9.1.2019 H 631/18

Oikeusneuvos Mika Seppälä

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS (HE 221/2018 VP) EDUSKUNNALLE LAIKSI KONKURSSILAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Yleistä

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausunnon aiemmin otsikossa mainitun hallituksen esityksen luonnoksesta.

Korkein hallinto-oikeus on lausunnossaan pitänyt tärkeänä, että ympäristölainsäädännön soveltamista konkurssitilanteissa pyrittäisiin selkiinnyttämään lainsäädännöllisin keinoin. Nykytilannetta on pidettävä osin epätyydyttävänä. Konkurssipesän kustannusvastuun jonkintasoinen rajoittaminen konkurssitilanteessa voi olla myös periaatteessa hyväksyttävää, jos näin voidaan varmistaa toisaalta lainsäädännön turvaamat ympäristölliset edut ja toisaalta velkojien tasapuolinen kohtelu.

Lausunnossaan korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että ehdotettuun konkurssilain muuttamiseen voi liittyä monia ongelmia ja sääntelyehdotus vaikutti perusteiltaan vaikeasti hyväksyttävältä. Sääntelyratkaisu on myös vaikeaselkoinen. Ympäristövastuun sääntely yksinomaan konkurssilailla saattaa aiheuttaa jatkossa tulkinnanvaraisia tilanteita, jotka tulevat velvoitteen sisällön osalta ensiasteessa ratkaistavaksi hallintoviranomaisessa ja edelleen hallintolainkäytössä. Lausunnolla olleen luonnoksen perusteella oli vaikea ottaa kantaa, ovatko esitetyt ratkaisut sopusoinnussa EU-lainsäädännön, kuten jätedirektiiviin kanssa.

Esitystä ei ole mainittavasti korjattu lausunnolla olleeseen verrattuna. Tämän vuoksi tuon vielä esiin tässä lausunnossa asian jatkokäsittelyssä pohdittavia seikkoja.

Esityksen keskeiset ongelmat

1. Hallituksen esitys ympäristövastuista konkurssissa perustuu konkurssilainsäädännön logiikan mukaiseen saatavien käsittelyyn. Tämä lähtökohta soveltuu huonosti moninaisten ja keskenään hyvinkin erilaisten ympäristövastuiden hahmottamiseen. Aineellisen lainsäädännön velvoitteiden toteuttamisen kohdistaminen konkurssipesään tulisi perustua aineelliseen lainsäädäntöön, eikä sen soveltamista konkurssipesään tulisi rajoittaa lähtökohtaisesti miltään osin suoraan lailla. Koska konkurssipesä voi ylipäätään toimia pesän varojen puitteissa, on yleensä todennäköistä,

Korkein hallinto-oikeus
Högsta förvaltningsdomstolen
Fabianinkatu 15 (PL 180) 00131 Helsinki
Fabiansgatan 15 (PB 180) 00131 Helsingfors
Puh. / Tel. 029 564 0200
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
www.kho.fi / www.hfd.fi

ettei se voi tehdä kaikkia vaadittavia toimia ympäristöasioiden hoitamiseksi. Tällöin ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi keskeiset toimet on tehtävä viranomaistoimin. Keskeinen ongelma ehdotuksessa on se, että viranomainen ei voi edes ryhtyä teettämistoimiin laiminlyöntien oikaisemiseksi, koska konkurssilain säännökset estävät aiemmin annetun hallintopakkopäätöksen toteuttamisen (jos teettämistä ei ole ennätetty tuomita) ja hallintopakon kohdistamisen konkurssipesään erikseen säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Hallintopakon kohdistaminen puolestaan velalliseen sen ollessa konkurssissa ei ole mahdollista ottaen huomioon uhkasakkolain 7 ja 14.3 §:t. Kokonaan toinen asia on se, pitääkö konkurssipesän vastata viranomaiskustannuksista, jotka syntyvät aiheutetun rikkomusperusteisen tilanteen oikaisemisesta. Tästä voitaisiin säätää konkurssilaissa.

2. Ehdotettu sääntelytapa on ongelmallinen Suomen perustuslain 20 §:n 1 momentin kannalta. Säännökset johtavat siihen, että aineellisen lainsäädännön rikkomuksiin ei useinkaan voida puuttua konkurssin aikana velkojien intressin vuoksi. Sääntelytavasta seuraa myös, että haittoja ei voida ehkäistä ennakolta, vaan konkurssipesään voidaan kohdistaa vaatimus haitan poistamisesta vasta kun haitta aiheutuu. Tämä on periaatteellisesti ongelmallista perustuslain 20 §:n 1 momentin tavoitteen kannalta. Ehdotuksesta seuraa myös, että haitankärsijöiden vireillepano-oikeutta valvontaviranomaisessa haitan poistamiseksi on rajoitettu. Asianmukaista ei ole jättää haitankärsijöiden oikeussuojaa vain siviilioikeudelliseen kieltokanteeseen tai vahingonkorvauskanteeseen perustuvaksi. Esityksessä ei ole miltään osin arvioitu sen vaikutuksista perustuslain 20 §:n 2 momentin kannalta. Hallituksen esitykseen sisältyvä analyysi esityksestä ympäristöperusoikeuden kannalta ei ole riittävä.

3. Ehdotetut konkurssilain 16 a luvun säännökset ovat suhteellisen niukat ja tulkinnanvaraiset. Muun muassa velallisen toimintaan liittyvien lupamääräysten noudattamisvelvollisuus konkurssin alettua jää epäselväksi, koska säännökset on kirjoitettu siitä näkökulmasta, että julkisoikeudellinen ympäristövastuu perustuisi hallintopakkopäätökseen. Konkurssipesän vastuu toiminnan alasajosta ja vastuu hakijana toimimisesta on säännelty puutteellisesti tai tulkinnanvaraisesti, eikä tältä osin esityksessä ole tarkasteltu EU:n teollisuuspäästödirektiiviä.

4. Ehdotettu konkurssipesän toimimisvelvollisuus (16 a luvun 2 § ja 3 §:n 1 momentin viimeisessä virke) sisältää liian korkean kynnyksen, joka käytännössä tarkoittaa, ettei säännöksiä voida soveltaa muuta kuin poikkeuksellisesti. Vastaavan tapainen säännöksissä oleva kynnys on ympäristönsuojelulain 182 a §:ssä, jossa se tarkoittaa viranomaisintervention (välitön hallintopakko) kynnystä. Tuossa yhteydessä on kysymys lähinnä suuronnettomuuden vaaran torjumisesta eikä vastaavaa kynnystä voida missään tapauksessa pitää sopivana yksityisen toimimisvelvollisuuden perusteena.

5. Konkurssipesän vastuu jätteistä on voimassa olevan laintulkinnan mukaan varsin laaja. Vastuu jätteistä on ollut myös eräänlainen poikkeus muista ympäristövastuista, jotka ovat olleet enemmän tapaussidonnaisia. Ehdotus kaventaa vastuuta tavanomaisista jätteistä merkittävästi ja muuttaa vastuun osin tulkinnanvaraiseksi. Tavanomaisten jätteiden osalta kynnys vastuun syntymiseen on liian korkea vastaavasti kuin 2 §:ssä on säädetty. Viranomaisten mahdollisuus hallintopakon käyttämiseen jätevakuuden realisoimiseksi on epäselvä. Jätteiden käsittelytoimintojen erityispiirteitä ei ole ymmärretty esityksessä. Tehty analyysi EU:n jätedirektiivin mukaisuudesta ei ole syvällinen eikä esityksessä ole tarkasteltu EU:n kaatopaikkadirektiiviä.

Edellä mainituista ongelmista johtuen olisi ollut perusteltua muuttaa koko sääntelyn rakennetta tai vähintäänkin muuttaa ehdotettuja pykäliä monelta osin.

Konkurssiin liittyvät ympäristövastuita koskevat epäselvyydet eivät ole olleet erityisen yleisiä hallinto- tai hallintokäytössä. Ongelmallisia tilanteita voi kuitenkin jatkossa syntyä esimerkiksi kaivannaisteollisuudessa, jossa erilaiset ympäristön hoitoon liittyvät kustannukset voivat nousta

huomattavaksi. Intressi tukinnanvaraisuuden selvittämiseksi viranomaispäätöksin voi siksi myös tulevaisuudessa lisääntyä. Tuomioistuimissa joudutaan arvioimaan konkurssilain ehdottomien säännösten soveltamista vähintäänkin perustuslain ja unionin lainsäädännön tulkintavaikutus huomioon ottaen.

Ehdotuksen lähtökohta

Konkurssilaki koskee konkurssiin menneen velkojen kattamista. Lain oman systematiikan kannalta lähtökohtana ei ole, että lailla säädetään konkurssipesän toimimisvelvollisuudesta erilaisissa vastuutilanteissa. Tästä säädetään muussa aineellisessa lainsäädännössä.

Ympäristövastuut ja niihin liittyvät velvoitteet on esityksessä melko yleistäen rinnastettu saataviin tai velkavastuuseen, kuten verosaataviin. Lähtökohtaa on pidettävä virheellisenä, vaikka on tietysti selvää, että jonkin velvollisuuden täyttäminen yleensä synnyttää kustannuksia. Velvollisuus toimia lainsäädännön mukaisesti tulisi olla itsestään selvää. Yhtä selvää on se, että konkurssissa pesän kyky vastata taloudellisesti kaikista velvollisuuksista heikkenee. Hyväksyttävänä ei kuitenkaan voida pitää sitä, että konkurssi synnyttää välitilan, jonka aikana viranomaisten toimintamahdollisuuksia ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi rajoitetaan. Koko asia tulisi hahmottaa niin, että konkurssipesän korvausvastuuta viranomaisen teettämiskustannuksista voidaan ehkä sinänsä rajoittaa, mutta ei sitä, että viranomainen edellyttää lainsäädännön noudattamista. Ympäristölainsäädännön velvoitteiden toteuttaminen edellyttää lähtökohtaisesti, että viranomainen konkretisoi, mitä lain abstraktit vaatimukset tarkoittavat ja vasta tämän jälkeen on ylipäätään järkevää arvioida, mitä kustannuksia velvoitteen toteuttamisesta syntyy.

Esitys perustuu konkurssilainsäädännön omaan sisäiseen velkojen järjestämisen logiikkaan, jolloin keskeistä velkavastuiden kannalta on se, milloin yritys asetetaan konkurssiin. Tätä ennen aiheutuneet saatavat ovat konkurssivelkoja ja tämän jälkeen aiheutuneet velat yleensä massavelkoja. Ehdotuksessa ajatellaan, että samaa logiikkaa voidaan käyttää myös velvollisuuteen toimia ympäristölainsäädännön mukaisesti. Aineellisen ympäristölainsäädännön ympäristövastuut ovat yleensä sellaisia, jotka ovat osa yritystoiminnan reunaehtoja – eivät kertaluonteisia tapahtumia, joista vastuu syntyy. Ylipäätään koko liiketoiminta ei ole ollut mahdollista ilman lainsäädännön vaatimusten noudattamista toiminnan edellyttäessä viranomaisen myöntämää lupaa.

Aineellisen lainsäädännön noudattamisella ehkäistään etukäteen pilaantumista tai haitallista ympäristön muuta muuttumista. Tarkoitus ei ole, että vasta haitan aiheutumisen jälkeen viranomainen voi puuttua tilanteeseen. Toimintaa harjoitettaessa velvoitteet on asetettu eritasoisten haittojen ehkäisemiseksi kulloinkin sovellettavan lain perusteella. Velvoitteita ei aseteta siten, että ilman niiden noudattamista aiheutuu kaikissa tapauksissa esimerkiksi pilaantumista. Määräyksissä on otettu huomioon mahdollisuus erilaisten haittojen aiheutumiseen ja niillä pyritään estämään ennakolta ongelmat toimintaan liittyvissä moninaisissa tilanteissa. Sama lähtökohta on oltava voimassa myös, vaikka toiminnanharjoittaja olisi konkurssissa.

Konkurssin alkaminen johtaa yleensä siihen, että aiemmat velallisen toiminnassa tapahtuneet laiminlyönnit tulevat näkyviin. Viranomaisen tehtävänä on arvioida, onko tilanteeseen puututtava hallintopakkoa (välillinen hallintopakko) käyttäen siitä riippumatta, milloin haitallinen seuraus tai laiminlyönti on alkanut. On huomattava, ettei viranomaisilla ole yleensä mitään laista tulevaa yleistä oikeutta tehdä korjaustoimia (välitön hallintopakko) havaittuaan puutteita. Luonnollisesti on mahdollista, että viranomainen tekee oma-aloitteisesti joitakin korjaavia toimia, jos toiminnanharjoittaja tähän suostuu. Viranomaisvalvontaa ei voida kuitenkaan perustaa viranomaisen samaan vapaaehtoiseen oikeuteen tehdä jotakin. Ylipäätään viranomaistoiminnan lainmukaisuus edellyttää läpinäkyvyyttä ja sen varmistamista, ettei ketään suosita perusteettomasti.

Kun viranomainen harkitsee puuttumista havaitsemaansa ongelmaan, viranomaisen on otettava huomioon konkurssipesän asema. Kuulemisen yhteydessä se voi saada myös tietoja konkurssipesän kyvystä toimia. Kun velvoitteen toteuttamiseksi asetettu määräaika täyttyy, konkurssipesä voi vielä vedota siihen, että sillä ei ole taloudellisia mahdollisuuksia toimintaan konkurssiselvityksen edettyä. Tästä huolimatta on oltava mahdollista, että viranomainen tekee tarvittavat toimet teettämispäätöksen perusteella, jos se katsoo sen tarpeelliseksi. Tämän on yleensä myös kaikkien edun mukaista. Ryhtymällä toimiin haitan aiheutumisen ehkäisemiseksi estetään myöhempien vahinkojen konkreettinen aiheutuminen ja lähes aina rajoitetaan kustannuksia. Ehdotus tarkoittaa, että ennen konkurssin alkamista asetettua teettämisuhkaa ei voida tuomita eikä konkurssin alkamisen jälkeen voida edes asettaa päävelvoitetta ja teettämisuhkaa, jos laiminlyönnit ovat aiheutuneet ennen konkurssin alkamista.

Ehdotettujen konkurssilain säännösten tarkoitus on rajoittaa konkurssipesän toimimisvelvollisuutta ennen konkurssia tapahtuneesta. Ja vastaavasti kaikki, mikä ”tapahtuu” konkurssin alkamisen jälkeen, kuuluu konkurssipesän vastuuseen. Keskeinen ongelma on kuitenkin se, että ympäristöä kuormittavan toiminnan aloittamisen jälkeen siitä voi aiheutua mahdollisesti pilaantumista, jos asetettujen määräysten noudattaminen laiminlyödään. Määräyksiä on noudatettava näiden vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi, eikä vasta sitten, kun vahinko tai päästö tms. aiheutuu konkurssin alkamisen jälkeen. Ympäristölainsäädännön näkökulmasta ei ole perusteltua, että konkurssilailla hyväksytään passiivisuus ja vasta, kun seuraus aiheutuu, vastuussa olevaan voidaan kohdistaa määräys vastuun toteuttamiseksi. Olennaista on haittojen ennaltaehkäisy.

Esimerkki asian ymmärtämiseksi lienee paikallaan.

Kaivannaisteollisuudessa syntyy rikastamisessa rikastushiekka-allas. Rikastushiekka-altaalta vaaditaan eräissä tapauksissa kaivannaisjätealueen ja eräissä tapauksissa kaatopaikan pohjarakenteita. Rikastushiekka muuttuu kuitenkin jätteeksi vasta toiminnan päätyttyä. Ympäristöluvassa on voitu antaa määräyksiä muun muassa altaan rakenteiden turvallisuuden varmistamisesta ja altaan hoidosta esimerkiksi niin, että hiekka on jatkuvasti nestepinnan alla. Tarkoitus on, että toiminnan loputtua alue peitetään. Jos rikastushiekka-allas päästetään kuivaksi, on mahdollista, että kuiva hiekka pölyää ja pääsee lähiympäristöön, missä se aiheuttaa erilaisia haittoja. Vastaavasti turvetuotannossa turveaumat on peitettävä pölyämisen ehkäisemiseksi. Jos peite vahingoittuu tai peittäminen on puutteellista, pölyäminen voi olla tavanomaista suurempaa. Pölyämistä ei välttämättä aiheudu kummassakaan tapauksessa vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle, eikä mitään ympäristön ennallistamista ole tarpeen tehdä tai se ei ole mielekästä. Siviilioikeudellinen vahingonkorvausvaatimus voidaan kuitenkin kohdistaa konkurssipesään esimerkiksi naapurien kokeman haitan vuoksi. Edelleen voidaan ajatella, että vahingon sattuessa konkurssipesästä vastaavat joutuisivat ainakin joissakin tapauksissa rikosoikeudelliseen vastuuseen ympäristön turmelemisesta.

Ehdotuksen voidaan perustelujen kautta ymmärtää tarkoittavan, että konkurssipesällä ei ole velvollisuutta huolehtia tavanomaisen kaivannaisjätteen rikastushiekka-altaan tai turveaumojen peittämisestä, mutta jos pölyämistä aiheutuu, niin konkurssipesä on vastuussa tapahtuneesta. Konkurssipesän toimimisvelvollisuutta ei voida jättää sen varaan, että pesänhoitaja pohtii asiaa tulevan mahdollisen vahingonkorvausvastuun tai rikosoikeudellisen vastuun kautta. Hyvin keinotekoiselta tuntuu, että konkurssipesään kohdistettaisiin vastaava määräys hallintopakolla vahingon aiheutettua, vain sen vuoksi, että konkurssi on alkanut ja lupamääräyksiä ei tarvitse noudattaa. Konkurssipesään tulee siksi lähtökohtaisesti noudattaa määräyksiä, jotka on annettu ennen konkurssin alkamista, jos nämä määräykset ovat edelleen relevantteja pilaantumisen ehkäisemiseksi. Näiden määräysten noudattamista tulee voida edellyttää tarvittaessa hallintopakkoa käyttäen. Toimintaa valvovan viranomaisen on voitava tällöin edellyttää konkurssipesää toimimaan määräysten mukaisesti ilman, että mitään vahinkoa on konkreettisesti aiheutunut.

Ehdotettu konkurssilain 16 a luvun 1 §:n sanamuoto on edellä mainittuun esimerkkiin liittyen ongelmallinen. Säännöksen perusteluissa on toisaalta todettu, että siltä osin kuin konkurssipesälle syntyisi luvun säännösten mukaan toimimisvelvollisuus ja siitä seuraava kustannuskorvausvastuu, konkurssipesän olisi noudatettava sellaisia kyseiseen elinkeinoon mahdollisesti liittyviä lupamääräyksiä, joilla on merkitystä säännöksissä tarkoitetun vaaran eliminoimisen kannalta. Perustelu viittaa erityisesti vastuuseen, joka syntyy luvun 2 - 4 §:ien mukaan ennen konkurssin alkamista tapahtuneesta toiminnasta. Perustelu voidaan ymmärtää myös niin, että muulloin kuin näissä tilanteissa vastuuta noudattaa lupamääräyksiä ei olisi.

Vastuun syntymisen rajaus konkurssin alkamisen perusteella vaikuttaa muutoinkin osin keinotekoiselta ja tästä voi aiheutua monenlaisia tulkintaongelmia. Esimerkiksi jonkin lajin suotuisan suojelutason heikkeneminen tapahtuu yleensä jollakin ajanjaksolla, joka ei ole yksiselitteisesti jonkin tapahtuman aikaansaama, vaan pikemminkin toiminnasta yleisesti johtuvaa. Esimerkiksi varastoalueen ojitus voi kuivattaa lähialuetta, jolla tapahtuu vesitaseen muuttuminen ja lajin elinolosuhteiden heikkeneminen. Epäselvää on siis se, onko säännöksessä tarkoitettu tapahtuma se, jolloin ojitus aloitettiin vai se, jolloin vaikutus alkaa näkyä, taikka onko ojien olemassaolo ”toiminnan jatkamista”.

Useimmissa laeissa ei ole kaikkiin tilanteisiin sopivaa menettelyä vastuiden selvittämiseksi, vaikka hallintopakkomenettely lienee yleensä tähän käytettävissä. Hallintopakkomenettely on toisaalta tarkoitettu rikkomusperusteisiin tilanteisiin, eikä sitä voida käyttää muissa tilanteissa. Ehdotusta olisi tämän vuoksi tullut täydentää aineellisen lainsäädännön kehittämisellä siten, että konkurssipesän vastuu voitaisiin rajata tarkoituksenmukaisesti ja kohtuullisesti ottaen huomioon kulloinkin kyseessä olevan vastuun sisältö. Tämä todetaan toisaalta myös esityksessä, mutta aineelliseen lainsäädäntöön ei ole esitetty mitään muutoksia.

Ympäristöperusoikeus

Lähtökohtaisesti julkisoikeudellisten velvoitteiden rinnastaminen saataviin on ongelmallista Suomen perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden kannalta. Hallituksen esitykseen sisältyy lyhyt perusoikeustarkastelu. Tarkastelun ytimessä on lähinnä velkojien – siis esityksen logiikan mukaisesti myös ympäristöviranomaisen vaatimusten - tasapuolisen kohtelun turvaaminen. Ympäristöperusoikeuden katsotaan tulevan turvatuksi sillä, että konkurssipesä vastaa vain vaarallisista tilanteista.

Ehdotukseen sisältyy myös ympäristövastuiden kannalta eräitä selvennyksiä tai parannuksia nykytilaan verrattuna. Tällaisia perustuslain kannalta hyväksyttäviä parannuksia ovat ennen muuta vaarallisiin kemikaaleihin ja säteilyvaaratilanteisiin liittyvien vastuiden selkeä määrittely ehdottomaksi. Lisäksi merkittävää on ehdotettu konkurssilain 17 luvun 7 §:n muutos, jolloin pantin realisointi voi tulla kyseeseen muiden massavelkojen kattamiseksi.

Perustuslain 20 §:n 1 momentin ympäristöperusoikeuden heikentämisenä on jo lähtökohtaisesti pidettävä sitä, että ympäristöä kuormittavan toimijan vastuuta rajataan tavalla tai toisella voimassa olevaan tilanteeseen verrattuna. Ehdottomana vaatimuksena perustuslain hyväksyttävyyden kannalta on se, ettei kenenkään saa aiheutua terveyshaittaa. Toimimisvelvollisuuteen liitetty erityinen ”vakavuuskynnys” terveyden kannalta on tällöin ongelmallinen. Velkojien omaisuuden suojan kannalta tilannetta ei myöskään analysoida välttämättä riittävästi. Velkojan suojaa arvioitaessa on otettava huomioon millaisen riskin velkoja ylipäätään voi mieltää toimiessaan ympäristöä pilaavan toiminnan tai muuttavan hankkeen lainoittajana. Olettamus ei voi olla, että hän ei voisi joutua kärsimään luottotappiota, jos lain edellyttämät velvoitteet laiminlyödään. Sääntelyä ei ole perusteltua muuttaa myöskään sellaiseksi, joka houkuttelee laiminlyönteihin ennen kon-

kurssia, jos vastuisiin ei voida puuttua enää konkurssin alettua. Ympäristölainsäädännön velvoitteita noudattamalla suojataan myös haitankärsijöiden omaisuutta, mikä pitäisi ottaa huomioon tarkastelussa.

Perustuslain 20 §:n 2 momenttiin sisältyy julkisen vallan velvollisuus turvata osallistumisoikeudet. Suomessa ympäristöä kuormittavien ja muuttavien hankkeiden viranomaispäätöksiin liittyvät laajat osallistumisoikeudet. Kun lupa antaa oikeuden toimimiseen, on myös suojattava hallintomenettelyyn osallistuneiden odotuksia siitä, miten toimintaa hoidetaan sen aloittamisen jälkeen. Tätä voitaneen pitää osallistumisoikeuksien eräänä keskeisenä ajatuksena. Haitankärsijöiden keskeinen oikeussuojamenettely on vireillepano-oikeus lainvastaisen ja haittaa aiheuttavan tilanteen korjaamiseksi. Haitankärsijöiden oikeussuojan toteuttamiseksi on mahdoton hyväksyä pelkästään siviilioikeudellista kieltokannetta tai vahingonkorvauskannetta.

Hallituksen esityksessä ei ole varsinaisesti tarkasteltu, mitä suoraan lailla tapahtuva vastuun rajoittaminen tarkoittaa osallistumisoikeuksien kannalta. Jos konkurssipesän vastuun rajaus perustuisi ainakin keskeisesti erikseen tehtäviin viranomaispäätöksiin, olisi koko ehdotus hyväksyttävämpi. Viranomaispäätöksiin liittyisi myös muutoksenhakuoikeus, jolla taataan muun ohella velkojien oikeussuoja. Vastuuta ei voida jättää konkurssipesän itsensä pääteltäväksi tai vain neuvoteltavaksi valvontaviranomaisen kanssa.

Valittu tapa rajata konkurssipesän vastuuta ei vastanne ilmeisesti suoranaisesti minkään muun maan tapaa säätää asiasta. Hallituksen esityksessä viitataan kansainvälisen katsauksen osalta työryhmän mietintöön (oikeusministeriö 12/2018), jossa on käsitelty lyhyesti Ruotsin, Saksan, Iso-Britannian ja Yhdysvaltojen tilannetta. Esimerkit maiden tilanteesta eivät avaa, miten vastuu on säännelty eri maissa. Ruotsin esimerkit kuvaavat lähinnä vastuun päättämisestä tapauskohtaisesti ja vain oikeuskäytäntöä. Osallistumisoikeusksiin liittyen voidaan myös kysyä, onko ehdotettu vireillepano-oikeuden tosiasiallinen rajoittaminen tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen (Århusin yleissopimus, (SopS 122/2004)), mukaista.

Konkurssilain ja aineellisten lakien ympäristövastuun suhteesta

Ympäristövastuut perustuvat eri lakien tai asetusten aineellisiin vaatimuksiin taikka luvassa perustettuun yksilöityyn velvollisuuteen. Näiden vastuiden toteuttamiseksi käytetään hallintopakkoa, jos velvollisuus laiminlyödään. Viranomaisen toimivalta hallintopakkotilanteessa perustuu kulloinkin sovellettavaan lakiin. Tästä lähtökohdasta käsin on selvää, ettei viranomainen voi soveltaa aineellisena vastuuperusteena konkurssilain ehdotettua 16 a luvun 2 §:ä. Esityksen tarkoitus on ollut, että soveltaessaan aineellista säännöstä ja kohdistaessaan velvoitetta, viranomainen joutuu rajoittamaan aineellisen säännöksen soveltamista ottaen huomioon konkurssipesän vastuuta rajoittavat säännökset. Tästä sääntelytavasta aiheutuu ainakin jossain määrin epäselvyyttä, kun aineellisessa laissa ei ole kuitenkaan säädetty varsinaisesti vastuun rajoittamisesta edes viittauksella konkurssilakiin.

Esimerkiksi käytännössä konkurssilain ehdotettua 16 a luvun 2 §:ää lähellä oleva säännös on ympäristönsuojelulain 14 §, jossa säädetään seuraavaa: ”Jos toiminnasta aiheutuu tai uhkaa välittömästi aiheutua terveyshaittaa tai merkittävää muuta 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua seurausta, toiminnanharjoittajan on viipymättä ryhdyttävä tarpeellisiin toimiin pilaantumisen tai sen vaaran ehkäisemiseksi tai jos pilaantumista on jo aiheutunut, sen rajoittamiseksi mahdollisimman vähäiseksi. Toiminnanharjoittajan on muutoinkin havaittuaan, että toiminta ei täytä sille tässä laissa tai sen nojalla säädettyjä tai määrättyjä vaatimuksia, viipymättä ryhdyttävä tarpeellisiin toimiin vaatimusten noudattamiseksi.” Säännösten erilaisesta muotoilusta seuraa jo itsessään

tulkinnanvaraisuutta. Ympäristönsuojelulaissa ei ole edes viittaussäännöksellä todettu, ettei vastuu voi rajautua konkurssipesän osalta toisin. Yksinkertaistettu sääntelytapa saattaa synnyttää siis soveltamistilanteessa uudenlaisia ongelmia ja vaikeuksia ymmärtää, miten säännöksiä pitäisi soveltaa.

Toiminnan lopettaminen

Kun toimintaa harjoittava menee konkurssiin, on yleensä myös tarkoitus lopettaa toiminta. Toiminnan lopettaminen ei kuitenkaan voi automaattisesti poistaa kaikkia lupaan perustuvia velvollisuuksia. Toimintaan liittyvien vastuiden loppuminen edellyttää siksi hallittua toiminnan alasajoa ja viranomaiskontrollia sekä tarvittavien toimenpiteiden konkretisoimista viranomaispäätöksellä. Esimerkiksi teollisuuspäästödirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU teollisuuden päästöistä) 22 artikla edellyttää laitoksen sulkemiseen liittyen lupamääräyksiä, joita on myös noudatettava, eikä direktiivissä ole tehty konkurssiin liittyen mitään poikkeuksia. Toiminnan alasajo viranomaisen hyväksymällä tavalla on oikeastaan edellytys sille, että toimintaa on voitu edes harjoittaa, tai alasajossa on kysymys osasta toiminnan harjoittamista, joka ei voi päättyä konkurssiin, kuten myös ympäristönsuojelulain 94 §:ssä säädetään.

Ehdotetun 16 a luvun 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että konkurssipesä kuitenkin huolehtii toiminnan alasajosta. Epäselvää on perustuuko tämä 1 §:ään vai oikeastaan 5 §:ään. Jos alasajoon liittyvää vastuuta pidetään itsestään selvästi eräänlaisena toiminnan jatkamisen, epäselvää on se, mihin perustuu ehdotetun 16 a luvun 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu rajaus siitä, ettei konkurssipesä vastaa muuta kuin säännöksissä tarkoitetun vaaran eliminoimisen kannalta merkityksellisistä lupamääräyksistä eikä esimerkiksi ennallistamisesta. Sikäli kuin tämä on tavoite, tulisi tästä säätää erikseen.

Lisäksi voidaan todeta, että ympäristöluvissa ei yleensä ole yksityiskohtaisia määräyksiä toiminnan lopettamisesta, vaan toiminnan lopettamistilanteissa tehdään erikseen suunnitelma tehtävistä toimista. Tämä edellyttää suunnitelman/hakemuksen tekemistä, joka tulee olla konkurssipesän vastuulla.

Julkisoikeudellinen ympäristövastuu

Konkurssilain 16 a luvun soveltamisala on tarkoitettu hyvin laajaksi, minkä vuoksi muun muassa 1 §:n sanamuoto on varsin avoin. Tämä voi olla perusteltua, koska kaikkia vastuutilanteita ei voida etukäteen ymmärtää. Ympäristövastuu ei ole itsessään mikään legaalitermi, eikä siitä voida päätellä tarkemmin, minkä lain mukaisista velvoitteista on kysymys. Asianmukaista olisi ollut kuitenkin viitata aineellisiin lakeihin. Käytetty termi ”julkisoikeudellinen” viittaa muun muassa siihen, ettei vastuu koske sopimusoikeuden ja ilmeisesti vahingonkorvausoikeuden piiriin kuuluvia vastuita, mutta on huomattava, että useat julkisoikeudelliset säännökset turvaavat myös yksityisten etuja.

Lähtökohtaisesti 1 §:n ja 2 §:n sanamuodoista voi päätellä, että tarkoitus on ollut säätää erityisesti päästöistä aiheutuvista vastuista. Ehdotuksen 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan toisaalta muun muassa kaivoslain ja vesilain mukaisiin velvoitteisiin. Ehdotetun 1 §:n avoin muotoilu johtaa toisaalta siihen, että säännöstä on varsin vaikea ymmärtää ilman yksityiskohtaisia perusteluita.

Perusteluissa ei toisaalta ole mitään viittausta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin velvoitteisiin. Esimerkiksi velallisen aloittama rakennus voi jäädä kesken tai velallisen rakennus voi olla hyvin huonossa kunnossa. Ehdotetun 1 tai 2 §:n sanamuodot huomioon ottaen näyttäisi siltä, että

konkurssipesällä ei olisi velvollisuutta saattaa rakennusta sellaiseen kuntoon, joka ei aiheuta ulkopuolisille vaaraa. Vastaavanlaisia turvallisuuteen liittyviä velvoitteita on kaivoslaissa sekä maa-aineslain ja vesilain nojalla annetuissa päätöksissä. Turvallisuudelle aiheutuvan uhan poistamisen luulisi olevan perusvelvollisuus konkurssipesälle, eikä tätä voida jättää tulkinnallisesti esimerkiksi rikosoikeudellisesta vastuusta johdetuksi.

Ehdotetussa 1 §:ssä säädetään konkurssipesän ympäristövastuusta yleisesti ja pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan säännöksen tarkoittavan, että konkurssipesään ei voitaisi kohdistaa viranomaispäätöksellä velvoitteita muutoin kuin konkurssilain 16 a luvun mukaisissa tilanteissa. Vaikeampaa on sen sijaan johtaa säännöksestä ajatusta, ettei ennen konkurssia asetettu hallintopakkopäätös olisi itsessään voimassa konkurssipesää kohtaan. Vaikka näin ehkä voidaan todeta, itse velvoite on silti voimassa, se on voitu merkitä uhkasakkolain 19 §:n edellyttämällä tavalla Maanmittauslaitoksen kiinnitysrekisteriin ja se voi sitoa myöhempää kiinteistön omistajaa.

Joissakin tapauksissa saattaisi myös olla perusteltua, että ympäristövastuuta koskeva velvoite voitaisiin vahvistaa etukäteen, vaikka konkurssipesällä ei olisi velvollisuutta toimia. Tämä voisi olla perusteltua muun ohella kiinteistöihin liittyvien vastuiden selventämiseksi ennen kiinteistön realisointia.

Ehdotetun 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu muun muassa, että pykälällä ei olisi vaikutusta ympäristönsuojelulain mukaisen vakuuden realisointiin. Sanottu pitää paikkansa osittain. Ympäristönsuojelulain mukaan jätteenkäsittelyä koskevassa ympäristöluvassa edellytetään vakuuden asettamista valvontaviranomaiselle sen varmistamiseksi, että jätteistä huolehditaan asianmukaisesti. Laissa ei ole säädetty, että viranomaiselle asetettu vakuus on realisoitavissa konkurssin alkamisen jälkeen. Maa-aineslain 16 a §:n perusteella lupa voi raueta, joka antaa perusteen viranomaiselle asetetun vakuuden käyttämiseen jälkihoitoon. Käytännössä ympäristönsuojelulain mukaan vakuuden realisointi on edellyttänyt hallintopakkopäätöstä. Vakuuden realisointitapa riippuu toisaalta vakuusmuodosta. Esimerkiksi takauksen ja pantatun talletuksen käyttöönotto edellyttää päävelan eräännyttämistä hallintopakkopäätöksellä. Kysymys ei ole muutoinkaan normaalista velkasaatavan vakuutena olevan pantin realisoimisesta, koska velvollisuuden tarkka-rajainen sisältö on ensin määriteltävä hallintopakkopäätöksellä. Kysymys on myös pantinantajan oikeussuojasta. Jätevakuus ei siten ole normaali velkavakuus, joka voidaan realisoida milloin tahansa vain ilmoittamalla siitä konkurssipesän hoitajalle ennen realisointia. Ympäristöministeriö on itse ohjeistanut asiaa muun muassa ympäristövalvonnan ohjeessa (ympäristöhallinnon ohjeita 2/2016) sekä jätevakuusoppaassa (ympäristöhallinnon ohjeita 5/2012). Epäselväksi jatkossa siten jää, voidaanko hallintopakko kohdistaa konkurssipesään edes vakuuden realisoimiseksi.

Konkurssipesän toimimisvelvollisuus

Ehdotetussa 16 a luvun 2 §:ssä olisi säädetty tilanteesta, jolloin konkurssipesällä olisi toimimisvelvollisuus, vaikka vastuuperuste olisi syntynyt ennen konkurssin alkamista. Säännös vastaa muotoiltaan vastikään säädettyä ympäristönsuojelulain (1077/2018) 182 a §:ä. Ympäristönsuojelulain säännöksen tarkoitus on ollut antaa viranomaiselle välitön puuttumismahdollisuus (välitön hallintopakko) sellaisissa tilanteissa, joista voi aiheutua vakaavaa varaa. Hallituksen esityksessä on useissa kohdissa todettu, että näiden toimivaltuuksien käyttäminen olisi poikkeuksellista. Vaikuttaa erikoiselta ratkaisulta, että tällaiseen pykälään sisältyvää samaa kynnystä käytettäisiin perusteena konkurssipesän toimimisvelvollisuudelle. Luonnolliselta tuntuisi, että toimimisvelvollisuuden kynnys olisi konkurssipesälle huomattavasti alempi. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa annetut esimerkit kuvaavat melko tavanomaisia tilanteita, joissa ei ole kysymys ”vakavasta vaarasta tai vakavasta haitasta terveydelle tai ympäristölle”.

Ehdotettu säännös on myös vaikeasti muotoiltu. Säännöksen soveltamisen edellytykset ovat vaikeasti ymmärrettäviä samoin kuin toimimisvelvollisuuden laajuus. Velvollisuus toimia tulisi ilmaista esimerkiksi vastaavaan tapaan kuin edellä mainitussa ympäristönsuojelulain 182 a §:ssä: ”Jos velallisen aiemmin harjoittamasta toiminnasta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle…” Tämän jälkeen tulisi todeta, mihin toimiin tulee ryhtyä esimerkiksi seuraavasti:”… konkurssipesän tulee ryhtyä ympäristön pilaantumisen ja ympäristön haitallisen muuttumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi välttämättömiin toimiin.” Edelleen säännös on tautologinen, koska ”vakava vaara ja uhka” ovat sama asia, ellei uhalla tarkoiteta jotakin vaaran välittömyyttä. Ympäristölainsäädännössä on muutoinkin yleisesti omaksuttu terveydensuojelulain mukainen terminologia ”terveyshaitta” eikä vaaraa terveydelle käytetä. Vaara terveydelle viittaa onnettomuustilanteeseen ja turvallisuuteen - ei esimerkiksi pitkäaikaiseen altistukseen.

Todettakoon lisäksi, että esimerkiksi vesilain 14 luvun 10 §:ssä on ympäristönsuojelulain 182 a §:ää vastaava säännös, joka antaa viranomaiselle mahdollisuus puuttua vaaraa aiheuttaviin tilanteiseen. Sanamuodoltaan vesilain säännös on ymmärrettävämpi kuin ympäristönsuojelulain 182 a §.

Pykälässä tehtävien toimien laajuudelle on asetettu erityinen rajaus ympäristön haitallisten muutosten osalta. Säännöksen mukaan velvollisuus toimia olisi rajoitettu vain siihen, että ”merkittävä haitallinen muuttuminen ehkäistään tai rajataan”. Pilaantumiseen ei liittyisi tällaista merkittävyyden kynnystä. Säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista ei käy ilmi miksi tältä osin on asetettu kynnys.

Säännöksen yksityiskohtaiset perustelut ovat varsin laajat ja osin jopa sekavat. On vaikea ymmärtää esimerkiksi, mitä perusteluissa tarkoitetaan viittauksella 1 momenttiin sisältyvällä ”määritelmällä”. Perusteluissa on myös todettu, että ennallistamistarkoituksessa tehtävät toimet ja korjaavat toimet eivät kuuluisi säännöksen soveltamiseen. Näin ei pykälässä kuitenkaan todeta ja asia jää tulkinnanvaraiseksi perusteluilla säätämiseksi.

Vastuu jätteistä

Ehdotetussa 16 a luvun 3 §:ssä säädettäisiin konkurssipesän vastuusta jätteistä. Konkurssipesä vastaisi kaikesta vaarallisesta jätteestä, mutta tavanomaisesta jätteestä vain, jos jätteestä aiheutuu tai uhkaa aiheutua vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. Tarkoitus on erityisesti supistaa vastuuta verrattuna korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön, jonka mukaan konkurssipesää pidettäisiin jätteen haltijana ja siten myös vastuullisena kaikenlaisista jätteistä.

Säännösehdotuksen perusteluissa on todettu, ettei sääntelytapa olisi ongelmallinen jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta annetun Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2008/98/EU (jätedirektiivi) vastuusäännösten kannalta. Tätä analyysiä on kuitenkin syytä epäillä. Jätedirektiivin 15 artiklan ja Suomen jätelainsäädännön keskeinen lähtökohta on ollut, että jätteellä on jatkuvasti haltija. Konkurssiin mennyt taho ei voi olla jätteen tosiasiallinen haltija konkurssin aikana, jos sillä ei ole määräysvaltaa jätteeseen eikä myöskään mahdollisuutta vastata jätteestä. Jätelainsäädännön mukaisena ei voida pitää sitä, että konkurssin vuoksi syntyisi lainsäädännöllinen välitila, jolloin jätteen haltijaa ei ole. Ehdotetussa konkurssilain 16 a luvun 3 §:n konkurssipesän tunnustetaan itse asiassa olevan jätteenhaltija, kun pykälässä todetaan, että ”jätteet ovat sen hallussa”.

Säännösehdotuksen perusteluissa on todettu, että unionin oikeuden kannalta ongelmaa ei olisi muun muassa sen vuoksi, että konkurssin aikana voidaan todeta kiinteistö vähäarvoiseksi jätteiden laskiessa kiinteistön arvoa. Kiinteistö palaa tällöin velallisen hallintaan, jolloin sillä olevilla jätteillä on haltija. Ongelmana on tietysti se, että tällöin alkuperäinen velallinen ei voi huolehtia ainakaan jätteistä notorisen varattomuutensa vuoksi ja pesässä mahdollisesti olleet vähäisetkin varat on käytetty velkojen kattamiseen, jos se suinkin on mahdollista. Näin jätteet jäävät käytännössä vaille haltijaa. Tällainen tilanne muistuttaa jätteiden hylkäämistä, eikä sitä voida pitää jätteisiin liittyvän vastuun kannalta hyväksyttävänä.

Kaivostoiminta on eräs esimerkki toiminnasta, jossa ehdotus vastuiden rajaamisesta voi johtaa myös erikoiseen lopputulokseen. Kaivosalueelle jää usein eri paikkoihin toiminnan loputtua erilaista jätettä. On huomattava, että kaikki kaivoksen alueet eivät ole toimintaa harjoittavan omistuksessa, vaan osaan alueista on voitu perustaa käyttöoikeus. Monet toiminnassa olevat kaivokset perustuvat vanhaan kaivoslakiin, jolla on perustettu käyttöoikeuksia toisen omaisuuteen kaivostoimintaa varten. Konkurssin syntymisen vuoksi alueella olevat jätteet ja mahdollisesti aiemmin toiminnasta aiheutunut pilaantunut maaperä jäävät maanomistajan vastuulle, jos konkurssipesällä ei ole niistä mitään vastuuta. Käyttöoikeus on kuitenkin perustettu pakkotoimena, eikä maanomistaja ole voinut varautua tällaiseen vastuuseen vastaavasti kuin vuokranantaja. Käytännössä maanomistajaa ei voida velvoittaa ryhtymään toimiin toissijaisena vastuullisena, vaan vastuuseen tulee pilaantuneen maaperän osalta kolmassijaisesti kunta ja muutoin jätteiden osalta jätteistä ei huolehdi kukaan.

Säännöksessä on nimenomaisesti todettu, että konkurssipesän ”vastuuseen” sovelletaan, mitä ”jätelaissa säädetään jätteen haltijan vastuusta”. Säännöksessä tarkoitettaneen erityisesti jätelain 28 §:n mukaista vastuuta jätehuollosta. Jätehuolto on puolestaan määritelty varsin laajaksi jätelain 6 §:n 9 kohdassa, mutta tarkoitus on ollut ilmeisesti, että tuottajavastuu jätehuollosta ei kuulu miltään osin konkurssipesälle. Vaikka jätteen haltijan vastuu määrittyy jätelain kautta periaatetasolla, erityisesti jätteenkäsittelytoimintojen osalta vastuun sisältö konkretisoituu ympäristönsuojelulain mukaisella ympäristöluvalla ja vastuun perustuminen jätteen haltijan vastuuseen on toissijaista. Jätteen käsittelytoimintojen vastuu on tämän vuoksi oikeastaan ympäristölupaan perustuvaa vastuuta. Näihin jätteen käsittelytoimintoihin liittyvät myös kaikkein suurimmat ongelmat konkurssitilanteissa.

Konkurssipesällä ei olisi käytännössä vastuuta tavanomaisista jätteistä, mutta esityksen perustelujen mukaan, jos jätteillä olisi rahallista arvoa, konkurssipesä voisi toisaalta myydä niitä. Tätä voi pitää epäsymmetrisenä tilanteena, kun konkurssipesä ei vastaa näistä jätteistä. Jätelain systematiikassa lähtökohtana on se, että vain jätteen haltija voi luovuttaa jätteen laillisesti eteenpäin ja hänen on myös varmistauduttava siitä, että vastaanottajalla on oikeus ottaa jäte vastaan. Esimerkiksi jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen 24 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan jätteen siirtoasiakirjassa tulee olla jätteen haltijan vahvistus annettujen tietojen oikeellisuudesta.

Jos konkurssipesällä ei ole vastuuta tavanomaisesta jätteestä, voi syntyä myös uusia käytännön ongelmia kaatopaikoista annetun neuvoston direktiivin 1999/31/EY (kaatopaikkadirektiivi) kannalta. Esimerkiksi jätteen käsittelytoiminta voi olla muualta tuodun jätteen hyödyntämistä. Kun toiminta päättyy konkurssin vuoksi, tuotu jäte jää alueelle. Jos hyödynnettäväksi tarkoitettua jätettä säilytetään alueella yli kolme vuotta, toimintaa pidetään kaatopaikkatoimintana. Vastaava ongelma voi liittyä käsiteltyyn jätteeseen, joka on tarkoitettu hyödynnettäväksi muualla. Kun toiminta päättyy, myös tuote jää alueelle ja se on vaarassa muuttua takaisin jätteeksi. Kaatopaikkadirektiivi edellyttää muutoinkin kaatopaikan pitäjän pitkäaikaista vastuuta kaatopaikoista. Sääntely kuvaa, ettei hyväksyttävänä voida pitää tavanomaisenkaan jätteen säilyttämistä ilman haltijaa. Tähän nähden kynnyksen asettaminen konkurssipesän toimimisvelvollisuudelle tavanomaisen jätteen osalta voi olla myös kaatopaikkadirektiivin kannalta ongelmallista. Hallituksen esitykseen ei sisälly mitään arvioita sääntelyn suhteesta kaatopaikkadirektiiviin.

Ehdotetun säännöksen mukaisesti konkurssipesän vastuu perustuisi vain jätteen haltijan vastuuseen. On huomattava, ettei jätelain 73 §:n mukainen roskaajan velvollisuus roskaantuneen alueen siivoamiseen suoranaisesti perustu jätteen haltijan vastuuseen. Sitä paitsi roskaantuminen voi aiheutua muustakin kuin jätteestä. Tyypillinen ongelma on, että tavanomaisen jätteen jätteenkäsittelytoiminnasta aiheutuu kiinteistön ulkopuolelle roskaantumista, jos käsittelyyn menevistä jätteistä ei huolehdita asianmukaisesti. Roskaaminen ei ole yleensä kertaluontoinen tapahtuma, vaan jatkuvaa, jos kysymys on jätteiden käsittelyn huolimattomuudesta. Jos roskaantumista ei voida yleensä erottaa selvästi vanhaan ja uuteen roskaantumiseen, tuntuu keinotekoiselta, että vastuu ennen konkurssin alkamista katkeaa tosiasiallisesti ja konkurssipesä vastaisi vain siltä osin kuin se on itse laiminlyönyt estää roskaantumisen. Roskaantumista ei voida pitää ainakaan yleiskielen mukaisesti sellaisena ilmiönä, josta ”aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle”.

Erityisiä ongelmia voi liittyä myös maaperän pilaantumiseen. Ennen vanhan jätelain voimaantuloa 1.1.1994 tapahtuneiden maaperän pilaamistapausten vastuu on perustunut ainakin osin jätehuoltolain aikaiseen jätteen haltijan vastuuseen ja tämän jälkeen ympäristönsuojelulain erityissääntelyyn. Uuden ympäristönsuojelulain ja jätelain mukaan pilaantunut maaperä ei ole varsinaisesti jätettä, vaan vastuu maaperän puhdistamisesta perustuu ympäristönsuojelulain erityissäännöksiin. Tämä jako eri vastuuperusteisiin tarkoittaa myös, että ennen 1.1.1994 tapahtuneisiin pilaantumistapauksiin sovelletaan konkurssilain 16 a luvun 3 §:ää ja tämän jälkeen tapahtuneisiin 2 §:ää. Konkurssipesä vastaisi ilman säännöksissä olevaa kynnystä vain niistä tapauksista, joissa pilaantuminen on tapahtunut konkurssin alkamisen jälkeen.

Ankara tulkinta pilaantuneen maaperän puhdistamisesta on katsottu perustelluksi sen vuoksi, että pilaantunut maaperä on omiaan aiheuttamaan muun muassa pohjaveden pilaantumista. Puhdistamiseen velvoittamistilanteissa arvioidaan luonnollisesti riskiä ympäristölle. Yleensä kynnyksen on kuitenkin katsottu olevan huomattavasti alempana kuin mistä on kysymys ehdotetussa 16 a luvun 2 tai 3 §:ssä.

Vastuu vaarallisista jätteistä on sinänsä sopusoinnussa sen kanssa, että konkurssipesällä on vastuu ympäristölle ja terveydelle vaarallisista kemikaaleista. Eräissä tapauksissa kemikaali voi muuttua myös jätteeksi, jolloin sen vaaraominaisuuksien perusteella siitä tulee vaarallista jätettä. Lisäksi on syytä todeta, että jätteiden luokitus voi muuttua EU:n jäteluokituksen mukaisesti.

Vaarallinen jäte voi muuttuu tavanomaiseksi jätteeksi, jos orgaaninen jäte hajoaa, haihtuu tai jäte muutoin laimenee. Näin voi käydä esimerkiksi pilaantuneesta maaperästä irrotetuille maamassoille. Kemikaaleihin liittyvät vaaratilanteet voivat olla merkittäviä, joten laaja toimimisvastuu niistä on perusteltua. Toisaalta kemikaaleihin voi liittyä raaka-aineina taloudellisia arvoja, jolloin konkurssipesällä on yleensä myös intressi niiden realisoimiseksi. Tämän vuoksi kemikaalit ovat monesti myös varastoitu asianmukaisesti toisin kuin jätteet ja erityisesti jätteet, jotka ovat tavanomaisia. Tavanomaisten jätteiden pitkäaikainen ja muu kuin asianmukainen säilytys, voi muuttaa jätteen myös hyödyntämiskelvottomaksi tai muutoinkin lisätä jätteenkäsittelyn kustannuksia. Myös maaperän pilaantuminen voi olla ainakin periaatteessa mahdollista, vaikka pilaantumisen aiheuttavaa jätettä voidaan pitää muuna kuin vaarallisena. Kun konkurssipesällä on vastuu vain vaarallisesta jätteestä, sillä ei ole erityistä intressiä huolehtia jo valmiiksi vähäarvoisesta, arvottomasta tai negatiivisen arvoiseksi tulevasta jätteestä. Konkurssin jatkuminen pitkään voi siten aiheuttaa kustannusten tarpeetonta lisääntymistä, jos jätteiden asianmukaiseen säilyttämiseen tai käsittelyyn ei puututa ajoissa.

Säännös ei koskisi myöskään muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden terveyssäännöistä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY)

1069/2009 tarkoittamia sivutuotteita, jotka eivät ole jätelaissa tarkoitettuja jätteitä. Siten konkurssipesä ei vastaisi ennen konkurssia syntyneistä sivutuotteista elintarviketeollisuudessa. Toisaalta sivutuote voi muuttua jätteeksi, jos siitä ei huolehdita. Jäte on tällöin yleensä tavanomaista jätettä. Jos sivutuote voi sisältää eläinperäisiä taudin aiheuttajia, se on jätteenä vaarallista jätettä. Pieni erä tällaista sivutuotetta voi kontaminoida muun sivutuotteen, jolloin syntyy suuri määrä vaarallista jätettä. Sivutuotteisiin liittyvä hygieniariskit puoltaisivat, että sivutuotteista huolehdittaisiin monissa tapauksissa kuten vaarallisista jätteistä.

Vastuu vaarallisista kemikaaleista ja räjähteistä sekä radioaktiivisesta aineesta

Ehdotukseen ei ole huomauttamista siltä osin kuin se koskee vastuuta vaarallisista kemikaaleista ja räjähteistä sekä radioaktiivisesta aineesta.

Liiketoimintaa jatkavan konkurssipesän vastuu

Liiketoiminnan jatkaminen tuo konkurssipesälle yleensä velkavastuun ja johdonmukaista on, että konkurssipesälle siirtyy myös kaikki velallisen muut vastuut. Ehdotettu 16 a luvun 5 § voi kuitenkin aiheuttaa erityisiä epäselvyyksiä silloin, kun konkurssiin menneellä on useita eri toimintoja ja vain osaa on tarkoitus jatkaa. Tavanomaista on myös, että samalla laitosalueella on useita eri toimintoja, joilla voi olla erilaisia toiminnallisia yhteyksiä, kuten esimerkiksi jätevedenpuhdistamoita, rikastushiekka-altaita tai kaatopaikkoja. Jos vain yhtä toimintaa jatketaan yhdessä aiemmin yhteisen toiminnan kanssa, voi syntyä epäselvyyksiä miltä osin vastuu jatkuu, vai onko tilanne ymmärrettävä niin, että jo yhdenkin osatoiminnan jatkaminen tuo vastuun kaikista toiminnoista.

Edellä on myös käsitelty eräitä epäselviä tilanteita, jotka voidaan mieltää toiminnan jatkamisesta aiheutuneeksi vastuuksi tai muuksi vastuuksi. Säännösten välinen suhde ei ole kaikilta osin selkeä.

Pykälän viimeisessä momentissa on viitattu sellaiseen erityistilanteeseen, jossa toimintaa jatketaan 2 §:ssä tarkoitetun vaaran ehkäisemiseksi. Tällöin kyse ei ole vastuun laajentumisesta kaikkeen toiminnanharjoittajan vastuuseen. Säännös on sinänsä ymmärrettävä, mutta on huomattava, että siinä viitataan 2 §:ssä tarkoitettuun toimintavelvollisuuteen, eikä kysymys olisi ylipäätään normaalista toiminnan alas ajamisesta, vaan pikemminkin Talvivaaran tapaisesta poikkeuksellisesta tilanteesta. Viittaus 2 §:ään johtaa siis siihen, että säännös tulisi sovellettavaksi ylipäätään erittäin harvoin.

Massaveloista

Ehdotuksessa varsinaiset saatavat noudattavat konkurssilainsäädännön yleisiä oppeja. Ehdotetun 16 a luvun 1 §:n mukaan saatavat, joiden oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssin alkamista, ovat konkurssisaatavia.

Ehdotetuissa 2 - 4 §:issä on erikseen säädetty viranomaisen tekemien tai teettämien toimenpiteiden kustannusten saatavaluonteesta. Säännösten tarkoitus on ymmärrettävä siten, että massavelkoja ovat sellaiset saatavat, jotka johtuvat konkurssipesälle muutoin kuuluvan toimimisvelvollisuuden tekemisestä viranomaisen toimesta. Ongelmana voi kuitenkin olla esimerkiksi se, että päävelvoite tehdä jotakin ja siihen liittyvä teettämisuhka on asetettu ennen konkurssia. Viranomaisella ei ole ollut tuolloin syytä rajata päätöstään mitenkään mahdollisen tulevan konkurssin varalta. Kun päävelvoite on laiminlyöty, viranomainen tuomitsee teettämisen ja ryhtyy toimiin.

Teettäminen on voitu aloittaa ennen konkurssin alkamista, mutta se päättyy konkurssin alkamisen jälkeen. Mikä osa tehdystä työstä on ollut säännösten mukaista ja mikä aiemman laajemman vastuun mukaista, voi olla hyvin tulkinnallista.

Jossain määrin erikoista on se, että jos viranomainen omin toimin eliminoi ennen konkurssin alkamista sellaisen ”vaaran”, joka kuuluisi muutoinkin konkurssipesän vastuuseen konkurssin alkamisen jälkeen, saatava näistä kustannuksista on tavanomainen konkurssisaatava. Tämä on tietysti konkurssilainsäädännön mukaista, mutta lopputulos vaikuttaa sattumanvaraiselta. Säännöksessä tarkoitetaan lähinnä suuronnettomuuden vaaran ehkäisyä, jonka torjumiseen liittyvät kustannukset tulisi kattaa massavelkana siitä riippumatta, milloin toimenpiteet tehdään.

Edellä on jo todettu, että ehdotus konkurssilain 17 luvun 7 §:n muutoksesta on hyvä ja se osaltaan tasapainottaa ehdotukseen muutoin sisältyviä ongelmia. Säännöksen sanamuoto on kuitenkin melko suppea ja siitä voi aiheutua tulkinnanvaraisuutta. Esimerkiksi panttina voi olla toiminnan harjoittamiseen käytetty kiinteistö, mutta viranomaisen toimet kohdistuvat vaikkapa toiminnan jätevesialtaan juoksutuksiin ja raskasmetallien saostukseen jätevedestä. Tulkintana pitäisi olla, että kustannukset liittyvät kiinteistöön, jonka arvo luonnollisesti nousee, kun siihen tavalla tai toisella liittyvä riskielementti poistuu.

Voimaantulo ja siirtymäsäännös

Konkurssilain 16 a luvun voimaantuloon liittyy tavanomainen siirtymäsäännös. Lukua ei sovellettaisi, jos konkurssi olisi alkanut ennen lain voimaantuloa. Säännös vaikuttaa melko kategoriselta ja toisaalta korostaa, että lain voimaantulon jälkeen konkurssipesän vastuu on rajatumpaa kuin aiemmin.