



23.5.2018

Diaarinumero  
H 241/18

Oikeusministeriölle

*Oikeusministeriön lausuntopyyntö 16.4.2018, OM 25/41/2015*

## **EHDOTUS KONKURSSILAIN TARKISTAMISESTA**

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa otsikossa mainitusta mietinnöstä. Korkein hallinto-oikeus toteaa lausuntonaan seuraavaa:

### **Lausunnon lähtökohta ja työryhmän ehdotukset**

Konkurssityöryhmän mietintöön (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 12/2018) sisältyvässä ehdotuksessa esitetään konkurssilakia muutettavaksi siten, että konkurssimenettelyä yksinkertaistetaan ja kevennetään. Konkurssimenettelyyn liittyvillä säännösehdoituksilla ei ole sanottavaa merkitystä hallintoasioihin tai hallintolainkäyttöön liittyen, eikä korkeimmalla hallinto-oikeudella ole lausuttavaa näistä työryhmän esityksistä. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa kiinnitetään tämän vuoksi huomiota ainoastaan työryhmän ehdotuksiin, jotka koskevat ympäristövastuuta konkurssitilanteissa.

Ehdotuksessa esitetään konkurssilakiin lisättäväksi *konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta* koskeva uusi 16 a luku, joka sisältäisi viisi pykälää. Lukuun sisällytettäisiin säännökset siitä, miltä osin konkurssipesällä olisi velvollisuus huolehtia ympäristövastuista omalla kustannuksellaan ja miltä osin toimimisvelvollisuutta ja kustannusvastuuta ei olisi. Keskeisenä elementtinä vastuun syntymisessä olisi vaaraelementti. Jos viranomaisen joutuisi huolehtimaan velallisen ympäristövastuista, konkurssipesä vastaisi kustannuksista siltä osin kuin toimet on toteutettu konkurssin alkamisen jälkeen. Jos konkurssipesän toteuttamat toimenpiteet olisivat kohdistuneet panttiomaisuuteen, konkurssipesällä olisi oikeus saada kustannuksista korvaus panttiomaisuuden myyntihinnasta. Velallisen liiketoimintaa jatkavan konkurssipesän vastuut olisivat edellä mainittua laajempia vastaten lähtökohtaisesti normaaleja toimijan vastuita. Tarve ympäristövastuiden tarkemmalle sääntelylle perustuu työryhmän käsityksen mukaan osin epäselvään tilanteeseen ja osittain siihen, että korkein hallinto-oikeus on eräissä päätöksissään, ennen muuta päätöksissä KHO 2003:51 ja 2017:53, tulkinnut konkurssipesän olevan jätteen haltija, johon voidaan kohdistaa hallintopakko päätös.

### **Yleisarvio ja yhteenveto**

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ympäristövastuiden nyky sääntely konkurssitilanteessa on puutteellista. Vastuukysymyksiä on linjattu oikeuskäytännössä, ja oikeuskirjallisuudessa ympäristöoikeudellisen ja konkurssioikeudellisen systematiikan on katsottu olevan vaikeasti yhteen sovitettavissa. *Sääntelyn kehittämiseksi on sinänsä selkeä tarve.*

Työryhmän mietinnössä on sinänsä hyvin pohdittu eräitä ympäristövastuukysymyksiä konkurssitilanteissa. Nykytilan kuvauksessa on pyritty erittelemään erityyppisiä vastuutilanteita. Kysymys voi olla yleensä teollisessa toiminnassa päästöjen kautta syntyneistä vahinkotilanteista toiselle taholle taikka toimintakiinteistön maaperän pilaantumisesta tai pohjaveden pilaantumisesta. Lisäksi konkurssipesän ympäristövastuu voi liittyä jätteisiin, vaarallisiin kemikaaleihin tai radioaktiivisiin aineisiin.

*Työryhmä on pohtinut erilaisia vaihtoehtoja vastuun selkeyttämiseksi. Työryhmän tekemät tarkastelut ja arviot tarjoavat näiden kautta hyvän pohjan jatkotyölle. Aihe on kuitenkin monitahoinen ja jossain määrin epäselvää on, ovatko ehdotetut lainsäädäntöratkaisut kaikkiin tilanteisiin sopivia. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että myös työryhmän esityksen peruslähtökohtia on jatkotyössä pohdittava uudestaan. Jatkotyössä on punnittava konkurssilakiin sisällytettäväksi ehdotetun poikkeussäätelyn suhdetta aineelliseen ympäristölainsäädäntöön. Aineelliset ympäristövastuut perustuvat ympäristöoikeudelliseen säätelyyn, jonka keskeisenä tehtävänä on varmistaa yleisten etujen turvaaminen ja unionioikeudellisen säätelyn asianmukainen täytäntöönpano. Korkein hallinto-oikeus korostaa, että esimerkiksi jätteen ja jätteen haltijan käsitteet ja niihin liittyvät julkisoikeudelliset velvoitteet perustuvat Euroopan unionin lainsäädäntöön, johon kansallinen konkurssisäätely ei voi vaikuttaa.*

Työryhmän tarkastelu perustuu joiltakin osin suppeisiin tilannetarkasteluihin, kun ympäristövastuu on liitetty lähinnä hallintopakkoluonteisiin tilanteisiin; sinänsä on ollut ymmärrettävää pohtia vastuukysymyksiä tyyppillisesti esiintyvissä ongelmatilanteissa. Näkökulma on rajoittunut päästöihin, jätteisiin ja aineisiin eikä esimerkiksi rakenteisiin tai rakennelmiin liittyviä ympäristövastuutilanteita ole tunnistettu. Osa pykälämuotoiluista on myös varsin tulkinnanvaraisia, eikä säännösten ymmärtäminen ole mahdollista ilman perusteluita.

### **Yleisiä näkökohtia**

Säätelyn ongelmana on jännitteinen suhde julkisoikeudellisen ympäristövastuun toteuttamistarpeen ja konkurssimenettelyn velkasuhteita järjestävän tehtävän välillä. Työryhmän ehdotusta voi pitää ongelmallisena ensinnäkin sen vuoksi, että konkurssilain säännökset olisivat tyhjentäviä konkurssipesän toimimisvelvollisuuden ja kustannusvastuun osalta. Näkökulma on pohjimmiltaan konkurssipesän kustannusvastuun rajoittaminen.

*Ympäristövastuun sisältö määritellään aineellisissa erityislaeissa eikä konkurssilaissa, joka on luonteeltaan yleislaki. Aineellisen ympäristölainsäädännön näkökulmana ei ole kustannusvastuu vaan toimimisvelvollisuus – velvollisuus saattaa ympäristö yleisten etujen kannalta hyväksyttävään tilaan. Ympäristölainsäädäntö ei myöskään ota kantaa kustannusvastuun jakautumiseen, koska tästä voidaan myös sopia eri tavoin. Muun muassa ehdotetun 16 a luvun 1 §:n perusteluissa on kuvattu ympäristövastuuta ympäristöoikeudellisena saatavana.*

Konkurssilainsäädännön tavoite on pohjimmiltaan ratkaista velkojien välisiä suhteita, jolloin jo lähtökohtaisesti tuntuu vieraalta, että konkurssilaissa säädettäisiin siitä, voiko aineellista ympäristölainsäädäntöä soveltava viranomaisen ylipäätään esimerkiksi käyttää hallintopakkoa rikkomuksen oikaisemiseen. Todettakoon, että päätöksessä KHO 2014:132 katsottiin nimenomaisesti, että ympäristöluvan käsittelymaksu oli normaali saatava eikä mikään ”velvoite”, josta konkurssipesä vastaisi massavelkana.

*Koko säätelyn peruslähtökohtana pitäisi olla, että ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan tai vaarallisia kemikaaleja/radioaktiivisia aineita käsittelevän toiminnanharjoittajan toi-*

*mimisvastuu perustuu suoraan aineellisen lainsäädännön säännöksiin tai annettuihin viranomaispäätöksiin.* Konkurssi ei itsessään voi olla peruste sille, että säännöksiä tai määräyksiä ei tarvitse noudattaa konkurssin aikana. Edelleen perusperiaatteena on pidettävä, että ennen konkurssia tehdyt laiminlyönnit eivät saa johtaa siihen, että velkojan jako-osuus konkurssissa paranee. Jos konkurssivelallisen lain mukaiset veloitteet olisi tehty ajallaan, niistä aiheutuvat suoritukset olisi maksettu, jolloin myöskään niitä vastaavat varat eivät voisi olla velkojan käytettävissä. Ympäristövastuuta voidaan kuvata analogisesti rasitteena, joka kohdistuu toimintaan tai kiinteistöön: kysymyksessä ei ole velvoiteoikeudellinen saatava, vaan pikemminkin velallisen omaisuuteen liittyvä ominaisuus. Yleisiin etuihin liittyvät näkökohdat huomioon ottaen ympäristöön liittyvistä perusvelvoitteista on huolehdittava, kun kysymys on ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta tai vaarallisten kemikaalien ja radioaktiivisten aineiden käsittelystä. Toiminnan luonne huomioon ottaen myös velkojan täytyy luottoa antaessaan ymmärtää varautua siihen, että vakuutena olevan ja toiminnassa käytetyn omaisuuden arvo laskee tai pahimmassa tapauksessa häviää kokonaan toiminnan vuoksi.

Työryhmä toteaa, että ehdotukseen sisältyvät rajaukset ympäristövastuuseen heikentävät ympäristön tilaa ja lisäävät haitallisia ympäristövaikutuksia, kuten maiseman rumentumista. Tämä on katsottu hyväksyttäväksi, koska tätä tapahtuu muutoinkin ja ongelmalliset tilanteet olisivat määrällisesti todennäköisesti vähäisiä. Perustelua on pidettävä ongelmallisena perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen kannalta, eikä asianmukaista punnintaa eri perusoikeuksien välillä ole tehty.

### **Säännösehdotuksiin liittyviä yksityiskohtaisia huomioita**

#### **1 § (Yleissäännös konkurssipesän ympäristövastuusta)**

Ehdotettu termi *ympäristövastuu* on itsessään tulkinnanvarainen. Julkisoikeudellista ympäristövastuuta on käytetty muun ohella kuvailevana distinktiona siviilioikeudelliselle vastuulle päätöksessä KHO 2017:53. *Se, mitä tarkoitetaan ympäristövastuulla, riippuu kuitenkin aineellisesta ympäristölainsäädännöstä, eikä julkisoikeudellinen ympäristövastuu itsessään rajoitu pelkkään hallintopakkotyypiseen tilanteeseen.* Työryhmä näyttää jotenkin rajoittuvan nimenomaisesti hallintopakkotilanteisiin, mikä käy ilmi 1 §:n ehkä vaikeasti ymmärrettävästä sanamuodosta (...julkisoikeudellisen ympäristövastuun synnyttävä tapahtuma on sattunut...). Eräissä tapauksissa siviilioikeudellinen korvausvaatimus ja julkisoikeudellinen vastuu voivat sitä paitsi esiintyä viranomaisessa rinnakkaisina. Esimerkiksi pohjaveden laadun muuttuminen tai liikaotto voi johtaa talusveden käyttämisen estymiseen toiminnan lähialueella. Vesilain 13:14:n mukaan vahingonkorvauksen sijaan voidaan määrätä myös velvollisuus toimittaa korvaavaa talusvettä. Sinänsä on selvää, että normaalit vahingonkorvausvastuuseen kuuluvat vastuut ovat konkurssissa normaaleja velkasaatavia.

Pykäläehdotuksen mukaan konkurssipesällä ei olisi velvollisuutta ennen konkurssin alkamista sattuneen, julkisoikeudellisen ympäristövastuun synnyttävän tapahtuman johdosta ”ryhtyä toimenpiteisiin muissa kuin tässä luvussa tarkoitetuissa tilanteissa. Muut kuin tässä luvussa tarkoitettut saatavat, joiden oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssin alkamista, ovat konkurssisaatavia.” Ympäristövastuu voi luonnollisesti pohjautua suoraan säännöksiin perustuaan velvollisuuteen toimia tietyllä tavalla, mutta usein velvollisuus on konkretisoitu luvalla. Osa velvoitteista on keskeisiä erilaisten haittojen ja vahinkojen ehkäisemiseksi. Onko tällöin perusteltua, että toiminnanharjoittajan konkurssitilanteessa konkurssipesä itse valitsee sen, miltä osin velvoitteita noudatetaan? Onko perusteltua, että tämä velvollisuus toimia haittojen ehkäisemiseksi asetetaan uudelleen sellaisenaan tai jopa modifioituna hallintopakkomääräyksenä konkurssipesää vastaan?

Keskeisenä tarkoituksena ehdotuksessa on ollut, että ennen konkurssia asetettu hallintopakopäätös ei olisi voimassa konkurssipesää vastaan. Tämä lähtökohta on jo itsessään ongelmallinen, kun hallintopakkomenettelyn tarkoitus on saattaa toiminta tai olosuhde lailliseen tilaan. Päävelvoitteen sitovuuden liittyessä kiinteistöön voitaisiin ehkä ajatella, että päätös voitaisiin aina kohdistaa konkurssipesään. Periaatteessa on tärkeää, että julkisoikeudellinen velvoite voidaan asettaa tällaisessakin tilanteessa, jotta esimerkiksi kiinteistön saannossa realisointitilanteessa voidaan varautua velvoitteen olemassaoloon. Eri asia voi sitten olla, onko velvoite toteutettava konkurssipesän toimesta, jolloin aiheutuneet kustannukset olisivat massavelkaa.

Työryhmän ehdotuksen perusteluissa on todettu myös, että konkurssi ei vaikuttaisi viranomaisen hyväksi jätetyn vakuuden käyttämiseen. Näin voidaan ehkä periaatteessa todeta, mutta käytännössä on edellytetty hallintopakkopäätöstä ennen kuin vakuutta voidaan käyttää. Ehdotetusta sääntelytavasta johtuen viranomaisen mahdollisuus hallintopakkopäätöksen tekemiseen olisi estetty, jolloin vakuuden käyttämisen edellytykset voivat jäädä epäselväksi.

## 2 § (Konkurssipesän toimimisvelvollisuus ja vastuu kustannuksista)

Ehdotetussa säännöksessä on esitetty varsin korkea kynnyksiä sille, että konkurssipesällä olisi ylipäättään toimimisvelvollisuus ("välttämättömiin toimenpiteisiin - - - vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle"). Ehdotetut kynnykset on muotoiltu myös sisällöllisesti poikkeavasti verrattuna ympäristölainsäädäntöön. Kun kysymys on kuitenkin aineellisen ympäristölainsäädännön vaatimuksista, säännöksestä ei saisi syntyä kokonaan uutta edellytystä hallintopakkoa käyttävälle viranomaiselle.

Edelleen on huomattava, että jos ympäristöluvanvaraista toimintaa harjoittava toiminnanharjoittaja joutuu konkurssiin, toiminnan pysäyttäminen ei voi tapahtua useinkaan välittömästi, vaan toiminta on ajettava alas hallitusti. Tällaisesta alasajosta ei ole annettu yleensä määräyksiä etukäteen, eikä kysymys ole rikkomustyyppisestä tilanteesta, joka on aiheutunut velallisen toiminnasta. Epäselväksi jäisi, kuka on tällöin vastuussa hallitusta alasajosta. Selvempää olisi lähteä siitä, että esimerkiksi ympäristöluvanvaraisen toiminnan pysäyttämistilanteisiin ei voi liittyä mitään kynnyksiä toimimisvelvollisuudelle. Kun toiminta on pysäytetty hallitusti, konkurssipesän toimimisvelvollisuus voisi sen sijaan riippua toiminnan ja tehtävien toimenpiteiden luonteesta eikä niinkään siitä, millaisia vakavia seurauksia on odotettavissa, jos toimenpiteisiin ei ryhdytä. Pysäyttämistilanteita varten muun muassa ympäristönsuojelulakiin ja kemikaaliturvallisuuslakiin voitaisiin sisällyttää säännökset viranomaismenettelyistä, jossa määriteltäisiin tehtävät välttämättömät toimenpiteet.

Työryhmän lähtökohtien vuoksi epäselvää saattaa olla, rajoittavatko 16 a luvun 1 ja 2 § yhdessä toimimisvelvollisuutta rakenteiden osalta. Jos esimerkiksi vesistön säännöstelyä harjoittava joutuu konkurssiin, konkurssipesällä pitäisi olla velvollisuus jatkaa säännöstelyä luvan mukaisesti. Muussa tapauksessa muiden omaisuudelle saattaa aiheutua haittaa. Tällaisen haitan voidaan ehkä tulkinnallisesti katsoa sisältyvän ehdotuksessa tarkoitettuun "ympäristölle" aiheutuvaan haittaan, mutta selvää se ei ole. Tällöinkin tuntuisi ongelmalliselta hyväksyä, että suurelle joukolla rantojen loma-asukkaita saataisiin aiheuttaa yksittäiselle henkilölle arvioituna vähäistä mutta kokonaisuutena arvioituna merkittävää haittaa. Haitta olisi usein ehkäistävissä vähäisin kustannuksin huolehtimalla padon automaatiosta. Jatkotyössä tulisi muutoinkin harkita, onko perusteita rajoittaa konkurssipesän toimimisvelvollisuutta rakenteiden turvallisuuteen ja käyttöön liittyen.

Ehdotetun 2 §:n 2 momentti rajaisi konkurssipesän massavelkaisen vastuun vain sellaisiin tilanteisiin, joissa viranomaisen on tehnyt tai teettänyt 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä konkurssin alkamisen jälkeen. Perustelujen mukaan ei olisi merkitystä, milloin päätös

teettämisestä on annettu. Säännös vaikuttaa osin sattumanvaraiselta. Viranomaisen puuttuminen toimintaan edellyttää hallintopakkomääräystä, mutta toimimisvelvollisuus voi perustua myös suoraan lakiin. On vaikea nähdä perustetta sille, että jos viranomaisen puuttumiselle on muutoin laillinen peruste, konkurssin alkamiselle annettaisiin ratkaiseva merkitys kustannusten pitämiseksi massavelkana. Sitä paitsi toimenpiteet voivat kestää kauan ja ne voivat olla myös osasy syy konkurssiin hakeutumiselle. Lisäksi toimenpiteet voivat olla kesken konkurssin alkaessa. Tällaisessa tilanteessa teettämispäätöksen tekemisajankohdalle ei tulisi antaa ratkaisevaa merkitystä. Vastaava säännös toistuu 3 §:n 3 momentissa ja 4 §:n 2 momentissa.

### 3 § (Konkurssipesän vastuu jätteistä, vaarallisista kemikaaleista ja räjähteistä)

Ehdotettu konkurssipesän vastuu jätteistä poikkeaa, kuten työryhmäkin toteaa, korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä johdettavista linjauksista. Jätelainsäädännön peruseriaatteisiin kuuluu, että jätteellä on oltava jatkuvasti haltija. Ehdotettu säännös rajaa vastuun vain vaarallisiin jätteisiin sekä sellaisiin muihin jätteisiin, joista voi aiheutua 2 §:ssä tarkoitettua vaaraa. Säännösehdotus on epäsymmetrinen, koska sen perusteella konkurssipesällä ei olisi vastuuta tavanomaisista jätteistä, mutta silti sillä olisi täysi oikeus disponoida niistä esimerkiksi myymällä realisointikelpoinen jäte. Ongelmia liittyisi esimerkiksi tilanteeseen, jossa konkurssipesä luovuttaisi jätteet sellaiselle taholle, jolla ei ole oikeutta jätelain mukaan näiden jätteiden vastaanottamiseen. Kun konkurssipesä ei olisi jätteen haltija, sillä ei olisi myöskään jätteen haltijalle kuuluvia velvoitteita jätelain 29 §:n mukaan.

Työryhmän ehdotuksessa on pohdittu hyvin tilanteita, joissa jätteet kiinteistöllä saattavat tulla uuden omistajan vastuulle. Tällöin jätehuoltovastuu luonnollisesti vaikuttaa kiinteistön arvoon, jonka ostaja ottaa huomioon kauppahinnassa. Säännösten sisältöä pohdittaessa tulisi tavoitteena olla realisointitoimien mahdollistaminen ilman, että jäykkä tulkinta jätteen haltijan vastuusta tekisi sen mahdottomaksi. Epätyydyttävänä voidaan toisaalta pitää lopputulosta, jossa konkurssi estäisi viranomaista antamasta määräystä jätehuoltovastuun toteuttamisesta - tämä mahdollisuus olisi vasta, kun kiinteistö on realisoitu.

Työryhmän esityksessä on lyhyesti käsitelty myös niin sanottujen vanhojen pilaantuneiden maiden ongelmia. Pilaantunutta maaperää ei enää uuden jätelain perusteella pidetä jätteenä toisin kuin aiemmin. Vastuu vanhasta pilaantuneesta maaperästä on kuitenkin perustettu jätteen haltijan velvollisuuteen esittäen jätehuoltosuunnitelma. Ehdotuksessa on kytketty vastuu vain jätelain jätteen haltijan käsitteeseen, jolloin vastuu pilaantuneesta maasta ikään kuin häviää. Pilaantuneen maan ja myös pilaantuneen pohjaveden erityissäännösten keskeinen ajatus on ollut, että näiden ympäristöelementtien pilaaminen on kiellettyä ja jos pilaantumista havaitaan, on maaperän puhdistamiseen ryhdyttävä yleisen edun vuoksi. Pilaantunut maaperä ja pohjavesi ovat omiaan aiheuttamaan laajentuvaa pilaantumista ja kustannusten lisääntymistä. Ehdotuksessa on käsitelty vaillinaisesti sitä, missä tilanteessa konkurssipesä voitaisiin velvoittaa toimimaan maaperän ja pohjaveden puhdistamiseksi.

### 5 § (Liiketoimintaa jatkavan konkurssipesän ympäristövastuu)

Pykälän tarkoitus on, että liiketoimintaa jatkava konkurssipesä vastaa toiminnanharjoittajan tapaan harjoittamastaan toiminnasta. Toimintaa jatkavan konkurssipesän vastuu olisi laajempi kuin pesän, joka ei toimintaa jatka.

Pykälän 1 momentin perustelujen mukaan velallista vastaan annettua hallintopakkopäätöstä ei voitaisi panna täytäntöön konkurssipesää vastaan edes silloin, kun konkurssipesä jatkaa velallisen liiketoimintaa. Perustelu on uhkasakkolain systematiikka huomioon ottaen virheellinen, minkä lisäksi velvollisuus tehdä hallintopakkopäätös uudelleen lisäisi tarpeettomasti valvontaviranomaisten hallinnollista työtä.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että pääsääntöä ei sovellettaisi, jos liiketoimintaa jatketaan 2 §:n 1 momentissa tarkoitetun riskin torjumiseksi. Ehdotus vaikuttaa ongelmalliselta, koska usein ympäristövastuuta ei voi oikeastaan erottaa liiketoiminnasta. Jos tietynlaiseen liiketoimintaan kuuluu saumattomasti ympäristövastuu, toiminta jatkuu, vaikka varsinaista liiketoimintaa ei jatkettaisi. Tällaisessa tilanteessa aikaisemman liiketoiminnan aiheuttamat ongelmat ovat liiketoimintaosuuden jälkilaskua, joiden vuoksi toiminta on saatettava ympäristölainsäädännön edellyttämään tilaan. Niin kauan, kun toimintaan kuuluvat ympäristövastuut ovat hoitamatta, toiminta on kesken ja konkurssipesällä tulisi olla velvollisuus hoitaa velvoitteet kuntoon.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Kari Kuusiniemi ja Mika Seppälä sekä oikeussihteeri Päivi Korkeakoski. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 21.5.2018.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo