U 84/2018 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (ympäristöraportointiasetus)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan unionin komission 31 päivänä toukokuuta tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ympäristöpolitiikan raportointivelvoitteiden yhdenmukaistamisesta ja direktiivien 86/278/ETY, 2002/35/EY, 2004/35/EY, 2007/2/EY, 2009/147/EY ja 2010/63/EU, asetusten (EY) N:o 166/2006 ja (EU) N:o 995/2010 sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 338/97 ja (EY) N:o 2173/2005 muuttamisesta, COM(2018) 381, sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 6 päivänä syyskuuta 2018

Asunto-, energia- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen

Neuvotteleva virkamies Petri Liljaniemi

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ MUISTIO 6.9.2018 EU/2018/1156

EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI YMPÄRISTÖPOLITIIKAN RAPORTOINTIVELVOITTEIDEN YHDENMUKAISTAMISESTA JA DIREKTIIVIEN 86/278/ETY, 2002/35/EY, 2004/35/EY, 2007/2/EY, 2009/147/EY JA 2010/63/EU, ASETUSTEN (EY) N:O 166/2006 JA (EU) N:O 995/2010 SEKÄ NEUVOSTON ASETUSTEN (EY) N:O 338/97 JA (EY) N:O 2173/2005 MUUTTAMISESTA (YMPÄRISTÖRAPORTOINTIASETUS)

1 Ehdotuksen tausta

Komissio toteutti vuosina 2016–2017 ympäristöpolitiikan täytäntöönpanon seurantaa ja raportointia koskevan toimivuustarkastuksen (Fitness Check, COM(2017) 312, SWD(2017) 230) osana paremman sääntelyn agendan (Better Regulation agenda, COM(2015)215) toimeenpanoa. Toimivuustarkastuksessa tarkastellut raportointivelvoitteet todettiin suurelta osin tarkoituksenmukaisiksi. Raportoinnissa ja täytäntöönpanon seurannassa tunnistettiin kuitenkin tarve vähentää hallinnollista taakkaa sekä tarve ajantasaistaa ja tehostaa toimintamalleja ja teknisiä ratkaisuja. Raportoinnissa tulisi pyrkiä edistämään nykyaikaisia ratkaisuja, kuten yleisesti avoimen tiedon saatavuutta sekä kehittää vertailukelpoisia tietorekisterejä ja seurantaindikaattoreita. Raportointiprosessien aikataulua ja toteutusta olisi syytä keskittää sekä harmonisoida säädösten välillä.

Toimivuustarkastuksen perusteella komissio laati raportoinnin virtaviivaistamiseksi toimintasuunnitelman, jonka ensimmäinen toimenpide on raportointivelvoitteiden sujuvoittamista koskevat muutokset eräisiin ympäristösäädöksiin. Lisäksi toimintasuunnitelmaan sisältyy esimerkiksi sähköisen raportoinnin nykyaikaistaminen, uusien tietolähteiden käyttöönotto ja eri sektoreiden (maa- ja metsätalous, terveys jne.) välisen tietoyhteistyön kehittäminen.

Komissio julkaisi 31.5.2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ympäristöpolitiikan raportointivelvoitteiden yhdenmukaistamisesta ja kymmenen EU:n ympäristösäädöksen muuttamiseksi (COM(2018) 381). Ympäristöraportointiasetuksella toteutettaisiin osaltaan toimintasuunnitelmaan sisältyvät lainsäädäntömuutokset. Täytäntöönpanon seurannan ja raportoinnin virtaviivaistaminen sisältyy myös muihin viimeaikaisiin lainsäädäntöehdotuksiin, kuten komission ehdotukseen uudelleenlaadituksi juomavesidirektiiviksi (COM(2017) 753), ehdotukseen uudelleenlaadituksi pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevaksi asetukseksi (COM(2018) 144), ehdotukseen veden uudelleenkäyttöä koskevaksi asetukseksi (COM(2018) 337) ja ehdotukseen kertakäyttömuoveja koskevaksi direktiiviksi (COM(2018) 340).

2 Ehdotuksen tavoitteet

Ympäristöraportointiasetuksen tavoitteena on parantaa ja yhtenäistää lainsäädännön täytäntöönpanon arvioinnin tietopohjaa, lisätä avoimuutta ja edistää tiedon saatavuutta, edistää uusien teknologioiden tehokkaampaa hyödyntämistä sekä yksinkertaistaa raportointia hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Ehdotus edistää EU:n seitsemännen ympäristöä koskevan toimintaohjelman (Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1386/2013/EU) tavoitteita ympäristöasioita koskevan kansalaisten tiedon saannin osalta. Tietohallinnon nykyaikaistamisen kannalta uudistus on yleisesti ottaen myös digitaalisten sisämarkkinoiden strategian mukainen.

3 Pääasiallinen sisältö

Ympäristöraportointiasetuksella yhtenäistettäisiin ja yksinkertaistettaisiin raportointikäytäntöjä muuttamalla kymmentä EU:n ympäristösäädöstä. Määrävuosin komissiolle tehtävä raportointi korvattaisiin useissa säädöksissä jäsenvaltion velvollisuudella saattaa EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa sekä ympäristön tilaa koskevaa ajantasaista tietoa yleisesti saataville, josta myös komissio saisi täytäntöönpanon seurantaa ja arviointia varten tarvitsemansa tiedot. Myös raportoinnin aikatauluja yhtenäistettäisiin. Tiedon yhtenäisyyden ja vertailukelpoisuuden parantamiseksi komissiolle siirrettäisiin useissa säädöksissä valta vahvistaa täytäntöönpanosäädöksillä tietojen muoto ja toimitusaikataulu. Täytäntöönpanosäädökset hyväksyttäisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 182/2011 (ns. komitologia-asetus) 5 artiklan mukaisessa tarkastelumenettelyssä.

Yleisön tiedonsaannin edistämiseksi useissa säädöksissä parannettaisiin johdonmukaisuutta ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY (jäljempänä ympäristötietodirektiivi) ja Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/2/EY (jäljempänä INSPIRE-direktiivi) kanssa. Tässä tarkoituksessa otettaisiin huomioon tietojen julkista saatavuutta koskevat vaatimukset sekä luottamuksellisuuteen ja henkilötietojen suojaan perustuvat poikkeukset.

Direktiivi 86/278/ETY

Ympäristön, erityisesti maaperän, suojelusta käytettäessä puhdistamolietettä maanviljelyssä annetun neuvoston direktiivin 86/278/ETY (jäljempänä puhdistamolietedirektiivi) mukaisesti jäsenvaltioiden olisi pidettävä yleisesti saatavilla muun muassa tietoja tuotetun puhdistamolietteen määrästä, ominaisuuksista ja käsittelymenetelmistä sekä lietteen vastaanottajien nimistä, osoitteista ja lietteen käyttöpaikasta. Tiedot ajantasaistettaisiin vuosittainen ja niihin sisältyvät paikkatietoaineistot esitettäisiin INSPIRE-direktiivin mukaisten paikkatietopalveluiden avulla. Kyseiset tiedot kerätään jo nykyisin, ja ne pidetään toimivaltaisten viranomaisten saatavilla sekä ajantasaistetaan kolmen vuoden välein. Muutoksen myötä komissio myös julkaisisi vuosittain unionin laajuisen yleiskatsauksen karttoineen. Tietojen muoto vahvistettaisiin komission täytäntöönpanosäädöksellä. Muutosten tavoitteena on raportoinnin yksinkertaistaminen ja yleisön tiedonsaannin edistäminen.

Direktiivi 2002/49/EY

Ympäristömelun arvioinnista ja hallinnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/49/EY (jäljempänä ympäristömeludirektiivi) mukaisten viiden vuoden välein komissiolle toimitettavien meluselvitysten sekä meluntorjuntasuunnitelmien julkaisemisen välistä ajanjaksoa pidennettäisiin yhdestä vuodesta kahteen vuoteen. Tiedot raportoitaisiin sähköisesti Euroopan ympäristökeskuksen perustaman tietokannan kautta. Direktiivin viittaukset ympäristötietodirektiiviin päivitettäisiin ja ympäristömeludirektiivin täytäntöönpanoon liittyvät paikkatiedot toimitettaisiin jatkossa INSPIRE-direktiiviin perustuen.

Direktiivi 2004/35/EY

Ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/35/EY (jäljempänä ympäristövastuudirektiivi) mukaan komissiolle on raportoitu kertaluontoisesti merkittäviin ympäristövahinkoihin liittyvät tiedot (30. huhtikuuta 2013 mennessä). Ympäristöraportointiasetuksella direktiiviin lisättäisiin

velvollisuus asettaa säännöllisesti yleisön ja komission saataville ajantasaisia tietoja ympäristövahingoista. Ehdotuksen mukaan velvollisuus koskisi yleisesti ympäristövahinkoja, vaikka direktiivin soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan merkittävät ympäristövahingot. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että riittävät ja ajantasaiset tiedot ainakin vahinkojen välittömistä uhkista ovat yleisön saatavilla verkossa direktiivin liitteen VI sekä ympäristötietodirektiivin mukaisesti. Liitteen VI mukaan julkaistaviin tietoihin sisältyisivät esimerkiksi tiedot ympäristövahingon laajuudesta ja tyypistä sekä ajankohdasta, vahingon aiheuttanut toiminto, tieto vastuumenettelystä sekä ehkäisevien ja/tai korjaavien toimien aloittamisesta, korjaamisprosessin tulos sekä erinäisiin toimenpiteisiin liittyvät kustannukset. Tietoihin sisältyvät paikkatietoaineistot olisi esitettävä INSPIRE-direktiivin mukaisesti. Komissio julkaisisi unionin laajuisen yleiskatsauksen karttoineen. Ympäristövastuudirektiivin muutosten päätarkoituksena on hallinnollisen taakan vähentämisen sijaan avoimuuden lisääminen kansallisella tasolla sekä komission arvioinnin pohjana olevan tietoaineiston parantaminen.

Direktiivi 2007/2/EY

INSPIRE-direktiivin täytäntöönpanoa koskeva kolmen vuoden välein tapahtuva raportointi muutettaisiin velvollisuudeksi saattaa paikkatietoinfrastruktuuriensa toteuttamista ja käyttöä koskevan seurannan tulokset yleisön ja komission saataville. Tiedot sekä niihin perustuva yhteenvetokertomus direktiivin täytäntöönpanosta olisi päivitettävä vuosittain. Euroopan ympäristökeskus julkaisisi vuosittain unionin laajuisen yleiskatsauksen.

Direktiivi 2009/147/EY

Luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/147/EY (jäljempänä lintudirektiivi) kolmivuotinen raportointisykli muutettaisiin vastaamaan luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemisesta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (jäljempänä luontodirektiivi) kuuden vuoden raportointikautta. Raportoinnissa keskityttäisiin nykyistä selvemmin erityisesti direktiivillä suojeltujen lajien tilaan ja kehitykseen, niihin kohdistuviin uhkiin sekä lajien suojelemiseksi toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuuteen.

Direktiivi 2010/63/EU

Tieteellisiin tarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/63/EU (jäljempänä koe-eläindirektiivi) mukaisesti jäsenvaltiot toimittaisivat komissiolle sähköisesti yleistajuiset tiivistelmät hankkeista, joissa käytetään eläviä eläimiä. Komissio julkaisisi tiivistelmät yleisesti saatavilla olevassa tietokannassa nykyisen kansallisen julkaisun sijaan. Jäsenvaltioiden on vuosittain kerättävä tietoa eläinten käytöstä, joka saatettaisiin osaksi komission tietokantaa. Tietokannan avulla luovuttaisiin nykyisestä viiden vuoden välein tehtävästä täytäntöönpanon raportoinnista ja komission kolmen vuoden välein tekemän tilastokertomuksen laadinnasta. Uudistuksen tavoitteena on yhtenäistää jäsenvaltioiden käytäntöjä ja varmistaa tiedon saatavuus.

Asetus (EY) N:o 166/2006

Epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevan eurooppalaisen rekisterin perustamisesta ja neuvoston direktiivin 91/689/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 166/2006 (jäljempänä E-PRTR-asetus) mukaisesti jäsenvaltion olisi toimitettava asetuksen täytäntöönpanoon liittyvät tiedot viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua ilmoitusvuoden päättymisestä nykyisen 15 kuukauden sijaan. Tietojen toimittamisen määräaika määritettäisiin tarkemmin komission täytäntöönpanosäädöksellä. Komissiolle ra-

portoitaisiin jatkossa myös tiedot, joita jäsenvaltio pitää luottamuksellisina ympäristötietodirektiiviin sisältyvien poikkeussäännösten perusteella. Näitä tietoja ei julkistettaisi yleisölle, mutta peruste niiden luottamuksellisuuteen julkistettaisiin. Asetuksen liite III kumottaisiin ja komissiolle annettaisiin valta määrittää täytäntöönpanosäädöksellä toimitettavien tietojen muoto. Muutoksen myötä luovuttaisiin nykyisestä kolmen vuoden välein tehtävästä kansallisia toimintatapoja koskevasta raportoinnista.

Asetus (EU) N:o 995/2010

Puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 995/2010 (jäljempänä EUTR-asetus) mukaan jäsenvaltiot asettaisivat vuosittain julkisesti saataville tiedot asetuksen täytäntöönpanosta nykyisen kahden vuoden välein tapahtuvan raportoinnin sijaan. Komissio julkaisisi vuosittain EU:n laajuisen yleiskatsauksen. Muutoksella yhdenmukaistettaisiin raportointikäytäntöjä FLEGT-asetuksen kanssa (neuvoston asetus (EY) N:o 2173/2005). Komissio määrittäisi täytäntöönpanosäädöksellä tietojen muodon ja niiden saataville asettamista koskevan menettelyn.

Asetus (EY) N:o 2173/2005

Euroopan yhteisöön suuntautuvaa puutavaran tuontia koskevan FLEGT-lupajärjestelmän perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2173/2005 (jäljempänä FLEGT-asetus) mukaisesti jäsenvaltioiden asettaisivat vuosittain julkisesti saataville asetuksen kansallista täytäntöönpanoa koskevat tiedot. Komissio antaisi vuosittain EU:n laajuisten tietojen yleiskatsauksen. Komissiolle annettaisiin toimivalta määrittää tietojen muoto ja menettely täytäntöönpanosäädöksellä.

Asetus (EY) N:o 338/97

Luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 338/97 (jäljempänä CITES-asetus) pannaan EU:n lainsäädännössä täytäntöön villieläimistön ja –kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen (jäljempänä CITES-sopimus) määräykset. Vuoden 2016 CITES-sopimuksen osapuolten 17. konferenssin päätöstä vastaavasti CITES-sopimuksen täytäntöönpanokertomusten toimittaminen muutettaisiin kahden vuoden välisestä kolmen vuoden väliseksi. Raportointitiheys yhtenäistetään joka kolmas vuosi järjestettävän sopimusosapuolten konferenssin kanssa. Lisäksi pantaisiin täytäntöön vaatimus vuosittaisesta laitonta kauppaa koskevasta kertomuksesta.

4 Ehdotuksen oikeusperusta

Komissio ehdottaa ympäristöraportointiasetuksen oikeusperustaksi alkuperäisten säädösten mukaisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT) 114 artiklaa (sisämarkkinat), 192 artiklan 1 kohtaa (ympäristö) sekä 207 artiklaa (yhteinen kauppapolitiikka).

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdottama oikeusperusta on asianmukainen.

5 Ehdotuksen suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Unionin sisämarkkinoiden toteuttaminen ja toiminta sekä ympäristöpolitiikka ovat jaetun toimivallan aloja, joilla annettuun unionin lainsäädäntöön sovelletaan toissijaisuusperiaatetta.

Ympäristöraportointiasetuksella muutettaviksi ehdotetut säädökset kuuluvat jaetun toimivallan alaan lukuun ottamatta yhteisen kauppapolitiikan alaan ja siten unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvaa FLEGT-asetusta.

Täytäntöönpanon seurantaa ja raportointia koskevan toimivuustarkastuksen mukaan raportoinnin virtaviivaistamista koskeva tavoite voidaan parhaiten saavuttaa muuttamalla asiaankuuluvia EU-säädöksiä. Komissio katsoo ehdotuksen vahvistavan toissijaisuusperiaatteen toteutumista, sillä EU-tason tietojenvaihtojärjestelmän sijasta jäsenvaltiot saattaisivat ehdotuksen myötä kansallisesti tietoa säädösten täytäntöönpanosta ja ympäristön tilasta kansalaisten ja sidosryhmien saataville.

Valtioneuvosto näkemyksen mukaan EU-sääntelyn nykyaikaistaminen on tarpeen täytäntöönpanon seurantaa ja raportointia koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi. Ympäristöä koskevan tiedon saatavuuden edistäminen sekä yleiskuvan antaminen yleisölle ympäristöalasta koko unionin tasolla ovat myös tavoitteita, joita voidaan tehokkaasti toteuttaa vain EU-tason toimilla. Valtioneuvosto yhtyy komission arvioon ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta.

6 Ehdotuksen suhde suhteellisuusperiaatteeseen

Komission mukaan asetusehdotus on oikeasuhtainen, koska sillä yksinkertaistettaisiin raportointia, silloin kun se on järkevää. Lisäksi komissio katsoo asetuksen vahvistavan avoimuutta ja tiedottamista yleisölle, sekä laajentavan tietopohjaa paremman sääntelyn suuntaviivojen mukaisten säädösten täytäntöönpanoa koskevien arviointien tekemiseksi. Valtioneuvosto katsoo, että muutosehdotukset ovat yleisesti asianmukaisia tavoitteiden saavuttamiseksi. Useisiin säädöksiin ehdotetut täytäntöönpanosäädöksiä koskevat valtuudet ovat kuitenkin varsin laajoja. Valtioneuvosto katsoo, että suhteellisuusperiaatteen toteutumiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota myös täytäntöönpanosäädösten valmistelussa.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota myös siihen, että ympäristöraportointiasetuksen myötä yleisesti saataville asetettaviin tietoihin voi sisältyä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta) tarkoittamia henkilötietoja. Näin on ainakin puhdistamolietedirektiivin osalta, jonka nojalla julkaistaviin tietoihin kuuluisivat nykyäänkin kerättävät tiedot muun muassa lietteen vastaanottajien nimistä ja osoitteista sekä paikasta, jossa lietettä on tarkoitus käyttää. Tietoihin sisältyvät paikkatiedot olisi esitettävä INSPIRE-direktiivin mukaisten paikkatietopalveluiden avulla.

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa on tunnistettu, että viranomaisten on voitava luovuttaa hallussaan olevien asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja, mikäli tästä säädetään erikseen laissa (86 artikla, johdanto-osan kohta 154). Lainsäädännössä on tällöin yhteensovitettava asiakirjojen julkisuus sekä oikeus henkilötietojen suojaan (johdanto-osan kohta 154). Yleisessä tietosuoja-asetuksessa vahvistetaan henkilötietojen suojaa koskevat yleiset periaatteet, esimerkiksi tietojen minimoinnin periaate henkilötietojen käsittelyn tarkoitukseen nähden (5 artiklan 1 kohdan c alakohta, johdanto-osan kohta 78), joita tulisi mahdollisimman tehokkaasti toteuttaa myös asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittavassa lainsäädännössä. Ympäristötietodirektiivi mahdollistaa ympäristötietojen avoimesta saatavuudesta poikkeamisen henkilötietojen suojan vuoksi ympäristöpäästöjä koskevia tietoja lukuun ottamatta (4 artiklan 2 kohdan f alakohta). INSPIRE-direktiivi mahdollistaa vastaavan poikkeamisen sen soveltamisalaan kuuluvien paikkatietoaineistojen saatavuutta koskevista säännöksistä (13 artiklan 1 kohdan f alakohta). Ympäristötietodirektiivin poikkeuksia on kuitenkin tulkittava suppeasti vertaamalla

tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua sen epäämisellä saavutettaviin etuihin siten, että tietojen saatavuus on pääsääntö (4 artiklan 2 kohta).

Valtioneuvosto pitää ympäristöä koskevan tiedon avoimuuden edistämistä yleisesti tärkeänä lähtökohtana asetusehdotuksen käsittelyssä ja sinänsä hyväksyttävänä perusteena henkilötietojen suojan rajoittamiselle. Henkilötietojen suojan mahdollisimman tehokkaaksi toteuttamiseksi on kuitenkin pyrittävä varmistamaan, että rajoitukset ovat oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden. Puhdistamolietteen käyttöpaikat ovat ympäristötietodirektiivin mukaista ympäristötietoa, jonka saatavuus yleisölle on varmistettava. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että ehdotetun sääntelyn yksityiskohtaisuus (nimi- ja osoitetietojen julkaiseminen) vaikuttaa menevän varsin pitkälle ehdotuksen tavoitteisiin nähden, eikä ota tehokkaasti huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia henkilötietojen suojaa koskevia periaatteita.

Lisäksi valtioneuvosto kiinnittää huomiota ympäristövastuudirektiiviin muutosehdotukseen, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulisi saattaa yleisesti saataville tietoja myös muista kuin merkittävistä ympäristövahingoista. Nämä eivät nykyisin kuulu direktiivin soveltamisalaan. Komission ehdotuksen perusteella ei ole selvää, miksi ehdotuksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi tietojen julkaisemisen ulottamista direktiivin soveltamisalaa laajemmalle. Julkaistavat tiedot vaikuttavat myös hyvin yksityiskohtaisilta ehdotuksen tavoitteisiin nähden. Kun otetaan huomioon myös merkittävien ympäristövahinkojen vähäinen määrä Suomessa, valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotetun sääntelyn suhteellisuusperiaatteen mukaisuuteen.

7 Suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvien tietojen avoimuuden lisääminen edistää Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa turvattua oikeutta hyvään hallintoon sekä 47 artiklan mukaista oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Lisäksi Århusin yleissopimuksella on määrätty tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 121/2004).

Suomen perustuslain (731/1999) 12 §:n 2 momentissa sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 1 §:n 1 momentissa säädetään julkisuusperiaatteesta. Viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, jollei julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Asiakirjajulkisuus toteuttaa osaltaan perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaista yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Julkisen vallan tehtävänä on näiden oikeuksien edistäminen perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaisesti. Ympäristöasioissa perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisella vallalla on erityisesti velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöperusoikeutta toteuttaa osaltaan laaja oikeus ympäristöä koskevien tietojen saantiin sekä viranomaisten tehtävä levittää aktiivisesti ympäristötietoa.

Asiakirjajulkisuuden rajoittaminen voi kuitenkin olla tarpeen tärkeiden yleisten tai yksityisten intressien nojalla, joista osaa suojaavat muut perusoikeudet. Ympäristötieto tai paikkatieto voivat esimerkiksi olla yhdistettävissä luonnolliseen henkilöön, jolloin kyseessä on henkilötieto. Henkilötietojen suoja turvataan EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa sekä perustuslain 10 §:n 2 momentissa. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 22/2008 vp, s. 4/I, PeVL 14/2018 vp, s. 15–16).

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Asetusehdotuksen käsittelyyn ja U-kirjelmän laatimiseen ovat osallistuneet muutettavaksi ehdotettujen säädösten vastuuvirkamiehet ympäristöministeriössä ja maa- ja metsätalousministeriössä. Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty EU-asiain komitean ympäristöjaoston laajan kokoonpanon kirjallisessa menettelyssä 27.-30.8.2018.

Ehdotuksen käsittely neuvoston ympäristötyöryhmässä on aloitettu 11.6.2018. Itävalta pyrkii edistämään neuvotteluja mahdollisimman pitkälle omalla EU-puheenjohtajakaudellaan. Euroopan parlamentissa asian käsittelystä vastaa ympäristövaliokunta (ENVI). Raportoijana toimii Adina-Ioana Valean (EPP, RO). Raporttia käsiteltiin parlamentin ENVI-valiokunnassa 29.-30.8.2018.

9 Ehdotuksen vaikutukset

Komissio ei ole laatinut asetusehdotuksesta erillistä vaikutusten arviointia, koska ehdotus perustuu täytäntöönpanon seurantaa ja raportointia koskevan toimivuustarkastuksen tuloksiin. Osana toimivuustoimivuustarkastusta on myös toteutettu kuulemistoimia, kuten julkinen kuuleminen.

Lainsäädäntövaikutukset

SEUT 288 artiklan mukaan EU:n asetus on kaikilta osin velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti asetus ei lainsäädäntöinstrumenttina lähtökohtaisesti salli kansallista, edes asetuksen mukaista lainsäädäntöä, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn (ks. C-34/73 *Variola*, C-50/76 *Amsterdam Bulb*, C-316/10 *Danske Svineproducenter*). Ympäristöraportointiasetuksella muutettaisiin kuitenkin direktiivejä, jotka on pantu kansallisesti täytäntöön lainsäädännöllä. Myös muutettavaksi ehdotettujen asetusten osalta on annettu kyseisten asetusten mahdollistamaa täydentävää kansallista sääntelyä.

Ympäristöraportointiasetuksen myötä puhdistamolietedirektiivin mukaiset tiedot, ympäristövastuudirektiivin mukaiset tiedot ympäristövahingoista ja vahinkojen uhkista, EUTR-asetuksen mukaiset puutavaran ja puutuotteiden markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksia koskevat tiedot sekä FLEGT-asetuksen mukaista lupajärjestelmää ja sen soveltamista koskevat tiedot asetettaisiin yleisesti saataville. Tietoihin sisältyvät paikkatiedot esitettäisiin INSPIRE-direktiivin mukaisten paikkatietopalveluiden avulla. Muutokset edellyttäisivät, että kansallisessa laissa säädettäisiin toimivaltaisten viranomaisten tehtävästä asettaa tietoja yleisesti saataville. Ympäristövastuudirektiivin osalta kansallisessa lainsäädännössä olisi käytännössä myös määriteltävä muut kuin merkittävät ympäristövahingot. Tarvittaessa säännökset voitaisiin sisällyttää kyseisten direktiivien tai asetusten täytäntöönpanemiseksi annettuihin lakeihin, kuten ympäristönsuojelulakiin (527/2014), jätelakiin (646/2011), eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta annettuun lakiin (383/2009), puutavaran ja puutuotteiden markkinoille saattamisesta annettuun lakiin (897/2013) sekä FLEGT-lupajärjestelmästä annettuun lakiin (1425/2014).

Siltä osin kuin säädöksen täytäntöönpanoon liittyviin tietoihin sisältyy henkilötietoja – esimerkiksi puhdistamolietedirektiivin osalta – on yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan laissa säädettävä viranomaisen tehtävästä käsitellä kyseisiä henkilötietoja. Kansallisesti henkilötietoja sisältävien viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta sekä niiden luovuttamisesta säädetään julkisuuslaissa. Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen henkilötietoja sisältävien asiakirjojen sähköinen luovuttaminen on mahdollista vain, mikäli luovutuksensaajalla on oikeus tällaisten tietojen käsittelyyn. Oikeus käsitellä henkilötietoja voi perustua yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti esimerkiksi erilliseen säännökseen. Tietojen asettaminen yleises-

ti saataville tarkoittaa, että kenellä tahansa on pääsy tietoihin, eikä viranomainen käytännössä voi varmistua, että jokaisella tietoja käsittelevällä on siihen oikeus. Henkilötietoja sisältävien tietojen asettaminen yleisesti saataville ympäristöraportointiasetuksen mukaisesti edellyttää, että tietojen luovuttamisesta säädetään erikseen lain tasolla.

Ehdotettujen ympäristövastuudirektiivin, EUTR-asetuksen sekä FLEGT-asetuksen muutosten myötä yleisesti saataville asetettaviin tietoihin voi sisältyä sellaisia tietoja, joita on ympäristötietodirektiivin 4 artiklan mukaisesti pidettävä luottamuksellisina. Tällaisia voivat mahdollisesti olla esimerkiksi ympäristövastuudirektiivin mukaiset tiedot eräistä toiminnanharjoittajan kustannuksista sekä EUTR- ja FLEGT-asetuksen täytäntöönpanoon liittyvät tiedot viranomaisen riskinarviointiprosessista. Ympäristötietodirektiivin ja INSPIRE-direktiivin luottamuksellisuussäännöksiä vastaavista viranomaisten asiakirjojen salassapitoperusteista säädetään julkisuuslain 24 §:ssä. Ympäristötietodirektiivin ja INSPIRE-direktiivin mukaan esimerkiksi ympäristöpäästöjä koskevat tiedot voivat olla joiltain osin luottamuksellisia. Suomen lainsäädännössä tiedon avoimuus on laajempi, sillä laitosten päästö- ja tarkkailutiedot sekä ympäristön laatutiedot eivät ole ympäristönsuojelulain 210 §:n 1 momentin mukaan salassa pidettäviä. Näin ollen ympäristövastuudirektiivin tiedot, jotka liittyvät toiminnan ympäristöpäästöihin, eivät ole Suomen lain nojalla salassa pidettäviä edes siltä osin kuin ympäristötietodirektiivi mahdollistaisi niiden pitämisen luottamuksellisina.

Viranomainen voi luovuttaa salassa pidettäväksi katsomaansa tietoa julkisuuslain 28 §:n mukaan ainoastaan, jos tästä on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty taikka se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Mikäli ympäristöraportointiehdotuksen perusteella yleisön saataville asetettaisiin sellaista säädöksen täytäntöönpanoon liittyvää tietoa, joka on katsottava salassa pidettäväksi, edellyttää tiedon asettaminen yleisesti saataville sekä esittäminen osana yleiskäyttöisiä paikkatietopalveluita poikkeamista kansallisessa laissa julkisuuslain mukaisesta salassapidosta kyseisten tietojen osalta.

E-PRTR-asetuksen muutoksen myötä jäsenvaltioiden olisi toimitettava komissiolle myös sellaiset asetuksen täytäntöönpanoon liittyvät tiedot, joita on pidettävä luottamuksellisina ympäristötietodirektiivin 4 artiklan mukaisesti. E-PRTR-asetuksen täytäntöönpanotiedot eivät ole Suomen lain nojalla salassa pidettäviä siltä osin, kuin kyse on päästöihin liittyvistä tiedoista. Komissiolle toimitetaan kuitenkin myös laitosalueelta ulkomaille siirrettävien vaarallisten jätteiden määriä ja niistä vastaavia tahoja koskevat tiedot, joiden osalta voi mahdollisesti tulla kyseeseen toiminnanharjoittajan liiketoimintaan tai elinkeinotoiminnan harjoittamiseen liittyvä salassapito. Salassa pidettäväksi katsottavien tietojen luovuttamisessa komissiolle noudatetaan julkisuuslain 29 ja 30 §:ä.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Komission esittämillä raportointiprosessien parannuksilla pyritään vähentämään työtä ja kustannuksia välittömästi ja pitkällä aikavälillä. Muutosten myötä on mahdollista hyödyntää raportoinnissa tehokkaampia prosesseja sekä lisätä sähköisten työkalujen ja mallien käyttöä. Myös raportointiaikataulun yhtenäistämisen sekä raportoinnin harventamisen katsotaan vähentävän hallinnollisen taakkaa ja tehostavan raportointiprosessia. Usean säädöksen osalta tietojen saattamisen avoimesti yleisön saataville voidaan yleisesti arvioida vähentävän hallinnollista taakkaa, sillä viranomaisen ei tarvitsisi toimittaa tietoja erikseen mahdollisten tietopyyntöjen johdosta.

Ympäristömeludirektiivin ja lintudirektiivin raportointiaikataulujen muutokset säästävät keskus- ja aluehallinnon työtä. Koe-eläindirektiivin muutokset siirtävät julkaisuvelvoitteita jäsen-

valtioilta komissiolle. CITES-asetuksen osalta raportointivelvoitteet osin lisääntyisivät, mutta vastaavasti raportointisyklin harventaminen vähentäisi viranomaisen kokonaistyömäärää.

Puhdistamolietedirektiivin, INSPIRE-direktiivin, EUTR- ja FLEGT-asetusten ja ympäristövastuudirektiivin suhteen ehdotetaan raportointiaikataulun kiristämistä tai siirtymistä vuosittain päivitettävien, avoimien täytäntöönpanon seurantaan liittyvien tietorekisterien käyttöön. EUTR- ja FLEGT-asetusten raportointikäytäntöjen yhdenmukaistamisella saavutettava synergiaetu on tosin vähäinen, ja riskinä on, että tihentyvä raportointitahti pikemminkin lisää viranomaistyötä.

Kehitettävien sähköisten tietokantojen ja tietopohjan yhtenäistämisen voidaan arvioida kuitenkin vähentävän viranomaisten työtä pitkällä aikavälillä, ja kompensoivan tihentyneen päivitystarpeen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa. Tämä vaatii tarkkaa suunnittelua muutosvaiheessa, jotta keventämisen sijaan ei päädytä työtaakan lisääntymiseen. Tietojärjestelmien kehittäminen aiheuttaa kustannuksia ja työtä järjestelmien kehitysvaiheessa, mutta onnistuneesti toteutettuna vähentää hallinnollista taakkaa pidemmällä aikavälillä. Tietojärjestelmien kehittämiseen lisäävät painetta esimerkiksi puhdistamolietedirektiivin ja ympäristövastuudirektiivin uudet velvollisuudet tuottaa ja esittää täytäntöönpanoon liittyviä tietoja paikkatietopalvelujen kautta. Ympäristövastuudirektiivin mukaisten tietojen julkaisuvelvoitteiden toteuttamisesta aiheutuvaa tietojärjestelmien kehittämiseen liittyvää hallinnollista taakkaa jäsenvaltioissa voitaisiin kuitenkin todennäköisesti vähentää ottamalla käyttöön komission suunnittelema sähköinen työkalu tiedonvälitykseen.

Ehdotuksen mukaisesti komissio määrittäisi jatkossa puhdistamolietedirektiivin, koeeläindirektiivin, E-PRTR-asetuksen, EUTR-asetuksen ja FLEGT-asetuksen raportoitavien tietojen muodon ja noudatettavan menettelyn täytäntöönpanosäädöksellä. Raportoitavan tiedon yksityiskohtaisuus riippuu siis osaltaan myöhemmin annettavasta säädöksestä. Tässä vaiheessa on siten vaikea kattavasti arvioida, mitä vaikutuksia muutoksilla on viranomaisten hallinnolliseen taakkaan.

Ympäristövaikutukset

Ehdotus edistäisi yleisesti ympäristöä koskevan tiedon saatavuutta ja siten vahvistaisi kansalaisten osallistumisoikeuksia ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Ehdotuksen myötä eräiden säädösten täytäntöönpanoon liittyvät tiedot tulisivat myös osaksi INSPIRE-direktiivin mukaisia paikkatietoaineistoja.

10 Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat luonnon- ja ympäristönsuojelua, eläinsuojelua, maa- ja metsätaloutta sekä maatalousmaan, metsämaan ja kalastusvesien tuotantokyvyn ylläpitämistä. Ahvenanmaan maakunta huolehtii INSPIRE-direktiivin täytäntöönpanosta toimivaltaansa kuuluvilla aloilla. Itsehallintolain 27 §:n mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta myös asioissa, jotka koskevat ulkomaankauppaa. Näin ollen ympäristöraportointiasetuksella muutettavaksi ehdotetut säädökset kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan lukuun ottamatta FLEGT-asetusta.

11 Valtioneuvoston kanta

Täytäntöönpanon seuranta ja raportointi ovat olennainen osa EU-oikeuden tehokasta toteuttamista. Valtioneuvosto tukee ehdotuksen yleisiä tavoitteita EU:n ympäristölainsäädännön ra-

portoinnin virtaviivaistamisen sekä tiedon ajantasaisuuden ja ympäristötiedon saatavuuden parantamisen osalta. Valtioneuvosto tunnistaa komission tavoin myös tarpeen ajantasaistaa ja uudistaa tiedonhallintajärjestelmiä. Komission ehdotus toimii hyvänä pohjana jatkoneuvotteluille.

Valtioneuvosto kannattaa tiedon yleiseen saatavuuteen ja säännölliseen ajantasaistamiseen perustuvaa lähestymistapaa nykyisen, osin vanhentunutta tietoa tarjoavan määrävuotisen raportoinnin sijaan. Valtioneuvosto katsoo ympäristötiedon avoimen saatavuuden edistävän kansalaisten osallistumisoikeuksia ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Suomen lainsäädännössä turvataan jo nykyisin Århusin yleissopimusta ja EU:n ympäristölainsäädäntöä laajempi yleisön tiedonsaantioikeus ympäristöasioissa erityisesti päästöjä koskevien tietojen osalta. Yleisesti julkisuuslaki mahdollistaa laajat tiedonsaantioikeudet viranomaisen hallussa oleviin tietoihin. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota henkilötietojen suojaan sekä tietojen luottamuksellisuuteen. Valtioneuvosto katsoo, että kyseisten intressien toteutumista ei tulisi rajoittaa ympäristöraportoinnin osalta enempää, kuin mitä ajantasaisen seurannan ja tiedon avoimuuden kannalta on suhteellista.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä myös varmistaa, että määrävuotisesta raportoinnista tiheämpään tietojen päivitykseen siirtymisessä saavutetaan tavoiteltu kustannustehokkuus. Tämä edellyttää muutosten vaatimien sähköisten järjestelmien huolellista suunnittelua, toteutusta ja kansallisten tietorekisterien vertailukelpoisuuden varmistamista. Muutosten tulisi pitkällä aikavälillä johtaa hallinnollisen taakan vähenemiseen niin työmäärän kuin kustannustenkin kohdalla. Valtioneuvosto katsoo, että raportoinnin aikataulun yhtenäistäminen on perusteltua useiden säädösten osalta. Ehdotetut muutokset vähentävät pääosin hallinnollista taakkaa raportointiaikataulujen väljentymisen kautta ja ne ovat siten kannatettavia.

Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin varauksellisesti siihen, että ympäristövastuudirektiivissä säädettäisiin myös nykyisin direktiivin soveltamisalaan kuulumattomia ympäristövahinkoja koskevien tietojen julkaisemisesta. Ympäristövahinko on käsitteenä hyvin laaja ja epämääräinen, ja sen määritteleminen yksiselitteisesti lainsäädännössä olisi haastavaa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ympäristövahinkojen paikkatietopohjaisen saatavuuden parantaminen on paikallisesti ja alueellisesti tarpeen. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että ympäristövastuudirektiivissä säädettävä tietojen julkaisuvelvollisuus tulisi koskea vain direktiivin soveltamisalaan kuuluvia ympäristövahinkoja. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että ehdotetussa muodossa ympäristövahingoista julkaistavat tiedot olisivat tarpeettoman yksityiskohtaisia.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota myös siihen, että raportointiasetuksella lisättäisiin useissa säädöksissä komission valtuuksia antaa täytäntöönpanosäädöksiä. Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti kannatettavana, että raportoitavien tietojen muodosta ja tarkasta menettelystä säädettäisiin yhdenmukaisuuden varmistamiseksi täytäntöönpanosäädöksillä lainsäädäntömenettelyn sijaan. Täytäntöönpanosäädöksiä koskevien valtuuksien laajuus johtaa kuitenkin useiden säädösten osalta siihen, ettei pelkän raportointiasetusehdotuksen perusteella ole kattavasti mahdollista arvioida muutosten tarkkoja vaikutuksia esimerkiksi hallinnollisen taakan määrään. Tämän takia ehdotuksen tavoitteiden toteutumiseen sekä sääntelyn suhteellisuusperiaatteen mukaisuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota myös täytäntöönpanosäädöksiä muotoiltaessa.