

Ympäristöministeriö

## Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi valtioneuvoston asetuksiksi (teollisuuspäästödirektiivi)

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Teollisuuspäästödirektiivin 2010/75/EU sääntelyllä pyritään vähentämään teollisuuden päästöjä ilmaan, veteen ja maaperään ja ehkäisemään jätteen syntymistä suurista teollisuuslaitoksista sekä suurilta sika- ja siipikarjatiloilta. Uudistettu teollisuuspäästödirektiivi tuli voimaan direktiivin 2024/1785/EU muutoksilla elokuussa 2024. Direktiivin muutokset on pantava kansallisesti täytäntöön 1.7.2026 mennessä. Nykyinen direktiivi on pääosin laitettu täytäntöön ympäristönsuojelullailla (527/2014), joka on direktiivimuutosten myötä päivitettävä. Ympäristöministeriössä on valmisteltu teollisuuspäästödirektiivin muutoksen edellyttämät muutokset ympäristönsuojelulakiin ja ympäristönsuojeluasetukseen sekä ympäristönsuojelulain nojalla annettuihin asetuksiin.

Esitysluonnoksessa ehdotetun sääntelyn tavoitteena on ehkäistä suurista teollisuuslaitoksista ja eläinsuojista aiheutuvaa ympäristön pilaantumista. Keskeiset muutokset koskisivat muun muassa direktiivin soveltamisalan laajennusta, teollisuuslaitosten päästörajoja ja vaatimusta ympäristöjärjestelmästä sekä siirtymäsunnitelmasta. Soveltamisalan laajennukset koskevat sika- ja siipikarjatilajoja, joiden määrä kasvaa Suomessa 275 tilasta 400 tilaan. Myös metallimineraalien kaivostoiminta lisätään soveltamisalaan, mikä koskee Suomessa yhdeksää kaivosta. Soveltamisalaan lisättävät laitokset ovat kuitenkin olleet kansallisesti ympäristöluvan tai ilmoituksenvaraista toimintaa nykyisinkin. Kaatopaikkojen osalta soveltamisala ei muuttunut, mutta niiden osalta voidaan laatia toimialakohtaiset päätelmät, joita tulee noudattaa ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi.

Oikeusministeriö on arvioinut esitysluonnosta tietojen luovuttamista yleisessä tietoverkossa koskevin osin.

### *Tietojen luovuttaminen yleisessä tietoverkossa*

Voimassa olevan ympäristönsuojelulain 85 a §:ssä säädetään Lupa- ja valvontaviraston velvollisuudesta julkaista ympäristölupa-asioihin liittyviä tietoja yleisessä tietoverkossa avoimessa tietopalvelussa. Esitysluonnoksessa pykälään ehdotetaan uusia julkaisuvelvoitteita laajentamalla tietopalvelun tietosisältöä teollisuuspäästödirektiivin tehtyjen muutosten täytäntöönpanemiseksi. Tietopalvelussa julkaistaisiin jatkossa lupatietojen lisäksi mm. ympäristöasioihin liittyviä valvontatietoja.

Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan 85 c §:ää, jossa säädettäisiin uudesta tilannetietopalvelusta. Säännöskohtaisten perustelujen (s. 34) mukaan Lupa- ja valvontavirasto voisi julkaista karttapohjaisessa tietopalvelussa ympäristönsuojelulain nojalla luvanvaraista, ilmoituksenvaraista ja rekisteröitävää toimintaa koskevia ajantasaisia päätös- ja valvontatietoja.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 25  
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 1606 7730  
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi  
oikeusministerio.fi

Säännöskohtaisten perustelujen (s. 35) mukaan tilannetietopalvelu ja 85 a §:ssä tarkoitettu ympäristöasioiden tietopalvelu täydentäisivät toisiaan ympäristötiedon jakamisessa sekä saatavuuden varmistamisessa. Ympäristöasioiden tietopalvelussa olisi saatavilla asiakirjoja valtion lupa- ja valvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluvista asioista. Tilannetietopalvelussa puolestaan jaettaisiin luvan-, ilmoituksenvaraista ja rekisteröitävää toimintaa koskevaa yleisluontoista tietoa karttakäyttöliittymän avulla.

Sekä 85 a että 85 c §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että julkaistavat tiedot voivat sisältää toiminnanharjoittajan nimen ja toiminnan sijaintipaikan tiedot sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetään. Lisäksi 85 a ja 85 c §:n 3 momentissa toistettaisiin voimassa olevan ympäristösuojelulain 85 a §:ssä säädetty edellytys tietojen hakeemisesta rajattuina hakuina ja hakuihin käytettävistä hakuperusteista täydennettynä toiminnan laatua koskevalla uudella hakuperusteella.

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 34–35) on asianmukaisesti tunnistettu, että toiminnanharjoittaja voi olla myös luonnollinen henkilö silloin kun on kyse yksityisistä elinkeinonharjoittajista, jolloin toiminnanharjoittajan nimen ja sijaintipaikan tietojen julkaisemisessa olisi kyse henkilötietojen käsittelystä (ks. myös KHO:2025:14). Sääntämisympäristöperusteluissa (s. 46) on tuotu esiin yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679 ja kuvattu yleisellä tasolla perustuslakivaliokunnan yleisen tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa koskevaa lausuntokäytäntöä, mutta ehdotettua sääntelyä ei ole arvioitu asetuksen kansallisen liikkumavaran kannalta. Säännöskohtaisista perusteluista tulisi käydä selkeästi ilmi, miltä osin kansallista liikkumavaraa käytetään ja mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan liikkumavaran käyttö perustuu, ja miksi ehdotettu sääntely olisi oikeasuhteista, yleisen edun mukaista ja välttämätöntä. Esitysluonnoksen perusteluita tulisi vielä jatkovalmistelussa täydentää näiltä osin.

Arvioinnissa tulisi huomioida myös se, tarkoittaisiko esitysluonnoksessa ehdotettu tietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa poikkeamista yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetystä käytötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta. Julkaistavat tiedot on kerätty lupakäsittelyä, ilmoitusmenetelyä, rekisteröintiä ja valvontaa varten ja niitä luovutettaisiin muihin käyttötarkoituksiin yleisen tietoverkon kautta. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta voidaan yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan poiketa sillä edellytyksellä, että sääntely muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen 23 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Jatkovalmistelussa esitysluonnoksen säännöskohtaisiin perusteluihin tulisi tällöin vielä sisällyttää arvio 6 artiklan 4 kohdan ja 23 artiklan liikkumavaran käyttämisestä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut useita esityksiä, joissa on ehdotettu säädettäväksi mahdollisuudesta julkistaa tietoverkossa tietopalveluna tietoja, jotka sisältävät mm. henkilötietoja (esim. PeVL 101/2022 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 17/2019 vp, PeVL 17/2021 vp, PeVL 17/2016 vp). Valiokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan yleiseen tietoverkkoon sijoitettavan henkilörekisterin tietosivallistuksesta ei voida tehdä massahakuja, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisiä hakuja (esim. PeVL 2/2018 vp, PeVL 17/2018 vp, PeVL 17/2019 vp). Valiokunta on pitänyt tällaista rajausta eräissä tilanteissa edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisympäristössä (PeVL 32/2008 vp).

Perustuslakivaliokunta on korostanut (PeVL 82/2022 vp, kappale 10), että sanottu käytäntökin ilmentää sitä, että perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatusta asiakirjojen ja tallenteiden julkisuudesta ei seuraa velvollisuutta tietoverkossa julkaisemiseen. Valiokunta on silti pitänyt henkilötietojen julkaisemista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (esim. PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Valiokunta on pitänyt tällaisina hyväksyttävinä tavoitteina muun muassa kansalaisten tiedonsaannin ja oikeusturvan vahvistamista sosiaali- ja terveydenhuollossa (PeVL 32/2008 vp, s. 2/II) sekä julkisuusperiaatteen toteutumista kunnan toiminnassa (PeVL 63/2014 vp, s. 5/II). Rekisterien tarpeellisuutta ja laajuutta on kuitenkin valiokunnan mukaan harkittava tarkoin oikeasuhteisuusvaatimuksen valossa (PeVL 32/2008 vp). Valiokunta on, ottaen huomioon tietoverkkoon talletettujen tietojen laaja saatavuus ja leviäminen perinteisiin tiedoksi antamisen tapoihin verrattuna, pitänyt perusteltuna esimerkiksi säännöspäätöistä rajoitusta, jonka mukaan tietoverkossa julkaistavassa pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot (PeVL 63/2014 vp, s. 5/II).

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on kuvattu perustuslakivaliokunnan salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevaa lausuntokäytäntöä, vaikka julkaistavat tiedot eivät säännöskohtaisten perustelujen (s. 34–35) mukaan saisi sisältää salassa pidettäviä tietoja. Säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole huomioitu edellä mainittua perustuslakivaliokunnan tietojen luovuttamista yleisessä tietoverkossa koskevaa lausuntokäytäntöä. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa säätämisyjärjestysperusteluita on syytä vielä tarkistaa ja sisällyttää perusteluihin arvio ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla. Samalla tulee vielä varmistua siitä, että ehdotettava sääntely täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä yleisessä tietoverkossa julkaistavan tietopalvelun sääntelylle asetetut edellytykset, kiinnittäen huomiota esimerkiksi ehdotettuihin rajattuihin hakuihin ja säännöksessä mahdollistettuihin lukuisiin eri hakuperusteisiin. Säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 46) on nyt todettu, että sääntely ei mahdollistaisi massahakuja, mutta säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 34) on kuitenkin tuotu esiin, että yleisön ja asianosaisten tarve saada tietoa voi koskea joko yksittäistä hanketta tai yleisemmin tietyntyyppisiä hankkeita. Perustelujen mukaan hankkeen tai toiminnan laadulla tarkoitettaisiin esimerkiksi tietyn lain mukaista asian käsittelyä tai ratkaisutyyppiä, luvanvaraisuusperustetta, toimialaa tai hankkeen tyyppiä. Vaikuttaa siten siltä, että sääntelyllä mahdollistettaisiin varsin laajojen tietokokonaisuuksien hakeminen.

Esitysluonnoksessa ehdotettavan 85 a §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan tietopalvelussa olisi julkaistava direktiivilaitoksen yhteenvetotiedot 74 a §:ssä tarkoitetusta ympäristöjärjestelmästä. Säännöskohtaisten perustelujen (s. 33) mukaan yhteenvetotiedoilla tarkoitettaisiin uuden 74 a §:n 2 momentin mukaisia tietoja. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että ympäristötietojärjestelmän tietojen yhteenvedosta ehdotetaan säädettävän erikseen esitysluonnoksen 74 b §:ssä. Huomioiden, että tietopalvelussa ei tule julkaista salassa pidettäviä tietoja, on jatkovalmistelussa syytä tarkistaa ainakin 85 a §:n säännöskohtaisia perusteluita ja harkita myös ehdotettavan säännöksen sanamuodon täsmentämistä. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotettavassa 74 b §:ssä säädettävä velvollisuus julkaista yhteenveto ympäristöasioiden tietopalvelussa vaikuttaa tarpeettomalta, kun Lupa- ja valvontaviraston velvollisuudesta julkaista yhteenvedon tiedot ehdotetaan lisäksi sääntelyä 85 a §:ään. Ehdotettava 74 b § sisältää myös aineellisen viittauksen julkisuuslakiin, vaikka säännöskohtaisten perustelujen (s. 28) mukaan kyse olisi informatiivisesta viittauksesta. Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida ehdotetun viittauksen tarpeellisuutta (ks. viittaamisesta yleislakiin sekä aineellisista ja informatiivisista viittauksista Lainkirjoittajan opas jakso 12.2 ja siellä viitatut perustuslakivaliokunnan lausunnot). Jatkovalmistelussa on syytä myös tarkistaa esitysluonnoksen rinnakkais tekstien sisältö vastaamaan ehdotettua sääntelyä.

Jatkovalmistelussa olisi hyvä myös arvioida, onko lain systematiikan kannalta edelleen perusteltua sisällyttää tietosisällöltään muihinkin kuin lupa-asioihin laajennettavaksi ehdotettavaa ympäristöasioiden tietopalvelua ja uusi tilannetietopalvelua koskeva sääntely ympäristötietolain lupapäätöksiä koskevaan 8 lukuun.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden (s. 34) mukaan ehdotettavassa tilannetietopalvelussa julkaistavat tiedot voisivat koskea sekä Lupa- ja valvontaviraston että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita. Perustelujen mukaan tietopalvelun tarkoituksena on edistää ympäristötiedon saatavuutta ja jakaa ajantasaista tietoa ympäristöön vaikuttavasta toiminnasta sekä Lupa- ja valvontaviraston toimivaltaan kuuluvista vireillä olevista hankkeista. Tältä osin jää epäselväksi, olisiko kyse kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen asiakirjoista, jotka on tallennettu ympäristönsuojelulain 223 §:n nojalla ympäristönsuojelun tietojärjestelmään, eikä tämä käy ilmi myöskään ehdotetusta säännöksestä, joka koskee vain Lupa- ja valvontavirastoa.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Anu Polojärvi

Liitteet

-

Jakelu

YM Ympäristöministeriö

Tiedoksi

**VN/29126/2024-OM-24**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: