defensor Legis 1/2001, s. 64–75. [www.edilex.fi/defensor\\_legis/9830006.pdf](http://www.edilex.fi/defensor_legis/9830006.pdf)
- The European Union. 2016. Financial Provision, Protecting the Environment and the Public Purse. Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. Report 2016/20. 90 s.
- The European Union. 2017. Financial Provision for Environmental Liabilities. Practical Guide. Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. Report 2017/22. 69 s. [www.impel.eu/actions/download-file/files/fe284abd-b546-4192-bdab-13b0da8ab9ae/FR-2017-22-Financial-Provisions-practical-guide.pdf](http://www.impel.eu/actions/download-file/files/fe284abd-b546-4192-bdab-13b0da8ab9ae/FR-2017-22-Financial-Provisions-practical-guide.pdf)
- Tuomainen Jouko. 2006. Vastuu pilaantuneen ympäristön puhdistamisesta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu, E-sarja N:o 15. 260 s. [edition.fi/lakimiesyhdistys/catalog/book/100](http://edition.fi/lakimiesyhdistys/catalog/book/100)
- Tuomainen, Jouko. 2001. Vastuu saastuneesta ympäristöstä. WSOY Lakitieto, Helsinki. 513 s.
- Tuomainen Jouko, Pihalehto Mari, Kautto Petrus, Kokko Kai, Linna Tuula, Vähä Emmi & Pyy Outi. 2020. TOVARAMA – Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailu. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:14. 281 s. [urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-936-3](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-936-3)
- Vihervuori Pekka. 2019. Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 44/2019. 118 s. [julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161678](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161678)
- Viljanen Jukka, Heiskanen Heta, Raskulla Siina, Koivurova Timo & Heinämäki Leena. 2014. Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Tampereen yliopisto. 67 s. [www.edilex.fi/ministerioiden\\_julkaisut/14291.pdf](http://www.edilex.fi/ministerioiden_julkaisut/14291.pdf)
- Ylihjeljo Emilie. 2021. The Variable Nature of Ownership of Emission Units in the Intersection of Climate Law, Property Law, and the Regulation of Financial Markets. Climate Law 11(1). s. 45–75. [doi.org/10.1163/18786561-11010002](https://doi.org/10.1163/18786561-11010002)



- Ympäristöministeriö. 2012. Merkittävien ympäristövahinkojen korjaaminen. Opas menettelyistä. Ympäristöministeriön raportteja 2/2012. 94 s. [urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-3968-0](https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-3968-0)
- Ympäristöministeriö. 2014. Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen. Työryhmän mietintö. Ympäristöministeriön raportteja 23/2014. 146 s. [urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4330-4](https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4330-4)
- Ympäristöministeriö. 2014. Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas. Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014. 237 s. [urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4338-0](https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4338-0)

## Virallislähteet

- COM(2019) 640 final*. Euroopan komissio, komission tiedonanto – Euroopan vihreän kehityksen ohjelma.
- COM(2022) 702 final*. Euroopan komissio, Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maksukyvyttömyyslainsäädännön tiettyjen näkökohtien yhdenmukaistamisesta.
- COM(2022) 71 final*. Euroopan komissio, Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yritysten kestävästä toiminnasta koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta.
- EV 311/2018 vp*. Eduskunnan vastaus hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 63/1990 vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle uhkasakkolaiksi.
- HE 88/1993 vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle arvonlisäverolaiksi.
- HE 242/1996 vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maa-aineslain ja rakennuslain 124 a §:n muuttamisesta.
- HE 26/2003 vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle konkurssilainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 199/2010 vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle jätelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 315/2010 vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle päästökauppalaiksi.
- HE 169/2013 vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi päästökauppalaian muuttamisesta.
- HE 116/2018 vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.
- HE 221/2018 vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 183/2022 vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövahinkorahastosta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- Konkurssiasiain neuvottelukunta, Konkurssiasiain neuvottelukunnan suositukset, Suositus 01 konkurssipesän haltuunotto, 9.12.2019.
- PeVL 69/2018 vp*. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

## Oikeuskäytäntö

### Euroopan unionin tuomioistuin

C-1/03 *van de Valle*, ECLI:EU:C:2004:490  
C-188/07 *Commune de Mesquer*, ECLI:EU:C:2008:359  
C-254/08 *Futura Immobiliare ym.*, ECLI:EU:C:2009:479  
C-335/16 *VG Čistoća*, ECLI:EU:C:2017:242  
T-257/18 *Iberpotash*, ECLI:EU:T:2020:1

### Korkein hallinto-oikeus

KHO:2003:51  
KHO:2005:51  
KHO:2014:132  
KHO:2017:24  
KHO:2017:53  
KHO:2022:42  
KHO:2022:55  
KHO 28.4.2005 taltio 1006  
KHO 28.12.2010 taltio 3907  
KHO 15.2.2017 taltio 603  
KHO 22.11.2017 taltio 6029  
KHO 28.5.2018 taltio 2529

### Korkein oikeus

KKO:1995:108  
KKO:2011:62  
KKO:2015:103

### Alemmat tuomioistuimet

Vaasan hovioikeuden ratkaisu 15.3.2023 t. 105, Dnro S23/523

### Internet-lähteet

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tiedote Kaipolan voimalaitoksen ympäristölupahakemusten käsittelyn päättymisestä aluehallintovirastossa. 15.12.2023. [avi.fi/tiedote/-/tiedote/70073507](https://avi.fi/tiedote/-/tiedote/70073507)

Suomen virallinen tilasto (SVT): StatFin, konkurssit ja yrityssaneeraukset. [pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_kony/statfin\\_kony\\_pxt\\_13fk.px/](https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__kony/statfin_kony_pxt_13fk.px/) (viim. päivitetty 12.6.2023, viitattu: 20.5.2024)

## LIITTEIDEN LÄHTEET

### Alankomaat

#### Kirjallisuus

- Baker & McKenzie. 2017. Global Restructuring & Insolvency Guide, Netherlands. [restructuring.bakermckenzie.com/wp-content/uploads/sites/23/2017/01/Global-Restructuring-Insolvency-Guide-New-Logo-The-Netherlands.pdf](https://restructuring.bakermckenzie.com/wp-content/uploads/sites/23/2017/01/Global-Restructuring-Insolvency-Guide-New-Logo-The-Netherlands.pdf) (viitattu 24.7.2023)
- Boekraad G.A.J. 2022. Tvl 2022/10. Rechtspraak Afl. 2/2022. s. 69–74. [www.stibbe.com/sites/default/files/2022-07/Annotatie\\_G\\_A\\_J\\_Boekraad\\_Tvl\\_2022\\_10\\_13463.pdf](http://www.stibbe.com/sites/default/files/2022-07/Annotatie_G_A_J_Boekraad_Tvl_2022_10_13463.pdf)
- Brans E.H.P. & van der Weide J.H. 2016. Faillissement en milieu. Waartoe is de curator gehouden na faillissement van de onderneming? Gemeentestem 2016/42, s. 220–224. [blogomgevingsrecht.nl/files/2016/04/Faillissement-en-milieu.-Waartoe-is-de-curator-gehouden-na-faillissement-van-de-onderneming.pdf](https://blogomgevingsrecht.nl/files/2016/04/Faillissement-en-milieu.-Waartoe-is-de-curator-gehouden-na-faillissement-van-de-onderneming.pdf)
- Brans Edward & Winterink Katrien. 2020. Milieuovertreding door failliet bedrijf? Curator niet in persoon aansprakelijk voor kosten uitvoering bestuursdwang. [www.pelsrijcken.nl/kennis/omgevingsrecht-toezicht-en-handhaving/milieuovertreding-door-failliet-bedrijf-curator-niet](http://www.pelsrijcken.nl/kennis/omgevingsrecht-toezicht-en-handhaving/milieuovertreding-door-failliet-bedrijf-curator-niet) (viitattu 17.8.2023)
- Business.gov.nl. 2020. Introduction of the environmental and planning act (*Omgevingswet*). [business.gov.nl/amendment/introduction-environmental-and-planning-act-omgevingswet/](https://business.gov.nl/amendment/introduction-environmental-and-planning-act-omgevingswet/) (viitattu 24.7.2023)
- Business.gov.nl. 2022. Ways to end a bankruptcy. [business.gov.nl/ending-your-business/financial-problems-and-bankruptcy/ways-to-end-a-bankruptcy/](https://business.gov.nl/ending-your-business/financial-problems-and-bankruptcy/ways-to-end-a-bankruptcy/) (viitattu 24.7.2023)
- Business.gov.nl. 2022. What does the curator do in a bankruptcy? [business.gov.nl/ending-your-business/financial-problems-and-bankruptcy/what-does-the-curator-do-in-a-bankruptcy/](https://business.gov.nl/ending-your-business/financial-problems-and-bankruptcy/what-does-the-curator-do-in-a-bankruptcy/) (viitattu 24.7.2023)
- Business.gov.nl. 2023. The Environment and Planning Act (*Omgevingswet*): what does it mean for you? [business.gov.nl/running-your-business/business-location/building-rebuilding-or-renovating/the-environment-and-planning-act-omgevingswet-what-does-it-mean-for-you/](https://business.gov.nl/running-your-business/business-location/building-rebuilding-or-renovating/the-environment-and-planning-act-omgevingswet-what-does-it-mean-for-you/) (viitattu 24.7.2023)
- Ceres Legal, Milieuverplichtingen in Faillissement. [ceres-legal.nl/milieuverplichtingen-in-faillissement/](https://ceres-legal.nl/milieuverplichtingen-in-faillissement/) (viitattu 27.7.2023)
- Chambers and Partners. 2022. Environmental Law 2022 – Netherlands. internet-lähde (viimeksi päivitetty 10/2022, viitattu 24.7.2023)

- Clifford Chance. 2013. Q&A on Environmental Law in The Netherlands. 27 s. [www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2012/12/qa-on-environmental-law-in-the-netherlands.pdf](http://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2012/12/qa-on-environmental-law-in-the-netherlands.pdf)
- CMS. 2020. Restructuring and insolvency in the Netherlands. [cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-restructuring-and-insolvency-law/netherlands](https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-restructuring-and-insolvency-law/netherlands) (viitattu 24.7.2023)
- CoFiZe-rahaston internet-sivusto. 2023. [cofize.nl/zekerheid/](https://cofize.nl/zekerheid/) (viitattu 26.7.2023)
- De bruidsschat. 2020. [vng.nl/artikelen/de-bruidsschat](https://vng.nl/artikelen/de-bruidsschat) (Alankomaiden kuntien yhdistyksen verkkosivusto, viitattu 24.7.2023)
- de Rechtspraak. 2013. International Insolvency – Bankruptcy. [www.rechtspraak.nl/English/Pages/International-Insolvency.aspx#cb01f363-fd8e-4073-8fe3-1113887a8b5a5a3194d6-d64d-45e7-929b-bc40836492a23](http://www.rechtspraak.nl/English/Pages/International-Insolvency.aspx#cb01f363-fd8e-4073-8fe3-1113887a8b5a5a3194d6-d64d-45e7-929b-bc40836492a23) (Alankomaiden oikeuslaitoksen kotisivut, viitattu 27.7.2023)
- de Rechtspraak. 2023. Appeal procedure in administrative law. [www.rechtspraak.nl/English/Judicial-system-and-legislation/administrative-law/Paginas/appeal-procedure-in-administrative-law.aspx](http://www.rechtspraak.nl/English/Judicial-system-and-legislation/administrative-law/Paginas/appeal-procedure-in-administrative-law.aspx) (Alankomaiden oikeuslaitoksen kotisivut, viitattu 26.7.2023)
- de Rechtspraak. 2023. Bankruptcy. [www.rechtspraak.nl/English/Topics/Bankruptcy](http://www.rechtspraak.nl/English/Topics/Bankruptcy) (Alankomaiden oikeuslaitoksen kotisivut, viitattu 27.7.2023)
- Dutch Civil Law. 2016. Bankruptcy Act. [www.dutchcivillaw.com/bankruptcyact.htm](http://www.dutchcivillaw.com/bankruptcyact.htm) (viitattu 24.7.2023).
- European justice. 2021. Access to justice in environmental matters – Netherlands. [e-jus-tice.europa.eu/300/EN/access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters?NETHERLANDS&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1](https://e-jus-tice.europa.eu/300/EN/access_to_justice_in_environmental_matters?NETHERLANDS&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1) (viitattu 7.7.2023)
- Government of the Netherlands. 2019. Revision of Environment and Planning Laws, internet-lähde, internet-lähde (viitattu 24.7.2023) [www.government.nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure/revision-of-environment-planning-laws](http://www.government.nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure/revision-of-environment-planning-laws)
- Government of the Netherlands. 2022. The Environment and Planning Act of the Netherlands 2020 - Ex-planatory Memorandum. 104 s. [www.government.nl/documents/reports/2022/11/04/the-environment-and-planning-act-of-the-netherlands-2020---explanatory-memorandum](http://www.government.nl/documents/reports/2022/11/04/the-environment-and-planning-act-of-the-netherlands-2020---explanatory-memorandum)
- LLM Legal, Rangorde van schulderiser bij faillissement. [www.llmlegal.nl/blog/rangorde-van-schuldeisers-bij-faillissement/](http://www.llmlegal.nl/blog/rangorde-van-schuldeisers-bij-faillissement/) (viitattu 27.7.2023)
- Moeliker M. 2015 Bestuursrechtelijke handhaving in faillissement. Maandblad voor Vermogensrecht 3/2015, s. 81–88. [www.openaccessadvocate.nl/tijdschrift/maandbladvermogensrecht/2015/3/MvV\\_1574-5767\\_2015\\_013\\_003\\_003](http://www.openaccessadvocate.nl/tijdschrift/maandbladvermogensrecht/2015/3/MvV_1574-5767_2015_013_003_003)
- Noordover E.M.N. 2015. De curator als overtreder. Tvl 2015/12. JCDI:ADS213458:1. [newgroundlaw.com/wp-content/uploads/2021/01/Tvl-2015-12-Tijdschrift-voor-Insolventierecht-De-curator-als-overtreder.pdf](http://newgroundlaw.com/wp-content/uploads/2021/01/Tvl-2015-12-Tijdschrift-voor-Insolventierecht-De-curator-als-overtreder.pdf)

- Rijkswaterstaat. 2020. Wet bodembescherming. [www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/wetgeving/wet-bodembescherming/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/wetgeving/wet-bodembescherming/) (viitattu 7.7.2023)
- Rijkswaterstaat. 2021. Wet milieubeheer. [www.rijkswaterstaat.nl/water/wetten-regels-en-vergunningen/natuur-en-milieuwetten/wet-milieubeheer](http://www.rijkswaterstaat.nl/water/wetten-regels-en-vergunningen/natuur-en-milieuwetten/wet-milieubeheer) (viitattu 24.7.2023)
- Van Benthem & Keulen. 2023. EU Implementation Act: Amendments to the Dutch Bankruptcy Act in 2023. [www.vbk.nl/en/legalupdate/eu-implementation-act-amendments-dutch-bankruptcy-act-2023](http://www.vbk.nl/en/legalupdate/eu-implementation-act-amendments-dutch-bankruptcy-act-2023) (viitattu 24.7.2023).

### Oikeuskäytäntö

- ABRvS 1997/105, *Alvat*, annettu 11.7.1997
- ABRvS 200604496/1, *Maasdriel*, annettu 9.5.2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA4703
- ABRvS 201104925/1/A4, *DIT*, annettu 13.2.2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1261
- ABRvS 201307728/1/A4, *Bavin*, annettu 23.7.2014, ECLI:NL:RVS:2014:2728
- ABRvS 201310330/1/A4, *Thermphos*, annettu 23.7.2014, ECLI:NL:RVS:2014:2752
- ABRvS 201809236/1/A1, *North Refinery*, annettu 26.2.2020, ECLI:NL:RVS:2020:598
- College van Beroep voor het bedrijfsleven 17-12, annettu 9.8.2018, ECLI:NL:CBB:2018:405
- HR 9/28/1990, annettu 28.9.1990, ECLI:NL:HR:1990:AD1243
- HR 12/00081, *Koot Beheer/Tideman*, annettu 19.4.2013, ECLI:NL:HR:2013:BY6108
- HR 17/03203, *Roeffen qq/Recipient*, annettu 15.12.2017, ECLI:NL:HR:2017:3149
- HR 20/02961, annettu 4.6.2021, ECLI:NL:HR:2021:833

### Itävalta

#### Kirjallisuus

- Bundeskanzleramt. 2019. Verwaltungsgerichtsbarkeit. [www.oesterreich.gv.at/themen/dokumente\\_und\\_recht/verwaltungsgerichtsbarkeit.html](http://www.oesterreich.gv.at/themen/dokumente_und_recht/verwaltungsgerichtsbarkeit.html) (viitattu 22.3.23)
- Bundeskanzleramt. 2020. Verwaltungsformulare. [www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/verfassung/verwaltungsformulare.html](http://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/verfassung/verwaltungsformulare.html) (viitattu 1.8.2023)
- Bundes-Umwelthaftungsgesetz. 2020. [www.bmk.gv.at](http://www.bmk.gv.at) (viitattu 1.11.2023)
- European Justice. 2021. Insolvency/bankruptcy Austria. [e-justice.europa.eu/447/EN/insolvencybankruptcy?AUSTRIA&member=1](http://e-justice.europa.eu/447/EN/insolvencybankruptcy?AUSTRIA&member=1) (viitattu 29.7.2023)
- European Justice. 2022. Access to justice on environmental matters – Austria. [e-justice.europa.eu/300/EN/access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters?AUSTRIA&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1](http://e-justice.europa.eu/300/EN/access_to_justice_in_environmental_matters?AUSTRIA&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1) (viitattu 1.8.2023)

- International Comparative Legal Guides. 2020. Environment & Climate Change Laws and Regulations Austria 2023. [iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/austria](https://www.iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/austria) (viitattu 26.6.23)
- Kerschner Ferdinand & Wagner Erika, Kosten einer nach Konkurseröffnung durchgeführten Ersatzvornahme (Müllbeseitigungskosten), RdU 2004/4, 161-163 s.
- Lexology GTDT, Restructuring & Insolvency – Austria, 25.7.2023 päivätty versio. 43 s.
- Milieu Consulting & Bilbomatica & Deloitte. 2019. Implementation of the Environmental Liability Directive. Austria – Country fiche 2019.
- Nunner Bettina. 1998. Die Freigabe von Konkursvermögen: Grundfragen des Massebegriffes und der Haftungsordnung im Konkurs. 260 s.
- Ontz Christian. 2011. Umfang und Grenzen umweltrechtlicher Gefahrenabwehr am Beispiel des Wasser- und Abfallrechts. Teoksessa Clemens Jabloner, Gabriele Kucsko-Stadlmayer, Gerhard Muzak, Bettina Perthold-Stoitzner & Karl Stöger (toim.) Festchrift Heinz Mayer. MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH. s. 481–501.
- The Legal 500. 2023. Country Comparative Guides – Austria, Environment. 11 s.
- Umweltanwaltschaften Österreichs. 2016. [umweltanwaltschaft.gv.at/de/wir-ueber-uns](https://umweltanwaltschaft.gv.at/de/wir-ueber-uns) (viitattu 26.6.23)
- Unternehmensserviceportal. 2023. Removal from the companies register. [www.usp.gv.at/en/veraenderung-aufloesung/betriebsaufloesung/weitere-informationen-betriebsaufloesung/loeschung-aus-dem-firmenbuch-gesellschaften.html](https://www.usp.gv.at/en/veraenderung-aufloesung/betriebsaufloesung/weitere-informationen-betriebsaufloesung/loeschung-aus-dem-firmenbuch-gesellschaften.html) (viitattu 1.8.2023)
- Unternehmensserviceportal. 2023. The course of insolvency proceedings. [www.usp.gv.at/en/veraenderung-aufloesung/insolvenz/ablauf-insolvenzverfahren.html](https://www.usp.gv.at/en/veraenderung-aufloesung/insolvenz/ablauf-insolvenzverfahren.html) (viitattu 29.7.2023)
- Wagner Erika. Kosten einer nach Konkurseröffnung durchgeführten Ersatzvornahme (Müllbeseitigungskosten). RdU 2004/92. 162 s.

### **Oikeuskäytäntö**

OGH 8Ob8/94

OGH 8 Ob 155/03g

VwGH 96/07/0071, annettu 23.5.1996

VwGH 99/07/0104, annettu 18.9.2002

## Kanada

### Kirjallisuus

- Abrahamson Gary, Cocker Jonathan, Filice David, Nato Jan & Michael Nowina. 2020. Insolvency and Contamination: Navigating Liabilities. 18th Annual Review of Insolvency Law 329, 2020. [canlii.ca/t/t1wx](https://canlii.ca/t/t1wx)
- Alberta Energy Regulator. 2018. Liability Management Rating and Reporting. [www.aer.ca/regulating-development/project-closure/liability-management-programs-and-processes/liability-management-rating-and-reporting](http://www.aer.ca/regulating-development/project-closure/liability-management-programs-and-processes/liability-management-rating-and-reporting) (viitattu 5.9.2023)
- Alberta Energy Regulator. 2021. Insolvency. [www.aer.ca/regulating-development/project-closure/liability-management-programs-and-processes/insolvency](http://www.aer.ca/regulating-development/project-closure/liability-management-programs-and-processes/insolvency) (viitattu 5.9.2023)
- Baker & McKenzie. 2016. Global Restructuring & Insolvency Guide Canada. 165 s. [restructuring.bakermckenzie.com/wp-content/uploads/sites/23/2016/12/Global-Restructuring-Insolvency-Guide-12-2016New-Logo-Canada.pdf](https://restructuring.bakermckenzie.com/wp-content/uploads/sites/23/2016/12/Global-Restructuring-Insolvency-Guide-12-2016New-Logo-Canada.pdf)
- Blake, Cassels & Graydon LLP. 2022. In review: environmental protection regulations in Canada. [www.lexology.com/library/detail.aspx?g=98c34b88-9e7d-4204-b0e7-9b3af8e7efa7](https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=98c34b88-9e7d-4204-b0e7-9b3af8e7efa7) (viitattu 4.9.2023)
- Chambers and Partners. 2018. Environmental Law – Canada. 12 s. [www.lawsonlundell.com/media/news/578\\_Chambers\\_Global\\_Practice\\_Guide\\_-\\_Environmental\\_Law\\_2018.pdf](http://www.lawsonlundell.com/media/news/578_Chambers_Global_Practice_Guide_-_Environmental_Law_2018.pdf)
- Chiasson Cindy. 1998. Bankruptcy and Insolvency Amendments Affect Environmental Liability of Trustees and Receivers. News Brief, Environmental Law Centre 13(1) s. 5–6. [elc.ab.ca/Content\\_Files/Files/NewsBriefs/BankruptcyInsolvencyAmendmentsV13-1.pdf](https://elc.ab.ca/Content_Files/Files/NewsBriefs/BankruptcyInsolvencyAmendmentsV13-1.pdf)
- Coordes Laura. 2021. Reviewing Redwater: An Analysis of the US and Canadian Approaches to Environmental Obligations in Bankruptcy” (2021) 64 CBLJ 151. [ssrn.com/abstract=3835483](https://ssrn.com/abstract=3835483)
- Cumming Tom, Hanert Caireen E. & Oliver Jeff. 2019. “The Intersection of Regulatory and Insolvency Law: Redwater’s Final Chapter and the Aftermath”. Annual Review of Insolvency Law 5.
- Department of Justice Canada. 2015. Canada’s System of Justice. 36 s. [www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/just/img/courten.pdf](http://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/just/img/courten.pdf)
- Environmental Law Centre (Alberta). 2020. Clean slate, contaminated land: the “untidy intersection” of Insolvency and the Polluter Pays Principle and Recommended reforms to the Bankruptcy and Insolvency Act and the Companies’ Creditors Arrangement Act. 51 s. [elc.ab.ca/wp-content/uploads/2020/06/ELC\\_Insolvency-and-Polluter-Pays-PrincipleFinal.pdf](https://elc.ab.ca/wp-content/uploads/2020/06/ELC_Insolvency-and-Polluter-Pays-PrincipleFinal.pdf)
- Government of Alberta. 2023. Oil and gas liabilities management. [www.alberta.ca/oil-and-gas-liabilities-management](http://www.alberta.ca/oil-and-gas-liabilities-management)



- Government of Canada. 1999. A Guide to the Canadian Environmental Protection Act, 1999. 38 s.
- Government of Canada. 2019. Convention on Access to Information: Public participation in the Aarhus Convention and the Kiev Protocol. [www.canada.ca/en/environment-climate-change/corporate/international-affairs/partnerships-organizations/convention-access-information-public-participation-aarhus-convention-kiev-protocol.html](http://www.canada.ca/en/environment-climate-change/corporate/international-affairs/partnerships-organizations/convention-access-information-public-participation-aarhus-convention-kiev-protocol.html) (viitattu 4.9.2023)
- Gowling W.L.G. 2021. Third time's a charm for Alberta regulator: How the SCC decision in Redwater could change the role of environmental orders in Ontario insolvency proceedings. [gowlingwlg.com/en/insights-resources/articles/2019/redwater-could-change-environmental-orders-ontario/](http://gowlingwlg.com/en/insights-resources/articles/2019/redwater-could-change-environmental-orders-ontario/) (viitattu 4.9.2023)
- Gowling W.L.G. 2022. Guide to Doing Business in Canada: Bankruptcy & restructuring, Lexology. [www.lexology.com/library/detail.aspx?g=248c45da-823e-4bee-8cf9-2bf88be71626](http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=248c45da-823e-4bee-8cf9-2bf88be71626) (viitattu 4.9.2023)
- ICLG. 2020. Environment & Climate Change Laws and Regulations Canada. [iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/canada](http://iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/canada) (viitattu 4.9.2023)
- Kettle Sherry. 2016. The Creative Receivership. Annual Review of Insolvency Law 2016.
- Lexology. 2022. Guide to Doing Business in Canada: Bankruptcy & restructuring, Lexology. [www.lexology.com/library/detail.aspx?g=248c45da-823e-4bee-8cf9-2bf88be71626](http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=248c45da-823e-4bee-8cf9-2bf88be71626) (viitattu 4.9.2023)
- Lexology GTDT, Restructuring & Insolvency – Canada, 25.7.2023 päivätty versio
- Orphan Well Association. 2021. WIPA's. 8 s. [www.orphanwell.ca/wp-content/uploads/2021/05/OWA-WIPA-Presentation-March-2021.pdf](http://www.orphanwell.ca/wp-content/uploads/2021/05/OWA-WIPA-Presentation-March-2021.pdf)
- Saskatchewan. 2016. Licensee Liability Rating Program. [www.saskatchewan.ca/business/agriculture-natural-resources-and-industry/oil-and-gas/liability-management/licensee-liability-rating-program](http://www.saskatchewan.ca/business/agriculture-natural-resources-and-industry/oil-and-gas/liability-management/licensee-liability-rating-program) (viitattu 5.9.2023)
- Thomson Reuters Practical Law. 2021. Legal systems in Canada: overview. [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-013-0460?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](http://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-013-0460?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true) (viitattu 4.9.2023)
- Thomson Reuters Practical Law. 2023 Environmental Law and Practice in Canada: Overview. [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-503-2764?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default&firstPage=true&bhcp=1](http://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-503-2764?transitionType=Default&contextData=(sc.Default&firstPage=true&bhcp=1) (viitattu 4.9.2023)
- United States Environmental Protection Agency. 2014. Superfund Liability. [www.epa.gov/enforcement/superfund-liability](http://www.epa.gov/enforcement/superfund-liability) (viitattu 8.11.2023)
- Yewchuk Drew, Fluker Shaun, Olszynski Martin. 2023. A Made-in-Alberta Failure: Unfunded Oil and Gas Closure Liability. School of Public Policy, University of Calgary. Research paper 16(31). 124 s. [doi.org/10.11575/sppp.v16i1.77468](https://doi.org/10.11575/sppp.v16i1.77468)



## Oikeuskäytäntö

- Orphan Wells Association v Grant Thornton Ltd*, 2019 CarswellAlta 141 (SCC) ('Redwater')
- Orphan Well Association v Trident Exploration Corp.*, 2022 ACKB 839
- Manitok Energy Inc (Re)*, 2022 ABCA 117
- Newfoundland and Labrador v AbitibiBowater Inc*, 2012 SCC 67
- Nortel Networks Corporation (Re)*, 2013 ONCA 599
- Northstar Aerospace Inc (Re)*, 2013 ONCA 600
- Rural Municipality of Eye Hill v Saskatchewan*, 2023 SKKB 52
- Yukon (Government of) v Yukon Zinc Corporation*, 2021 YKCA 2, annettu 3.5.2021

## Ranska

### Kirjallisuus

- Assemblée Nationale. 2023. Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'industrie verte, 9.10.2023, s. 10-11. [www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/1443/l16b1710\\_rapport-fond](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/1443/l16b1710_rapport-fond)
- Assemblée Nationale. 2023. Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'industrie verte, no 1443, 7.7.2023. [www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/indverte/l16b1512\\_rapport-fond#\\_Toc256000029](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/indverte/l16b1512_rapport-fond#_Toc256000029)
- Bell John, Boyron Sophie & Whittaker Simon. 2008. Principles of French Law. Oxford University Press. 616 s.
- Conseil constitutionnel. 2019. Charter for the environment. [www.conseil-constitutionnel.fr/en/charter-for-the-environment](http://www.conseil-constitutionnel.fr/en/charter-for-the-environment) (viitattu 28.8.23)
- Conceil d'Etat. 2023. Avis sur un projet de loi relatif à l'industrie verte, n° 407035, 11.5.2023. [www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-relatif-a-l-industrie-verte](http://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-relatif-a-l-industrie-verte)
- European Justice. 2021. Access to justice in environmental matters – France. [e-justice.europa.eu/300/EN/access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters?FRANCE&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1](https://e-justice.europa.eu/300/EN/access_to_justice_in_environmental_matters?FRANCE&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1) (viitattu 29.8.23)
- ICLG. 2020. Restructuring & Insolvency Laws & Regulations France 2023. [iclg.com/practice-areas/restructuring-and-insolvency-laws-and-regulations/france](https://iclg.com/practice-areas/restructuring-and-insolvency-laws-and-regulations/france) (viitattu 28.8.23)
- Ineris. 2022. Nomenclature des ICPE. [aida.ineris.fr/thematiques/nomenclature-icpe](https://aida.ineris.fr/thematiques/nomenclature-icpe) (viitattu 29.8.23)

- JR Avocat. 2023. Loi industrie verte: liquidation judiciaire et privilège environnemental. [jr-avocat.fr/icpe-liquidation-judiciaire-creances/](http://jr-avocat.fr/icpe-liquidation-judiciaire-creances/) (viitattu 12.4.2024)
- Kaizen Avocat. 2022 Cessation d'activité des ICPE: les évolutions au 1er juin 2022. [kzn-avocatenvironnement.fr/avocat-droit-de-lenvironnement/livre-blanc-a-telecharger/](http://kzn-avocatenvironnement.fr/avocat-droit-de-lenvironnement/livre-blanc-a-telecharger/) (viitattu 29.8.23)
- Kupper Rosa Salomé. 2017. Le sort de la créance environnementale dans les procédures collectives. Thèse de doctorat en Droit privé. Université Bourgogne Franche-Comté. 396 s. [theses.hal.science/tel-01894066](https://theses.hal.science/tel-01894066)
- Lexology. 2022. Q&A: environmental regulation in France. [www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bf3e117-b0c8-4b69-8138-f68634f35cd6](http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bf3e117-b0c8-4b69-8138-f68634f35cd6) (viitattu 29.8.23)
- Lexology GTDT, Restructuring & Insolvency – France, 25.7.2023 päivätty versio Ministère de l'économie des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. 2020. Liquidation judiciaire d'un entrepreneur individuel (y compris micro-entrepreneur). [www.economie.gouv.fr/entreprises/liquidation-judiciaire](http://www.economie.gouv.fr/entreprises/liquidation-judiciaire) (viitattu 28.8.23)
- Préfet de l'Indre. 2020. Infractions à la réglementation sur les déchets – Guide des sanctions administratives et des constats pénaux à l'usage des communes 2020. 19 s. [www.indre.gouv.fr/index.php/contenu/telechargement/26839/183577/file/2020\\_guide\\_reglementation\\_dechets.pdf](http://www.indre.gouv.fr/index.php/contenu/telechargement/26839/183577/file/2020_guide_reglementation_dechets.pdf)
- Puel Christophe. 2024. Créances de mise en sécurité d'un site ICPE nouveau régime de faveur. [www.ifppc.fr/news/actualites/4001](http://www.ifppc.fr/news/actualites/4001) (viitattu 30.3.2024)
- République Française. 2012. Guide à l'attention des administrateurs judiciaires, des mandataires judiciaires et des inspecteurs des installations classées. 51 s. [ssp-infoterre.brgm.fr/fr/guide/administrateurs-mandataires-judiciaires-icpe](http://ssp-infoterre.brgm.fr/fr/guide/administrateurs-mandataires-judiciaires-icpe) (viitattu 20.12.2023)
- République Française. 2017. Loi 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre. [respect.international/loi-2017-399-du-27-mars-2017-relative-au-devoir-de-vigilance-des-societes-meres-et-des-entreprises-donneuses-dordre/](http://respect.international/loi-2017-399-du-27-mars-2017-relative-au-devoir-de-vigilance-des-societes-meres-et-des-entreprises-donneuses-dordre/)
- République Française. 2023. Avis relatif au processus d'intervention de l'ADEME en contexte de sites à responsables défaillants. JORF n°0114. [www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047553584](http://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047553584)
- République Française. 2023. Dossier expert sur les installations classées. [www.georisques.gouv.fr/consulter-les-dossiers-thematiques/installations](http://www.georisques.gouv.fr/consulter-les-dossiers-thematiques/installations) (viitattu 29.8.23)
- Sénat. 2023. Projet de loi relatif à l'industrie verte, 15 mai 2023. [www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl22-607-ei/pjl22-607-ei.html#\\_Toc135046770](http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl22-607-ei/pjl22-607-ei.html#_Toc135046770) (viitattu 20.10.2023)
- Sénat. 2023. Projet de loi relatif à l'industrie verte, Rapport no 736 (2022–2023), 14.6.2023. [www.senat.fr/rap/l22-736/l22-736.html](http://www.senat.fr/rap/l22-736/l22-736.html)

- Sénat. 2023. Texte soumis à la délibération du Conseil des ministres étude d'impact projet de loi relatif à l'industrie verte. Texte no 607. [www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl22-607-ei/pjl22-607-ei.html](http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl22-607-ei/pjl22-607-ei.html)
- Steiner Eva. 2018. French Law: A Comparative Approach. Oxford University Press. 336 s.
- The Legal 500. 2021. Country Comparative Guides – France, Environment. [www.legal500.com/guides/chapter/france-environment/](http://www.legal500.com/guides/chapter/france-environment/) (viitattu 28.8.23)
- The Legal 500. 2022. Country Comparative Guides – France, Restructuring & insolvency. 21 s. [www.whitecase.com/sites/default/files/2022-07/france-restructuring-insolvency-2022.pdf](http://www.whitecase.com/sites/default/files/2022-07/france-restructuring-insolvency-2022.pdf)
- Thomson Reuters Practical Law. 2020. Restructuring and Insolvency in France: Overview. [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/1-501-6905?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true#co\\_anchor\\_a539651](http://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/1-501-6905?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true#co_anchor_a539651) (viitattu 28.8.23)
- Thomson Reuters Practical Law. 2022. Environmental law and practice in France: overview [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-010-5542?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](http://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-010-5542?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)) (viitattu 28.8.23)

## Oikeuskäytäntö

- Conceil d'Etat 21DA02096, annettu 18.10.2022
- Conseil d'Etat 240938, annettu 29.9.2003
- Conseil d'Etat 384315, annettu 28.9.2016, ECLI:FR:CECHR:2016:384315.20160928
- Cour de Cassation n° 06-20.766, annettu 22.1.2008
- Cour de Cassation n° 10-11.478, annettu 11.7.2012, ECLI:FR:CCASS:2012:C300860

## Ruotsi

### Kirjallisuus

- Baker McKenzie. 2017. Global Restructuring & Insolvency Guide, Sweden. 7 s. [restructuring.bakermckenzie.com/wp-content/uploads/sites/23/2017/01/Global-Restructuring-Insolvency-Guide-New-Logo-Sweden.pdf](http://restructuring.bakermckenzie.com/wp-content/uploads/sites/23/2017/01/Global-Restructuring-Insolvency-Guide-New-Logo-Sweden.pdf)
- Berglund Jörgen. 1997. Något om abandonering av konkursgäldenärs egendom. Juridisk Tidskrift vid Stockholms universitet 1997–1998, s. 40–47.
- European Justice. 2018. Insolvency/bankruptcy Sweden. [e-justice.europa.eu/content\\_insolvency-447-se-maximizeMS\\_EJN-en.do?member=1](http://e-justice.europa.eu/content_insolvency-447-se-maximizeMS_EJN-en.do?member=1) (viitattu 2.6.2023)
- Gregow Torkel. 1997. Abandonering i konkurs – invändningar mot ett sådant institut och vissa andra syn-punkter. Teoksessa: Torgny Håstad & Gunnar Ljungman (toim.) Insolvensrätligt Forum 22–23 Januari 1997. Iustus Förlag. s. 72–77.

- Håstad Torgny. 1997. Abandonering. Teoksessa: Torgny Håstad & Gunnar Ljungman (toim.) *Insolvensrättsligt Forum 22–23 Januari 1997*. Lustus Förlag, s. 58–71.
- Kronofogden. 2022. *Konkurstillsyn – Handbok*. 216 s.
- Lexology. 2018. *Restructuring & Insolvency in Sweden*. [www.lexology.com/library/detail.aspx?g=2c5c7514-9d72-4fd8-af4e-5ae6259b28eb](http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=2c5c7514-9d72-4fd8-af4e-5ae6259b28eb) (viitattu 2.6.2023)
- Michanek Gabriel & Zetterberg Charlotta. 2021. *Den Svenska Miljörätten*. 5:e upplagan. Lustus förlag. 638 s.
- Miljösamverkan Sverige. 2018. *Ekonomiska säkerheter – Handläggarstöd*. 73 s. [www.miljosamverkansverige.se/wp-content/uploads/Handlaggarstod-ekonomiska-sakerheter.pdf](http://www.miljosamverkansverige.se/wp-content/uploads/Handlaggarstod-ekonomiska-sakerheter.pdf)
- Miljösamverkan Sverige. 2023. *Ekonomisk säkerhet för små avfallsanläggningar* [www.miljosamverkansverige.se/miljoskydd/ekonomisk-sakerhet-for-sma-avfall-sanlaggningar/](http://www.miljosamverkansverige.se/miljoskydd/ekonomisk-sakerhet-for-sma-avfall-sanlaggningar/) (viitattu 16.10.2023)
- Naturvårdsverket. 2017. *Swedish Environmental Law – An introduction to the Swedish legal system for environmental protection*. Report 6790. 37 s. [www.naturvardsverket.se/4a437e/globalassets/media/publikationer-pdf/6700/978-91-620-6790-8.pdf](http://www.naturvardsverket.se/4a437e/globalassets/media/publikationer-pdf/6700/978-91-620-6790-8.pdf)
- Naturvårdsverket. 2021. *Kvalitetsmanual för användning och hantering av bidrag till efterbehandling av förorenade områden*. 115 s. [www.naturvardsverket.se/4ac611/globalassets/amnen/fororenade-omraden/bidrag/kvalitetsmanualen-utgava-14.pdf](http://www.naturvardsverket.se/4ac611/globalassets/amnen/fororenade-omraden/bidrag/kvalitetsmanualen-utgava-14.pdf).
- Naturvårdsverket. 2023. *Kvalitetsmanual för användning och hantering av statlig finansiering till avhjälpande av förorenings-skador 2023-03-09*. 165 s. [www.naturvardsverket.se/4accf4/globalassets/amnen/fororenade-omraden/bidrag/kvalitetsmanual-utgava-16.pdf](http://www.naturvardsverket.se/4accf4/globalassets/amnen/fororenade-omraden/bidrag/kvalitetsmanual-utgava-16.pdf)
- Regeringskansliet. 2007. *Ett utvidgat miljöansvar*. Regeringens proposition 2006/07:95. 213 s. [www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2007/04/prop.-20060795](http://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2007/04/prop.-20060795)
- Regeringskansliet. 2018. *Statens gruvliga risker*. Betänkande av Gruvavfallsfinansieringsutredningen SOU 2018:59. 226 s. [www.regeringen.se/contentassets/c5f50bbd9d434583913657640d5c697a/statens-gruvliga-risker-sou-201859/](http://www.regeringen.se/contentassets/c5f50bbd9d434583913657640d5c697a/statens-gruvliga-risker-sou-201859/)
- Regeringskansliet. 2021. *Rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen*. Miljödepartement Rapport M2020/00428. 68 s. [www.naturvardsverket.se/4ac2b6/contentassets/4f59bc34bfca486583bf6e980b5e8df2/rapport-arhus-nir-2021.pdf](http://www.naturvardsverket.se/4ac2b6/contentassets/4f59bc34bfca486583bf6e980b5e8df2/rapport-arhus-nir-2021.pdf)
- Skatteverket. 2023. *Tillsyn över konkursförvaltningen* [www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2023.10/337918.html#h-Granskningsman](http://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2023.10/337918.html#h-Granskningsman) (viitattu 2.6.2023)
- Sveriges Domstolar. 2011. *Om Sveriges Domstolar*. [www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/](http://www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/) (viitattu 21.5.2023)

- The European Network of Law Firms. 2021. TEN Q&A on bankruptcy and insolvency in Europe: Sweden. [www.ten-law.org/knowledge/ten-qa-on-bankruptcy-and-insolvency-in-europe-sweden/](http://www.ten-law.org/knowledge/ten-qa-on-bankruptcy-and-insolvency-in-europe-sweden/) (viitattu 29.6.2023)
- Thomson Reuters Practical Law. 2023. Practical law – Restructuring and insolvency in Sweden. [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-501-9187?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](http://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-501-9187?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true) (viitattu 2.6.2023)
- Tuomainen Jouko. 2010. Pakollisen ympäristövakuutuksen tulevaisuus Suomessa Ruotsin lakkautettua omansa. Ympäristöjuridiikka 2010/4. s. 40–50. [www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/77490004.pdf](http://www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/77490004.pdf)

### Oikeuskäytäntö

- KN B 128/91  
 KN B 250/92  
 MÖD 2002:16  
 MÖD 2003:127  
 MÖD 2005:29  
 MÖD 2008:13  
 MÖD 2008:14  
 MÖD 2013:36  
 MÖD 2015:19  
 NJA 2004 s. 777  
 NJA 2006, s. 662  
 NJA 2015 s.132  
 Svea hovrätt Ö2453-98, annettu 16.7.1998

### Saksa

#### Kirjallisuus

- Barrett John A. 1998. Environmental Issues in Insolvency Proceedings. Kluwer Law International. 224 s.
- CMS. 2020. Expert Guide to restructuring and insolvency – Germany. [cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-restructuring-and-insolvency-law/germany](https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-restructuring-and-insolvency-law/germany) (viitattu 25.7.2023)
- Dilling Olaf & Köck Wolfgang. 2019 Germany. Teoksessa Emma Lees & Jorge E. Vinuales (toim.), The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law. Oxford University Press. 1328 s.
- European Justice. 2021. Acces to justice in environmental matters – Germany. [e-justice.europa.eu/300/EN/access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters?GERMANY&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1](https://e-justice.europa.eu/300/EN/access_to_justice_in_environmental_matters?GERMANY&action=maximizeMS&clang=en&idSubpage=1&member=1) (viitattu 1.8.2023)

- European Justice. 2021. Insolvency/bankruptcy – Germany. [e-justice.europa.eu/447/EN/insolvencybankruptcy?GERMANY&member=1](https://e-justice.europa.eu/447/EN/insolvencybankruptcy?GERMANY&member=1) (viitattu 25.7.2023)
- Gräschus Achim. 2004. Altlasten in der Insolvenz – Verantwortlichkeit des Insolvenzverwalters und Problematik der Freigabe. Diplomarbeit. Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg, 75 s. [pudi.lubw.de/detailseite/-/publication/35492](https://pudi.lubw.de/detailseite/-/publication/35492)
- ICLG. 2019. Environment & Climate Change Laws and Regulations Germany. [iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/germany](https://iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/germany) (viitattu 31.7.2023)
- Lexology. 2006. Q&A: environmental regulation in Germany. [www.lexology.com/library/detail.aspx?g=25f03050-bfa1-4091-8368-10df2ae5388c](https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=25f03050-bfa1-4091-8368-10df2ae5388c) (viitattu 24.7.2023)
- Lexology GTDT. 2023. Restructuring & Insolvency – Germany. 65 s.
- Mayer Brown. 2023. German Insolvency Law – an overview. 11 s. [www.mayerbrown.com/-/media/files/perspectives-events/publications/2016/08/german-insolvency-law--an-overview/files/get-the-full-report/fileattachment/german\\_insovcy\\_oct\\_14\\_a4.pdf](https://www.mayerbrown.com/-/media/files/perspectives-events/publications/2016/08/german-insolvency-law--an-overview/files/get-the-full-report/fileattachment/german_insovcy_oct_14_a4.pdf)
- OECD, Liability for Environmental Damage in Eastern Europe, Caucasus And Central Asia: Implementation of Good International Practices. 36 s.
- Petersen Malte. 2010. German Environmental Liability Law and the Implementation of the Environmental Liability Directive. Ympäristöjuridiikka 1/2010 s. 21–41. [www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/73160002.pdf](https://www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/73160002.pdf)
- Rechtslupe. 2012. Immissionsschutzrechtliche Betreiberhaftung des Insolvenzverwalters. [www.rechtslupe.de/verwaltungsrecht/umweltrecht/immissionsschutzrechtliche-betreiberhaftung-des-insolvenzverwalters-342118](https://www.rechtslupe.de/verwaltungsrecht/umweltrecht/immissionsschutzrechtliche-betreiberhaftung-des-insolvenzverwalters-342118) (viitattu 13.9.2023)
- Remmert Andreas. 2002. Introduction to German Insolvency Law. University of Cologne. 10 s. [insolvenzrecht.jura.uni-koeln.de/fileadmin/sites/insolvenzrecht/ieei/discussion\\_papers/german\\_insolvency.pdf](https://insolvenzrecht.jura.uni-koeln.de/fileadmin/sites/insolvenzrecht/ieei/discussion_papers/german_insolvency.pdf)
- von Seht Hauke & Ott Hermann E. 2000. EU environmental principles: Implementation in Germany. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH. Wuppertal Papers Nr. 105. 35 s. [epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/1077/file/WP105.pdf](https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/1077/file/WP105.pdf)
- Seidel Christiane & Flitsch Michael. 2005. Umweltrecht und Insolvenz – Aktuelle Entwicklungen. Deutsche Zeitschrift für Wirtschafts- und Insolvenzrecht 15(7) 2005, s. 278–282.
- Thomson Reuters Practical Law. 2022. Restructuring and Insolvency in Germany: Overview. [uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-501-6976?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-501-6976?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true) (viitattu 25.7.2023)
- Umweltbundesamt. 2019. A Guide to Environmental Administration in Germany. 78 s. [www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/190722\\_uba\\_lf\\_environadmin\\_21x21\\_bf.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/190722_uba_lf_environadmin_21x21_bf.pdf)

- Uwer Dirk & Rademacher Moritz. 2021 The Environment and Climate Change Law Review: Germany. 2023, internet-lähde (viitattu 25.7.2023)
- Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e. V. 2023. [Bergschadensausfallkasse - VRB | Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e. V. \(v-r-b.de\)](#) (Mineraali- ja kaivostoimialan yhdistyksen kotisivut, viitattu 31.7.2023)
- Wilk, Anna. 2021. Grundlagen des Insolvenzrechts. Martin Luther Universität Halle-Wittenberg. 331 s. [www.ag-zivilrecht.de/podcast/folge30/skript.pdf](http://www.ag-zivilrecht.de/podcast/folge30/skript.pdf)

### **Oikeuskäytäntö**

- BVerfG 7 C 22.03, annettu 23.9.2004. ECLI:DE:BVerwG:2004:230904U7C22.03.0
- BVerfG 7 C 38.97, annettu 22.10.1998
- BVerwG 7 B 17.21, annettu 28.4.2022. ECLI:DE:BVerwG:2022:280422B7B17.21.0
- BVerwG 10 B 5.23, annettu 23.6.2023. ECLI:DE:BVerwG:2023:230623B10B5.23.0
- BVerwG 11 C 9.97, annettu 10.2.1999
- OVG Lüneburg 7 M 5684/92, annettu 07.01.1993  
ECLI:DE:OVGNI:1993:0107.7M5684.92.0A
- OVG Sachsen-Anhalt 2M 149/12, annettu 16.10.2012
- VGH Baden-Württemberg 10 S 3127/11, annettu 17.4.2012

### **Iso-Britannia**

#### **Kirjallisuus**

- Mackie Colin & Combe Malcolm M. 2019. Charges on Land for Environmental Liabilities: A Matter Of 'Priority' For Scotland. *Journal of Environmental Law* 31(1). s. 83-108.

#### **Oikeuskäytäntö**

- Environment Agency v Hillridge Ltd* [2004] Env LR 633, [2004] JPL 1258
- Joint Liquidators of Doonin Plant Limited* [2018] CSOH 89
- Joint Liquidators of Scottish Coal v Scottish Environment Protection Agency* 2014 SC 372
- Re Celtic Extraction Ltd (In Liquidation)* [2000] Ch 475, [2000] 2 WLR 991

## Norja

### Kirjallisuus

Linna Tuula. 2017. The Environmental Liabilities of a Bankruptcy Estate. *International Insolvency Review* 26(1). s. 40–59. [onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/iir.1268](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/iir.1268)

### Oikeuskäytäntö

HR-2010-00443-A - Rt-2010-306, sak nr. 2009/896, *Hempel AS. mot staten v/ Miljøverndepartementet*, annettu 10.3.2010

## Tanska

### Kirjallisuus

Miljøministeriet. 2005. Vejledning om håndhævelse af Miljøbeskyttelsesloven. Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 6/2005. 55 s. [www2.mst.dk/udgiv/publikationer/2005/87-7614-833-5/pdf/87-7614-834-3.pdf](http://www2.mst.dk/udgiv/publikationer/2005/87-7614-833-5/pdf/87-7614-834-3.pdf)

### Oikeuskäytäntö

MAD 2005.1247 B  
U 1971.276/2 H



tietokayttoon.fi

---

ISBN PDF 978-952-383-360-9

ISSN PDF 2342-6799