

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristöä koskevan tiedon julkisesta saatavuudesta (ympäristötiedon julkisuus)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 29 päivänä kesäkuuta 2000 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvos-

ton direktiiviksi ympäristöä koskevan tiedon julkisesta saatavuudesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2000

Ympäristöministeri *Satu Hassi*

Hallitussihteeri Jukka Nurmio

EU/110700/0500

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ**MUISTIO****EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSION EHDOTUS PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI YMPÄRISTÖÄ KOSKEVAN TIEDON JULKISESTA SAATAVUUDESTA; KOM(2000) 402 LOPULLINEN****1. Yleistä**

Ympäristöä koskevan tiedon saannin vaupeudesta on 7 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/313/ETY. Direktiivin täytäntöönpanosta saadut kokemukset ovat olleet myönteisiä. Viranomaisten asenteet ovat muuttuneet entistä avoimmiksi. Direktiivi on osaltaan lisännyt kansalaisten tietoisuutta ympäristöasioissa. Täytäntöönpanossa on silti myös havaittu puutteita.

Direktiivin 90/313/ETY suurimmat puutteet todettiin yhteisön osalta neuvotteluissa, joita Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission jäsenet kävivät valmistellessaan tiedon saantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevaa yleissopimusta. Yhteisö ja 14 jäsenvaltiota, Suomi mukaan lukien, allekirjoittivat yleissopimuksen Århusissa Tanskassa 25 päivänä kesäkuuta 1998, jäljempänä Århusin yleissopimus. Suomen osalta Århusin yleissopimuksen ratifiointia koskevaa selvitystä valmistellaan parhaillaan ulkoasianministeriön, oikeusministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä ympäristöministeriön yhteistyönä.

Yhteisö ilmoitti Århusin yleissopimuksen neuvotteluissa ratifioinnin edellyttävän yhteisön taholta, että jäsenvaltioita koskeva yhteisöainsäädäntö saatetaan sopimuksen mukaiseksi samoin kuin yhteisön toimielimiä koskeva lainsäädäntö. Direktiiviehdotus koskee vain yhteisön jäsenvaltioita velvoittavaa lainsäädäntöä.

Direktiiviehdotuksen lähtökohtana on 1) korjata direktiivin 90/313/ETY käytännön soveltamisessa havaitut puutteet, 2) sisällyttää Århusin yleissopimuksen vaatimukset di-

rektiiviin sekä 3) mukauttaa direktiivi 90/313/ETY tietotekniikan kehitykseen otamalla huomioon tiedon tuottamisessa, keräämisessä, tallentamisessa ja siirtämisessä tapahtuneet muutokset.

Direktiiviin 90/313/ETY ehdotetaan niin paljon muutoksia, että selkeyden vuoksi komissio esittää vanhan direktiivin korvataksiksi kokonaan uudella direktiivillä.

2. Direktiiviehdotuksen tavoite

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on 1 artiklan mukaan a) antaa oikeus saada viranomaisen hallussa olevaa tai niiden puolesta hallussa pidettyä ympäristöä koskevaa tietoa ja määrittää perusehdot ja edellytykset, joiden perusteella kyseistä oikeutta voidaan harjoittaa, ja b) varmistaa ympäristöä koskevien tietojen järjestelmällinen toimittaminen ja levittäminen yleisölle erityisesti käytettävissä olevien tietoverkkojen ja/tai sähköisten välineiden avulla.

Direktiiviehdotus perustuu yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohtaan (yhteispäätösmenettely) ja ehdotus on tarkoitettu miniharmonisoinniksi. Ehdotus ei siten estä jäsenvaltioita säätämästä ehdotettua laajemmasta tiedon julkisuudesta tai säätämästä ympäristötiedon julkisuudesta osana yleistä viranomaistoiminnan julkisuutta koskevaa kansallista lainsäädäntöä

3. Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ympäristöä koskevan tiedon määritelmä on direktiiviin 90/313/ETY verrattuna tulkin-
taepäselvyyksien poistamiseksi edelleen osin

laajennettu ja tarkennettu. Ehdotettu määritelmä kattaa erilaisia päästöjä koskevat tiedot sekä geneettisesti muunnellut organismit. Lisäksi määritelmää on selvennetty niin, että siinä viitataan selkeästi ihmisen terveyteen ja turvallisuuteen siltä osin kuin ympäristön tila vaikuttaa tai voi vaikuttaa siihen. Määritelmässä mainitaan myös kustannus-hyötyanalyysit ja muut taloudelliset analyysit, joita käytetään ympäristöön vaikuttavissa tai siihen todennäköisesti vaikuttavissa toimissa ja toimenpiteissä. Direktiivin määritelmä vastaa pääosin Arhusin yleissopimuksen määritelmää.

Direktiivin 90/313/ETY soveltamisalaan kuuluvat viranomaiset, joilla on ympäristöön liittyviä tehtäviä ja joilla on hallussaan siihen liittyvää tietoa. Direktiiviehdotuksen soveltamisala ei rajoittuisi pelkästään ympäristöviranomaisiin. Viranomaisen määritelmä kattaa myös julkisen sektorin ulkopuoliset elimet, jotka lakisääteisesti tai muiden viranomaisten kanssa toteutettujen järjestelyjen kautta huolehtivat yleishyödyllisistä palveluista. Määritelmä poikkeaa osin Arhusin yleissopimuksen vastaavasta määritelmästä.

Ympäristöä koskevat tiedot olisi annettava mahdollisimman pian tai viimeistään kuukauden kuluessa, mutta laajoissa ja monimutkaisissa tapauksissa kahden kuukauden kuluessa. Tällöin pyynnön esittäjälle on ilmoitettava määräajan pidentämisestä ja sen syistä. Tieto olisi ensisijaisesti annettava pyydettyssä muodossa.

Jäsenvaltioiden tulisi edistää ympäristöä koskevien tietojen saattamista tehokkaasti kaikkien saataville. Tämä saattaisi direktiiviehdotuksen mukaan tarkoittaa ympäristötietoa käsittelevien viranomaisten, rekisterien ja luetteloiden aktiivista tiedottamista.

Tiedon julkisuudesta voisi olla poikkeuksia. Tietopyyntö voidaan evätä, jos tieto ei ole sillä, jolta tietoa pyydetään, pyyntö on kohtuuton tai se on esitetty liian yleisessä muodossa taikka pyyntö koskee keskeneräistä aineistoa tai viranomaisten sisäistä viestintää. Lisäksi tietopyyntö voidaan evätä muun muassa silloin, jos asiakirjojen julkistaminen vaikuttaa haitallisesti viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuteen, kansainvälisiin suhteisiin, yleiseen turvallisuuteen tai kansalliseen puolustukseen, oikeudenkäyntiin, kau-

pallisiin tai teollisiin tietoihin, teollis- tai tekijänoikeuksiin sekä ympäristöön. Ehdotuksen mukaan tieto voidaan kieltäytyä antamasta ainoastaan, mikäli tietojen antaminen vaikuttaisi haitallisesti joihinkin mainituista näkökohdista. Pelkkä pyydetyn tiedon liittymisen kyseisiin näkökohtiin ei riitä kieltäytymisen syyksi. Lisäksi ehdotukseen on sisällytetty velvoite verrata kussakin tapauksessa tietojen antamisesta aiheutuvaa yleistä etua pyynnön hylkäämisestä saatavaan etuun.

Viranomaiset saavat periä tietojen luovuttamisesta maksun, mutta maksu ei saa olla kohtuuton. Lisäyksenä vanhaan direktiiviin esitetään, että pyynnön esittäjälle on toimitettava maksuja koskeva luettelo ja tiedot maksuperusteista. Tietoja koskevien luetteloiden ja rekisterien käytön sekä tietojen tutkimisen paikan päällä on oltava maksutonta.

Sen lisäksi, mitä on säädetty muutoksenhausta tuomioistuimessa tai muussa lakisääteisessä elimessä, jäsenvaltioiden on varmistettava, että pyynnön esittäjä voi panna vireille menettelyn, jossa kyseinen viranomainen voi käsitellä toimensa tai laiminlyöntinsä uudestaan tai jokin toinen lakisääteinen elin voi tarkastella niitä uudestaan. Tällaisen menettelyn olisi oltava nopea ja joko edullinen tai maksuton.

Direktiiviehdotuksessa on korostettu voimakkaammin ympäristötiedon aktiivista levittämistä verrattuna uudistettavana olevaan direktiiviin 90/313/ETY. Tätä varten tulisi hyödyntää käytettävissä olevia tietoverkkoja ja/tai muita sähköisiä välineitä. Ehdotus sisältää myös ohjeellisen luettelon niistä ympäristöä koskevista tiedoista, jotka vähintään olisi annettava ja levitettävä yleisölle koko yhteisössä. Tietojen tulisi olla sellaisessa muodossa, että ne voidaan helposti jäljentää ja hakea tietoverkkojen, kuten internetin, kautta. Ympäristön tilasta tulisi julkaista kertomuksia säännöllisesti, vähintään neljän vuoden välein.

Ehdotukseen sisältyy lisäksi säännös, jossa viranomaisia vaaditaan viipymättä levittämään tiedot ihmisen terveyteen ja ympäristöön kohdistuvasta välittömästä uhkasta. Tämä on tarpeen sen vuoksi, että ihmiset, joihin uhka kohdistuu, voivat ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin.

4. Ehdotetun direktiivin vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Suomessa ei ole erikseen pantu täytäntöön voimassa olevaa ympäristötiedon julkisuutta koskevaa direktiiviä 90/313/ETY. Direktiivi on katsottu täytäntöönpannuksi yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/1951) sekä sen kumoamisen jälkeen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) ja hallintomenettelylain (598/1982) nojalla. Suomen julkisuuslainsäädäntö koskee kaikkia viranomaisia yleisesti, eikä tiedon julkisuuden laajuuden osalta ole eritelty erikseen ympäristötietoa. Tiedon luovuttamisen maksullisuuteen sovelletaan muun muassa valtion maksuperustelakia (150/1992), eikä ympäristötiedon maksullisuudesta ole säädetty erikseen.

Ympäristötiedon julkisuuteen liittyviä tarkentavia säännöksiä on eräissä ympäristönsuojelua ja ympäristöhallintoa koskevissa laeissa. Muun muassa ympäristönsuojelulain (86/2000) 109 §:n mukaan päästö- tai tarkkailutiedot sekä ympäristön laatutiedot eivät ole salassapidettäviä sekä ympäristöhallinnosta annetun lain (55/1995) 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan alueellisen ympäristökeskuksen tehtävänä on tuottaa ja jakaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoisuutta.

Direktiiviehdotus vastaa Suomen voimassa olevaa julkisuuslainsäädäntöä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain valmistelussa on pääsääntöisesti otettu jo huomioon Århusin yleissopimus. Direktiiviehdotus sisältää kuitenkin eräiltä osin tulkinvaraisia säännöksiä.

Direktiiviehdotuksen 2 artiklan 2 kohdan b ja c alakohtiin sisältyvä viranomaisen määritelmä on Suomen julkisuuslainsäädäntöön verrattuna jossain määrin laajempi. Direktiiviehdotuksella on tarkoitettu, että eräiden julkisten palveluiden, kuten vesilaitospalveluiden, yksityistäminen ei saisi johtaa ympäristötiedon salaamiseen sen vuoksi, että tieto on yksityisoikeudellisen yhtiön hallussa. Säännösehdotus on kuitenkin osin epäselvä. Tämän lisäksi 4 artiklan 2 kohdan 2 ja 3 alakohtissa on korostettu intressivertailun merkitystä päätettäessä, onko jokin tieto mahdollisesti salaista. Suomen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ei ole

säädetty intressivertailusta vastaavasti. Laki vastannee kuitenkin tavoitteiltaan direktiiviehdotusta. Suomen laissa on lisäksi säädetty poikkeamisperusteista yksityiskohtaisemmin. Edellä todetuista yksityiskohdista huolimatta direktiiviehdotuksesta ei arvioida aiheutuvan tarvetta muuttaa Suomen voimassa olevaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia tai muuta lainsäädäntöä.

5. Taloudelliset vaikutukset

Direktiiviehdotus korostaa ympäristötiedon aktiivista tuottamista ja levittämistä käyttäen hyväksi muun muassa internetiä. Tällainen toiminta kuuluu entuudestaan jo ympäristöhallinnolle ja muulle hallinnolle. Ehdotuksesta ei arvioida tämän vuoksi aiheutuvan suoranaisia kustannuksia.

6. Hallituksen kanta

Hallituksen kanta on valmisteltu ympäristöministeriössä ja EU-asioiden komitean alaisessa ympäristöjaostossa. Suomen kantojen muodostamista varten on lisäksi virkamiesryhmä, johon kuuluvat ympäristöministeriön, oikeusministeriön sekä kauppa- ja teollisuusministeriön edustaja.

Direktiiviehdotus on Suomen kannalta hyväksyttävä. Direktiivin 90/313/ETY käytännön soveltamisessa havaitut puutteet, Århusin yleissopimuksen täytäntöönpano ja tietotekniikan nopea kehitys edellyttävät uuden korvaavan direktiivin säätämistä. Århusin yleissopimuksen ratifioimiseksi olisi tärkeää, että yhteisön toimielimissä sovelletaan ympäristöä koskevan tiedon julkisuutta samassa laajuudessa kuin direktiiviehdotuksessa.

Ehdotuksessa tulisi pyrkiä määrittelemään milloin asiakirjaa voidaan pitää valmiina, koska käytännössä valmisteluasiakirjat muodostavat suuren ryhmän ei julkisista asiakirjoista. Mahdollisuuksien mukaan tulisi harkita erillistä säännöstä, joka takaisi tiedon saannin ympäristölainsäädäntöä ja laajavaihteisia suunnitelmia koskevasta valmistelusta.

Viranomaiskäsitettä 2 artiklan 2 kohdan b ja c kohdissa on selvennettävä. Suomen julkisuuslainsäädännössä omaksuttua laajaa viranomaiskäsitettä ei tule direktiivissä laajen-

taa. Lisäksi intressivertailua koskevaa sääntelyä 4 artiklan 2 kohdan 2 ja 3 alakohdissa on selvennettävä vastaamaan Århusin yleissopimuksen sisältöä.

Direktiiviehdotuksen 2 artiklan 1 kohta, 3 artiklan 4 kohdan a alakohta, 4 artiklan 2 kohdan d alakohta, 4 artiklan 2 kohdan g alakohta eivät vastaa sanamuodoltaan Århusin

yleissopimusta. Erojen merkitys ja välttämättömyys on selvitettävä. Ehdotuksen 6 artiklan 3 kohta voidaan mahdollisesti poistaa tarpeettomana sekä 7 artiklan 1 kohdan e alakohta on tarkennettava. Lisäksi 4 artiklan 2 kohdassa tulisi ottaa huomioon tilastotietoihin liittyvä poikkeus.

