Ympäristövastuut konkurssissa -HE

Eduskunnan ympäristövaliokunta
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 221/2018 vp

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta lausuntoa otsikkoasiassa. EK esittää lausuntonaan seuraavan.

1 EK pitää HE:tä tasapainoisena ja huolellisesti perusteltuna kompromissina

EK pitää oikeusministeriön esitystä laadukkaasti ja huolellisesti valmisteltuna. Esityksen ehdotuksia voidaan pitää tasapainoisina ja ne saavuttavat pitkälti lainmuutoksia valmistelleen työryhmän työlle asetetut tavoitteet. Erityisesti oikeustilan selkiyttäminen julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa on tavoite, joka on täytetty esityksessä.

Pidämme perusteltuna esityksessä omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan konkurssilain tarkistamisen yhteydessä ei voida mielekkäästi arvioida aineelliseen ympäristölainsäädäntöön mahdollisesti liittyviä uudistamistarpeita eikä maksukyvyttömyyden tai ympäristövahinkojen ennaltaehkäisemiseen liittyviä näkökohtia, vaan esityksessä on pitäydytty sen tarkastelemisessa, miten oikeustilaa voitaisiin selkeyttää konkurssipesän toimintavelvollisuuksien ja ympäristölainsäädännöstä johtuvien kustannusvastuiden osalta.

EK pitää lainsäätäjän ryhtymistä toimenpiteisiin perusteluna ratkaisuna ympäristövastuiden oikeusaseman selkiyttämiseksi. Ratkaisua voi perustella sillä, että oikeustila ympäristöoikeuden ja konkurssioikeuden rajapinnassa on ollut tähän saakka epäselvä niin merkittävällä tavalla, että ei olisi ollut perusteltua jättää oikeustilaa vähäisen, arvostelulle alttiin oikeuskäytännön tai oikeuskirjallisuudessa esitettyjen ristiriitaisten kannanottojen varaan. Ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden kannalta riittävänä ei voitaisi pitää tukeutumista yksittäisiä ympäristölainsäädännön alaa koskeviin kiistanalaisiin oikeustapauksiin ja niistä mahdollisesti tehtäviin ristiriitaisiin analogiatulkintoihin.

EK katsoo lisäksi, että lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on huomioitu asianmukaisesti HE:ssä ja sen perusteluissa.[1]

[1] Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto 16.10.2018, dnro: VNK/1683/32/2018, luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

2 Konkurssisaatavien selvittäminen ja menettelyn määräajat

EK suhtautuu jossain määrin varauksella HE:n ehdotuksiin siitä, että ehdotuksessa oletetaan velkojien seuraavan erinäisiä määräaikojen muutoksia konkurssiasioiden kansallisesta tietojärjestelmästä KOSTI:sta: etenkin ulkomaalaisen velkojan tai satunnaisen velkojan kannalta tämä voi muodostua yksittäistapauksissa ongelmaksi velkojan oikeusturvan kannalta.

3 Ympäristövastuut konkurssissa

3.1 Konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu ja konkurssipesän toimimisvelvollisuus ja vastuu kustannuksista

EK pitää HE:ssä esitettyä yleissäännöstä konkurssipesän ympäristövastuusta perusteltuna ja selkeänä lähtökohtana. Kun julkisoikeudellisen ympäristövastuun synnyttävä tapahtuma on sattunut ennen konkurssin alkamista, konkurssipesällä ei ole velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin muissa kuin konkurssilakiin lisättävässä uudessa 16a luvussa tarkoitetuissa tilanteissa. Muut kuin tuossa luvussa tarkoitetut saatavat, joiden oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssin alkamista, ovat konkurssisaatavia. Konkurssipesän on viipymättä ryhdyttävä välttämättömiin toimenpiteisiin velallisen toiminnasta johtuvan ympäristön pilaantumisen tai ympäristön merkittävän haitallisen muuttumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi, jos pilaantumisesta tai ympäristön haitallisesta muuttumisesta aiheutuu tai uhkaa aiheutua *vakavaa vaaraa* tai *vakavaa haittaa* terveydelle tai ympäristölle.

EK pitää em. muotoilua perusteltuna ja tasapainoisena lähtökohtana. Toimimisvelvollisuuden ja sitä seuraavan vastuiden massavelka-aseman rajaaminen merkittävien ja mahdollisesti *vaarallisten* ympäristöhaittojen poistamis- tai torjuntatoimiin on varsin perusteltu ratkaisu etenkin käytännön ympäristöluvallisen liiketoiminnan harjoittamisen edellytyksiä ajatellen.

3.2 Konkurssipesän vastuu jätteistä, vaarallisista kemikaaleista ja räjähteistä

EK pitää perusteltuna HE:ssä esitettyä rajausta, jossa konkurssipesän vastuusta sen hallussa olevasta jätelain soveltamisalaan kuuluvasta muusta kuin vaarallisesta jätteestä sovelletaan, mitä jätelaissa säädetään jätteen haltijan vastuusta, silloin, kun jätteestä aiheutuu tai uhkaa aiheutua *vakavaa* vaaraa tai *vakavaa* haittaa terveydelle tai ympäristölle.

3.3 Panttiomaisuudesta aiheutuvat kustannukset

HE:ssä ehdotetaan, että konkurssipesällä olisi oikeus panttiomaisuuden myyntihinnasta suoritettavaan korvaukseen silloin, kun pesä on huolehtinut sen vastuulle säädetyistä, pantatulla kiinteistöllä sijaitsevia jätteitä ja kemikaaleja koskevista julkisoikeudellisista ympäristövastuista. Ratkaisevaksi tulkintakriteeriksi ehdotetaan sitä, voidaanko pantatulla omaisuudella sijaitsevien vaarallisten tai vaaratilanteen aiheuttavien jätteiden tai kemikaalien katsoa rasittavan kiinteistön myyntiarvoa.

Mietinnössä on myös pohdittu vaihtoehtoa, jossa konkurssipesä saisi korvauksen vain toimenpiteistä aiheutuneesta omaisuuden arvonnoususta. Tähän ratkaisuun mietinnön ehdotuksissa ei kuitenkaan päädytty.

EK katsoo, että jää nähtäväksi tulevassa rahoituskäytännössä, missä määrin mahdollisten ympäristövastuiden ennakointi nostaa rahoituksen hintaa ja vakuusvaateita. On arvioitavissa, että mietinnössä valitulla sääntelyratkaisulla voi olla hintavaikutusta siinä määrin, että ympäristölupaan perustuvan toiminnan käynnistäminen vaikeutuu tuntuvastikin. EK katsoo, että valmistelua olisi tullut jatkaa toisen vaihtoehdon pohjalta. Katsomme, että edellytykseksi vastuulle olisi tullut säätää se, että jonkinlaista viranomaishallintopakkoa on toiminnan aikana yritetty käyttää, mutta tuloksetta.

3.4 Velallisen liiketoimintaa jatkavat konkurssipesät

EK yhtyy HE:ssä esitettyyn, jonka mukaan hyväksyttävänä lähtökohtana voidaan pitää sitä, että niissä kohtuullisen harvalukuisissa tilanteissa, joissa konkurssipesän jatkaessa velallisen liiketoimintaa se katsotaan toiminnanharjoittajaksi ja sillä on jatketun toiminnan osalta vastuu toimintaa koskevista ympäristövelvoitteista riippumatta siitä, ajoittuvatko julkisoikeudellisen ympäristövastuun perustavat tapahtumat aikaan ennen konkurssin alkamista vai konkurssin alkamisen jälkeen.

Liiketoiminnan jatkaminen tapahtuu konkurssipesän velkojien tietoisen päätöksen tuloksena, ja kohtuullisena voidaan pitää, ettei tällainen konkurssipesä vapaudu vastuusta sellaisesta ympäristön pilaantumisesta tai muuttumisesta, jota kyseinen liiketoiminta on aiheuttanut. Liiketoimintaa jatkavaan konkurssipesään on voitava kohdistaa myös esimerkiksi alueen haltijaan tai luovutuksensaajaan kohdistuvia ympäristölainsäädännön velvoitteita.

HE:n valmistelussa on selvitetty, tulisiko konkurssipesän vastuun kannalta olla merkitystä sillä, johtuuko pilaantuminen tai muuttuminen liiketoiminnan tavanomaisesta harjoittamisesta vai sellaisesta ennen konkurssiin asettamista aiheutuneesta kertaluonteisesta tapahtumasta, joka ei kuulu tyypillisenä osana velallisen toimintaan.

Tähän liittyen on myös pohdittu problematiikkaa sen osalta, olisiko markkinoiden toiminnan näkökulmasta katsottuna jollain tavalla kyseenalaista, jos liiketoimintaa jatkavan konkurssipesän sallittaisiin harjoittaa toimintaansa vapaana sellaisista julkisoikeudellisista vastuista, jotka koskevat muita markkinatoimijoita. EK toteaa, että näkökulma ei liene kovinkaan reaalinen, sillä konkurssihallinto tuskin on ainakaan ylivertaisen tehokas liiketoimintaa harjoittavan yhtiön hallinnointimuoto.

EK pitää kuitenkin perusteltuna HE:ssä ehdotettua ratkaisua rajata konkurssipesälle liiketoiminnan harjoittamisesta aiheutuva vastuu siihen liiketoimintaan tai sen osaan, jota konkurssipesä on *päättänyt* jatkaa.

3.5 Kokoavia näkökohtia HE:n ehdotuksista liittyen ympäristövastuiden asemaan konkurssissa

EK:n näkemyksen mukaan HE:n ratkaisut ympäristövastuiden asemasta konkurssissa ovat tasapainoinen kompromissi. Asiassa on selkeä perusteltu tarve säätää lain tasolla.

HE:n vaikutukset markkinoilla ympäristöluvallisen toiminnan rahoituksen ehtoihin ja hintaan jäävät aikanaan nähtäviksi lainsäädännön tultua voimaan.

Vaikka ratkaisu ei ole optimaalinen, se on kuitenkin EK:n näkemyksen mukaan riittävän perusteltu ottaen huomioon yhtäältä insolvenssioikeudelta edellytettävä ennakoitavuus ja velkojien yhdenvertaisuuden periaate.

EK arvioi ympäristöluvallista liiketoimintaa harjoittavan teollisuuden edustajana, että HE:n ratkaisu on huomattavasti maltillisempi ja mahdollisilta rahoituksen hintavaikutuksiltaan neutraalimpi kuin siinä tilanteessa, jossa oikeustilaa määrittäisi mahdollisesti ainoastaan KHO:n ratkaisukäytäntö (esim. ratkaisu 2017:53) ja eräät oikeuskirjallisuudessa esitetyt näkemykset.

Oikeustilan mahdollinen jääminen KHO:n ratkaisukäytännön varaan saattaisi tarkoittaa käytännöllisesti katsoen sitä, että esim. jätehuoltovastuun taloudellinen taakka kohdennettaisiin kategorisesti kaikkiin velkojiin – myös niihin, joilla ei ole ollut minkäänlaisia mahdollisuuksia vaikuttaa jäteongelmaan. Miten esim. verovelkoja tai jätteen tuottajan vahingonkorvausvelkoja voitaisiin luontevasti sijoittaa osaksi sitä ryhmää, jonka toiminta tai laiminlyönti on *aiheuttanut* jäteongelman?[2]

[2] Hupli, Tuomas: KHO 2017:53 – Lisähuomioita keskusteluun maksukyvyttömän velallisen ympäristövastuista, Lakimies 2/2018, s. 281, oikeustapauskommentti.

Konkurssin ensisijaisena tarkoituksena on käyttää velallisen omaisuus konkurssisaatavien maksuun. Velkojien intressissä on siten saada kertymään konkurssipesään mahdollisimman paljon varoja mahdollisimman pienin kustannuksin.

Vahvasti EU-oikeuteen perustuva ympäristöoikeudellinen aiheuttamisperiaate (aiheuttaja maksaa, eng. *"polluter pays principle"*) tulisi syrjäytetyksi, jos massavelkainen ympäristövastuu koskisi kategorisesti kaikkia velkojia KHO:n em. ratkaisun viitoittamalla tavalla. Korvausvastuun hyväksyttävyys ja järjestelmän legitimiteetti edellyttävät, että vastuuta ei eroteta kokonaan syy-yhteysvaatimuksesta, sillä ei voida uskottavasti argumentoida, että esim. verottaja olisi toiminnallaan aiheuttanut jäte- tai muun ympäristövahingon.[3]

KHO 2017:53 ratkaisu on arvostelulle altis. Siinä korostuu ympäristölainsäädäntöön perustuvien vaatimusten ”superetuoikeus” -ajattelu, jota ei ole ratkaisussa ensinkään riittävästi punnittu suhteessa perustuslain turvaamaan omaisuudensuojaan. KHO:n ratkaisu vaikuttaa hyvin yksipuoliselta ottaen huomioon konkurssivelkojien oikeudet.

Konkurssi ei ole (ympäristö)ongelmien syy, vaan seuraus. Konkurssi johtuu maksukyvyttömyyteen ajautumisesta. Esim. mainitussa KHO:n ratkaisussa jätehuoltovastuu oli jäänyt lain vastaisesti täyttämättä, koska yhtiön toiminnassa oli ongelmia, jotka johtivat konkurssimenettelyyn. Myös jäteongelma oli toteutunut ja siihen olisi pitänyt puuttua *viranomaishallintopakolla jo ennen konkurssia*, toiminnan kestäessä.[4]

3.6 Lopuksi

Nämä seikat korostavat, että tilanteessa on syytä säätää ympäristövastuiden asemasta lain tasolla. Arvostelulle alttiin, jopa kiistanalaisen oikeuskäytännön ja ristiriitaisen oikeuskirjallisuuden varaan jättäytyminen ei olisi perusteltua oikeusvarmuus ja em. EU-oikeudelliset perusteet huomioon ottaen.

Kaikkien ympäristövastuiden asettaminen *kategorisesti ensisijaisiksi* suhteessa muiden velkojien saataviin konkurssissa johtaisi väistämättä ympäristöluvallisen liiketoiminnan rahoituskustannusten tuntuvaan kasvuun.

Konkurssimenettelyssä velkojille jaetaan tyypillisesti taloudellista niukkuutta, joten jonkin saatavan määritteleminen etuoikeutetummaksi sisältää aina hintalapun, jonka toiminnanharjoittaja asiakkaineen viime kädessä maksaa.

---

[3] Ibid. Verottaja on vakiintuneesti tehnyt n. 40% kaikista konkurssihakemuksista.

[4] Ibid.

Konkurssiin asettamiseen johtaneista hakemuksista noin puolessa tai jopa n. 2/3 menettely päättyy konkurssin raukeamiseen – merkittävänä syynä raukeamiseen on usein yksinkertaisesti se, että konkurssipesän varat eivät riitä konkurssimenettelyn kustannusten suorittamiseen.

Ympäristövastuiden asemasta säätäminen *HE:ssä ehdotetulla maltillisellakin tavalla* saattaa lisätä konkurssien raukeamisia varojen puutteessa.

Lisääntyvät konkurssipesän raukeamiset tai konkurssit vähentäisivät konkurssipesän varoja ja siten velkojien saamaa jako-osuutta. Toimiva ja tehokas konkurssijärjestelmä kuuluu olennaisena osana terveen markkinatalouden dynamiikkaan, sillä se uudistaa ja vapauttaa resursseja.

On arvioitavissa, että **HE parantaa ja selkeyttää ympäristövastuuta konkurssissa nostamatta *kohtuuttomasti* rahoituskustannuksia.** Näin ollen EK kannattaa HE:n hyväksymistä sellaisenaan.

Lisätietoja antavat mielellään:

Satu Räsänen
Johtava asiantuntija
Liikenne-, energia- ja ympäristöryhmä
satu.rasanen@ek.fi
0942022543

Santeri Suominen
Lakimies
Arvopaperimarkkinat, maksukyvyttömyysoikeus
santeri.suominen@ek.fi
0504637822