Ympäristöoikeuden professori Kai Kokko
Helsingin yliopisto
21.1.2019

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lausunto

Asia: Lausunto Hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 221/2018 vp).

Esitän kunnioittavasti lausuntonani seuraavaa:

1 Lähtökohdat

Hallituksen esityksen arvioinnissa keskityn erityisesti ympäristövastuuta koskevien säännösten tarkasteluun. Yleisesti ottaen pyrkimystä selkiyttää ympäristövastuuta konkurssissa on pidettävä myönteisenä asiana. Jäljempänä tehtävä arviointi osoittaa kuitenkin useita kriittisiä kohtia ehdotetussa konkurssilain muutoksessa.

Yleensä erityisesti ympäristölainsäädännön avulla toimeenpannaan Suomen perustuslain (PeL 731/1999) 20.1 §:n mukainen ympäristövastuu. Ympäristölainsäädännön on turvattava myös muita perusoikeuksia, kuten omaisuudensuojaa tai elinkeinovapautta. PeL 20.1 §:n ympäristövastuun on oikeuskirjallisuudessa ajateltu sisältävän ainakin julkisoikeudellisen, yksityisoikeudellisen ja rikosoikeudellisen vastuun. Vastuussa oleviksi tahoiksi on nykyisen säännöksen edeltäjän, HM 14a §:n perusteluissa yksilöity sekä julkinen valta että yksityiset luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt (HE 309/1993 vp, s. 66). Voimassa olevan säännöksen perusteluissa (HE 1/1998 vp s. 80) viitataan HM 14 a §:n perusteluihin. Voidaankin lähteä siitä, että *myös konkurssiin menevä yritys tai konkurssipesä (epävarsinaisena) oikeushenkilönä on täydessä PeL 20.1 §:n mukaisessa ympäristövastuussa* ja erityisesti sillä tavoin ja siinä laajuudessa kuin vastuusta on tarkemmin ympäristöä ja ihmisten terveyttä koskevassa lainsäädännössä säädetty. Nyt käsillä oleva *ehdotus muuttaisi tämän pääsäännön rajoittamalla merkittävästi konkurssipesän ja välillisesti konkurssiin menevän yrityksen ympäristövastuuta*.

Hallituksen esityksessä

> ”ehdotetaan, että epäselvän oikeustilan selkeyttämiseksi konkurssilakiin otettaisiin säännökset julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa. Säännöksistä ilmenisi, miltä osin konkurssipesällä olisi velvollisuus huolehtia ympäristövastuista omalla kustannuksellaan ja miltä osin toimimisvelvollisuutta ja kustannusvastuuta ei olisi.”

Tämä muutosesitys tarkoittaisi käytännössä konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun rajoittamista tarkemmin jäljempänä kuvattavin tavoin. Tosiasiassa se ei selkiytä oikeustilaa, vaan luo pikemmin siihen uusia ongelmia.

2 Julkisoikeudellinen ympäristövastuu

Konkurssilain muutos pyrkii sivuuttamaan yleisesti ympäristölainsäädännön asettamat ympäristövastuut, sillä perusteluiden (s. 10) mukaan

> ”[y]mpäristövastuut käsitetään tässä esityksessä laajasti, ja ympäristön pilaamista ja muuttamista koskevan toiminnan lisäksi ne kattavat muun muassa säteilyn ja ympäristölle vaaralliset aineet, kuten vaaralliset kemikaalit ja jätteet.”

Varsinaisesti julkisoikeudellinen vastuu mainitaan ehdotetun konkurssilain 16 a luvun 1 §:n yleissäännöksessä. Perustelut viittaavat siihen, että myös muut mahdolliset julkisoikeudelliset ympäristövastuut kuuluisivat tämän konkurssilain 16 a luvun soveltamisalaan. Sellainen voisi olla esimerkiksi rakenteiden kestävyyteen tai tulvien aiheuttamiseen liittyvät vastuut. Julkisoikeudelliset vastuut jaetaan tässä yhteydessä perusteluiden mukaan toimimisvelvoitteisiin, julkisoikeudellisiin maksuvelvoitteisiin. *Näistä oikeastaan vain maksuvelvoitetta voidaan käsitellä konkurssissa velkana. Toimimisvelvoitteet kuuluvat vain vastuun alaan, mikä on eri asia kuin velka.*

Toimimisvelvoitteet ovat osa ympäristölle ja terveydelle vahinkoriskiä aiheuttavien yritysten normaalia ympäristölakien mukaista toimintaa, ja ne pitäisi aina täyttää asianmukaisesti ja tarvittaessa konkurssipesän toimesta ennen kuin konkurssiin menneen yrityksen varallisuutta aletaan realisoida jaettavaksi velkaosuuksina velkojille konkurssissa. Ympäristövastuu järjestään ympäristöoikeuden systematiikassa eri lakeja yhteensovittavasti tulkitsemalla. Ympäristölakien avulla ratkaistaan myös erilaisten ympäristöön kohdistuvien yleisten ja yksityisten intressien konflikteja. Yleiset ympäristön ja terveyden suojelun intressit turvataan tarvittaessa yritykselle asetetuin toimimisvelvoittein. Tämä toimimisvelvoite suojaa ympäristö- ja terveyshaitoilta yksityisiä ja yleisiä intressejä. *Näiden intressien yhdenmukainen suoja ei ole siis sama asia kuin velkojien yhdenvertaisuus konkurssissa.*

Vastuu ympäristöstä suojaa tosiasiassa käänteisesti kansalaisten oikeutta puhtaaseen ja terveelliseen ympäristöön, vaikka heillä ei olisi mitään roolia konkurssissa velkojina. *Konkurssilailla ei pidä heikentää muihin lakeihin perustuvaa julkisoikeudellista vastuuta ympäristöstä suosimalla yksipuolisesti yhtä intressiryhmää, velkojia*. Esimerkiksi KHO (23.5.2018 annettu lausunto H241/18, s. 2) on kiinnittänyt huomiota siihen, että konkurssilaki on luonteeltaan yleislaki ja että ympäristövastuun sisältö määritellään aineellisissa erityislaeissa eikä konkurssilaissa.

Tästä huolimatta hallituksen esityksessä konkurssilaki tarjoillaan eräänlaisena ympäristölainsäädännön syrjäyttävänä erityislakina. *Käytännössä tällainen sääntely tarkoittaisi sitä, että velkojat asetetaan erityisasemaan suhteessa muihin intressitahoihin ja sivuuttaen ympäristölainsäädännön tarkoitus toimimisvelvollisuudesta – velvollisuus saattaa ympäristö yleisten ja yksityisten etujen kannalta hyväksyttävään tilaan*.

Muutoksen jälkeen konkurssi antaisi joissakin konkreettisissa tilanteissa keinon välttää yritykselle asetettuja yleistä ympäristön- ja terveydensuojeluetua turvaavia toimimisvelvoitteita, sillä hallituksen esityksen perusteluissa (s. 69) todetaan yksiselitteisesti, että

> ”konkurssipesällä ei ole velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin muissa kuin 16 a luvussa tarkoitetuissa tilanteissa, jos julkisoikeudellisen ympäristövastuun synnyttävä tapahtuma on sattunut ennen konkurssin alkamista.”

Yhtäältä tässä muutoksessa kyse on vastuun (toimimisvelvollisuus) ja velan (maksuvelvollisuus) virheellisestä rinnastamisesta ja ympäristöperusoikeuden valossa kyseenalaisesta ympäristövastuun rajoittamisesta. Toisaalta perusteettomasta muutoksesta, sillä velkojat voivat varautua ympäristöön merkittävästi vaikuttavan toiminnan rahoittamisessa riskeihin, jotka liittyvät velan takaisinsaantiin ilman, että heitä tarvitsisi erityisesti suosia velkojina konkurssipesän ympäristövastuuta rajoittamalla.

Vaikka konkurssioikeuden näkökulmasta voitaisiin perustella joitakin vastuun rajoituksia, kaiken kaikkiaan tällaista esitettyä yleistä julkisoikeudellista vastuunrajoitusta on pidettävä PeL 20.1 §:n valossa erittäin kyseenalaisena. Muutoksen ongelmana perusoikeuksien näkökulmasta ovat myös avoimet vastuunrajoitusmääritelmät. *Konkurssipesän vastuunrajoitukset pitäisi pikemminkin määritellä tarkkarajaisesti*. Ehdotetun konkurssilain 16a luvun 1 §:n 1 momentin säännöksistä pitäisi poistaa sellaiset lain yleiseen soveltamisalaan viittaavat ilmaisut kuin ”esimerkiksi”, ”muun muassa”, ”käytännössä muuta tällaista toimea” ja kyseisen lainkohdan soveltamisala ja esityksessä tarkoitettu julkisoikeudellinen ympäristövastuu pitäisi muotoilla täsmällisemmin. *Ongelmat ovat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että oikeastaan ehdotusta ei pitäisi tällaisenaan hyväksyä*.

3 Julkisoikeudellisen ympäristövastuun kohdentuminen konkurssipesälle ja massavelkaan

Hallituksen esityksen (s. 17) mukaan nykyisessä oikeustilassa selvänä voidaan pitää sitä, että velallisen liiketoimintaa jatkava konkurssipesä vastaa toiminnanharjoittajalle tai haltijalle kuuluvista ympäristövelvoitteistaan ainakin siltä osin kuin kysymys on konkurssin alkamisen jälkeen syntyneestä tilanteesta. Tämä pitää paikkansa ja käy ilmi ehdotetun konkurssilain 16 a luvun 5 §:stä. Konkurssipesä jatkaessa toimintaa se rinnastuu ympäristövastuiden osalta konkurssiin menneeseen toiminnanharjoittajaan. Konkurssilain 16 a luvun *sivuvaikutuksena* on, ettei konkurssipesä välttämättä muutoksen jälkeen halua jatkaa 5 §:ssä tarkoitetuin tavoin liiketoimintaa, kun konkurssipesän ympäristövastuu joka tapauksessa muutoksen rakenteen vuoksi kasvaa ja velkojien jako-osuus välittömästi vähenee, vaikka taloudellinen riskiarvio sinänsä puoltaisi liiketoiminnan jatkamista.

Konkurssilain muutoksella pyritään selkiyttämään kysymystä, onko konkurssipesä esimerkiksi ympäristöluvassa tarkoitettu toiminnanharjoittaja pelkästään ajaessaan toimintaa alas tai ylläpitäessään omaisuuserän myyntikuntoisuutta. Kysymys pitäisi kuitenkin asettaa lähtökohtaisesti niin, että onko konkurssipesällä yleisesti ympäristövastuuseen perustuvaa toimimisvelvollisuutta myös ennen konkurssia syntyneestä tilanteesta. Vastaus toiseen kysymykseen annetaan nykyisin ympäristölainsäädännön perusteella ja on lähtökohtaisesti edellä kuvatuin perustein myönteinen, ellei vastuuta ole erityisesti lailla rajoitettu. KHO on lausunnossaan verrannut ympäristövastuuta analogisesti rasitteeksi, joka kohdistuu toimintaan tai kiinteistöön. Yleisen ympäristöedun suojeluun liittyvistä yrityksen toimimisvelvoitteista on huolehdittava aina ensin ennen kuin velkojille maksetaan saatavia. Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan tai vaarallisten kemikaalien ja jätteiden käsittelyn luonne on sellainen, että vakuutena olevan toimintaan tai kiinteistöön liittyy riski arvon alenemisesta vahingon sattuessa. Velkojan on tunnistettava ennalta tämä riski ja varauduttava siihen, että julkisoikeudelliset ympäristövastuut ja konkurssipesän toimintavelvollisuus niiden johdosta on ensisijaista verrattuna maksuvelvoitteisiin velkojille.

Oikeuskäytännössä tämä ensisijaisuus on vahvistettu jätteiden osalta. Esimerkiksi KHO:n vuosikirjaratkaisussa 2017:53 konkurssipesä oli vastuussa jätteen haltijana, kun kysymys oli julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta lainvastaisen ympäristölle haittaa tai vaaraa aiheuttavan tilan korjaamiseksi. Jätteen haltija on velvollinen huolehtimaan hallinnassaan olevan jätteen jätehuollon järjestämisestä. Lainkohta perustuu osaltaan jätepuitedirektiiviin (2008/98/EY) ja ilmentää periaatetta, jonka mukaan aina on oltava jokin taho, joka vastaa jätelakiin (646/2011) perustuvista velvoitteista.

Yhtiön konkurssi ei voi poistaa omaisuuteen sen ollessa konkurssiin menneen yhtiön hallussa liittyneitä jätelakiin perustuvia velvoitteita. Konkurssipesän vastuulle voi 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.

Julkisoikeudellinen ympäristövastuu voi tulla myös muiden ympäristölakien perusteella vastaavasti konkurssipesän toimimisvelvollisuuden piiriin. Samalla on huomattava, että EU-oikeuden ensisijaisuus ja läpäisyperiaate saattavat edellyttää ehdotetun muutoksen toteutuessa jonkin ympäristödirektiivin soveltamista konkurssilain sijasta.

Hallituksen esityksen (s. 17) mukaan

> ”[r]atkaisun KHO 2003:51 perusteella konkurssiasiain neuvottelukunnan suosituksessa 1/2004 (16 päivänä kesäkuuta 2009 tehtyine muutoksineen) on todettu, että konkurssipesä on jätelain 3 §:n 1 momentin tarkoittamana jätteen haltijana massavelkaisessa vastuussa jätteen asianmukaisesta käsittelystä. Muilta osin suosituksessa on todettu, ettei konkurssipesä ole vallitsevan tulkinnan mukaan massavelkaisessa vastuussa velallisen toiminnasta aiheutuneesta maaperän tai pohjaveden pilaantumisesta taikka velallisen toiminnassa aiheutetusta ympäristövahingosta, ainakaan jos konkurssipesä ei jatka ympäristöä pilaavaa toimintaa.”

Tämä argumentti ei kestä lähempää tarkastelua, sillä siinä ympäristövastuun toimimis- tai korjausvelvollisuus on jälleen rinnastettu virheellisesti velvoiteoikeudelliseksi velkavastuuksi.

Tosiasiassa konkurssipesän toimimisvelvollisuuden alaa ei ole yksiselitteisesti ratkaistu, sillä julkisoikeudelliset ympäristövastuutilanteet ovat hyvin monimuotoisia. Käytännössä voi olla vaikea määrittää aikaa ja syy-seuraussuhdetta, milloin ja minkä vuoksi tiettyyn ympäristön pilaantumiseen tai muuhun haitalliseen muuttumiseen johtava seikka on tarkkaan ottaen syntynyt. Oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi professori Tuula Linna on todennut että ”julkisoikeudellisella ympäristövastuulla (korjausvastuu ja kustannuskorvausvastuu) on superetusija koko siihen omaisuusmassaan nähden, joka kuuluu vahinkoa tuottaneeseen toimintaan. Konkurssivelkojat eivät toisin sanoen voi vaatia konkurssipesästä jako-osuutta niin kauan kuin toiminnan harjoittamisen ympäristövelvoitteet ovat lain vastaisesti hoitamatta tai alueella on lain vastaisesti jätettä.” (Linna, Lakimies 3-4/2016, s. 399).

Oikeuskirjallisuudessa esitystä kannasta huolimatta ehdotetun konkurssilain 16 a luvun 1 § kuuluu kokonaisuudessaan:

> ”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.”

Tämä siis tarkoittaisi sitä, että muut kuin konkurssilain 16 a luvussa määritetyt julkisoikeudelliset toimimisvelvoitteet muutettaisiin sen 1 §:n nojalla konkurssisaatavaksi eli konkurssivelaksi ilman erityisiä etuoikeuksia.

Hallituksen esityksen logiikan mukaisesti ympäristölainsäädännön mukaisista tai viranomaisen toiminnanharjoittajalle asettamista toimimisvelvoitteista huolimatta ympäristöviranomaisen olisi erikseen päätöksellä kohdistettava konkurssipesään hallintopakkokeinoja, jos konkurssipesä ei ryhdy omaehtoisesti toimeen pilaantumisen ehkäisemiseksi tai jos se arvioi ehdotetun konkurssilain 16 a §:n perusteella ympäristövastuun ulottuvuuden eri tavalla kuin ympäristöviranomainen. Kun viranomaisen ympäristövastuutilanteessa pitää konkurssipesän toimia riittämättömänä, konkurssipesän olisi viime kädessä hallintopakkopäätöksen muutoksenhaun kautta haettava uutta tulkintaa siitä, mikä on konkurssipesän toimimisvelvollisuuden ala ympäristö ja terveyshaittojen ehkäisemisessä tai rajoittamisessa. *Epäselväksi ehdotuksen konkurssilain 16 a luvun perusteella kuitenkin jää, missä määrin tällainen hallintopakkokeino voidaan kohdistaa konkurssipesään.*

Hallituksen esityksen mukainen konkurssilaki merkitsee, että konkurssivelkojat voisivat vaatia konkurssipesästä jako-osuutta, vaikka toiminnan harjoittamisen ympäristövelvoitteet ovat konkurssiin joutuneelta toiminnanharjoittajalta joiltakin merkittävältä osin lain vastaisesti hoitamatta tai alueella on lain vastaisesti jätettä. *Käytännössä sivuvaikutus saattaa olla, että yrityksen ympäristövastuiden välttämiseksi käynnistetään konkurssimenettely. Ehdotetun konkurssilain 16 a luvun 2-4 §:t rajoittavat monin tavoin konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta tilanteessa, jossa konkurssipesä ei jatka toimintaa.* Esimerkiksi sanotun luvun 3 §:n 1 momentissa rajoitetaan konkurssipesän vastuuta jätteenhaltijana muusta kuin vaarallisesta jätteestä, mikä ei ole linjassa jätepuitedirektiivin 15 artiklan 1 kohdan kanssa. Pikemminkin jäsenvaltion olisi tarvittavin toimenpitein varmistettava, että *jätteenhaltija huolehtii jätteen käsittelystä.*

EU:n jätepuitedirektiivin valossa myös konkurssilain 16 a luvun 5 §:n 2 kohta on ongelmallinen. Hallituksen esityksen (s. 34) mukaan

> ”Velallisen ympäristövastuun täysimääräinen siirtyminen liiketoimintaa jatkavalle konkurssipesälle ei myöskään ole perusteltua silloin, kun konkurssipesällä olisi edellä esitetyn

mukaisesti velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin ympäristön pilaantumisen tai merkittävän haitallisen muuttumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi."

Tällöin konkurssipesä siis huolehtisi vaarallisista jätteistä, muttei tavanomaista jätteistä, vaan ne jäisivät velallisen itsensä taikka vastuuketjussa seuraavan tahon hoidettaviksi. Käytännössä konkurssin jälkeen velallinen yritys lakkaa olemasta vastuullisena toimijana. Kiinteistö hylätään arvottomana ja tavanomaiset jätteet jäävät sinne, ellei kyse ole esimerkiksi vuokratusta kiinteistöstä, jolloin vastuun voisi ajatella siirtyvän joissakin tilanteissa kiinteistöä hallitsevalle vuokranantajalle. *Konkurssipesän ympäristövastuuta jätteistä ei pitäisi rajata näin epämääräisesti konkurssilain yleissäännöksillä, vaan asia pitäisi ratkaista selkeällä jätelakiin otettavalla säännöksellä.*

Ympäristövastuiden rajoittamista konkurssissa on perusteltu muun muassa sillä, että pesän varoja ei kuitenkaan niiden hoitamiseen välttämättä ole ja konkurssi raukeaa tai konkurssipesä joutuu konkurssiin. Tämä ei riitä vasta-argumentiksi, sillä ehdotettu ympäristövastuun rajaus koskisi myös konkurssipesiä, joissa pesän varat riittävät konkurssin loppuunsaattamiseen. Hallituksen esityksessä ehdotettu konkurssipesän julkisoikeudellinen *ympäristövastuun rajoittaminen koskee yhtäläisesti kaikkia konkurssipesiä.*

4 Konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun rajoittaminen

Hallituksen esityksessä ehdotettu konkurssilain 16 a luvun 2 §:n 1 momentti rajaa konkurssipesän toimimisvelvollisuuden seuraavasti:

> "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."

Avainkäsitteinä ovat vakava vaara tai vakava haitta terveydelle tai ympäristölle. Sääntely on tarkoitettu tyhjentäväksi, joten vastuu ulottuu *vain välittömän vaaran tai haitan poistamiseen*. Lisäksi *vakava vaaran tai haitan kynnys on tulkinnanvarainen ja oletettavasti suhteellisen korkea*. Esimerkiksi geenitekniikkalain (377/1995) 24 §:n mukaan sellaisen vakavan vaarallisen tuotteen saattaminen markkinoille on keskeytettävä. Kaivannaisteollisuuden jätehuollosta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/21/EY puolestaan määrittelee 3 artiklan 16 kohdassa suuronnettomuuden niin, että direktiivissä sillä tarkoitetaan

” missä tahansa tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvassa laitoksessa kaivannaisjätehuoltoon liittyvän toiminnan aikana paikalla aiheutunutta tapahtumaa, josta koituu vakava vaara ihmisten terveydelle ja/tai ympäristölle joko välittömästi tai pitkän ajan kuluessa kyseisellä paikalla tai muualla.”

Tarkoittaako esitetty pykälä siis sitä, että vasta yleisvaarallisuus tai suuronnettomuuden uhka edellyttää konkurssipesän toimimisvelvollisuutta?

PeL 20.2 § sisältää perustuslaillisen toimeksiannon, jonka mukaan muun muassa lainvalmistelussa julkisenvallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ehdotettu ympäristövastuun rajaus konkurssissa on molemmissa suhteissa ongelmallinen: ensinnäkin se rajaa jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön, toiseksi konkurssipesässä asiaan voivat vaikuttaa vain velkojat, jotka eivät välttämättä ole lainkaan niitä henkilöitä, joiden elinympäristöön konkurssipesän vastuurajoitus vaikuttaa. Hallituksen esityksen perustellut sivulla 94 eivät ole kestävät muistakaan edellä kuvatuista ympäristöperusoikeuteen liittyvistä syistä. *Vastuu rajoittaminen pitäisi arvioida vielä tarkemmin koko ympäristöperusoikeuden valossa ennen kuin muutos voidaan hyväksyä.*

Konkurssipesän toimimisvelvollisuuden soveltamisalaa perustellaan hallituksen esityksessä (s. 70-71) muun muassa seuraavasti:

”Vaaran tai haitan vakavuus ihmisten terveydelle tai ympäristölle jouduttaisiin arvioimaan tapauskohtaisesti ja kokonaisharkintaa soveltaen. Arvioinnissa painoarvoa annettaisiin esimerkiksi mahdollisen ympäristövahingon vaikutuksille ihmisten terveydelle, vedenkäyttöön soveltuville pohjavesialueille taikka lajien tai luontotyyppien suojelutasolle. Vakavana voitaisiin pitää esimerkiksi vaarallisten kemikaalien päästöä taikka räjähdys- tai tulipalovaaraa. Myös esimerkiksi vesimassojen hallitsemattomat purkaukset voivat olla pykälässä tarkoitettuja vakavia seurauksia. Vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle voi aiheutua myös esimerkiksi vesilain ja patoturvallisuuslain mukaisten rakenteiden ja rakennelmien ylläpidon tai asianmukaisen käytön laiminlyönnistä. Se, mitä todennäköisyyden astetta kussakin tapauksessa edellytettäisiin, olisi harkittava suhteessa seurauksen arvioituun vakavuuteen. Uhkaavan vahingon torjuminen ennalta voisi monessa tapauksessa olla perustellumpaa kuin vahingon toteutuessa tilanteen edellyttämiin raskaisiin jälkihoitotoimenpiteisiin turvautuminen. Terveyshaitan arviointiin voidaan tarvita terveysviranomaisen näkemystä.”

Ehdotetun konkurssilain 16 a luvun 2 §:n perustelu merkitsee yhtäältä sitä, että yksittäistapauksessa pitäisi tehdä erillinen tieteellinen riskiarviointi siitä, onko konkurssipesällä toimimisvelvollisuutta vai ei. Varsinaisia menettelysäännöksiä siitä, miten mahdollisen konkurssipesän toimimisvelvoitteen olemassaolo ja laajuus todetaan ei ole. Käytännössä tämän lainkohdan soveltaminen konkurssimenettelyssä aiheuttaa pesänhoitajan kohtuuttomien vaatimusten eteen ja johtaa erittäin vaikeisiin tulkintatilanteisiin myös ympäristöviranomaisissa. Toisaalta EU-oikeudellinen ennalta varautumisen periaate edellyttää, että jäsenvaltio ryhtyy joissakin tapauksissa ympäristöä ja terveyttä suojaaviin toimiin, vaikka täyttä tieteellistä näyttöä mahdollisesta vahingosta ihmisille tai ympäristölle ei olisi riskiarvioinnista huolimatta saatu. Julkisoikeudellisen ympäristövastuun alueella EU:n kemikaaleihin sovellettava sääntelykehys (asetus (EY) N:o 1907/2006 - nk. REACH-asetus) perustuu ennalta varautumisen periaatteeseen. Myös ympäristönsuojelulain varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen vuoksi konkurssipesän tulisi ryhtyä toimiin, vaikka tästä konkurssilain 16 a luvun tulkinnasta olisi epäselvyyttä. Kiteyttäen *tällainen harkinta konkurssipesän toimimisvelvollisuudesta tulisi tehdä ympäristölainsäädännön erityislakien perusteella eikä sitä voida asianmukaisesti tehdä yhden yleislain eli konkurssilain perusteella*. Ehdotettu konkurssilain 16 a luku aiheuttaisi vaikeita tulkintatilanteita, jotka jossakin tapauksissa olisi viime kädessä ratkaistava EU-oikeuden ympäristösääntelyä tulkiten.

5 Vakuudet

Ympäristönsuojelulain (527/2014) ja kaivoslain (621/2011) nojalla annetuissa luvissa määrätään toiminnanharjoittajaa asettamaan vakuudet koskien esimerkiksi kaivannaisjätteen jätealuetta. Epäselväksi kuitenkin jää ehdotetun konkurssilain 16 a luvun vastuunrajoitusten vuoksi, voiko toiminnanharjoittajan mentyä konkurssiin valvova viranomainen kohdistaa konkurssipesään hallintopakkopäätöksen vakuuden käyttämiseksi, jos konkurssipesä ei jatka toimintaa. *Lakiehdotus ei tuo asiaan riittävää selkeyttä. Ympäristövakuuksien käyttämisestä konkurssitilanteessa pitäisikin selkeästi säätää ympäristölaeissa*. Yhtäältä luvat ovat välineitä, joiden avulla ympäristövastuuta toteuttavat vakuudet realisoidaan tarvittaessa. Toisaalta kaivosyhtiön mentyä konkurssiin, kaivosluvalla on edelleen merkitystä varallisuusarvoisena etuutena konkurssipesälle. Kaivos voidaan myydä eteenpäin ja kaivoslupa siirtää uudelle lain edellytykset täyttävälle toiminnanharjoittajalle. Ilman kaivoslupaa alueella ei olisi samaa arvoa ostajalle. Säädösmuutoksessa pitäisi kiinnittää huomiota siihen, miten ympäristöoikeudelliset luvat siirtyvät konkurssipesälle ja miten niissä asetetut vakuudet voidaan ottaa käyttöön myös konkurssitilanteessa. Symmetria edellyttää, että konkurssipesälle kuuluvat sekä lupaan perustuvat oikeudet että vastuut.

6 Johtopäätökset

Edellä sanottu huomioon ottaen esitän, ettei konkurssilain 16 a lukua ympäristövastuusta tässä muodossa hyväksytä. Muutos heikentäisi ympäristövastuun toteutumista jo ennen konkurssia ja konkurssin aikana sekä aiheuttaisi vaikeita tulkintatilanteita käytännössä siitä, onko konkurssipesällä ympäristön ja terveyden suojelemiseksi toimimisvelvollisuutta vai ei.

Asiaa uudelleen valmistettaessa olisi PeL 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus ja EU:n ympäristöoikeus otettava asiaankuuluvasti huomioon. Konkurssilain sijasta tulisi muutokset tehdä ympäristölakeihin niin, että järjestetään asianmukaisesti konkurssipesän toimimisvelvollisuus julkisoikeudellisen ympäristövastuun tilanteissa. Samalla olisi tarpeen selkiyttää lainmuutoksin yritysten ympäristövakuuksien käyttömahdollisuudet ja toissijaisten vastuujärjestelmien rooli konkurssitilanteissa.