

Lainsäädäntöaloite

13.2.2014

Oikeusministeriölle

Ympäristövastuut konkurssissa

Johdanto

Konkurssilain mukaan konkurssisaatavia ovat ne velalliselta olevat saatavat, joita koskeva velallisen sitoumus tai muu oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssin alkamista (KonkL 1:5 §). Konkurssipesän vastuulla eli ns. massavelkaa on velka, joka johtuu konkurssimenettelystä tai joka perustuu konkurssipesän tekemään sopimukseen tai sitoumukseen, sekä velka, josta konkurssipesä on tämän tai muun lain mukaan vastuussa (KonkL 16:2.1 §).

Nykytilan ongelmakohtia

Konkurssimenettelyissä on noussut esille konkurssipesän mahdollinen massavelkainen vastuu jätelain mukaisesta velvollisuudesta järjestää jätehuolto velallisen toiminnassa syntyneelle jätteelle sekä ympäristönsuojelulain mukaisesta velvollisuudesta puhdistaa velallisen toiminnan seurauksena pilaantunut maaperä. Lainsäädännössämme ei ole erityisiä säännöksiä siitä, mikä on ympäristölainsäädännöstä johtuvien vastuiden asema konkurssissa.

Kysymys vastuusta huolehtia ongelmajätteen käsittelystä konkurssin yhteydessä on ollut esillä ratkaisussa KHO 2003:51. Jätelain kannalta konkurssipesä katsottiin velallisyhtiön toiminnassa syntyneen ongelmajätteen haltijaksi, jonka tuli huolehtia jätehuollon järjestämisestä. Näin siis vaikka oli myös tuotu esille, että ongelmajätteet olivat syntyneet ennen yhtiön konkurssin alkamista.

Konkurssiasiain neuvottelukunta on käsitellyt ympäristöasioita konkurssipesän haltuunottoa koskevassa suosituksessaan (liite). Edellä mainittuun KHO:n päätökseen nojautuen on todettu, että konkurssipesä on jätelain 3 §:n 1 momentin tarkoittamana jätteen haltijana massavelkaisessa vastuussa jätteen asianmukaisesta käsittelystä. Sen sijaan muilta osin on todettu, että vallitsevan tulkinnan mukaan konkurssipesä ei olisi massavelkaisessa vastuussa velallisen toiminnassa aiheutuneesta maaperän tai pohjaveden pilaantumisesta taikka velallisen toiminnassa aiheutetusta ympäristövahingosta, ainakaan jos konkurssipesä ei jatka ympäristöä pilaavaa toimintaa (s. 12–13).

Viimeaikaisessa julkisessa keskustelussa on tuotu esille eri näkemyksiä siitä, käsitelläänkö ympäristövastuita konkurssissa massavelkoina vai normaaleina konkurssisaatavina. Edellä mainittua KHO:n ratkaisua on tässä yhteydessä sekä puolustettu ennakkotapauksena että pidetty yksittäistapauksena vailla ennakkopäätöksen voimaa.

Asia oli esillä uuden jätelain valmistelussa, mutta tuolloin arvioitiin, että konkurssipesää koskevan säännöksen ottaminen lakiin ei ollut tarpeen, koska kyse oli harvoista yksittäistapauksista (HE 199/2010, s. 34–35):

”Valmistelun aikana arvioitiin tarvetta rajata erillisellä säännöksellä konkurssipesän jätehuoltovastuuta eräissä tilanteissa. Vastuu voi joissakin konkurssitapauksissa johtaa yrityksen velkojien epätasa-arvoiseen kohteluun. Yrityksen toiminnasta syntyneen jätteen jätehuoltokustannukset käsitellään niin sanottuna massavelkana ja maksetaan pesän varoista ennen valvottuja saatavia. Konkurssipesän vastuuta rajaavan poikkeussäännöksen ottamista lakiin harvojen yksittäistapausten johdosta ei kuitenkaan pidetty perusteltuna.”

Jätelain valmistelun jälkeen on kuitenkin alkanut useita ja osin taloudellisesti hyvin merkittäviä konkurssseja, joissa joudutaan selvittämään konkurssipesän vastuu velallisen toiminnassa syntyneistä jätteistä ja ympäristön pilaantumisesta. Viime aikoina valtio on eräissä konkurssitapauksissa kantanut taloudellisen vastuun ympäristöturvallisuudesta varsinaisen vastuullisen puuttuessa. Ympäristöministeriö on 21.1.2014 asettanut työryhmän kehittämään merkittäviä ympäristöriskejä aiheuttavaan yritystoimintaan liittyviä toissijaisia ympäristövastuujärjestelmiä. Työryhmän toimikausi päättyi 1.6.2014.

Vertailun vuoksi todettakoon, että kiinteistöveron asemasta konkurssissa on katsottu tarpeelliseksi ottaa lakiin nimenomainen säännös. Veronkantolain 39 §:n 2 momentin mukaan konkurssipesä vastaa konkurssipesän varallisuuteen kuuluvasta kiinteistöstä konkurssin alkamisvuotta seuraavilta vuosilta määrätystä kiinteistöverosta. Aiemmin konkurssipesän vastuuta kiinteistöverosta ei ollut säännelty verolain säännöksin. Konkurssin alkamisvuoden kiinteistövero oli konkurssissa valvottava saatava, mutta kiinteistöveron asema konkurssin alkamisvuotta myöhemmiltä vuosilta oli tätä ennen tulkinnanvarainen (HE 133/1994).

Ympäristövastuiden asemaa koskeva linjaus on konkurssin osapuolten kannalta niin keskeinen, että siitä tulisi säätää lailla. Hallintotuomioistuimen yksittäistä ratkaisua ei voida enää pitää riittävänä oikeuslähteenä näin keskeisessä ja yhä useammin konkurssseissa esille tulevassa kysymyksessä, jolla lisäksi on merkittävä vaikutus esimerkiksi konkurssin raukeamiseen ja konkurssivelkojien jako-osuuksien suuruuteen.

Ehdotus lainsäädäntötoimiksi

Konkurssiasiain neuvottelukunta ja konkurssiasiamies esittävät, että oikeusministeriö ryhtyisi tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa toimiin lainsäädännön selkeyttämiseksi siten, että ympäristövastuiden asema konkurssissa tulee ratkaistuksi lain tasolla. Ottamatta kantaa lainsäädännöllisen ratkaisun sisällöllisiin vaihtoehtoihin taikka siihen, tulisiko säännösten olla konkurssi- vai ympäristölaeissa, pidämme laaja-alaisen lainvalmistelun aloittamista ensiarvoisen tärkeänä.

Ympäristövastuiden asemaa koskeva ratkaisu on eri osapuolten kannalta taloudellisesti merkittävä ja lopputuloksesta riippuen se voi vaihtoehtoisesti parantaa tai heikentää eri tahojen asemaa. Tämä koskee erityisesti niitä konkurssipesiä, joissa on varoja. Se, että myös jätelain soveltamisalaan kuuluvia ympäristövastuita pidettäisiin tavallisina konkurssisaatavina, vastaisi konkurssilaissa säädettyä konkurssipesän vastuuta massaveloista, mutta olisi eräissä tilanteissa omiaan kasvattamaan viime kädessä valtion vastuuta ympäristöturvallisuudesta. Jos ympäristövastuita pidettäisiin massavelkaisina, se heikentäisi konkurssivelkojen asemaa siten, että ympäristövastuut katettaisiin pesän varoista päältä, jolloin konkurssivelkojen jako-osuudet jäisivät vastaavasti pienemmiksi. Näiden vaikutusten huolellinen etukäteinen arviointi on luonnollisesti välttämätöntä.

Konkurssiasiamiehen toimistossa ja konkurssiasiain neuvottelukunnassa kartoitetaan lisäksi parhaillaan konkurssilain kymmenvuotisen voimassaolon aikana havaittuja tarkistustarpeita. Toimitamme näitä koskevat näkemyksemme oikeusministeriölle myöhemmin tänä vuonna.

Kunnioittavasti



Helena Laine
konkurssiasiamies



Sami Uoti
konkurssiasiain neuvottelukunta
puheenjohtaja

LIITE

Konkurssiasiain neuvottelukunnan suositus 1 Konkurssipesän haltuunotto

TIEDOKSI Ympäristöministeriö