OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
LsN Mari Aalto
LsS Tuukka Vähätalo

MUISTIO

27.11.2018

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

KONKURSSIPESÄN JULKISOIKEUDELLINEN YMPÄRISTÖVASTUU (HE 221/2018 VP)

1. Mikä on konkurssi?

Konkurssi on velallisen kaikkia velkoja koskeva maksukyvyttömyysmenettely. Konkurssiin asettaminen edellyttää velallisen maksukyvyttömyyttä. Velallinen on tällöin siinä tilanteessa, ettei hän kykene vastaamaan velvoitteistaan, jolloin hoitamatta jää esimerkiksi verovelkaa, työnantajamaksuja, rahoittajien, tavarantoimittajien ja työntekijöiden saatavia sekä mahdollisesti myös ympäristövelvoitteita.

Konkurssissa velallisen omaisuus jaetaan velkojille maksunsaantijärjestyksen mukaisesti. Sen lähtökohtana on velkojien yhdenvertainen oikeus maksunsaantiin. Tällöin maksukyvyttömyydestä johtuva vahinko kohdistuu tasapuolisesti kaikkiin niihin, joiden vaatimuksen oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssia. Velkojien konkurssissa huomioon otettavia saatavia kutsutaan konkurssisaataviksi. Pääsäännön mukaan velkojien on valvottava saatavansa konkurssissa, jotta niille voidaan maksaa velallisen omaisuudesta jako-osuutta.

Konkurssipesällä on myös omia vastuita. Konkurssipesä vastaa velasta, joka johtuu konkurssimenettelystä (esim. pesänhoitajan palkkio) tai joka perustuu konkurssipesän itsensä tekemään sopimukseen tai sitoumukseen. Konkurssipesän muu vastuu edellyttää, että siitä on säädetty laissa erikseen. Konkurssipesän omaa velkaa kutsutaan massavelaksi. Mitä enemmän konkurssipesällä on massavelkaa, sitä vähemmän velkojille jää jaettavaa. Jos konkurssipesässä on niin vähän varoja, ettei jaettavaa velkojille jää, konkurssi raukeaa. Joissain tilanteissa mittavat massavelkaiset vastuut ovat johtaneet konkurssipesän konkurssiin. Valtion varoin toimitettava julkisselvitys on käytettävissä niissä tilanteissa, joissa pesään kohdistuu yhteiskunnan kannalta selvitystarpeita.

2. Esityksen sisältö

Esityksessä ehdotetaan, että epäselvän oikeustilan selkeyttämiseksi konkurssilakiin otettaisiin säännökset julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa. Säännöksistä ilmenisi, miltä

osin konkurssipesällä olisi velvollisuus huolehtia ympäristövastuista omalla kustannuksellaan (massavelkainen vastuu) ja miltä osin toimimisvelvollisuutta ja kustannusvastuuta ei olisi. Jälkimmäisessä tapauksessa viranomaisen tai muun tahon mahdollisesti toteuttamat toimet jäisivät tavallisen konkurssisaatavan asemaan. Ehdotettavan sääntelyn tarkoituksena on ottaa tasapainoisesti huomioon sekä painavat ympäristönäkökohdat että konkurssimenettelyn lähtökohtana oleva velkojien yhdenvertaisen kohtelun periaate.

Kun julkisoikeudellisen ympäristövastuun oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssin alkamista, konkurssipesällä olisi toimimisvelvollisuus ja massavelkainen vastuu seuraavilta osin:

- Välttämättömät toimenpiteet ympäristön pilaantumisen tai merkittävän haitallisen muuttumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi, jos mainitusta pilaantumisesta tai muuttumisesta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle.

- Jätelain mukainen jätteen haltijan vastuu vaarallisen jätteen osalta; sen sijaan muiden kuin vaarallisten jätteiden osalta vastuu vain, jos niistä aiheutuu tai uhkaa aiheutua edellä kuvattu vakavan vaaran tai vakavan haitan tilanne.

- Kemikaaliturvallisuuslain mukainen vastuu konkurssipesän hallussa olevista vaarallisista kemikaaleista ja räjähteistä.

- Säteilylain mukainen vastuu siltä osin kuin konkurssipesän hallussa on sellaista radioaktiivista ainetta tai radioaktiivista jätettä, jonka hallussapitoon tarvitaan turvallisuuslupa.

Yhteisenä tekijänä vastuun synnyttäville perusteille on vaaraelementti. Ehdotettava sääntely on tarkoitettu tyhjentäväksi eikä konkurssipesää voitaisi mainittujen tilanteiden lisäksi velvoittaa ryhtymään muihin, esimerkiksi korjaaviin toimenpiteisiin ympäristölainsäädännön nojalla.

Jos viranomainen on joutunut huolehtimaan edellä tarkoitetuista vastuista konkurssipesän puolesta, konkurssipesä vastaisi kustannuksista siltä osin kuin toimet on toteutettu konkurssin alkamisen jälkeen. Rajaus konkurssin alkamisen jälkeen toteutettuihin toimiin on välttämätöntä, sillä muutoin erkaannuttaisiin liikaa konkurssilain peruslähtökohdista ja velkojien yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta.

Konkurssipesän tulisi lähtökohtaisesti ryhtyä vastuulleen kuuluviin toimiin oma-aloitteisesti ja viipymättä. Pesänhoitajan tulisi ilmoittaa konkurssin alkamisesta asianomaiselle viranomaiselle, jos velallisen harjoittama toiminta edellyttää ympäristölainsäädäntöön perustuvaa lupaa, rekisteröintiä tai ilmoitusta. Ilmoitusvelvollisuudesta säädettäisiin tarkemmin asetuksella. Lisäksi pesänhoitajan tulisi olla yhteydessä asianomaiseen viranomaiseen, jos hänellä on epäilys siitä, että pesällä on toimimisvelvollisuus.

Jos konkurssipesän ja ympäristöviranomaisen käsitykset säännösten tulkinnasta yksittäisessä tapauksessa poikkeavat, viranomainen voisi tarvittaessa antaa toimenpiteitä koskevan määräyksen kulloinkin sovellettavaksi tulevaan ympäristölainsäädäntöön perustuvien toimivaltuuksiensa nojalla. Viranomainen soveltaisi ehdotettua konkurssilain sääntelyä aineellisen ympäristölainsäädännön rinnalla ja tarkastelisi ensin mainittua vasten, voidaanko päätöksiä kohdistaa konkurssipesään ja, jos voidaan, miltä osin. Hallintopakkopäätös voitaisiin kohdistaa konkurssipesään vain silloin, kun pesällä on konkurssilain mukaan toimimisvelvollisuus.

Jos konkurssipesän toteuttamat toimenpiteet ovat kohdistuneet panttiomaisuuteen, konkurssipesällä olisi konkurssilain 17 luvun 7 §:ssä tarkoitettu oikeus saada korvaus panttiomaisuuden myyntihinnasta. Sama oikeus olisi viranomaisella silloin, kun se on joutunut huolehtimaan konkurssipesän vastuista tämän puolesta. Sääntely ei estäisi pantinhaltijaa käyttämästä itsenäistä realisointioikeuttaan, jos se katsoo omaisuuden olevan kaikesta huolimatta myytävissä.

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. Jos konkurssipesän olisi jatkettava toimintaa täyttääkseen ympäristön pilaantumisen tai merkittävän haitallisen muuttumisen ehkäisemiseen tai rajoittamiseen liittyvän velvollisuutensa, liiketoimintaa jatkavan konkurssipesän ympäristövastuu määräytyisi samoin kuin sellaisen konkurssipesän, joka ei jatka liiketoimintaa.

Jos julkisoikeudellisen ympäristövastuun oikeusperuste on syntynyt vasta konkurssin alkamisen jälkeen, vastuu olisi konkurssipesällä normaalien massavelkavastuuta koskevien periaatteiden mukaisesti.

3. Esityksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset. Konkurssipesän ympäristövastuuta koskevat säännökset selkeyttävät epäselvää oikeustilaa ja tuovat riitojen vähentymisen myötä kustannussäästöjä menettelyn asianosaisille. Se, että konkurssipesälle säädetään velvollisuus ryhtyä vakavissa vaaratilanteissa tiettyihin toimiin lisävahinkojen ehkäisemiseksi, voi yksittäistapauksissa rajoittaa uhkaavien ympäristöhaittojen syntymistä tai jo syntyneiden haittojen laajentumista sekä tältä osalta vähentää julkiselle vallalle tai konkurssipesän velkojille, mukaan lukien esimerkiksi naapurikiinteistön omistajat mahdollisina korvausvelkojina, syntyviä taloudellisia vahinkoja. Konkurssia koskevalla sääntelyllä ei voida tuottaa konkurssipesiin lisää varoja.

Useimpien vähemmän vakavien ympäristövastuutilanteiden nimenomainen rajaaminen massavelkavastuun ulkopuolelle edistäisi velkojien yhdenvertaisuutta ilman, että pakottavia ympäristönäkökohtia sivuutetaan. Rajaamisella myös vähennetään todennäköisyyttä siihen, että konkurssi raukeaa. Jos konkurssi raukeaa mittavien massavelkavastuiden vuoksi, omaisuus palautuu velalliselle ja se voidaan ulosmitata. Tällöin saatavilleen voivat saada suorituksia vain ne velkojat, joilla on täytäntöönpanokelpoinen ulosottoperuste. Konkurssin jatkuminen täysimittaisena on siten sekä ympäristöriskien hallinnan että velkojien yhdenvertaisuuden kannalta toivottava vaihtoehto.

Koska liiketoimintaa harjoitetaan monesti vuokrakiinteistöllä ja jätevastuut kanavoituisivat esityksen mukaan konkurssipesän sijasta nykyistä useammin vuokranantajaan, saattaisivat vuokravakuutta ja muita seikkoja koskevat vuokrasopimusten ehdot jossain määrin kiristyä ja vuokrat nousta. Vuokranantajien kannalta viranomais- ja omavalvonnan toimivuus korostuisivat entisestään. Siten esityksellä voisi olla vähäisiä vaikutuksia vuokramarkkinoihin. Panttivelkojan asemaa koskevien ehdotusten ei arvioida merkityksellisesti heikentävän rahoituksen tarjontaa tai korottavan sen hintaa. Esitys saattaa kuitenkin rahoittajien näkökulmasta korostaa tarvetta siihen, että luototettavan yrityksen ympäristöliitännäisiä riskejä arvioidaan huolellisesti osana luottopäätösten tekemistä.

Esityksellä ei ole välittömiä vaikutuksia valtion tai kuntien talousarvioon. Pitkällä aikavälillä, yhdessä ns. TOVA-järjestelmien kehittämisen kanssa, esitys voi kuitenkin vähentää julkisen vallan tarvetta

puuttua ympäristöliitännäisiin konkursseihin julkisselvityksen ja lisäbudjettien avulla ja siten vähentää julkiselle vallalle aiheutuvia kustannuksia. Jätevastuiden kanavoituminen aiempaa useammin vuokranantajiin saattaa aiheuttaa vaikutuksia kunnille, koska ne ovat verrattain usein vuokranantajan roolissa. Säännökset saattavat lisätä jossain määrin riskiä siitä, että kunnille aiheutuu puhdistamis- ja siivoamisvelvollisuudesta kuluja tilanteissa, joissa kiinteistölle jää merkittävä määrä jätteitä. Tämä koskee kuitenkin vain tilanteita, joissa edes toissijaista vastuutahoa ei ole. Lisäksi esitys ei käytännössä tarkoita muutosta nykytilaan niiden konkurssien osalta, jotka raukeavat varojen puutteeseen. Tällaisia konkursseja on noin kaksi kolmasosaa kaikista konkursseista.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan. Konkurssipesän ympäristövastuiden selkeyttäminen helpottaisi ympäristöviranomaisten päätöksentekoa ja tehostaisi mahdollisuuksia puuttua vakaviin ympäristöön kohdistuviin vaaroihin ja haittoihin. Vaikutuksia henkilöstön määrään ei arvioida syntyvän viranomaisissa tai tuomioistuimissa, sillä vastaavia tilanteita on nykyisinkin jouduttu tavalla tai toisella ratkaisemaan.

Ympäristövaikutukset. Vakaviin tilanteisiin rajatun konkurssipesän toimimisvelvollisuuden ja massavelkavastuun voidaan olettaa rajoittavan ympäristöön ja terveyteen kohdistuvien konkreettisten haittavaikutusten ja riskien laajentumista. Toisaalta vain joidenkin konkurssipesien varat riittävät vastuista huolehtimiseen. Säännökset rajatusta massavelka-asemasta saattavat velallisyrityksen toiminnan kuluessa vaikuttaa siihen, missä määrin yrityksen rahoittajilla, vuokranantajilla ja muilla sopimuskumppaneilla on kannustimia kiinnittää huomiota yrityksen ympäristöasioiden hoitamisessa havaittaviin ilmeisiin riskeihin. Lisääntyvä valvonta on ympäristön kannalta toivottavaa.

Muiden kuin vaarallisten jätteiden osalta konkurssipesän massavelkaista vastuuta esitetään supistettavaksi KHO:n oikeuskäytännössä linjatusta jätevastuusta. Tämä voi eräissä tapauksissa heikentää jätevastuista huolehtimista konkurssitilanteessa.

4. Esityksen valmistelu

Ehdotus hallituksen esitykseksi on valmisteltu oikeusministeriön 14.10.2015 asettamassa työryhmässä. Työryhmän toimeksiannon toista vaihetta koskeva mietintö ”Konkurssilain tarkistaminen” (oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 12/2018) valmistui 4.4.2018. Työryhmän mietinnöstä pyydettiin lausuntoa 69 taholta. Lausuntoja saatiin 53, ja niistä on julkaistu tiivistelmä (oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 23/2018).

Esitykseen sisältyvät säädösehdotukset on valmisteltu oikeusministeriössä työryhmämietinnön ja siihen saadun lausuntopalautteen pohjalta. Ympäristöministeriö on osallistunut jatkovalmisteluun. Esitysehdotus on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 23.8.2018 sekä lainsäädännön arviointineuvostossa (lausunto 16.10.2018). Lisäksi se on tarkastettu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikössä.

5. Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.