

30.4.2018

Konkurssilain tarkistaminen (diaarinumero: OM 25/41/2015)

1. Yleistä

Ympäristövakuutuskeskus kiittää mahdollisuudesta lausua konkurssilain tarkistamista koskevan työryhmän mietinnöstä. Ympäristövakuutuskeskus keskittyy lausunnossaan ympäristövastuiden asemaa konkurssissa koskevaan lukuun.

Ympäristövakuutuskeskus pitää erinomaisena sitä, että ympäristövastuita koskevaa epäselvää oikeustilaa esitetään selkiytettäväksi ottamalla konkurssilakiin tätä koskevaa erillistä sääntelyä. Konkurssipesälle säädettäväksi ehdotetun toimimisvelvollisuuden sekä tätä vastaavan massavelka-aseman tietyissä vakavissa vaaratilanteissa voidaan arvioida rajoittavan uhkaavien ympäristöhaittojen syntymistä tai jo syntyneiden ympäristöhaittojen laajentumista niin sanottua saastuttaja maksaa –periaatetta korostaen.

Mietinnössä on ansiokkaasti huomioitu pelkän kustannusvastuun lisäksi toimintavelvoitteet ja niiden jakautuminen. Ympäristön kannalta ei ole riittävää tarkastella ympäristövastuita pelkästään pohtimalla niiden massa- tai konkurssivelka-asemaa, vaan lainsäädännöllä on lisäksi pyrittävä huolehtimaan siitä, että ympäristövastuut tulevat mahdollisimman kattavasti ja tosiasiallisesti hoidetuksi. Vielä maksukykyisillä yrityksillä sekä toisaalta konkurssin alettua konkurssipesällä on oltava jatkossakin riittävä kannustin huolehtia ympäristölainsäädännön mukaisten velvoitteiden noudattamisesta. Uuden lainsäädännön vaikutusten kannalta on tärkeää ymmärtää ympäristövastuut työryhmän esittämällä tavalla laajasti siten, että määritelmä kattaa myös muun muassa vaaralliset kemikaalit ja jätteet.

Esityksen mukaan ympäristöviranomaisen voisi tarvittaessa velvoittaa konkurssipesän tarvittaviin toimiin osana normaalia valvontatehtävää tai valvoa toimien suorittamisen edellyttämät kustannukset konkurssimenettelyssä. Toimien suorittamista koskeva viranomaisen velvoittamispäätös olisi määrättävissä suoraan täytäntöönpantavaksi. Sääntelyn voidaan arvioida sujuvoittavan päätöksentekoa ja tehostavan mahdollisuuksia puuttua vakaviin ympäristöön kohdistuviin haittoihin. Samalla tulisi kuitenkin varmistaa, että ympäristöviranomaisella on uudenlaisiin tehtäviin toimivallan lisäksi riittävät resurssit ja osaaminen.

Ympäristövakuutuskeskus kiinnittää huomiota ympäristölainsäädännön jatkokehittämistarpeeseen. Useimmat konkurssipesät raukeavat varojen puutteeseen. Tästäkin syystä niin sanottujen TOVA-järjestelmien (toissijaiset ympäristövastuut) sekä ympäristönsuojelulain toimivaltasäännöksen kehittämistyötä on syytä jatkaa. Esitetyllä sääntelyllä ei ratkaista esimerkiksi vakuutusjärjestelmässä tai vakuus-, valvonta- ja hallintopakkomenettelyssä nykyisin havaittuja ongelmia. Erityisesti ympäristön kannalta riskialttiiden yritysten viranomaisvalvontaan tulisi kiinnittää huomiota, sillä konkurssin jälkeen ympäristöasioiden asianmukainen hoito on pääsääntöisesti vaikeampaa kuin vielä toiminnan aikana.

30.4.2018

2. Ympäristövastuut konkurssissa
 - a) Konkurssipesän ympäristövastuu, kun toimintaa ei jatketa

Konkurssilain ehdotetussa uudessa ympäristövastuita koskevassa luvussa pääsääntönä toimisi konkurssilain yleisen periaatteen mukaisesti, että saatava, jonka oikeusperuste (ympäristövastuun synnyttävä tapahtuma) on syntynyt ennen konkurssia, on konkurssivelkaa. Vastaavasti ympäristöoikeudellinen saatava, jonka oikeusperuste on syntynyt konkurssin alkamisen jälkeen, on massavelkaa. Edellä mainittuun esitetään kuitenkin perustellusti poikkeusta, kun kyse on tietyistä ympäristölle välttämättömänä pidettävistä toimenpiteistä.

Konkurssipesällä olisi toimimisvelvollisuus ja sitä vastaava massavelka-asema sellaisista toimista, jotka ovat välttämättömiä ympäristön pilaantumisen tai ympäristön merkittävän haitallisen muuttumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi. Konkurssipesän vastuu koskisi tilanteita, joissa ympäristönsuojelulain mukaisesta pilaantumisesta aiheutuisi tai uhkaisi aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. Ympäristön merkittävästä haitallisesta muuttumisesta olisi kyse silloin, kun tällaista vakavaa vaaraa tai haittaa aiheutuisi ympäristölle muusta kuin päästöistä johtuvasta pilaantumisesta.

Esityksen mukaan toimimisvelvollisuuden edellytysten arviointi, mukaan lukien vaaran tai haitan vakavuuden arviointi, olisi tapauskohtaista ja olosuhdesidonnaista. Terminologisten tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi tulisi ehdotetussa sääntelyssä tukeutua mahdollisimman paljon voimassa olevan ympäristölainsäädännön termeihin, niin kuin esityksessä on pääsääntöisesti tehtykin. Tulevassa hallituksen esityksessä lain soveltamiskysymyksiä on syytä selvittää edelleen esimerkkitapauksin. Mietinnön mukaan toimimisvelvollisuus olisi pääsääntöisesti syntynyt niille ympäristöllisistä syistä julkisselvityksessä olleille konkurssipesille, joiden jätehuolto on viime vuosina hoidettu muun muassa valtion lisäbudjetista.

Ympäristövakuutuskeskus katsoo, että edellä mainittu poikkeus konkurssilain yleisestä periaatteesta on perusteltu sekä ympäristön että yleisen terveyden suojelun kannalta. Lainsäädännöllä tulee varmistaa, ettei toimintavelvollisuus näiden välttämättömien toimien osalta katkea konkurssin aloittamiseen. Sääntelyllä myös vähennetään vielä maksukykyisen toiminnanharjoittajan mahdollista houkutusta laiminlyödä ympäristövastuunsa parantaakseen tulevien konkurssivelkojien asemaa. Ratkaisua puoltaa myös se, että ympäristövastuiden kohdalla on usein vaikeaa määrittää oikeusperusteen todellinen syntyhetki.

Ympäristövakuutuskeskus korostaa, että vaikka luvussa tarkoitettu toimimisvelvollisuus ja massavelkaisuus on tarkoitettu poikkeukseksi pääsääntöön ja tyhjentävästi säädetyksi, soveltamisen kynnystä ei saisi asettaa liian korkeaksi. Ilmoitusvelvollisuus ympäristöviranomaiselle sekä tämän suora määräyksenantovalta osaltaan varmistavat, että lailla saavutetaan sille asetetut tavoitteet.

30.4.2018

Konkurssipesän massavelkainen vastuu toimenpiteistä, jotka viranomaisen on edellä kuvatuissa tilanteissa joutunut tekemään konkurssipesän puolesta, on rajattu konkurssin alkamisen jälkeisiin toimenpiteisiin. Ratkaisua on perusteltu mietinnössä sillä, että rajauksen puuttuminen etäännyttäisi ratkaisumallia liiallisesti velkojien yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta. Selvyyden vuoksi tulevassa hallituksen esityksessä olisi hyvä tarkentaa, koskeeko sama myös konkurssipesän muilla kuin viranomaisilla teettämiä, konkurssia edeltäviä toimenpiteitä.

b) Liiketoimintaa jatkavan konkurssipesän ympäristövastuu

Mietinnön mukaan velallisen liiketoimintaa jatkavan konkurssipesän vastuut olisivat edellä mainittua laajemmat vastaten lähtökohtaisesti normaaleja toimijan vastuita. Liiketoimintaa jatkava konkurssipesä ei kuitenkaan vastaisi velallisen toiminnasta johtuvista ympäristövastuista muutoin kuin sen liiketoiminnan osalta, jota se päättää jatkaa. Mietinnössä tarkennetaan, että tässä tarkoitettu vastuu katkeaa pääsääntöisesti myös silloin, kun liiketoimintaa jatketaan esimerkiksi vain toisessa saman toimialan toimipisteessä, vaikka näillä olisi yhteinen ympäristölupa. Samoin vastuu katkeaa, jos konkurssipesä jatkaa liiketoimintaa edellä käsitellyn ympäristöriskin torjumiseksi, vaikka toiminnan jatkamiselle olisi muukin syy. Näissä tilanteissa vastuu määräytyisi samoin perusteiden kuin jos konkurssipesä ei jatka liiketoimintaa.

Mietinnön mukaan ehdotettu ratkaisu on kompromissi ympäristö- ja kilpailunäkökohtien sekä toisaalta sen välillä, ettei kynnystä liiketoiminnan jatkamiselle aseteta liian korkealle. Ympäristövakuutuskeskus katsoo, että ratkaisu on hyväksyttävä ottaen huomioon sen, että liiketoiminnan jatkaminen on ympäristöriskien hallinnan kannalta pääsääntöisesti parempi ratkaisu kuin konkurssipesän raukeaminen, ja siltä osin kuin liiketoimintaa ei jatketa, sovelletaan mitä edellä ympäristövastuista toiminnan päättyessä on esitetty.

c) Jätelainsäädäntöön liittyvät muutosehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että konkurssipesään sovellettaisiin vain rajoitetusti jätelain mukaisia jätteen haltijan velvollisuuksia. Konkurssipesällä ei olisi velvollisuutta huolehtia velallisen jätteistä, joita ei luokitella vaarallisiksi ja joista ei aiheudu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. Vastaavasti tällaisten jätteiden siivoamisesta aiheutuneet kustannukset eivät myöskään saisi massavelan asemaa.

Ympäristövakuutuskeskus kiinnittää huomiota mietinnössäkkin todettuun tosiseikkaan: rajoitettu massavelka-asema heikentää todennäköisesti toimijan kannustetta huolehtia yrityksen jätehuollosta ja ympäristöasioista. Konkurssivelan asemassa oleville saataville kertyvä jako-osuus jää käytännössä usein pieneksi, ja suurin osa konkurssista raukeaa varojen puutteeseen. Käytännössä konkurssipesälle jäisi intressi huolehtia sille kuuluvasta jätehuoltovastuusta vain silloin, kun sillä edistettäisiin kiinteistön realisointipyrkimystä. Tämä on tilanne siitä huolimatta, että konkurssipesälle säädettäisiin oikeus saada panttiomaisuuden myyntihinnasta korvausta panttiomaisuuteen kohdistuvista toimenpiteistä, jotka konkurssipesä on joutunut suorittamaan julkisoikeudellisten ympäristövastuiden hoitamiseksi.

30.4.2018

Jollei realisointi toteudu eikä jätteistä huolehtivaa maksukykyistä tai toissijaista vastuutahoa ole, jäisivät hoitamattomat jätevastuut konkurssimenettelyn päätyttyä edelleen rasittamaan kiinteistöä.

Esityksellä kavennetaan nykyiseen korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön verrattuna konkurssipesän massavelkaista vastuuta jätteistä, jotka eivät ole vaarallisia. Mietinnönkin mukaan kyse on kompromissista ympäristönäkökulmien ja velkojen intressien sekä tasapuolisen kohtelun välillä. On myös mahdollista, että konkurssin raukeaminen suurten massavelkojen johdosta johtaisi ympäristön kannalta huonompaan lopputulokseen kuin sen jatkuminen. Toisaalta esityksellä varmistetaan, että konkurssimenettelyn yhteydessä esiintyvissä vakavissa vaaratilanteissa konkurssipesä voidaan viivytyksettä velvoittaa ryhtymään välttämättömiin ympäristöä koskeviin toimenpiteisiin sekä huolehtimaan muun muassa vaarallisista jätteistä ja vaarallisista kemikaaleista. Tällaiset vastuut eivät kuulu myöskään toissijaisten ympäristövastuiden järjestelmään.

Mietinnössä tarkastellut todelliset konkurssitapaukset ovat pääsääntöisesti tilanteita, joissa yritystoiminta on jouduttu päättämään nopeasti, eikä tuotantoaluetta tai sen lähiympäristöä ole riittämättömien varojen johdosta pystytty siivoamaan ympäristölle vaarallisistakaan raaka-aineista tai jätteistä. Jos lainsäätäjät päätyy rajoittamaan jätteiden massavelkaisuutta, tulisi lainsäädäntötyön kehittämistä jatkaa siten, että yrityksille asetettaisiin selkeämpi velvoite varautua asianmukaiseen toiminnan loppumiseen. Erityislainsäädännössä asetettavaksi veloitettut vakuudet ovat osoittautuneet riittämättömiksi tai ne ovat jääneet kokonaan asettamatta. Kuten edellä on todettu, myös ympäristöviranomaisten toimivaltakysymyksiä ja valvontamenettelyä on syytä tarkastella edelleen lainsäätäjän toimesta.

Visa Kronbäck
Lakiasiainpäällikkö

Ympäristövakuutuskeskus