VAASAN HALLINTO-OIKEUS
Korsholmanpuistikko 43
PL 204
65101 Vaasa
p. 029 56 42611
f. 029 56 42760
s-posti vaasa.hao@oikeus.fi

H 00297/18
27.11.2018

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle
ymv@eduskunta.fi

Viite: Ympäristövaliokunnan lausuntopyyntö hallituksen esityksen 221/2018 vp. johdosta, kuulemistilaisuus 28.11.2018 klo 9.30

Yleistä

Vaasan hallinto-oikeus käsittelee koko valtakunnan alueella toimivaltaisena hallinto-oikeutena valitukset vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisista asioista. Vaasan hallinto-oikeuden asiallinen toimivalta huomioon ottaen tässä lausunnossa keskitytään arvioimaan sitä, kuinka julkisoikeudellisia ympäristövastuita on hallituksen esityksessä käsitelty. Konkurssimenettelyyn liittyviin säännösehdotuksiin ei oteta kantaa.

Konkurssipesän ympäristövastuu on useimmiten Vaasan hallinto-oikeudessa käsiteltävänä olevissa asioissa näkyvillä, kun konkurssipesä jatkaa velallisen toimintaa. Konkurssioikeudelliset vastuukysymykset eivät mainituissa tilanteissa muodostuneet ongelmallisiksi. Konkurssitilanteeseen liittyvä ympäristövastuukysymys on ollut hallinto-oikeudessa ratkaistavana esimerkiksi hallituksen esityksessä mainitussa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuna julkaisemassa tapauksessa KHO 2003:51. Konkurssilain säännöksiä on jouduttu tulkitsemaan tapauksessa, jossa oli kysymys siitä, oliko konkurssipesä voinut tehdä velallisen nimissä hakemuksen velalliselle myönnetyn ympäristöluvan lupamääräysten tarkistamisesta.[1] Kokonaisuutena arvioiden kursseihin liittyvät ympäristövastuukysymykset eivät hallinto-oikeudessa näyttäydy lukumääräisesti suurena jutturyhmänä.

Hallinto-oikeus toteaa, että julkisoikeudellisten ympäristövastuiden käsittely konkurssitilanteissa on nykyisin puutteellisesti säänneltyä. Sääntelyn kehittämiselle on siten tarvetta. Hallituksen esityksessä muun ohella konkurssilakia, jätelakia ja maa-aineslakia on ehdotettu muutettavaksi tarkoituksena selkeyttää epäselvää oikeustilaa. Hallituksen esityksen tavoite on kannatettava ja lainsäädännön selkeyttäminen toivottavaa.

[1] Vaasan hallinto-oikeuden päätös 8.4.2016 numero 16/0074/2. Aluehallintovirasto oli hylännyt, oikeastaan jättänyt tutkimatta, X Oy:n konkurssipesän X Oy:n nimissä tekemän hakemuksen ympäristölupapäätöksen lupamääräysten tarkistamisesta. Hallinto-oikeus hylkäsi X Oy:n konkurssipesän X Oy:n nimissä tekemän valituksen. Päätöksen perusteluissa todettiin muun ohella, että kun konkurssipesä oli käyttänyt asiavaltuutta asiassa, hakemus tuli vireille konkurssipesän hakemuksena, ei velallisen hakemuksena siten kuin konkurssipesä oli tarkoittanut esittää, siitä huolimatta, että ympäristölupa oli edelleen konkurssiin asetetun yhtiön nimissä ja yhtiö oli edelleen luvanhaltija.

Esitykseen sisältyviä säännöksiä voidaan hallinto-oikeuden käsityksen mukaan pitää lähtökohtaisesti asianmukaisina konkurssilain kannalta tarkasteltuna. Esitys ei kuitenkaan ympäristölainsäädännön näkökulmasta arvioituna ole ongelmaton. Jäljempää ilmenevistä syistä ongelmallisina kohtina esityksessä voidaan pitää erityisesti: 1) konkurssilain ja aineelliseen ympäristösääntelyyn välisten viittaussäännösten vähäisyyttä; 2) julkisoikeudellisen ympäristövastuun ja sen syntymisen käsitteiden tulkinnanvaraisuutta; 3) julkisoikeudellisen ympäristövastuun toteamista konkurssitilanteessa koskevien menettelysäännösten puuttumista; ja 4) nykyisestä oikeuskäytännöstä poikkeavan konkurssipesän jätehuoltovastuun suhdetta jätedirektiiviin.

Konkurssilain asema suhteessa aineelliseen ympäristösääntelyyn

Lain soveltamista koskevan konkurssilain 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan mainitun lain säännöksiä sovelletaan, jollei muualla laissa toisin säädetä. Tähän nähden voitaisiin väittää, että julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskevia aineellisen ympäristölainsäädännön säännöksiä on sovellettava myös konkurssipesään siitä riippumatta, mitä konkurssilaissa tuosta vastuusta säädetään. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan KHO 2017:53 todennut, ettei asiassa ollut kysymys jätehuoltokustannuksia koskevan saamisoikeuden toteuttamisesta, eikä konkurssilain 16 luvun 2 §:n 1 momentin säännöksellä ollut asiassa merkitystä konkurssipesälle kuuluvan jätehuoltovastuun kannalta.

Esityksen perusteluissa[2] on todettu, että 16 a luvun 1 §:stä ilmenisi se lähtökohta, että konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu määräytyisi konkurssilain mukaan, eikä viranomainen voisi konkurssilaissa tarkoitettujen tilanteiden lisäksi velvoittaa konkurssipesää ryhtymään esimerkiksi korjaaviin toimenpiteisiin ympäristölainsäädännön nojalla. Jäljempänä todettavalla ja myös esityksen perusteluista ilmenevällä tavalla julkisoikeudellisen ympäristövastuun sisältö kuitenkin määräytyy tosiasiassa aineellisen ympäristölainsäädännön mukaan. Konkurssilaissa ei ole säännöksiä vastuun aineellisesta sisällöstä. Esityksen tavoitteena on mitä ilmeisimmin rajoittaa aineellisen lainsäädännön perusteella muodostuvaa vastuuta siltä osin kuin se kohdistuisi konkurssipesään. Vaasan hallinto-oikeuden käsityksen mukaan tästä seuraa, että erityisen tärkeää olisi huolehtia siitä, että aineellisen ympäristölainsäädännön suhde konkurssilakiin olisi asianmukaisesti säännelty.

Aineellisen ympäristölainsäädännön soveltamista ei viittaussäännösten vähäisyys[3] ja esitettyjen konkurssilain säännösten sanamuoto[4] huomioon ottaen ole esitetyllä lainsäädännöllä käytännössä rajoitettu. Tämä on omiaan herättämään kysymyksen siitä, johtaako esitys toivottuun tavoitteeseen vai tosiasiassa siihen, että aineellista ympäristölainsäädäntöä ja siitä seuraavia vastuita jatkossakin voitaisiin ainakin tapauskohtaisesti tulkita aineellisen ympäristölainsäädännön lähtökohdista konkurssilain säännöksistä riippumatta. Viittausäännösten lisääminen aineellisiin lakeihin voisi selkeyttää

[2] HE 221/2018 vp., s. 69.

[3] Esitys ei sisällä jätelain ja maa-aineslain muutosten lisäksi muita aineellisen ympäristölainsäädännön muutosesityksiä.

[4] Esitetyssä konkurssilain 16 a luvun 1 §:n 1 momentissa todetaan, että ”konkurssipesällä ei ole velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin”. Kun otetaan huomioon sanamuoto, voidaan lainkohtaa tulkita siten, että se tarkoittaa konkurssipesän aktiivista toimimisvelvollisuutta eikä sulje pois mahdollisuutta velvoittaa konkurssipesä ryhtymään toimenpiteisiin jonkun muun lain nojalla. Myös esitetyssä 16 a luvun 2 §:n 1 momentissa viitataan välttämättömiin toimenpiteisiin ryhtymiseen.

konkurssilain suhdetta niihin lakeihin, joiden katsotaan sisältävän konkurssilaissa tarkoitettua julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskevia säännöksiä. Jäljempänä esitettävällä tavalla julkisoikeudellisen ympäristövastuun ja sen syntymisen käsitteet ovat itsessään ongelmallisia. Tästä seuraa, että viittaussäännösten lisääminenkään ei yksin johda erityisen selkeään lainsäädäntöön.

Julkisoikeudellinen ympäristövastuu ja sen syntyminen

Yleisluontoisen käsitteen ”julkisoikeudellinen ympäristövastuu” sisältöä ei ole esitetyssä laissa säännelty. Julkisoikeudellisen ympäristövastuun määrittelysäännöksen puuttuminen on sikäli ymmärrettävää, että käsite on vaikeasti muotoiltavissa ja moniulotteinen. Julkisoikeudellisen vastuun sisällöstä säädetään tällä hetkellä aineellisissa erityislaeissa, esimerkiksi jätelaissa, ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa ja maa-aineslaissa. Mainittujen lakien säännösten voidaan katsoa sisältävän julkisoikeudellisen ympäristövastuun erilaisia ilmenemismuotoja. Julkisoikeudellisen ympäristövastuun voidaan katsoa seuraavan myös lakeihin perustuvista viranomaispäätöksistä, kuten ympäristöluvasta, vesitalousluvasta tai vaikkapa hallintopakkopäätöksestä, jolla jokin taho on velvoitettu toimimaan sen vuoksi, että sen menettely on ollut lain tai sen nojalla annetun päätöksen vastaista. Julkisoikeudellinen ympäristövastuu voidaan siis hahmottaa seuraukseksi lain säännöksestä (ympäristönsuojelulain 17 §:n mukainen pohjaveden pilaamiskielto), mutta toisaalta sen voidaan myös katsoa johtuvan jostakin tietystä tapahtumasta (pohjaveden pilaamiskiellon vastainen toimenpide) tai realisoituvan vasta viranomaispäätöksen johdosta (viranomaisen määräys pilaantuneen pohjaveden puhdistamisesta). Näin ymmärrettynä julkisoikeudellisen ympäristövastuun sisältö voi usein olla velvollisuus toimia tai olla toimimatta jollakin tavalla.

Julkisoikeudellisen ympäristövastuun laajasta ja tulkinnanvaraisesta käsitteestä johtuen on asian lähtökohtaisesta ymmärrettävyydestä huolimatta ongelmallista, että esityksessä ei ole säännelty, mitä julkisoikeudellisella ympäristövastuulla tarkoitetaan. Tältä osin viittaussäännökset ympäristölainsäädännön ja konkurssilain välillä voisivat osaltaan helpottaa soveltamistilanteita. Julkisoikeudellisen ympäristövastuun käsitteen moninaisuudesta johtuen tämä ei kuitenkaan tarjoa yksiselitteistä ratkaisua. Yleisluontoista lakien välistä viittausta enemmän lainsäädäntöä voisi selkeyttä se, jos kustakin aineellisesta laista kyettäisiin yksilöimään ne säännökset, joihin – tai joiden nojalla annettuihin päätöksiin – julkisoikeudellinen vastuu voisi perustua. Toisaalta on todettava, että täysin kattavaa lainsäädäntöä voi olla erittäin vaikea säätää erilaisten tilanteiden ennakoimisen vaikeuden ja moninaisuuden vuoksi. Tietyn tulkinnanvaraisuuden säilyttämistä voidaan siis perustella.

Edellä esitettyyn viitaten ongelmallista on sekin, että konkurssilain 16 a luvun 1 §:ssä viitataan ympäristövastuun synnyttävän tapahtuman sattumiseen yksilöimättä, mitä tällä tarkoitetaan. Esityksessä lähdetään mitä ilmeisimmin siitä konkurssioikeudellisesta lähtökohdasta, että saatavan oikeusperusteen pitää olla syntynyt ennen konkurssin alkamista. Julkisoikeudellisen ympäristövastuun, jota voidaan kuvailla myös toimimisvelvoitteeksi, ilmeneminen ei kuitenkaan välttämättä ole yksilöitävissä samalla tavalla kuin velvoiteoikeudellisen saatavan osalta yleensä on. Tämä voi johtaa erilaisiin tulkintaongelmiin.

Vastuun toteaminen

Esitys perustuu pitkälti sille ajatukselle, että konkurssipesä ympäristölainsäädännön mukaista valvontaviranomaista epävirallisesti kuultuaan päättää siitä, mitä ovat ne ympäristövastuut, joista konkurssipesä vastaa. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan konkurssipesän toiminnan kannalta on tärkeää tietää, millainen toiminta on lain mukaista.

Esitys ei sisällä menettelysäännöksiä siitä, kuinka julkisoikeudellisen ympäristövastuun olemassaolo todetaan konkurssipesän toiminnan aikana. Osittain ajatuksena on ilmeisesti ollut, että velvoitteen olemassaolo ja laajuus ratkaistaisiin viime kädessä ympäristöviranomaisen hallintopakkopäätöksellä ja hallintotuomioistuimessa.[5] Esityksessä on todettu, että tarvittaessa viranomainen voi antaa toimenpiteitä koskevan määräyksen kulloinkin sovellettavaksi tulevaan ympäristölainsäädäntöön perustuvien toimivaltuuksiensa nojalla ja mainitun lainsäädännön mukaisessa viranomaismenettelyssä. Tällainen reagoiminen edellyttää kuitenkin lähtökohtaisesti sitä, että tilanne on ympäristölainsäädännön säännösten vastainen.[6]

Esityksen perusteluissa[7] on todettu, että pesänhoitajalla ei useinkaan ole asiantuntemusta arvioida, olisiko ja miltä osin konkurssipesällä 16 a luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimimisvelvollisuus. Tähän viitaten esityksessä on todettu, että pesänhoitajan tulisi tarvittaessa pyytää asianomaisen viranomaisen kannanotto asiassa. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, koska tilanteet voivat muuttua nopeasti, jolloin kannanoton pyytäminen lienee toiminnallisesti järkevä tapa reagoida. Kannanotolla voi kuitenkin tilanteesta riippuen olla suurikin merkitys velkojien tai esimerkiksi ympäristön asukkaiden kannalta. Jos konkurssipesä ryhtyy toimenpiteeseen, johon sillä ei olisi ollut velvollisuutta, voi tämä koitua velkojan vahingoksi. Jos taas konkurssipesä ei ryhdy toimenpiteeseen, johon sillä olisi ollut velvollisuus, voi tilanne johtaa terveys- tai ympäristöhaittaan.

Tarkoituksenmukaisena ja tavoiteltavana ei voitane pitää sitä, että vastuun ja velvoitteiden selvittämiseksi ja valituskelpoisen hallintopäätöksen saamiseksi konkurssipesä pahimmillaan laiminlyö ympäristölainsäädännön mukaiset velvoitteensa, jonka jälkeen valvontaviranomainen hallintopakkopäätöksellä osoittaa sen, millä tavoin konkurssipesän tulee toimia. Tämän vuoksi tulisi harkita, olisiko aikaisemmin mainittujen viittaussäännösten lisäksi aineelliseen lainsäädäntöön tai konkurssilakiin otettava menettelysäännöksiä siitä, millä muulla tavoin kuin hallintopakkopäätöksellä konkurssilain 16 a luvussa tarkoitetun julkisoikeudellisen ympäristövastuun olemassaolo todetaan aineellista lainsäädäntöä soveltavan viranomaisen toimesta konkurssipesän toiminnan aikana. Asiaan liittyvän muutoksenhakuoikeuden turvaaminen voi olla tarpeen konkurssipesän lisäksi myös velkojien tai ympäristön asukkaiden kannalta.

[5] HE 221/218 vp., s. 70: ”Konkurssipesän oikeus hakea muutosta sitä vastaan annettuun hallintopakkopäätökseen määräytyisi kulloinkin sovellettavaksi tulevan ympäristölainsäädännön perusteella. Koska kysymys on ympäristövelvoitteita koskevasta viranomaisen päätöksestä, haettaisiin muutosta hallintotuomioistuimelta. Velvoitteen olemassaoloa ja laajuutta koskevat riidat ratkaistaisiin siten hallintotuomioistuimessa.”

[6] Esimerkiksi ympäristönsuojelulain 175 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan valvontaviranomainen voi kieltää sitä, joka rikkoo tätä lakia taikka sen nojalla annettua säännöstä tai määräystä, jatkamasta tai toistamasta säännöksen tai määräyksen vastaista menettelyä taikka määrätä asianomaisen täyttämään muulla tavoin velvollisuutensa.

[7] HE 221/2008 vp., s. 71.

Tässäkin yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että aineellisen lainsäädännön ja konkurssilain välisten viittaussäännösten puuttuminen voi tosiasiallisessa tilanteessa vaikeuttaa asian arvioimista. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain 175 §:n sanamuoto huomioon ottaen konkurssipesää ei voitane velvoittaa ryhtymään toimenpiteisiin sen vuoksi, että se on toiminut konkurssilain säännösten vastaisesti. Ympäristönsuojelulain mukaisen hallintopakkopäätöksen antaminen edellyttää mainitun lain vastaista toimintaa.

Vastuu jätteistä

Esitetyssä konkurssilain 16 a luvun 3 §:ssä on säännelty konkurssipesän vastuusta sen hallussa olevasta jätteestä. Säännöksen mukaan konkurssipesä vastaisi sen hallussa olevasta vaarallisesta jätteestä ja lisäksi muusta kuin vaarallisesta jätteestä, mikäli siitä aiheutuisi vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. Esityksessä[8] on pohdittu jätehuoltoa koskevan ehdotuksen suhdetta jätedirektiiviin. Tuolta osin on todettu, että velallisen jätehuoltovelvoitteet eivät konkurssin myötä katoa, eikä konkurssi vaikuta jätelain mukaisia vastuutahoja vähentävästi.

Esityksessäkin todetulla tavalla jätedirektiiviä on tulkittu siten, että se edellyttää, että aina on oltava joku taho, joka vastaa jätteitä koskevista velvoitteista.[9] Hallinto-oikeus toteaa, että koska konkurssiin menneellä ja myös toimintakiinteistön omistaneella yhtiöllä ei mitä ilmeisimmin käytännössä olisi tosiasiallista mahdollisuutta huolehtia jätelain mukaisista velvoitteista, konkurssi nähtävästi yleensä vaikuttaisi esityksessä todetusta poiketen jätelain mukaisia vastuutahoja vähentävästi. Jätelain 28 §:n mukaan kiinteistön haltijan on järjestettävä jätehuolto, jos jätteen haltija ei huolehdi velvollisuudestaan. Esityksen mukaan konkurssipesälle ei korkeimman hallinto-oikeuden vakiintuneesta oikeuskäytännöstä poiketen enää kuuluisi jätteen haltijan vastuu jätteen toimittamisesta asianmukaiseen käsittelylaitokseen. Jos esityksen mukaan jätteen haltijana oleva konkurssiin mennyt ja kiinteistön omistava yhtiö ei voisi tosiasiallisesti huolehtia jätehuollosta, olisi jäte mitä ilmeisimmin käytännössä vailla haltijaa, joka huolehtisi jätteestä jätedirektiivin 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Näin ollen on jossain määrin epäselvää, olisiko nykyisestä oikeuskäytännöstä poikkeava sääntely toteutuessaan yhdenmukainen jätedirektiivin säännösten kanssa.[10]

Liiketoimintaa jatkavan konkurssipesän vastuu

Esitetyssä konkurssilain 16 a luvun 5 §:ssä on säädetty toimintaa jatkavan konkurssipesän vastuusta. Ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan velallisen liiketoimintaa jatkavaan konkurssipesään sovellettaisiin, mitä muualla laissa säädetään julkisoikeudellisista ympäristövelvoitteista ja konkurssipesä vastaisi myös velallisen kyseisestä toiminnasta johtuvista ympäristövelvoitteista. Hallinto-oikeus toteaa, että säännöksen

[8] HE 221/2018 vp., s. 44.

[9] HE 221/2018 vp., s. 44.

[10] OTT, VT, professori Tuula Linna on Lakimies-julkaisussa (6/2018, s. 651–676) ilmestyneessä artikkelissa Sustainability ja prosessit – kestävää siviiliprosessioikeutta? todennut seuraavaa: ”Jos vastuu jätteistä jätetään konkurssin jälkeen *velalliselle*, tilanne rinnastuu tosiasiassa omaisuuden hylkäämiseen.” Toisaalta oikeuskirjallisuudessa (Tuomas Hupli: KHO 2017:53 – Lisähuomioita keskusteluun maksukyvyttömän velallisen ympäristövastuista, Lakimies 2/2018, s. 281–293) on todettu myös, että se seikka, että osakeyhtiö on konkurssin aikanakin oikeushenkilönä olemassa, antaa riittävän perustelun sille, että jätteen tuottanut yhtiö on edelleen jätteen haltija.

sanamuodosta ei käy suoraan ilmi se pykälän perusteluihin kirjoitettu seikka, että vastuu ympäristövelvoitteista rajoittuisi siinä liiketoiminnassa tapahtuneisiin vahinkoihin, jota konkurssipesä jatkaa. Sinänsä luonnolliselta tuntuva perusteluista ilmenevä rajaus voi tosiasiassa johtaa vaikeisiin tulkintaongelmiin esimerkiksi tilanteissa, joissa samalla alueella on harjoitettu useita toisiinsa liitännäisiä toimintoja, joista syntyvät jätteet on läjitetty samalle alueelle. Toimintojen aikaisempia ja nykyisiä vaikutuksia ja niihin liittyviä vastuusuhteita voi tällaisessa tilanteessa olla jopa mahdotonta erottaa.

Yhteenveto

Konkurssilainsäädännön näkökulmasta tarkasteltuna esitys selkeyttää konkurssipesän vastuuta julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta. Aineellisen lainsäädännön ja konkurssilain välisten viittaussäännösten puuttumisen vuoksi esitys kuitenkin jättää sen – ainakin teoreettisen – mahdollisuuden, että aineellista lainsäädäntöä edelleen tulkitaan sen omista käsitteistä lähtien kunkin tapauksen ominaispiirteet huomioon ottaen. Julkisoikeudellisen ympäristövastuun ja sen syntymisen käsitteet, esitetyn lainsäädännön suhde jätedirektiivin säännöksiin ja liiketoimintaa jatkavan konkurssipesän vastuuta koskevat säännökset voivat aiheuttaa tulkinnallisia ongelmatilanteita.

Julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskevat kysymykset eivät kokonaisuutena tarkastellen tule esitetyn lainsäädännön myötä kattavasti ratkaistuiksi. Tosiasialliset ongelmatilanteet voidaan joutua lainmuutoksen jälkeenkin ratkaisemaan julkisen vallan puuttumisella tai aineellisen ympäristölainsäädännön normeja soveltaen. Tämän vuoksi toissijaisten vastuujärjestelmien kehittämistä edelleen voidaan pitää esityksessäkin todetulla tavalla[11] tärkeänä. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ongelmien syntymistä voidaan ehkäistä myös tehokkaalla ympäristölainsäädännön valvonnalla.

Lausunnon on laatinut hallinto-oikeustuomari Arto Hietaniemi

Ylituomari Jaakko Kellosalo

Vaasan hallinto-oikeus

[11] HE 221/2008 vp., s. 52.