

**Yleisön osallistumisoikeus ympäristölliseen päätöksentekoon kansainvälisen oikeuden näkökulmasta ja vertaillen - fokuksena teollisten toimintojen ympäristölupamenettely**

Kirsi-Marja Fyhr

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Pro gradu-tutkielma

Ympäristöoikeus

Helmikuu 2016

## Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Yleisön osallistumisoikeus ympäristölliseen päätöksentekoon kansainvälisen oikeuden näkökulmasta ja vertaillen - fokuksena teollisten toimintojen ympäristölupamenettely

Tekijä: Kirsi-Marja Fyhr

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Ympäristöoikeus

Työn laji: Tutkielma x Laudaturtyö\_\_ Lisensiaatintyö

Sivumäärä: XXIII + 77 ja liite

Vuosi: Kevät 2016

### Tiivistelmä:

Tutkielmassa tarkastellaan yleisön osallistumisoikeutta ympäristölliseen päätöksentekoon kansainvälisen sääntelyn valossa. Keskeinen yleisön menettelyllisiä oikeuksia säätelevä kansainvälinen sopimus on vuonna 2001 voimaan tullut Århusin sopimus, joka pitää sisällään kolme elementtiä: oikeus ympäristötietoon, oikeus osallistua hallinnollisiin päätöksentekomenettelyihin sekä oikeus ympäristöllisiä päätöksiä koskevaan muutoksenhakuun ja vireillepanoon.

Tutkielmassa perehdytään lainopillista menetelmää käyttäen kansainvälisen sääntelyn asettaman yleisön menettelyllisten oikeuksien vähimmäistasoon ympäristöllisessä päätöksenteossa pääpiirteittäin. Pääasiallinen mielenkiinto tutkielmassa kohdistetaan kuitenkin oikeusvertailevaan tutkimukseen, jossa vertaillaan kansainvälisen oikeuden valossa yleisön osallistumisoikeuksia koskevaa sääntelyä erityisesti teollisten toimintojen ympäristölupamenettelyissä Suomessa, Ruotsissa ja Englannissa (tutkimusvaltiot). Tämän lisäksi tutkielmassa vertaillaan yleisön ympäristötiedon saatavuuden parantamiseksi käyttöönotettujen PRTR-rekistereiden toimintaa kansallisella tasolla tutkimusvaltioissa sekä eurooppalaisella tasolla.

Keskeisimpänä erona yleisön ympäristöllisen osallistumisoikeuden osalta tutkimusvaltioissa tuli esille muutoksenhakujärjestelmän kustannukset: muutoksenhakuoikeuden käyttäminen Suomessa ja Ruotsissa on edullista, kun taas Englannissa riski korkeista oikeudenkäyntikuluista asettaa tosiasiallisen esteen yleisön muutoksenhakuoikeuden käyttämiselle. Yleisön tiedonsaannin parantamiseksi PRTR-rekistereitä koskevaa sääntelyä suositellaan *de lege ferenda* kehitettäväksi siten, että rekistereistä olisi saatavissa toimialakohtaista vertailevaa päästötietoa nykyisen absoluuttisen päästömäärätiedon lisäksi.

Asiasanat: ympäristöoikeus, Århusin sopimus, ympäristöluvat, osallistuminen, muutoksenhaku, oikeusvertailu

Tutkimusmenetelmä(t): oikeusvertailu ja lainoppi

## Sisällysluettelo

<b>Lähdeluettelo .....</b>	<b>V</b>
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>1</b>
1.1 Kansainvälisen ympäristöoikeuden kehitys kohti yleisön menettelyllisiä oikeuksia.....	1
1.2 Tutkimuskysymys .....	4
1.3 Tutkimusmenetelmä.....	5
1.4 Aiheen rajaus ja tutkielman rakenne .....	7
<b>2 Yleisön osallistumisoikeutta ympäristölliseen päätöksentekoon koskeva kansainvälinen sääntely pääpiirteissään.....</b>	<b>9</b>
2.1 Kansainvälinen ympäristöoikeus: Århusin sopimus .....	9
2.1.1 Århusin sopimuksen tavoitteet ja keskeinen sisältö.....	9
2.1.2 Luonnehdintoja Århusin sopimuksesta.....	13
2.2 Eurooppaoikeuden taso .....	14
2.2.1 EU: n ympäristöllisten osallistumisoikeuksien sääntelyn taustaa.....	14
2.2.2 Yleisön ympäristölliset osallistumisoikeudet eurooppaoikeuden valossa .....	16
<b>3 Yleisön osallistumisoikeus ympäristölliseen päätöksentekoon oikeusvertailen .....</b>	<b>25</b>
3.1 Oikeusjärjestysten ryhmittely.....	25
3.1.1 Romaanis-germaaninen oikeusperhe ja pohjoismainen oikeus .....	26
3.1.2 Common law-oikeusperhe .....	28
3.2 Yleistä Århusin sopimuksen toimeenpanosta Suomessa, Ruotsissa ja Englannissa.....	30
3.3 Ympäristöä koskeva tiedonsaanti.....	31
3.3.1 Suomi .....	31
3.3.2 Ruotsi .....	35
3.3.3 Englanti .....	39
3.4 Osallistumisoikeus ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.....	43
3.4.1 Suomi .....	43
3.4.2 Ruotsi .....	46
3.4.3 Englanti .....	49
3.5 Muutoksenhakuoikeus.....	52
3.5.1 Suomi .....	52
3.5.2 Ruotsi .....	57
3.5.3 Englanti .....	61

3.6 PRTR-raportointi.....	66
3.6.1 Kansalliset raportointikäytännöt Suomessa, Ruotsissa ja Englannissa.....	66
3.6.2 Laitostason raportointi Suomessa, Ruotsissa ja Englannissa.....	68
<b>4. Kokoavia näkökohtia vertailusta ja suosituksia PRTR-raportoinnin kehittämiseksi.....</b>	<b>72</b>
4.1 Yhteenveto oikeusvertailusta .....	72
4.2 Suosituksia PRTR-raportoinnin kehittämiseksi .....	75

## Lähdeluettelo

### Kirjallisuus

*Andrusevych, A - Alge, T. - Konrad, C.:* Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee 2004 - 2011. 2. painos. RACSE, Lviv. 2011. (Andrusevych ym. 2011)

*Bell, Stuart - McGillivray, Donald - Pedersen, Ole W.:* Environmental Law, 8. painos. Oxford University Press. Oxford 2013. (Bell ym. 2013)

*Beyerlin, Ulrich - Marauhn, Thilo:* International Environmental Law. Hart Publishing Ltd. Oxford 2011. (Beyerlin ja Marauhn 2011)

*Carnwath, Justice (Lord):* Judicial protection of the environment: at home and abroad. Journal of Environmental Law, Volume 16, Issue 2, 2004. (Carnwath 2004)

*Darpö, Jan:* Environmental justice through environmental courts? Lessons learned from the Swedish experience, sivut 176 – 194 teoksessa Ebbesson, Jonas – Okowa, Pboebe (toim.): Environmental Law and Justice in Context. Cambridge University Press, 2009. (Darpö 2009)

*Darpö, Jan:* Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union. Saatavilla sähköisesti osoitteessa:

<http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf> (Darpö 2013)

*Darpö, Jan:* Access to Justice in Environmental Decision-making in Sweden. Standing for the public concerned, the scope of review on appeal and costs. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: [www.jandarpo.se/](http://www.jandarpo.se/)In English (Darpö 2015)

*David, René:* Nykyajan suuret oikeusjärjestelmät. Suomen Lakimiesliiton kustannus Oy. Helsinki 1982. (David 1982)

*Ebbesson, Jonas*: Comparative Introduction – Introduction comparative, sivut 1 – 47 teoksessa *Ebbesson, Jonas (toim.): Access to Justice in Environmental Matters in the EU. Accès à justice en matière d’environnement dans l’UE*. Kluwer. 2002 (Ebbesson 2002a)

*Ebbesson, Jonas*: European Community - Communauté européenne, sivut 49 – 100 teoksessa *Ebbesson, Jonas (toim.): Access to Justice in Environmental Matters in the EU. Accès à justice en matière d’environnement dans l’UE*. Kluwer. 2002 (Ebbesson 2002b)

*Ebbesson, Jonas*: Sweden - Suède, sivut 443 – 470 teoksessa *Ebbesson, Jonas (toim.): Access to Justice in Environmental Matters in the EU. Accès à justice en matière d’environnement dans l’UE*. Kluwer. 2002 (Ebbesson 2002c)

*Ensuring access to environmental justice in England and Wales*. Report of the Working Group on Access to Environmental Justice. 2008. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: [http://www.wwf.org.uk/filelibrary/pdf/justice\\_report\\_08.pdf](http://www.wwf.org.uk/filelibrary/pdf/justice_report_08.pdf) (Sullivan 2008)

*Hollo, Erkki*: Johdatus ympäristöoikeuteen. Talentum. Helsinki 2009. (Hollo 2009)

*Husa, Jaakko*: Johdatus oikeusvertailuun: Oikeusvertailun perusteet erityisesti julkisoikeutta silmällä pitäen. Kauppakaari Oyj Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1998. (Husa 1998)

*Husa, Jaakko*: Oikeusvertailu. Lakimiesliiton Kustannus. 2013. (Husa 2013)

*Husa, Jaakko - Nuotio, Kimmo - Pihlajamäki, Kimmo*: Nordic Law - Between Tradition and Dynamism, sivut 1-39 teoksessa *Husa, Jaakko - Nuotio, Kimmo - Pihlajamäki, Kimmo (toim.): Nordic Law - Between Tradition and Dynamism*. Intersentia. 2007 (Husa ym. 2007)

*Husa, Jaakko - Mutanen, Anu - Pohjolainen, Teuvo*: Kirjoitetaan juridiikkaa, Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Talentum. Helsinki 2010. (Husa ym. 2010)

*Hämäläinen, Juha-Pekka*, Lapin ELY-keskus, sähköpostitiedonanto 7.1.2016. (Hämäläinen 2016)

*Jans, Jan - Vedder, Hans*: European Environmental Law. 4. painos. Europa Law Publishing. Groningen 2012. (Jans ja Vedder 2012)

*Koivurova, Timo:* Johdatus kansainväliseen ympäristöoikeuteen. Tietosanoma Oy. Helsinki 2012. (Koivurova 2012)

*Krämer, Ludwig:* EC Environmental Law, 6. painos. Sweet & Maxwell. Lontoo 2007. (Krämer 2007)

*Kumpula, Anne:* Ympäristö oikeutena. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 252. Helsinki 2004. (Kumpula 2004a)

*Kumpula, Anne:* Århusin prosessi ja EU: n ympäristösääntelyn muutokset, sivut 117 – 145 teoksessa Viljanen, Pekka – Laukkanen, Sakari – Kulla, Heikki – Ervo, Laura (toim.): Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä. Juhlajulkaisu Antti Jokela 26.1.2005. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisut N:o 14. Turun yliopisto 2004. (Kumpula 2004b)

*Kumpula, Anne:* Ympäristönsuojelulaki, sivut 1323 - 1552 teoksessa Kuusiniemi, Kari - Ekroos, Ari - Kumpula, Anne - Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus, toinen painos. Sanoma Pro Oy. Helsinki 2013. (Kumpula 2013)

*Kumpula, Anne - Pirjatanniemi, Elina:* Rajaton osallistuminen ja ympäristökansalaisuus, sivut 119 – 141 teoksessa Saarnilehto, Ari (toim.): 2007 Maaliskuun 25 päivän rahasto 100 vuotta. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisut N:o 18. Turun yliopisto 2007. (Kumpula ja Pirjatanniemi 2007)

*Kuokkanen, Tuomas:* Århusin sopimus – uudenlaista ympäristösääntelyä, sivut 243 – 254 teoksessa Koivurova, Timo (toim.): Kansainvälistyvä oikeus Juhlakirja Professori Kari Hakapää. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Sarja C 41. Rovaniemi 2005. (Kuokkanen 2005)

*Kuokkanen, Tuomas:* Kansainvälisen ympäristöoikeuden kehitys vuosina 1980 - 2010. Ympäristöjuridiikka 2/2010, s. 26 - 36. 2010. (Kuokkanen 2010)

*Kuusiniemi, Kari:* Ympäristöoikeuden kansainväliset kytkennät, sivut 237 - 285 teoksessa Kuusiniemi, Kari - Ekroos, Ari - Kumpula, Anne - Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus, toinen painos. Sanoma Pro Oy. Helsinki 2013. (Kuusiniemi 2013)

*Macrory, Richard:* Regulation, Enforcement and Governance in Environmental Law, 2. painos. Hart Publishing Ltd. 2014 (Macrory 2014)

*Macrory, Richard ja Westaway, Ned:* Access to Environmental Justice, A United Kingdom Perspective, sivut 313 – 337 teoksessa Pallemmaerts, Marc (toim.): The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law. Europa Law Publishing. Groningen 2011. (Macrory ja Westaway 2011)

*Malin, Kimmo:* Valituslupajärjestelmän laajentamismahdollisuuksista ympäristöasioissa. Taustaselvitys Ympäristöministeriölle. 2015. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: [http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Tarastin\\_ryhma\\_19\\_ehdotusta\\_ymparistomen\(32942\)](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Tarastin_ryhma_19_ehdotusta_ymparistomen(32942)). (Malin 2015)

*Michanek, Gabriel - Zettenberg, Charlotta:* Den svenska miljörätten, 3. painos. Iustus Förlag. 2012. (Michanek ja Zettenberg 2012)

*Mäenpää, Olli:* Julkisuusperiaate. WSOYpro. Helsinki 2008. (Mäenpää 2008)

*Mäenpää, Olli:* Eurooppalainen hallinto-oikeus, 3. painos. Talentum Oy. Hämeenlinna 2011. (Mäenpää 2011)

*Nergelius, Joakim:* Constitutional law, sivut 39 - 65 teoksessa Bogdan, Michael (toim.): Swedish Legal System. Norstedts Juridik. Tukholma 2010 (Nergelius 2010)

*Niemi-Kiesiläinen, Johanna:* Comparing Finland and Sweden: The Structure of Legal Argument, sivut 89-108 teoksessa Husa, Jaakko - Nuotio, Kimmo - Pihlajamäki, Kimmo (toim.): Nordic Law - Between Tradition and Dynamism. Intersentia. 2007 (Niemi-Kiesiläinen 2007)

*Niemivuo, Matti:* Lain kirjain, Lakitekniikka ja lakikieli. Edita Prima Oy. Helsinki 2008 (Niemivuo 2008)

OIVA - Ympäristö- ja paikkatietopalvelu asiantuntijoille - palvelukuvaus osoitteessa <https://www.ymparisto.fi/scripts/oiva.asp>. Viitattu 16.12.2015.

*Partington, Martin:* Introduction to the English Legal System, 5. painos. 2010. (Partington 2010)

*Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti:* Hallintolainkäyttö. Talentum 2015. (Paso ym. 2015)

*Raitio, Juha:* Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat, 3. painos. Talentum. Helsinki 2013. (Raitio 2013)



*Royal Commission on Environmental Pollution: Second Report. Three Issues in Industrial Pollution.* Her Majesty's Stationery Office. Lontoo 1972. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100916111534/http://www.rcep.org.uk/reports/02-industrial/1972-02industrial.pdf>. (Royal Commission on Environmental Pollution 1972)

*Royal Commission on Environmental Pollution: Twenty-first Report. Setting Environmental Standards.* Lontoo 1998. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110322143804/http://www.rcep.org.uk/reports/21-standards/documents/standards-full.pdf>. (Royal Commission on Environmental Pollution 1998)

*Ruotsin PRTR-pöytäkirjan kansallinen toimeenpanoraportti.* 2014. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: [https://www2.unece.org/prtr-nir/index.php?option=com\\_prtr\\_survey&view=prtr\\_survey&Itemid=106](https://www2.unece.org/prtr-nir/index.php?option=com_prtr_survey&view=prtr_survey&Itemid=106) (Ruotsin PRTR-pöytäkirjan kansallinen toimeenpanoraportti 2014)

*Ruotsin Århusin sopimuksen kansallinen toimeenpanoraportti.* Implementation report submitted by Sweden. Aarhus Convention. Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. Saatavilla sähköisesti osoitteessa <http://apps.unece.org/ehlm/pp/nir/qwery.asp?LngIDg=EN> (Ruotsin Århusin sopimuksen kansallinen toimeenpanoraportti 2008)

*Slapper, Gary ja Kelly, David: The English Legal System,* 12. painos. Routledge. 2011. (Slapper ja Kelly 2011)

*SMED Rapport Nr 115: 2013: Implementation of the Swedish Pollutant Release and Transfer Register (PRTR).* 2013. SMED (Svenska MiljöEmissionsData). Saatavilla sähköisesti osoitteessa: <http://www.smed.se/wp-content/uploads/2013/04/Slutrapport3.pdf> (SMED 2013)

*Strömberg, Håkan – Lundell, Bengt: Allmän förvaltningsrätt,* 25. painos. Liber 2011. (Strömberg ja Lundell 2011)

*Suomen PRTR-pöytäkirjan kansallinen toimeenpanoraportti.* 2014. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: [https://www2.unece.org/prtr-nir/index.php?option=com\\_prtr\\_survey&view=prtr\\_survey&Itemid=106](https://www2.unece.org/prtr-nir/index.php?option=com_prtr_survey&view=prtr_survey&Itemid=106) (Suomen PRTR-pöytäkirjan kansallinen toimeenpanoraportti 2014)

*The Aarhus Convention An Implementation guide.* United Nations Economic Commission for Europe. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention). 2. painos. United Nations Publication 2014. (The Aarhus Convention An Implementation guide 2014)

*Vihervuori, Pekka:* Oikeus ympäristöön (PL 20§), sivut 753 - 782 teoksessa Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki - Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin - Tuori, Kaarlo - Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, toinen painos. Sanoma Pro Oy. Helsinki 2011. (Vihervuori 2011)

*Viljanen, Jukka – Heiskanen, Heta – Raskulla, Siina – Koivurova, Timo ja Heinämäki, Leena:* Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti. Tampere 2014. (Viljanen ym. 2014)

*Yhdistyneen kuningaskunnan PRTR-pöytäkirjan kansallinen toimeenpanoraportti.* 2014. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: [https://www2.unece.org/prtr-nir/index.php?option=com\\_prtr\\_survey&view=prtr\\_survey&Itemid=106](https://www2.unece.org/prtr-nir/index.php?option=com_prtr_survey&view=prtr_survey&Itemid=106) (Yhdistyneen kuningaskunnan PRTR-pöytäkirjan kansallinen toimeenpanoraportti 2014)

*Yhdistyneen kuningaskunnan Århusin sopimuksen kansallinen toimeenpanoraportti.* Implementation report submitted by United Kingdom. Aarhus Convention. Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. Saatavilla sähköisesti osoitteessa <http://apps.unece.org/ehlm/pp/nir/qwery.asp?LngIDg=EN> (Yhdistyneen kuningaskunnan Århusin sopimuksen kansallinen toimeenpanoraportti 2008)

Kansalliset säädökset, esityöt ja muu virallisaineisto

Hallintolainkäyttölaki	Hallintolainkäyttölaki 586/1996
Hallintolaki	Hallintolaki 434/2003
Julkisuuslaki	Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999
Perustuslaki	Suomen perustuslaki 731/1999
Vanha vesilaki	Vesilaki 264/1961
Vanha ympäristönsuojelulaki	Ympäristönsuojelulaki 86/2000
Ympäristölupamenettelylaki	Ympäristölupamenettelylaki 735/1991
YSL	Ympäristönsuojelulaki 527/2014
Julkisuusasetus	Asetus viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 1030/1999
Ympäristönsuojeluasetus	Valtioneuvoston asetus ympäristönsuojelusta 713/2014

- HE 30/1998 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi
- HE 165/2003 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergiain lain muuttamisesta.
- HE 214/2013 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Ruotsalaiset säädökset, esityöt ja muu virallisaineisto

FL	Förvaltningslag SFS 1986:223
FMV	Förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd SFS 1998:899
LM	Lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ SFS 2005:181
MB	Miljöbalk SFS 1998:808
MPF	Miljöprövningsförordning SFS 2013:251
MSA	Förordning om miljöstraffavgifter SFS 2012:259
OS	Offentlighets- och sekretesslagen SFS 2009:400
RF	Regeringsform SFS1974:152
SC	Successionsordning SFS 1810:926
TF	Tryckfrihetsförordning SFS 1949:105
YGL	Yttrandefrihetsgrundlag SFS 1991:1469
NFM	Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport NFS 2006:9
NRM	Naturvårdsverkets allmänna råd om miljöbedömningar av planer och program [till 6 kap. miljöbalken samt förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar] NFS 2009:1
Ds 2004:29	Ds 2004:29 Århuskonventionen
Prop 2004/05:65	Regeringens proposition 2004/05:65 Århuskonventionen

- Naturvårdsverket* Vägledning om Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport. 2015.  
(Naturvårdsverket 2015)
- Regeringskansliet* Promemoria: Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser. Remiss/Miljödepartementet 2012-08-17. Saatavilla sähköisesti osoitteessa:  
<http://www.regeringen.se/rapporter/2012/08/effektivare-identifiering-beskrivning-och-bedomning-av-miljokonsekvenser/Regeringskansliet>  
2012 (Regeringskansliet 2012)
- Regeringskansliet* Offentlighetsprincipen och sekretess, Information om lagstiftningen. 2013. Saatavilla sähköisesti osoitteessa:  
<http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2013/01/offentlighetsprincipen-och-sekretess/> (Regeringskansliet 2013)

Englantilaiset säädökset ja muu virallisaineisto

CPA	Control of Pollution Act (SI 1974/33)
CPR	Civil Procedure Rules (SI 2013/262)
EAC	Environment Act 1995 (SI 1995/25)
EIR	Environmental Information Regulations 2004 (SI 2004/3391)
EP	Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2010 (SI 2010/675)
FOI	Freedom of information act 2000 (SI 2000/36)
PP	The Pollution Prevention and Control Act (Public Participation) (England and Wales) Regulations 2005 (SI 2005/1448)
TCP	Town and Country Planning Act 1990 (SI 1990/8)

*Department for Environment, Food & Rural Affairs (Defra)*

Environmental Permitting Guidance, Core guidance, For the Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2010. 2013. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: <https://www.gov.uk/government/publications/environmental-permitting-guidance-core-guidance--2>. (Defra 2013a)

*Department for Environment, Food & Rural Affairs (Defra)*

Industrial Emissions Directive EPR Guidance on Part A Installations. 2013. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: <https://www.gov.uk/government/publications/environmental-permitting-regulations-guidance-on-part-a-installations>. (Defra 2013b)

*Environmental Agency* Environmental Permitting Regulations (England and Wales) 2010, Working together: your role in our environmental permitting, our public participation statement. 2010. Saatavilla sähköisesti osoitteessa:

<https://www.gov.uk/government/publications/environmental-permitting-public-participation-statement> (EA 2014a)

*Environmental Agency* Pollution inventory reporting - general guidance notes, Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2010, Regulation 60(1). Saatavilla sähköisesti osoitteessa:  
<https://www.gov.uk/government/publications/pollution-inventory-reporting-guidance-notes> (EA 2014b)

*Information Commissioner's Office*

Internal reviews under the EIR. Information Commissioner's Office. 2013. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: [https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1613/internal\\_reviews\\_under\\_the\\_eir.pdf](https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1613/internal_reviews_under_the_eir.pdf) (ICO 2013)

*Information Commissioner's Office*

Guide to the Environmental Information Regulations. <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-the-environmental-information-regulations/what-are-the-eir/>. Viitattu 8.12.2015.



## Euroopan unionin säädökset, direktiiviehdotukset ja muu virallisaineisto

### Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT)

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326/47, 26.10.2012

### Direktiivi ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta

Neuvoston direktiivi ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta, 7.6.1990, 90/313/ETY, EUVL L 158/56, 23.6.1990

### Ilmanlaatudirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ilmanlaadusta ja sen parantamisesta, 21.5.2008, 2008/50/EY, EUVL L 152/1, 11.6.2008

### IPPC-direktiivi

Neuvoston direktiivi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi, 24.9.1996, 96/61/EY, EUVL L 257/26, 10.10.1996

### Jätepuitedirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta, 19.11.2008, 2008/98/EY, EUVL L 213/3, 22.11.2008

### Nitraattipäästädirektiivi

Neuvoston direktiivi vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta, 12.12.1991, 1991/676/ETY, EUVL L 375/1, 31.12.1991

### Osallistumisdirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta, 26.5.2003, 2003/35/EY, EUVL L 156/17, 25.6.2003

### Pakkausjätedirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi pakkauksista ja pakkausjätteistä, 20.12.1994, 1994/62/EY, EUVL L 365/10, 31.12.1994

Päästökauppadirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta, 13.10.2003, 2003/87/EY, EUVL L 275/32, 25.10.2003
SEA-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista, 27.6.2001, 2001/42/EY, EUVL L 197/30, 21.7.2001
Teollisuuspäästödirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi teollisuuden päästöistä, 24.11.2010, 2010/75/EU, EUVL L 334/17, 17.12.2010
Ympäristövastuudirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta, 21.4.2004, 2004/35/EY, EUVL L 143/56, 30.4.2004
Ympäristötietodirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta, 28.1.2003, 2003/4/EY, EUVL L 41/26, 14.2.2003
YVA-direktiivi	Neuvoston direktiivi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista, 27.6.1985, 85/337/ETY, EUVL L 175/40, 5.7.1985
E-PRTR-asetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevan eurooppalaisen rekisterin perustamisesta ja neuvoston direktiivien 91/689/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta, 18.1.2006, 2006/166/EY, EUVL L 33/1, 4.2.2006
Århusin asetus	Asetus tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltumisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin, 6.9.2006, 2006/1367/EY, EUVL L 264/13, 25.9.2006

Direktiiviehdotus	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, 24.10.2003, KOM(2003) 624
Komission julistus	Komission julistus sen aikomuksesta antaa direktiiviehdotus joka koskee Århusin yleissopimuksen täytäntöönpanoa ympäristöasioissa muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta, EUVL L 156/25, 25.6.2003
Komission päätös Euroopan epäpuhtausrekisteristä	Komission päätös Euroopan epäpuhtauspääätösrekisterin (EPER) laatimisesta ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetun neuvoston direktiivin 96/61/EY 15 artiklan mukaisesti (IPPC), 17.7.2000, 2000/479/EY, EUVL L 192/36, 28.7.2000
Komission raportti	Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle edistymisestä epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevan eurooppalaisen rekisterin (E-PRTR) perustamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 166/2006 täytäntöönpanossa, 5.3.2013, KOM(2013) 111
Komission vuosikertomus	Komission 31. vuosikertomus Euroopan unionin oikeuden soveltamisen valvonnasta (2013), 1.10.2014, KOM(2014) 612
Tiedonanto	Vanhentuneiden komission ehdotusten peruuttaminen koskien asiakirjaa KOM(2003) 624, 2014/C 153/03, EUVL 2014/C153/3, 21.5.2014

## Kansainväliset sopimukset

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus (EIS)

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi.  
SopS 18 - 19 /1990

Ilmastonmuutosta koskeva puitesopimus

Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimus.  
SopS 61/1994

Pohjoismainen ympäristönsuojelusopimus

Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välinen  
ympäristönsuojelusopimus. SopS 74 - 75/1976

PRTR-pöytäkirja

Pöytäkirja epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevista rekistereistä.  
SopS 58/2009

Wienin yleissopimus

Otsonikerroksen suojelua koskeva Wienin yleissopimus. SopS  
51/1988

Århusin sopimus

Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta  
päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta  
ympäristöasioissa. SopS 122/2004

Kansalliset tuomioistuinratkaisut

KHO:1990-A-52

KHO:2014:58

Ruotsalaiset tuomioistuinratkaisut

MÖD 2003:98

MÖD 2003:99

MÖD 2015:17

Englantilaiset tuomioistuinratkaisut

[2004] EWHC 736 (Admin) R (Edwards and another) v Environment Agency and others

[2015] UKUT 52 (AAC) Fish Legal v IC & Ors

Århusin sopimuksen valvontakomitean ratkaisut

ACCC/C/2008/23 Mr Morgan, Mrs Baker of Keynsham (24.9.2010)

ACCC/C/2008/27 Cultra Resident's Association (24.9.2010)

ACCC/C/2008/33 James Thornton (Client Earth), Simon Brockington (MCS), Rober Latimer (24.9.2010)

*Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut*

- Asia C-263/08                      Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd 15.10.2009, kok. 2009 I-09967
- Asia C-524/09                      Ville de Lyon v. Caisse des dépôts et consignations 22.12.2010, kok. s. I-14172
- Asia C-530/11                      Komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, 13.2.2014, kok. 2014 -00000
- Asia C-279/12                      F. Legal ja E. Shirley v. Information Commissioner, United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd ja Southern Water Services 19.12.2013, kok. 2013 -0000

*Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut*

Guerra ym. v. Italia (19.2.1998), Reports 1998-I

## Lyhenteet

Defra	Department for Environment, Food & Rural Affairs
E-PRTR	European Pollutant Release and Transfer Register
EA	Environment Agency
EEA	European Environment Agency
EIS	Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus
ICO	Information Commissioner's Office
PCO	Protective Costs Order
PIEDC	Pollution Inventory Electronic Data Capture
PRTR	Pollutant Release and Transfer Register
RCEP	Royal Commission on Environmental Pollution
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SMP	Svenska Miljörapporterings Portalen
Tyvi	Tietovirrat yritysten ja viranomaisten välillä
YK	Yhdistyneet kansakunnat

# 1 Johdanto

## 1.1 Kansainvälisen ympäristöoikeuden kehitys kohti yleisön menettelyllisiä oikeuksia

Ihmisen toiminnasta aiheutuvat ympäristölle haitalliset päästöt leviävät ilmakehässä, vesistöissä ja maaperässä luonnonlakien mukaan kunnioittamatta valtioiden rajoja: yhden valtion puolella syntyneet saasteet aiheuttavat kaukokulkeutumisen tuloksena haittaa toisessa valtiossa – tästä ilmöstä johtuen on syntynyt tarve luoda kansainvälisoikeudellisia sääntöjä ympäristön pilaantumisen hallitsemiseksi.

Kansainvälisen ympäristöoikeuden kehityksessä on erotettavissa erilaisia kehitysvaiheita. 1900-luvun alkupuolelta alkaneena ensimmäisenä kehitysvaiheena voidaan pitää rajat ylittävän pilaantumisen sääntelyä, jolle oli tyypillistä se, että aiemmin vallalla ollut ajattelutapa valtion yksinoikeudesta päättää luonnonvarojensa käytöstä hylättiin. Tilalle tuli kansainvälisen tapaoikeuden *sic tuo utere-periaate*<sup>1</sup>, jolla pidättäytyttiin alueen haitallisesta käytöstä. Toinen kehitysvaihe ajoittuu 1960 – 1970-luvuille ja se on nimetty jaettujen luonnonvarojen vaiheeksi. Tälle vaiheelle oli tyypillistä valtioiden pyrkimys alueelliseen yhteistyöhön tavoitteenaan yhteisten ekosysteemien suojeleminen. 1980-luvulta alkaneessa kolmannessa kehitysvaiheessa huomio kiinnittyi ihmiskunnan yhteisiin huolenaiheisiin: kansainvälisen ympäristöoikeuden tavoitteena on turvata globaalisti koko ihmiskunnan hyvinvointi ja hallita maailmanlaajuisia pilaantumisongelmia.<sup>2</sup> Kuokkanen pitääkin 1980-luvun alkupuolta kansainvälisen ympäristöoikeuden taitekohtana, jonka jälkeisestä ajankohdasta alkaen solmittujen globaalien regiimien<sup>3</sup> tavoitteena on ollut hallita monimutkaisia ekologisia prosesseja. Näihin regiimeihin sisältyvät kohtuullisuuden ja tasapuolisuuden periaatteet toimivat osin lähtökohtina tunnetulle kestävän kehityksen opille, joka hyväksyttiin vuonna 1992 Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ympäristö- ja kehityskonferenssissa Rio de Janeirossa globaaliksi lähestymistavaksi. Kestävän kehityksen periaate on omaksuttu laajasti eri kansainvälisissä ja kansallisissa yhteyksissä jopa siinä määrin, että se on vaikuttanut länsimaisten oikeusjärjestysten kehityskulkuun.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Periaate kumpuaa roomalaisesta oikeudesta ja sen sisältönä on ajatus käyttää omaisuutta niin, ettei käyttö aiheuta haittaa naapurustolle.

<sup>2</sup> Kuusiniemi 2013, s. 240 - 241

<sup>3</sup> Tällaisia globaaleja ympäristöoikeudellisia regiimejä ovat muiden ohella otsonikerroksen suojelema koskeva Wienin yleissopimus vuodelta 1985 (SopS 51/1988) ja ilmastonmuutosta koskeva YK:n puitesopimus vuodelta 1991 (SopS 61/1994).

<sup>4</sup> Kuokkanen 2010, s. 27 - 28 ja Vihervuori 2011, s. 753



Yleinen kansainvälistyminen, globalisaatio, on vaikuttanut myös kansainvälisen ympäristöoikeuden kehitykseen siten, että perinteinen käsitys valtioista oikeuden toimijoina on suhteellistunut. Kansainvälisessä yhteisössä tapahtuneet rakenteelliset muutokset, erityisesti kansainvälisten järjestöjen aseman vahvistuminen on vauhdittanut valtioiden aseman muutosta. Keskeisinä toimijoina Euroopan unioni (EU) ja YK käyttävät huomattavaa toimivaltaa ympäristönsuojelun alueella. Niin ikään ei-valtiollisten kansalaisjärjestöjen asema on vahvistunut sekä kansainvälisten ympäristösopimusten sisällön määrittelyssä että sopimusten täytäntöönpanon valvojina. Ympäristökansalaisuus, myös valtioiden rajojen ylittävien ympäristövaikutusten osalta, on voimakkaasti nostanut päätään viimeisten vuosikymmenten aikana vaikuttaen osaltaan valtioiden aseman suhteellistumiseen kansainvälisen ympäristöoikeuden toimijoina.<sup>5</sup>

Kansainvälisessä ympäristöoikeudessa toimijuus on siten laajempaa kuin muilla kansainvälisen oikeuden aloilla. *Koivurovan* näkemyksen mukaan tähän on kaksi pääasiallista syytä. Ensiksikin ympäristön saastumisen ehkäiseminen on eri toimijoiden yhteinen intressi. Laaja toimijuus ilmenee esimerkiksi YK:n konferensseissa siten, että mm. tarkkailijavaltiot, alkuperäiskansat ja paikallishallinnot esiintyvät omina toimijaryhminään. Tämän lisäksi erilaiset ryhmät, kuten tarkkailijavaltiot ja kansalaisjärjestöt, osallistuvat kansainvälisiin ympäristösopimuksiin. Toiseksi ympäristönsuojelu nähdään aiempaa voimakkaammin myös ihmisoikeusasiaana: ympäristöasioihin liittyvän demokratian edistämisen katsotaan alkaneen vuonna 1992 YK:n Rion ympäristö- ja kehityskonferenssissa hyväksytyin Rion julistuksen 10 periaatteen täytäntöönpanona. Rion julistuksen 10 periaatteessa valtiot sitoutuivat poliittisesti edistämään kansalaisten tiedonsaantimahdollisuuksia ympäristöasioista, samoin kuin kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristölliseen päätöksentekoon.<sup>6</sup>

Yleisenä ympäristöoikeudellisen sääntelyn kehityspiirteenä viimeisten vuosikymmenten aikana niin kansainvälisellä, eurooppaoikeudellisella kuin kansallisellakin tasolla pidetään myös sääntelyn proseduralisoitumista eli menettelyllistymistä. Tällä tarkoitetaan aineellisen sääntelyn täydentämistä, ja jopa osittain korvaamista päätöksentekoa ja päätöksentekoon osallistumista koskevalla sääntelyllä. Osallistumismahdollisuuksia koskevan sääntelyn tavoitteena on etupäässä turvata sekä yksityisten, asianosaisasemaan liittyvien intressien että yleisiin ympäristöetuihin liittyvien intressien välittyminen ympäristöä koskevaan

---

<sup>5</sup> Kumpula ja Pirjatanniemi 2007, s. 124 - 126

<sup>6</sup> Koivurova 2012, s. 106 - 107

päätöksentekoon. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisella pyritään näin toisaalta vahvistamaan ympäristöllisen päätöksenteon legitimitettä lisäämällä kansalaisten yleistä ympäristötietoisuutta ja vastuuta elinympäristöstään, toisaalta parantamaan ympäristöllisten päätösten aineellista laatua yleisön antaessa päätöksentekoon omaa paikallista asiantuntemustaan.<sup>7</sup>

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamisella on kytkentä näin myös ympäristöllisen demokratian ja kansalaisten perusoikeuksien vahvistamiseen. Kestävän kehityksen opille rakentuva, kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseen tähtäävä kansainvälinen kehityskulku on vaikuttanut myös eri maiden perustuslakeihin erityisinä ympäristöä koskevinä säännöksiin. Jonkintasoinen ympäristöllinen oikeus on vahvistettu noin sadan valtion perustuslaissa, vaikkakin säännösten sisältö vaihtelee erityisesti sen suhteen, miten suoraan ympäristöön liittyviä oikeuksia niissä turvataan kansalaisille. *Vihervuoren* mukaan subjektiivinen ympäristöperusoikeusnäkökulma välittyi sanamuodon mukaan selvimmin Norjan, Espanjan ja Portugalin valtiosäännöistä.<sup>8</sup>

Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen<sup>9</sup> (EIS) soveltamiskäytännössä on esiintynyt ympäristökysymyksiin liittyviä oikeustapauksia, vaikkakaan sopimuksen määräykset eivät sellaisenaan sisällä nimenomaan ympäristöä koskevia oikeuksia. Ympäristöä koskevat ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ovat useissa tapauksissa liittyneet EIS 8 artiklaan, jonka mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjevaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.<sup>10,11</sup>

Vuonna 1974 solmittu, syrjimättömyysperiaatteelle perustuva Pohjoismainen ympäristönsuojelusopimus<sup>12</sup> oli ensimmäinen merkittävä kansalaisten osallistumisoikeuksia säätelevä alueellinen ympäristösopimus, jolla avattiin ympäristöllinen päätöksenteko myös

---

<sup>7</sup> Kumpula ja Pirjatanniemi 2007, s. 126 - 127

<sup>8</sup> Vihervuori 2011, s. 753 - 754 ja Kumpula ja Pirjatanniemi 2007, s. 127 - 128

<sup>9</sup> SopS 18 - 19/1990

<sup>10</sup> Kumpula 2004a, s. 147 - 151

<sup>11</sup> EIT totesi esimerkiksi vuonna 1998 tapauksessa *Guerra ym. v. Italia* (19.2.1998), että ympäristön vakava pilaantuminen voi rikkoa EIS 8 artiklan mukaista perhe-elämän suojaa, mikäli valtio ei ole varmistanut, että ympäristön tilasta annetaan yleisölle asianmukaista tietoa. Tapauksessa viranomaiset eivät olleet antaneet valittajille tietoa, jotta he olisivat voineet arvioida millaiselle riskille he laitoksen lähistöllä asuessaan altistuivat. Valittajat asuivat kilometrin päässä korkean riskin laitokseksi luokitellusta lannoitteita valmistavasta tehtaasta.

<sup>12</sup> SopS 74 - 75/1976. Norjan, Ruotsin, Tanskan ja Suomen välillä solmitulla ympäristönsuojelusopimuksella vahvistettiin mahdollisuus osallistua päätöksentekomenettelyyn sekä mahdollisuus nostaa kanne tuomioistuimessa tai saada asia käsiteltäväksi hallintoviranomaisessa niille, jotka joutuvat tai saattavat joutua kärsimään toisessa sopimusvaltiossa tapahtuvasta ympäristöllisesti haitallisesta toiminnasta. Pohjoismainen ympäristönsuojelusopimus mahdollistaa siten osallistumisen hallinnollisiin lupamenettelyihin ja muutoksenhakuun sekä toisaalta vahingonkorvauskanteen nostamisen. Sopimus ei kuitenkaan sisällä tarkkoja osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja koskevia säännöksiä. Kumpula ja Pirjatanniemi 2007, s. 129 - 130

naapurivaltioiden kansalaisille. Rajat ylittävien hankkeiden osalta lähde- ja kohdevaltion kansalaiset ovat samassa asemassa. Vaikka sopimus koskee kiinteitä haittalähteitä, oli se aikanaan merkittävä avaus ympäristöllisen osallistumisoikeuden laajentamiselle vieraan valtion kansalaisille eli valtioiden rajoista riippumattomalle osallistumiselle.<sup>13</sup> Tunnetuimpana ja soveltamisalaltaan laajana yleisön osallistumisoikeuksia koskevana kansainvälisenä ympäristösopimuksena pidetään Århusin sopimusta (Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, Århus 25.6.1998, SopS 122/2004), joka kattaa oikeuden saada ympäristötietoa, ennakkolliset osallistumisoikeudet hankkeiden ja suunnitelmien lupamenettelyihin sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden.

## 1.2 Tutkimuskysymys

Tutkielmassa tutkitaan kansainvälisen ympäristöoikeuden valossa, millaiset vähimmäistakeet kansainvälinen sääntely turvaa yleisön osallistumisoikeudelle ympäristölliseen päätöksentekoon. Tässä tarkoituksessa perehdytään niin Århusin sopimuksen kuin vastaavan eurooppaoikeudellisen sääntelyn pääpiirteisiin erityisesti siitä näkökulmasta, mikä on kansainvälisellä tasolla turvattu yleisön menettelyllisten oikeuksien vähimmäistaso.

Tutkielman pääasiallinen tutkimuskysymys kohdistuu siihen, mikä on yleisön osallistumisoikeuden sisältö tutkielmaan valituissa valtioissa: Suomessa, Ruotsissa ja Englannissa? Tutkimuksen kohdevaltioiksi haluttiin ottaa eurooppalaisia, eri oikeusperheitä edustavia valtioita, millä perusteella kohdevaltioiksi valittiin pohjoismaista oikeusperhettä edustavat Suomi ja Ruotsi sekä common law-perinnettä edustava Englanti. Tutkielmassa tutkitaan sitä, millainen sääntelyperinne tutkimusvaltioissa on yleisön ympäristöllisten menettelyllisten oikeuksien osalta ja vastaako osallistumisoikeutta koskeva sääntely kansainvälisen oikeuden asettamaa tasoa? Onko sääntelyssä tutkimusvaltioissa kansallisella tasolla tyydytty kansainvälisen oikeuden asettamaan vähimmäistasoon vai onko sääntelyssä haluttu turvata tätä laajemmat yleisön osallistumismahdollisuudet? Onko valtioilla kenties esiintynyt ongelmia kansainvälisen yleisön osallistumisoikeutta koskevan sääntelyn toimeenpanossa?

Toinen tutkielman pääasiallisista tutkimuskysymyksistä kohdentuu siihen, vaihteleeko yleisön osallistumisoikeuden sisältö tutkielmaan valituissa valtioissa? Suomen, Ruotsin ja

---

<sup>13</sup> Kumpula ja Pirjatanniemi 2007, s. 129 - 130

Englannin yleisön osallistumisoikeutta koskevaa sääntelyä verrataan tässä tarkoituksessa toisiinsa ja mahdollisia eroja arvioidaan ja erojen syitä pyritään selittämään. Tietotason syventämiseksi yhdellä osa-alueella tarkastellaan lähemmin yleisön tiedonsaantioikeutta tukevia erityissovelluksia, PRTR-rekistereitä, kansallisella ja EU-tasolla. Onko Suomessa, Ruotsissa ja Englannissa otettu käyttöön kansalliset PRTR-rekisterit? Millaisia ovat kansalliset raportointikäytännöt sekä kansallisiin että EU-tason PRTR-rekistereihin? Vastaavatko PRTR-rekistereiden ominaisuudet niille kansainvälisessä sääntelyssä asetettuja tavoitteita?

### 1.3 Tutkimusmenetelmä

Oikeudenala, johon tutkielma kuuluu, on ympäristöoikeus. Tutkielmassa sovelletaan kahta eri tutkimusmenetelmää. Tutkielman ensimmäisessä osassa, jossa tarkastelun kohteena on yleisön menettelyllisten oikeuksien sääntely Århusin sopimuksen ja eurooppaoikeuden valossa, käytetään tutkimusmenetelmänä lainopillista eli oikeusdogmaattista menetelmää. Lainoppi on luonteeltaan oikeusjärjestelmään kuuluvien sääntöjen tutkimista, erityisesti merkityksen antamista sääntöjen sisällölle eli sääntöjen tulkintaa. Lainoppi rakentuu voimassa oleville oikeuslähteille ja sen funktiona on tutkia, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö käsiteltävänä olevassa tutkimuskysymyksessä.<sup>14</sup> Tutkielman ensimmäisessä osassa tutkitaan näin lainopillista menetelmää käyttäen voimassa olevan, yleisön ympäristöllisiä menettelyllisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen sääntelyn sisältöä pääpiirteissään.

Tutkielman painopiste on sen toisessa osassa, jossa esitetään yleisön ympäristölliseen päätöksentekoon liittyviä menettelyllisiä oikeuksia koskevaa sääntelyä kansainvälisen oikeuden valossa Suomessa, Ruotsissa ja Englannissa. Tämän lisäksi sääntelyä näissä tutkielmaan valituissa valtioissa vertaillaan keskenään. Tällöin tutkimusmenetelmänä käytetään oikeusvertailua. Oikeusvertailu on oikeustieteellinen tutkimusmenetelmä, jonka puitteissa tarkastellaan vähintään kahden valtion oikeusjärjestelmiin kuuluvia oikeussääntöjä ja oikeudellisia ilmiöitä suhteessa toisiinsa. Oikeusvertailuvan tutkimuksen perimmäisenä tarkoituksena on useamman kuin yhden oikeusjärjestelmän tai niiden tiettyjen osien vertaileminen keskenään. Vertailevan tutkimuksen tavoitteena ei ole tehdä mekaanista selvitystä eri oikeusjärjestysten ominaisuuksista ja luetteloida näitä ominaisuuksia

---

<sup>14</sup> Husa ym. 2010, s. 20

peräjälkeen, vaan tuottaa tietoa vertailuun valittujen oikeusjärjestelmien yhtäläisyyksistä ja eroista.<sup>15</sup>

Oikeusvertailevaan tutkimukseen sisältyy kuitenkin myös tutkimukseen valittujen oikeusjärjestelmien tai niiden määrättyjen osien esittelyä. *Husa* käyttää oikeusvertailuun liittyen vieraan oikeuden kuvaamisesta oman maan oikeusyhteisölle termiä *Auslandsrechtskunde*. Oikeusvertailun tavoitteena ei ole siten pysähtyä *Auslandsrechtskunden* tasolle, vaan edetä tästä eteenpäin siten, että tutkimuksessa analysoidaan esiin tulleita seikkoja siitä näkökulmasta, mitä yhtäläisyyksiä ja eroja tutkittavien oikeusjärjestelmien välillä on ilmennyt. Vaativammassa oikeusvertailevassa tutkimuksessa pyritään löytämään syitä löydettyihin eroihin ja yhtäläisyyksiin – tällöin pyritään ymmärtämään ja selittämään oikeutta erilaisissa konteksteissa. Selittävät tekijät voivat liittyä esimerkiksi kulttuurisiin, taloudellisiin ja historiallisiin tekijöihin.<sup>16</sup>

Oikeusvertailevan tutkimuksen tärkeä kysymys koskee mittaria, jota käyttäen tutkimus tehdään. Kyse on toisin sanoen siitä, että eri oikeusjärjestyksissä verrataan samaa asiaa, yhteistä piirrettä. Oikeusvertailun teoriassa käytetään yhteisestä piirteestä nimitystä *tertium comparationis*. Tutkimuksen onnistumisen kannalta on keskeistä valita toimiva mittari, johon tutkimus perustetaan. Lisäksi tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen valinta on tärkeää: millä teoreettis-metodologisella menetelmällä tutkimus tehdään. Yleisimpiä teoreettis-metodologisia näkökulmia ovat funktionaalinen ja rakenteellinen oikeusvertailu, minkä lisäksi harjoitetaan systeemivertailua ja kriittistä oikeusvertailua. Funktionaalisessa oikeusvertailussa tutkitaan sitä, miten sama oikeudellinen ongelma on ratkaistu eri oikeusjärjestelmissä, kun taas rakenteellisessa oikeusvertailussa eri oikeusjärjestelmistä etsitään samankaltaisia rakenteellisia elementtejä.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Husa ym. 2010, s. 23 ja Husa 2013, s. 185

<sup>16</sup> Husa 2013, s. 185 - 195

<sup>17</sup> *ibid*, s. 144 - 160

## 1.4 Aiheen rajaus ja tutkielman rakenne

Tutkielmaan sisältyy neljä päälukua. Näistä ensimmäinen, luku 1 sisältää johdannon tutkielman aihepiiriin, tutkimuskysymysten asetteluun, tutkimusmenetelmien valinnan ja aiheen rajauksen. Tutkielman varsinainen ensimmäinen osuus, lainopillinen osuus, sisältyy lukuun 2. Siinä esitetään keskeisen yleisön menettelyllisiä oikeuksia säätelevän kansainvälisen sopimuksen, Århusin sopimuksen sisältöä pääpiirteissään. Luvussa 2 esitetään myös vastaavaa eurooppaoikeudellista sääntelyä. Tarkastelun näkökulma rajataan päätöksentekoon osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta suurten teollisten toimintojen ympäristölupamenettelyyn – tällöin tarkastellaan, millaisia osallistumiskeinoja kansainvälinen sääntely takaa yleisölle näiden toimintojen ympäristölupamenettelyissä ja millaista sääntelyä yleisön muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta sisältyy kansainväliseen oikeuteen.<sup>18</sup> Yleisön tiedonsaantioikeudessa keskitytään viranomaisten passiiviseen tiedonantovelvollisuuteen sekä siihen, millaista kansainvälistä sääntelyä on annettu yleisön tiedonsaannin parantamiseksi luotujen erityissovellusten, epäpuhtauksien päästö- ja siirtorekistereiden (PRTR-rekisterit), osalta.

Tutkielman oikeusvertaileva osuus sisältyy lukuihin 3 ja 4. Luvun 3 alussa on esitetty katsaus tutkielmaan valittujen valtioiden oikeusjärjestysten tyypillisistä piirteistä eli siitä, miten kansallisia oikeusjärjestyksiä ryhmitellään ja tyyppiluokitellaan oikeusvertailun apukäsitteen, oikeusperheluokituksen, avulla. Tämän tarkoituksena on auttaa lukijaa ymmärtämään varsinaisessa oikeusvertailevassa osiossa esiin tulevia asioita. Luvun 3 pääosa sisältää tarkastelun luvussa 2 mainituin rajauksin yleisön osallistumisoikeuksia koskevasta sääntelystä kolmessa tutkielmaan valitussa valtiossa: Suomessa, Ruotsissa ja Englannissa.<sup>19</sup> Vertailun mittariksi, *tertium comparations*, on valittu se, miten yleisön ympäristölliset osallistumisoikeudet tiedonsaannin osalta yleisesti ja osallistumisoikeuksien sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta erityisesti suurten teollisten toimintojen ympäristölupamenettelyä koskien on järjestetty näissä kolmessa valtiossa. Tässä tarkoituksessa tarkastellaan ympäristöllisten osallistumisoikeuksien muotoja ja keinoja sekä mahdollisia rajoituksia osallistumaan oikeutetun yleisön piiriin osallistumisoikeuksien edellä mainituissa pilareissa. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskien mielenkiintoisimmat

---

<sup>18</sup> Tutkielmassa käytetään termejä ”kansainvälinen oikeus” ja ”kansainvälinen sääntely” siinä merkityksessä, että niillä tarkoitetaan sekä perinteistä kansainvälistä oikeutta, etupäässä Århusin sopimusta, että eurooppaoikeuteen sisältyvää sääntelyä vastaavilta osin.

<sup>19</sup> Tutkielmassa tarkastellaan yleisön menettelyllisiä oikeuksia koskevaa sääntelyä nimenomaan Englannissa. Tutkielman tietyissä kohdissa, mm. eurooppaoikeudellisten jäsenvelvoitteiden ja EU-tuomioistuimen oikeustapausten kohdalla käytetään myös termiä Yhdistynyt kuningaskunta, joka koskee myös Englantia.

kysymykset kohdistuvat erityisesti muutoksenhakuun oikeutettujen piirin muodostumisperusteisiin ja muutoksenhakuprosessin kustannuksiin. Teoreettis-metodologisena tutkimusvalintana käytetään näin funktionaalista vertailua: tutkielmassa tarkastellaan osallistumisoikeuksia koskevan sääntelyn tosiasiallisia yhtäläisyyksiä ja eroja.

Oikeusvertailevassa osassa luvussa 3 vertaillaan lisäksi, miten kansainvälisen PRTR-sääntelyn velvoitteet on pantu kansallisella tasolla täytäntöön sekä mitä yhtäläisyyksiä ja eroja kansallisissa raportointikäytännöissä on. Tarkastelun syventämiseksi tutkielmaan on sisällytetty myös laitostason PRTR-raportointikäytäntöjen vertailu Suomessa, Ruotsissa ja Englannissa: tarkoituksena on tutkia, ilmeneekö määrätyn toimialan laitosten raportointikäytännöissä merkittäviä eroja. Laitostason vertailuun valittiin toimialaksi metalliteollisuuden laitokset.

Oikeusvertailun ydintä, tietoa vertailuun valittujen oikeusjärjestyksen osien yhtäläisyyksistä ja eroista, esitetään asiakokonaisuuksittain luvussa 3. Tämän lisäksi luvussa 4 esitetään kokoavia näkökohtia luvussa 3 esiin tulleista keskeisistä oikeusjärjestysten yhtäläisyyksistä ja eroista. Tutkielman lopuksi kappaleessa 4 tuodaan esille myös *de lege ferenda*-suosituksia siitä, miten PRTR-sääntelyä voitaisiin edelleen kehittää yleisön tiedonsaantioikeuden parantamiseksi kehittämällä PRTR-rekistereihin uusia ominaisuuksia.

## **2 Yleisön osallistumisoikeutta ympäristölliseen päätöksentekoon koskeva kansainvälinen sääntely pääpiirteissään**

### **2.1 Kansainvälinen ympäristöoikeus: Århusin sopimus**

#### **2.1.1 Århusin sopimuksen tavoitteet ja keskeinen sisältö**

YK: n Euroopan talouskomissio (ECE) toimeenpani Rion julistuksen 10 periaatteeseen pohjautuvan ympäristösopimuksen alueellisella tasolla solmimalla Århusin sopimuksen. Sopimuksen allekirjoitti Århusin konferenssissa Tanskassa vuonna 1998 yhteensä 39 valtiota ja Euroopan yhteisö.<sup>20</sup> Sopimus tuli voimaan 30.10.2001 sen jälkeen kun sen oli ratifioinut 16 valtiota.<sup>21</sup> Tällä hetkellä vuoden 2016 alussa sopimuksessa on 47 osapuolta, niistä yhtenä Euroopan unioni.<sup>22</sup>

Århusin sopimus ei säätele mitään tiettyä ympäristöongelmaa, vaan sen tavoitteena on turvata yleisön osallistumisoikeus ympäristölliseen päätöksentekoon määrittelemällä osallistumismenettelyille vähimmäisedellytykset. Sopimuksen ydinsisältönä on menettelyllisten oikeuksien kolme ulottuvuutta, ns. pilaria: ympäristöä koskeva tiedonsaanti (4 ja 5 artiklat), yleisön osallistumisoikeus ympäristöä koskevaan päätöksentekoon (6 - 8 artiklat) ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus (9 artikla). Pilareiden sisältämät oikeudet kytkeytyvät toisiinsa: ympäristötiedonsaantia turvaavat säännökset mahdollistavat osallistumisoikeuksien tosiasiallisen käyttämisen, kun taas oikeussuojakeinoilla turvataan päätösten ja päätöksentekoprosessien laillisuuden tutkiminen tuomioistuimessa tai vastaavassa lainkäyttöelimestä.<sup>23</sup>

Keskeisiksi keinoiksi sopimuksen tavoitteen saavuttamiseksi on sopimusosapuolten 3(1) artiklan mukaan ryhdyttävä tarvittaviin sääntely- ja muihin toimenpiteisiin sopimuksen tarkoittamien yleisön osallistumisoikeuksien täytäntöönpanemiseksi. Tämän ohella 3 (2-3) artikloiden mukaan sopimusosapuolten on varmistettava, että virkamiehet ja viranomaiset ohjaavat yleisöä sen halutessa käyttää ympäristöllisiä oikeuksiaan sekä edistettävä ympäristökasvatusta ja yleisön tietoisuutta ympäristöasioista, erityisesti sitä miten yleisö voi käyttää sopimuksen mukaisia oikeuksiaan.

---

<sup>20</sup> Sopimus on tietyin edellytyksin avoin myös muille kuin ECE: n jäsenvaltioille, ks. sopimuksen 17 artikla

<sup>21</sup> Kuokkanen 2005, s. 245

<sup>22</sup> Ks. sopimuksen ratifiointitilanne: <http://www.unece.org/env/pp/ratification.html>

<sup>23</sup> Beyerlin ja Marauhn 2011, s. 237



## *Århusin sopimuksen ensimmäinen pilari ja PRTR-pöytäkirja*

Århusin sopimuksen ensimmäisen pilarin, ympäristöä koskevan tiedonsaannin, keskeinen sisältö on 4(1) artiklan mukaan se, että yleisöllä on lähtökohtaisesti oikeus saada viranomaisen hallussa olevaa ympäristötietoa tarvitsematta perustella pyyntöään tai ilman, että pyytäjän on osoitettava, että asia koskee häntä. Tietopyyntö voidaan evätä vain 4(3-4) artikloiden mukaisilla perusteilla. Toinen ympäristöä koskevan tiedonsaannin ulottuvuus on 5(1-8) artikloiden mukaan se, että viranomaisella on velvollisuus levittää yleisön saatavaksi yleistä ympäristötietoa sekä huolehtia tällaisen tiedon tehokkaasta tarjonnasta. Kolmanneksi 5(9) artikla velvoittaa sopimusosapuolia ryhtymään toimenpiteisiin ympäristöpäästöjä koskevan laitos- ja aluekohtaisen tiedon tuottamiseksi yleisesti sähköisesti saatavilla olevaan tietokantaan yleisön nähtäväksi.

Århusin sopimuksen 5(9) artikla ei vielä sinällään velvoittanut sopimusosapuolia toteuttamaan laitos- ja aluekohtaista ympäristötietoa sisältäviä rekistereitä, vaan vasta ryhtymään valmisteleviin toimenpiteisiin käyttöönottaakseen asteittain tällaisen rekisterin.<sup>24</sup> Sittemmin vuoden 2003 ylimääräisessä osapuolikokouksessa hyväksyttiin erillinen pöytäkirja epäpuhtauksien päästö- ja siirtorekisterin perustamiseksi (Pöytäkirja epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevista rekistereistä, Kiova 21.5.2003, SopS 58/2009, PRTR-pöytäkirja).<sup>25</sup> Pöytäkirja tuli voimaan vuonna 2009 sen jälkeen kun 16 osapuolta oli sen ratifioinut. Tällä hetkellä vuoden 2016 alussa PRTR-pöytäkirjassa on 33 osapuolta.<sup>26</sup>

PRTR-pöytäkirjan tavoitteena on 1 artiklan mukaan parantaa kansalaisten tiedonsaantia ottamalla käyttöön yhdenmukaiset ja yhtenäiset valtakunnalliset epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevat rekisterit (PRTR-rekisterit). PRTR-rekistereiden tavoitteena on helpottaa yleisön osallistumista ympäristölliseen päätöksentekoon ja vähentää ympäristön pilaantumista. PRTR-rekistereiden keskeinen ominaisuus on määritelty PRTR-pöytäkirjan 4 artiklassa: rekisterit sisältävät laitoskohtaista ja hajakuormitusperäistä tietoa epäpuhtaus- ja jätekohtaisesti, yksilöiden päästötiedot kaikkiin ympäristön osa-alueisiin (ilma, maa ja vesi). Lisäksi PRTR-rekisteri on käyttäjäystävällinen ja se on kansalaisten käytettävissä sähköisessä muodossa. Laitoskohtaisten pistekuormituslähteiden osalta PRTR-pöytäkirjan 7 artikla sisältää tarkempia säännöksiä raportointivelvollisuudesta: pöytäkirjan I liitteen toimintojen osalta toiminnan ylittäessä määrätyn kapasiteettikynnyksen toiminnanharjoittajien on

---

<sup>24</sup> Kumpula 2004a, s. 98

<sup>25</sup> Kuokkanen 2005, s. 251 - 252

<sup>26</sup> Ks. PRTR-pöytäkirjan ratifiointitilanne: <http://www.unece.org/env/pp/ratification.html>

raportoitava liitteessä II yksilöidyt epäpuhtauksien päästöt, kun päästöt ylittävät määritellyt epäpuhtauksien kynnysarvot.<sup>27</sup>

### *Århusin sopimuksen toinen pilari*

Århusin sopimuksen toinen pilari koskee yleisön osallistumisoikeutta ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Tämä pitää sisällään säännökset osallistumisesta hankekohtaiseen päätöksentekoon (6 artikla), ympäristöön liittyvään strategiseen suunnitteluun (7 artikla) ja viranomaismääräysten ja/tai yleisesti sovellettavien oikeudellisten sitovien asiakirjojen laadintaan (8 artikla).

Hankekohtaisia yleisön osallistumisoikeuksia säätelevässä 6 (1) artiklassa edellytetään, että sopimusosapuolet turvaavat yleisön osallistumisoikeudet myöntäessään lupia sopimuksen I liitteessä luetelluille toiminnoille.<sup>28</sup> Sama artikla edellyttää lisäksi yleisön osallistumisoikeuden turvaamista myös muissa kuin I liitteen mukaisissa, merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavissa hankkeissa.

Yleisön tosiasiallisten vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi sopimusosapuolten on 6 (4) artiklan mukaan huolehdittava, että yleisö voi käyttää osallistumisoikeuttaan jo hankkeen alkuvaiheessa kaikkien vaihtoehtojen ollessa vielä avoimina. 6 (2) artiklan mukaan kuitenkin hankekohtaisen tiedon saatavuus on turvattava ensisijaisesti ”yleisölle, jota asia koskee”<sup>29</sup>. Niin ikään yleisölle, jota asia koskee, on 6(6) artiklan mukaan viranomaisten annettava, kansallisen lainsäädännön niin edellyttäessä, pyynnöstä mahdollisuus tutkia kaikki 6 artiklassa tarkoitettuihin päätöksentekoon liittyvät tiedot niiden ollessa saatavilla. 6(8) artikla edellyttää, että yleisön esittämät näkemykset otetaan päätöksenteossa asianmukaisesti huomioon.

Yleisön osallistumismahdollisuuksien turvaamiseksi strategiseen päätöksentekoon sekä viranomaismääräysten ja/tai yleisesti sovellettavien oikeudellisten sitovien asiakirjojen laadintaan edellytetään 7 ja 8 artikloissa soveltuvin osin vastaavantyyppisten menettelyiden soveltamista kuin 6 artiklassa hankkeiden osalta.

---

<sup>27</sup> Liite II koskee yhteensä 86 eri epäpuhtausyhdisteen päästöjä.

<sup>28</sup> Liitteen I toiminnot käsittävät energiantuotantoa ja teollisia toimintoja, kuten metalli-, mineraali- ja kemianteollisuuden toimialat sekä jätehuoltotoimintoja.

<sup>29</sup> Hankekohtaisella tiedolla tarkoitetaan muun ohessa hankkeen tarkoitusta, päätöksenteosta vastaavaa viranomaista ja suunniteltua hanketta koskevaa erityyppistä ympäristötietoa.

### *Århusin sopimuksen kolmas pilari*

Århusin sopimuksen kolmanteen pilariin sisältyy sääntelyä yleisön muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. 9(1) artiklan mukainen muutoksenhakuoikeus koskee 4 artiklan ympäristötietopyyntöä: mikäli kansalaisen ympäristötietopyyntö on jätetty huomiotta tai perusteettomasti hylätty osin tai kokonaan, voi hän hakea päätökseen muutosta tuomioistuimelta tai muulta laillisesti perustetulta riippumattomalta elimeltä. Sama koskee tilannetta, jossa henkilö katsoo, että hänen esittämänsä tietopyyntöön on vastattu puutteellisesti tai sitä ei ole muuten käsitelty 4 artiklan mukaisesti. 9(2) artikla puolestaan koskee yleisön muutoksenhakuoikeutta 6 artiklassa tarkoitetuissa hankekohtaisissa menettelyissä: muutoksenhakuoikeus on turvattava 6 artiklan soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisältöä tai näihin kuuluvien menettelyiden laillisuutta koskien. 9(2) artiklan mukainen muutoksenhakuoikeus kuuluu kansallisen lainsäädännön mukaisesti lähtökohtaisesti ”yleisölle, jota asia koskee” ja joiden etua asia riittävästi koskee tai joiden oikeudet päätöksen, toimen tai laiminlyönnin takia heikentyvät. 2 artiklan määritelmän mukaan ”yleisöllä, jota asia koskee”, tarkoitetaan ”yleisöä, johon ympäristöä koskeva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa tai yleisöä, jonka etua asia koskee”. 9(2) artikla tarjoaa siten kaksi vaihtoehtoista tapaa muutoksenhakuun oikeutettujen piirin määrittelemiseksi: riittävä intressi tai oikeuksien heikentyminen asiassa on määriteltävä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Määrittelyssä on kuitenkin otettava huomioon Århusin sopimuksen tavoite laajan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden toteuttamiseksi.<sup>30</sup>

Yleisön vireillepano-oikeutta säädellään 9(3) artiklassa: sopimusosapuolten on varmistettava, että yleisöllä on mahdollisuus turvautua hallinnolliseen tai tuomioistuinmenettelyyn sellaisten yksityishenkilöiden ja viranomaisten toimien tai laiminlyöntien osalta, jotka ovat ristiriidassa sopimusosapuolten kansallisen ympäristölainsäädännön kanssa.

Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden toteuttamiseksi tarkoitettujen oikeussuojakeinojen laadullisista vaatimuksista säädetään 9(4-5) artikloissa: oikeussuojakeinojen tulee olla riittäviä, tehokkaita, oikeudenmukaisia, tasapuolisia ja nopeita sekä sisältää tarvittaessa väliaikaisia turvaamistoimenpiteitä. Oikeussuojakeinot eivät myöskään saa olla niin kalliita,

---

<sup>30</sup> Kumpula 2004a, s. 104

että menettelyn hinta muodostuisi esteeksi oikeussuojakeinon käyttämiselle. Yleisölle tulee myös tarjota tietoa mahdollisuudesta käyttää mainittuja oikeussuojakeinoja.

### *Århusin sopimuksen valvontamekanismi*

Århusin sopimuksen 15 artikla sisältää säännöksen sopimuksen määräysten noudattamisen arvioinnista: sopimusosapuolten kokous päättää sellaisten vaihtoehtoisten kuulemiseen perustuvien järjestelyiden käyttöönottamisesta, joihin ei sisälly vastapuolia eikä oikeudenkäyntiä. Århusin sopimuksen ensimmäisessä osapuolikokouksessa vuonna 2002 perustettiin sopimuksen noudattamisen valvontakomitea.<sup>31</sup>

Valvontamekanismi on luonteeltaan ei-juridinen ja konsultatiivinen ja sen tavoitteena on rakentavassa yhteisymmärryksen hengessä auttaa sopimuksen osapuolia täyttämään sopimusvelvoitteensa. Kansainvälisen oikeuden näkökulmasta yksi valvontamekanismin erityispiirteistä on se, että se mahdollistaa kansalaisten osallistumisen sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanon valvontaan. Yleisön ohella aloitteen sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanon arvioimiseksi voivat tehdä sopimusosapuolet ja sopimuksen sihteeristö. Selvityspyynnön tekeminen ei edellytä, että selvityspyynnön tekijä olisi joutunut sopimusrikkomuksen kohteeksi, mutta ensi vaiheessa sopimusrikkomusepäilyjen herätessä on turvaututtava kansallisiin oikeussuojakeinoihin.<sup>32</sup>

### **2.1.2 Luonnehdintoja Århusin sopimuksesta**

Århusin sopimusta on luonnehdittu useassa yhteydessä uudentyyppiseksi ympäristölliseksi sopimukseksi, jossa yhdistyy elementtejä ihmisoikeuksista ja ympäristöllisistä oikeuksista. Århusin sopimus yhdistää hallinnon läpinäkyvyyden ja ympäristönsuojelun sekä mahdollistaa yleisön ja viranomaisten välisen demokraattisen vuorovaikutuksen.<sup>33</sup>

Vaikka Århusin sopimuksen osapuolina muodollisesti ovat valtiot ja EU, se luo tosiasiasa oikeuksia kansalaisille. *Kumpulan* mukaan merkityksellistä Århusin sopimuksessa on siinä omaksuttu osallistumiskäsitys. Perinteisesti ympäristöä koskevassa päätöksenteossa yleisön vaikuttamismahdollisuuksien ongelmat ilmenevät osallistumismenettelyissä, jotka rakentuvat asianosaisten oikeusturvan toteuttamiseen. Klassiseen liberaaliin oikeusajatteluun pohjautuvan kahtiajaon mukaan asianosaisille kuuluu yksilöllisten oikeuksiensa ja etujensa

---

<sup>31</sup> The Aarhus Convention An Implementation guide 2014, s. 222 - 225

<sup>32</sup> *ibid*

<sup>33</sup> Katso esimerkiksi Bell ym. 2013, s. 391, Kuokkanen 2005, s. 244 – 246

puolustaminen, kun taas julkisen vallan tehtävänä on huolehtia yleisten etujen ajamisesta. Tätä ajatusrakennelmaa on kritisoitu 1970-luvulta lähtien, sillä todellisuus ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa on moninaisempaa. Ympäristöllisessä päätöksenteossa ei ole kyse vain yksilön ja julkisen vallan välisestä kaksiasianosaissuhteesta, vaan huomioon on otettava erilaisten ryhmien ja yhteisöjen oikeudet - näitä oikeuksia ei voida pitää sen paremmin yksityisinä kuin julkisina käsitteiden perinteisessä merkityksessä.<sup>34</sup> Myös *Ebbesson* kirjoittaa samansuuntaisesti, että Århusin sopimus tekee eron perinteiseen liberaaliin oikeusajatteluun tunnustaessaan ympäristöllisessä päätöksenteossa oikeusaseman myös muille kuin julkiselle vallalle, erityisesti kansalaisjärjestöille.<sup>35</sup>

*Kumpula* luonnehtii Århusin sopimuksen yleisön vireillepano-oikeutta koskevaa 9(3) artiklaa melko radikaaliksi suhteessa sopimuksen muuhun sisältöön ja pitää sitä epätavallisena sopimussäännöksenä kansainvälisessä ympäristöoikeudessa. Säännöksen soveltamisala on laaja: se koskee paitsi kaikkea viranomaisen kansalliseen ympäristölainsäädäntöön liittyvää toimintaa, myös yksityisen toimia ja laiminlyöntejä. Vaikka säännöksen on tulkittu tarkoittavan mahdollisuutta riitauttaa viranomaisen laiminlyönti puuttua yksityisen tahon ympäristölainsäädännön vastaiseen toimintaan, ei säännöksen sanamuoto tue tällaista tulkintaa, vaan sanamuoto edellyttää selvästi myös yleisöön kuuluvan mahdollisuutta riitauttaa yksityisen tahon ympäristölainsäädännön vastainen toimi tai laiminlyönti.<sup>36</sup>

## **2.2 Eurooppaoikeuden taso**

### **2.2.1 EU: n ympäristöllisten osallistumisoikeuksien sääntelyn taustaa**

Yleisön ympäristöllisiin osallistumisoikeuksiin EU: ssa (silloisessa Euroopan talousyhteisössä ja Euroopan yhteisössä) alettiin kiinnittää huomiota suhteellisen myöhään, 1990-luvulla. Yleisön osallistumisoikeuksien tarve tunnistettiin ensimmäisen kerran neljännessä ympäristöohjelmassa vuonna 1987. Viidennessä ympäristöohjelmassa<sup>37</sup> vuonna 1993 yleisön osallistumisoikeudet tehokkaana ympäristönsuojelun toteuttamiskeinona määriteltiin yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteeksi, vaikkakaan ympäristöohjelmassa ei konkreettisesti määritelty osallistumisen parantamistavoitteita. Tarpeeseen yleisön

---

<sup>34</sup> Kumpula 2004b, s. 125 - 127

<sup>35</sup> Ebbesson 2002a, s. 12

<sup>36</sup> Kumpula 2004a, s. 104 - 105

<sup>37</sup> Viidenteen ympäristöohjelmaan antoi vaikutteita YK: n Rion ympäristö- ja kehityskonferenssi, joka painotti yleisön osallistumisoikeuksien merkitystä kestäväen kehityksen aikaansaamiseksi.

menettelyllisten oikeuksien parantamiseen yhteisössä on vaikuttanut sekä ympäristösäädösten puutteellinen toimeenpano jäsenvaltioissa<sup>38</sup> että kansainvälisen ympäristöoikeuden kehitys.<sup>39</sup>

Neljännessä ympäristöohjelmassa tiedostettu yleisön ympäristöasioihin liittyvän tiedonsaannin parantaminen johti kuitenkin ympäristötiedon julkisuutta sääntelevän direktiivin antamiseen.<sup>40</sup> Kyseinen direktiivi korvattiin vuonna 2003 osin Århusin sopimuksen toimeenpanemiseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta, 28.1.2003, 2003/4/EY, EUVL L 41/26, 14.2.2003 (ympäristötietodirektiivi). Osin tiedonsaantia koskevan sääntelyn uudistamisessa otettiin huomioon myös aiemman direktiivin aikainen unionin tuomioistuinkäytäntö.<sup>41</sup>

Ensimmäinen yleisön osallistumisoikeutta ympäristöllisiin menettelyihin koskeva yhteisön sääntely liittyi osallistumisoikeutta määrättyjen hankkeiden ympäristövaikutusten arviointiin vuonna 1985 annetun direktiivin nojalla.<sup>42</sup> Direktiivi edellytti, että yleisölle tiedotettiin vireillä olevasta hankkeesta sekä että yleisöä kuultiin ennen hanketta koskevaa päätöksentekoa.<sup>43</sup> Vuoden 1985 direktiiviä voidaan pitää yleisön osallistumisoikeuksia koskevan sääntelyn käännekohtana, sillä yhteisön lainsäädännössä ei ollut tätä ennen annettu kansalaisten menettelyllisiä oikeuksia koskevia säännöksiä, vaikkakin ympäristösääntelyn alalla on jo 1970-luvulta alkaen käytetty ohjauskeinona toiminnan luvanvaraistamista oikeudellis-hallinnollisin menettelyin.<sup>44</sup> Sitten unionitason sääntelyä koskien kansalaisten menettelyllisiä osallistumisoikeuksia on lisätty. Århusin sopimuksen toimeenpanemiseksi unioni on antanut sekä itseään<sup>45</sup> että jäsenvaltioita koskevaa sääntelyä.

Århusin sopimuksen toisen pilarin täytäntöönpanemiseksi jäsenvaltioiden tasolla unioni on antanut kaksi direktiiviä. Ensimmäinen näistä, SEA-direktiivi,<sup>46</sup> annettiin vuonna 2001. SEA-direktiivi koskee suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia. Toinen

---

<sup>38</sup> Komission vuosikertomuksen mukaan komissio käynnisti vuonna 2013 yhteensä 478 rikkomusmenettelyä direktiivien kansallisen lainsäädännön osaksi saattamisen myöhästymisen vuoksi. Kaikista menettelyistä 168 menettelyä eli 35 % kohdistui ympäristösääntelyn alaan. Komission vuosikertomus, KOM(2014)612, s. 1- 5

<sup>39</sup> Kumpula 2004a, s. 253 - 254

<sup>40</sup> Direktiivi 90/313/ETY ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta

<sup>41</sup> Jans ja Vedder 2012, s. 369

<sup>42</sup> Direktiivi 85/337/EY tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista

<sup>43</sup> Krämer 2007, s. 154

<sup>44</sup> Kumpula 2004a, s. 277

<sup>45</sup> Asetus 2006/1367/EY tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltumisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin (Århusin asetus). Århusin asetus sisältää sääntelyä siitä, miten yleisön osallistumisoikeuksia koskevaa kolmea pilaria sovelletaan unionin toimielimiin ja elimiin.

<sup>46</sup> Direktiivi 2001/42/EY tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista

Århusin sopimuksen menettelyllisten oikeuksien täytäntöönpanemiseksi annettu direktiivi on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY, annettu 26 päivänä toukokuuta 2003, yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta, EUVL L 156/17 25.6.2003 (osallistumisdirektiivi). Osallistumisdirektiivillä täytäntöönpantiin keskeiseltä osin Århusin sopimuksen ennakkollisia osallistumismenettelyitä.<sup>47</sup> Osallistumisdirektiivin antamisen yhteydessä komissio antoi julistuksen, jonka mukaan se aikoo antaa vuoden 2003 aikana direktiiviehdotuksen Århusin sopimuksen muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskien.<sup>48</sup>

## 2.2.2 Yleisön ympäristölliset osallistumisoikeudet eurooppaoikeuden valossa

### *Ympäristötiedon julkinen saatavuus ja E-PRTR-rekisteri*

Ympäristötiedodirektiivin lähtökohtana on 3(1) artiklan mukaan, että jäsenvaltioiden viranomaiset antavat pyynnöstä ympäristötietoa pyynnön esittäjälle ilman, että tietopyynnön esittäjän on perusteltava pyyntönsä (passiivinen tiedottaminen). Viranomaisen on myös tarvittaessa 3(3) artiklan mukaan avustettava pyynnön esittäjää tietopyyntöön liittyen joko auttamalla pyytäjää tarkentamaan tietopyyntöään tai mikäli tietopyyntö on esitetty väärälle viranomaiselle, 4(1) artiklan mukaan ohjaamalla asiakas oikeaan viranomaiseen. Ympäristötiedodirektiivi asettaa viranomaisille myös aktiivisen tiedottamisvelvoitteen levittää yleistä ympäristötietoa kansalaisille (7 artikla).

Ympäristötiedodirektiivin, kuten myös Århusin sopimuksen, soveltamisalan laajuuden kannalta merkityksellisiä ovat 2 artiklaan sisältyvät ”ympäristötiedon” ja ”viranomaisen” määritelmät.<sup>49</sup> *Ympäristötiedon* määritelmä on laaja: ympäristötiedolla tarkoitetaan missä tahansa muodossa viranomaisen hallussa olevaa ympäristöön liittyvää tietoa. Määritelmän lähtökohtana on näin neutraali asiakirjamääritelmä, jonka mukaan tieto voidaan ilmaista käyttäen erilaisia tallentamisvälineitä. Direktiivin soveltamisalan kannalta merkitystä on vain tiedon sisällöllä – eikä esimerkiksi sillä, mitä tarkoitusta varten asiakirja on laadittu. Toisaalta

---

<sup>47</sup> Kumpula 2004a, s. 281

<sup>48</sup> Katso komission julistus 25.6.2003, EUVL L156/25

<sup>49</sup> Yleisesti on huomattava, että EU ei pääsääntöisesti sääntele julkisuusasioita, vaan jäsenvaltiot voivat itse säännellä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa. Sopimukseen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) sisältyvien artiklojen SEUT 191 ja 192 nojalla voidaan säännellä vain ympäristötiedon julkisuutta ja ympäristötiedodirektiivin sääntely kohdistuukin nimenomaan *ympäristötiedon* julkisuuteen ja saatavuuteen. Kumpula 2004a, s. 262

soveltamisalaan kuuluvat vain nimenomaan ympäristötietoa sisältävät asiakirjat, joten tulkintavaikeuksia saattaa esiintyä määritelmän raja-alueilla.<sup>50</sup> EU: n tuomioistuimen oikeuskäytännössä esiintyneissä tapauksissa esimerkiksi jutussa *Ville de Lyon v. Caisse des dépôts et consignations*<sup>51</sup> EU: n päästökauppadirektiivin<sup>52</sup> mukaiseen kasvihuonekaasujen päästökaupan järjestelmään kuuluvia päästöoikeuksien tilisiirtoja tai muita tilisiirtoihin liittyviä tapahtumatietoja ei pidetty ympäristötiedodirektiivin tarkoittamana ympäristötietona ja siten yleisölle julkisena tietona.

*Viranomaisen* määritelmä on niin ikään direktiivissä laaja: viranomaisella tarkoitetaan sekä kaikkien organisaatiotasojen kansallisia viranomaisia että viranomaistehtäviä kansallisen lainsäädännön valtuuttamana hoitavia luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä. Vaikka viranomaisen määritelmän ydinalue on selkeä, voi määritelmän raja-alueilla esiintyä ongelmia, sillä eri jäsenmaissa ympäristöön liittyviä julkisia tehtäviä hoidetaan eri tavalla organisoituina. On kuitenkin selvää, että yksityisen tahon hallussaan pitämää ympäristötietoa ei voida pitää ympäristötiedodirektiivin tarkoittamana ympäristötietona jonka tämä olisi velvollinen luovuttamaan, ellei tiedon luovuttamisvelvollisuudesta ole kansallisessa lainsäädännössä nimenomaisesti toisin säädetty.<sup>53</sup>

Ympäristötiedodirektiivin 4 artiklassa mahdollistetaan se, että jäsenvaltiot voivat säätää määrättyjä poikkeuksia pääsääntöön eli ympäristötiedon saatavuuteen. 4(1) artiklan poikkeusperusteet liittyvät pääosin viranomaisen sisäiseen työskentelyyn, kuten keskeneräisiin ja viranomaisen sisäisiin asiakirjoihin. 4(2) artiklan poikkeusperusteet ovat puolestaan luonteeltaan yleisempiä tai kolmannen tahon suojaamiseen liittyviä: tietopyyntö voidaan evätä, mikäli tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti esimerkiksi kansainvälisiin suhteisiin, yleiseen turvallisuuteen tai kansalliseen puolustukseen, immateriaalioikeuksien suojaan tai henkilötietojen luottamuksellisuuteen. *Päästötietojen* osalta 4(2) artikla kuitenkin sisältää erityissääntelyä siltä osin, että siinä rajoitetaan kansallista harkintavaltaa säätää poikkeuksia päästötietojen julkisuuteen. *Jans ja Vedder* huomauttavat päästötietojen osalta osuvasti, että direktiivissä ei kuitenkaan määritellä päästötiedon käsitettä, mutta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa päästötiedon käsitettä näytetään tulkittuna laajasti.<sup>54</sup> Koska ympäristötiedon luovuttaminen on pääsääntö, on epäämisperusteita tulkittava

---

<sup>50</sup> Kumpula 2004a, s. 264

<sup>51</sup> Asia C-524/09

<sup>52</sup> Direktiivi 2003/87/EY kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta

<sup>53</sup> Kumpula 2004a, s. 266

<sup>54</sup> Jans ja Vedder 2012, s. 371



suppeasti ottaen huomioon tiedon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu. Kieltäytyminen tiedon luovuttamisesta on aina 4(5) artiklan mukaan perusteltava, minkä lisäksi on tiedotettava kieltäytymisen johdosta yleisön käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista.

6 artiklassa säädetään ympäristötiedon saatavuuteen liittyvistä oikeussuojakeinoista. Sen mukaan tietopyynnön esittäjällä, joka katsoo, että hänen esittämänsä tietopyyntö on jätetty huomiotta, evätty perusteettomasti kokonaan tai osittain, tai että siihen on vastattu riittämättömästi, on mahdollisuus oikeussuojakeinojen käyttöön. Oikeussuojakeinojen sisältönä on 6(1) artiklan mukaan se, että viranomaisen toimet tai laiminlyönnit voi saattaa saman tai eri viranomaisen uudelleen harkittavaksi tai menettelyyn, jossa jokin riippumaton tai puolueeton lailla perustettu elin voi tutkia ne uudelleen hallinnollisessa menettelyssä. Hallinnollisen menettelyn lisäksi pyynnön esittäjällä on oltava 6(2) artiklan mukaan mahdollisuus saattaa asia uudelleen tutkittavaksi tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa ja puolueettomassa lailla perustetussa elimessä. 6 artikla tarjoaa siten vaihtoehtoina mahdollisuuden hallinnolliseen ja oikeudelliseen muutoksenhakumenettelyyn, kuten Århusin sopimus edellyttää.

### *E-PRTR-rekisteri*

Myös EU on osapuolena PRTR-pöytäkirjassa, jonka velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi se on antanut asetuksen yhteisen eurooppalaisen PRTR-rekisterin perustamisesta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevan eurooppalaisen rekisterin perustamisesta ja neuvoston direktiivien 91/689/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta 18.1.2006, 2006/166/EY, EUVL L 33/1 4.2.2006 (E-PRTR-asetus).<sup>55</sup> E-PRTR-asetuksen 5 artiklan mukaan raportointivelvollisia ovat liitteessä I mainitut toiminnot niiden ylittäessä määritellyn kapasiteettikynnyksen. Raportointivelvollisuus koskee liitteessä II mainittuja niitä epäpuhtauskomponentteja, joiden osalta mainittu epäpuhtauskohtainen kynnyksiarvo ylittyy, sekä vaarallisten jätteiden siirtoja. Liitteeseen I sisältyvät toimialat ovat teollisia toimintoja ja energiantuotantoa ja vastaavat siten käytännössä teollisuuspäästädirektiivin mukaisia toimialoja.<sup>56</sup> Epäpuhtauksien päästötietojen ja vaarallisten jätteiden siirtoja koskevien tietojen keräämisestä vastaavat artiklan 7(2) mukaan jäsenvaltiot, jotka toimittavat tiedot komissiolle. Käytännössä komissiota avustaa Euroopan ympäristökeskus (EEA), joka

---

<sup>55</sup> Tätä aiemmin yhteisössä oli vuonna 2000 annetun komission päätöksen 2000/479/EY nojalla perustettu Euroopan epäpuhtauspäästöreisteri (EPER). Komissio antoi päätöksen silloisen IPPC-direktiivin nojalla.

<sup>56</sup> Katso lisää teollisuuspäästädirektiivistä seuraavilla sivuilla koskien yleisön osallistumisoikeutta ympäristölliseen päätöksentekoon.

tallentaa jäsenvaltioiden ilmoittamat tiedot E-PRTR-rekisteriin ja julkaisee tiedot maksutta yleisön käyttöön internetissä, E-PRTR-asetuksen artikkelit 7(3) ja 10(1).

### *Yleisön osallistumisoikeus ympäristöä koskevaan päätöksentekoon*

Osallistumisdirektiivin tavoitteena on 1 artiklan mukaan edistää Århusin yleissopimuksen velvoitteiden täytäntöönpanoa antamalla säännöksiä erityisesti yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä parantamalla yleisön osallistumista sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta YVA-direktiivin ja IPPC-direktiivin mukaisiin menettelyihin. Direktiivistä voidaan näin erottaa kaksi pääosaa: yleinen osa, joka koskee suunnitelmiin ja ohjelmiin osallistumista (2 artikla) sekä YVA<sup>57</sup> - ja IPPC-direktiiviin<sup>58</sup> sisältyviä menettelyllisiä oikeuksia laajentava osa (3 ja 4 artikkelit).

Osallistumisdirektiivin yleisen osan ytimenä on 2(2) artiklan mukaan se, että yleisölle annetaan mahdollisuus osallistua suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun ja muuttamiseen varhaisessa vaiheessa ja tehokkaasti. Osallistumisen sisältönä on, että yleisölle tiedotetaan ehdotuksista suunnitelmiksi ja ohjelmiksi sekä se, että yleisöllä on oikeus esittää suunnitelmista ja ohjelmista mielipiteensä ennen kuin päätöksiä tehdään vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna. Tämän lisäksi viranomaisen on tutkittuaan yleisön kannan pyrittävä tiedottamaan yleisölle tehdyistä päätöksistä sekä päätöksen perusteista mukaan lukien yleisön osallistumisprosessia koskevat tiedot. Osallistumisdirektiivin yleisen osan soveltamisala määritellään sen liitteessä I.<sup>59</sup>

Osallistumisdirektiivin 3 ja 4 artikloilla laajennettiin YVA<sup>60</sup>- ja IPPC-direktiivien<sup>61</sup> yleisön osallistumisoikeuksia koskevaa sääntelyä. 3 ja 4 artiklojen sääntely on samansuuntaista kuin 2 artiklan mukainen yleinen sääntely, mutta siltä osin laajempaa, että se kattaa myös valtioiden rajat ylittävien vaikutusten ja jälkikäteisten oikeussuojakeinojen sääntelyn.<sup>62</sup> Osallistumisdirektiivillä parannettiin merkittävästi yleisön ennakkollisia osallistumismahdollisuuksia koskevia vähimmäisvaatimuksia ympäristölupamenettelyssä.

<sup>57</sup> Direktiivi 85/337/ETY tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista

<sup>58</sup> Direktiivi 96/61/EY ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi

<sup>59</sup> Soveltamisalaa kuuluvat jätepuitedirektiivin 2008/98/EY ja pakkausjätedirektiivin 1994/62/EY mukaiset jätehuoltosuunnitelmat, ilmanlaatudirektiivin 2008/50/EY mukaiset ilmanlaatusuunnitelmat ja maatalouden nitraattipäästödirektiivin 1991/676/ETY mukaiset vesiensuojelusuunnitelmat.

<sup>60</sup> YVA-direktiiviä on viimeksi vuonna 2003 muutettu direktiivillä 2003/35/EY

<sup>61</sup> Teollisuuspäästödirektiiviin 2010/75/EU on vuonna 2010 kodifioitu IPPC-direktiivin mukainen yhtenäinen ympäristön pilaantumista ehkäisevä sääntely sekä kuuden muun ihmisperäisiä päästöjä sääntelevän direktiivin sisältö. Tekstissä viitataan jatkossa teollisuuspäästödirektiiviin.

<sup>62</sup> Jans ja Vedder 2012, s. 375

Muutokset koskevat ympäristölupamenettelystä tiedottamista ja yleisön mahdollisuutta esittää mielipiteensä vireillä olevasta lupahakemuksesta.<sup>63</sup>

Teollisuuspäästödirektiivi sisältää Århusin sopimuksen kanssa samansisältöiset määritelmät koskien *yleisöä* ja *yleisöä, jota asia koskee* (3 artikla). ”*Yleisöllä*” tarkoitetaan yhtä tai usempaa luonnollista tai oikeushenkilöä tai kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti näiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä. ”*Yleisöllä, jota asia koskee,*” tarkoitetaan yleisöä, johon lupamenettely vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa tai yleisöä, jonka etua lupapäätös tai lupapäätöksen muuttaminen koskee - määritelmän mukaisesti asian katsotaan koskevan ympäristönsuojelua edistävien ja *kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttävien* valtiosta riippumattomien järjestöjen etua. Vaikka teollisuuspäästödirektiivi turvaa valtiosta riippumattomille kansalaisjärjestöille osallistumisoikeuden ympäristölupamenettelyyn, jättää se tosiasiassa jäsenvaltioille laajan harkintavallan määrittellä, millaisia vaatimuksia kansalaisjärjestöille asetetaan.

Yleisön ennakkollisista osallistumisoikeuksista ympäristölupamenettelyyn säädetään teollisuuspäästödirektiivin 24 artiklassa. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan mahdollisuus osallistua varhaisessa vaiheessa ja tehokkaasti lupamenettelyyn - niin luvan myöntämiseen uusia laitoksia varten, luvan myöntämiseen laitoksen toiminnan olennaisen muutoksen johdosta kuin olemassa olevan laitoksen lupaehtojen tarkistamiseen.

Yleisön osallistumisessa sovellettavasta menettelystä säädetään tarkemmin teollisuuspäästödirektiivin liitteessä IV. Menettelyt pitävät sisällään lupahakemuksen vireilläolosta tiedottamisen yleisölle julkisin ilmoituksin, mahdollisuuksien mukaan sähköisin viestimin. Yleisölle on ilmoitettava tarpeelliset tiedot, muiden ohella lupahakemus ja tieto päätöksenteosta vastaavasta viranomaisesta. Liitteen 5 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot päättävät yksityiskohtaisista järjestelyistä yleisölle tiedottamiseksi samoin kuin yleisölle, jota asia koskee, kuulemiseksi. Edelleen liitteen 3 kohdan mukaan yleisöllä, jota asia koskee, on oikeus ilmaista huomautuksensa ja mielipiteensä lupahakemuksesta ennen kuin asiasta hakemuksen johdosta päätetään. Kun teollisuuspäästödirektiivi näin turvaa näkökannan esittämisoikeuden vain yleisölle, jota asia koskee, eikä yleisölle, on tämä ilmeisessä ristiriidassa Århusin sopimuksen toisen pilarin kanssa. Århusin sopimuksen 6(7) artiklan mukaan ennakkollisten osallistumismenettelyiden on turvattava mielipiteen esittämisoikeus

---

<sup>63</sup> Kumpula 2004a, s. 282 - 283

yleisölle. *Kumpula* pitää direkttiivin ennakkollisten osallistumisoikeuksien rajaamista kohdeyleisöön periaatteellisesti merkittävänä kysymyksenä, sillä tältä osin teollisuuspäästädirektiivin soveltamisala on suppeampi kuin Århusin sopimus edellyttää.<sup>64</sup>

Eurooppaoikeudellinen sääntely takaa yleisön osallistumisoikeuden ympäristölupamenettelyyn tosiasiaissa vain luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille. Ryhmien ja järjestöjen osallistumisoikeuksien sääntely jää näin teollisuuspäästädirektiivin valtuuttamana kansallisen sääntelyn varaan - näillä on osallistumisoikeus ympäristölliseen ennakkolliseen päätöksentekoon kansallisen lainsäädännön tai käytännön sen salliessa. Eurooppaoikeudellinen sääntely jättää myös huomattavaa kansallista harkintavaltaa osallistumismenettelyiden käytännön toteuttamisen suhteen. Merkillepantavaa on lisäksi se, että osallistumisdirektiivi ei takaa kansalaisten osallistumisoikeuksia yleisesti kaikkeen ympäristölliseen päätöksentekoon. Osallistumisdirektiivi ja sen nojalla muutetut YVA- ja teollisuuspäästädirektiivit takaavat yleisön osallistumisoikeuden merkittävien ympäristöön vaikuttavien suunnitelmien ja ohjelmien suunnitteluun sekä suurimpien teollisten toimintojen ympäristölupamenettelyihin. Nämä direktiivit eivät sen sijaan kata yleisön osallistumisoikeuksia niiden soveltamisalan ulkopuolelle jäävien pienien ja keskisuurten hankkeiden suunnitteluun ja lupamenettelyyn, vaan näiden osalta yleisön osallistumisesta säädetään kansallisesti. Toisaalta puheena olevat direktiivit eivät myöskään kata kaikenlaista ympäristöllistä päätöksentekoa, kuten esimerkiksi tuotehyväksyntää ja erilaisten ympäristöllisten tarkkailuohjelmien hyväksyntää. Myöskään Århusin sopimus ei sisällä osallistumisoikeutta tällaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon, vaan se keskittyy unionin sääntelyn tavoin määrättyihin hankkeisiin, suunnitelmiin ja ohjelmiin.<sup>65</sup>

### *Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus*

Århusin sopimuksen kolmannen pilarin täytäntöönpanemiseksi komissio antoi vuonna 2003 ehdotuksen direktiiviksi muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (direktiiviehdotus).<sup>66</sup> Direktiiviehdotuksella on sen perustelujen mukaan kahtalainen tavoite: yhtäältä sen tavoitteena on edistää Århusin sopimuksen täytäntöönpanoa täyttämällä sen kolmanteen pilariin liittyvät vaatimukset sekä toisaalta korjata joitakin ympäristölainsäädännön soveltamisen valvonnassa yhteisössä esiintyviä puutteita.

---

<sup>64</sup> Kumpula 2004a, s. 284

<sup>65</sup> Krämer 2007, s. 155

<sup>66</sup> Direktiiviehdotus KOM(2003) 624 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa

Ympäristölainsäädännön täytäntöönpanossa esiintyneet puutteet ovat olleet tiedossa jo vuosien ajan, minkä johdosta komissio on katsonut, että yleisö olisi saatava osallistumaan ympäristölainsäädännön puutteiden valvontaan. Ympäristölainsäädännön puutteellinen täytäntöönpano voi vääristää unionin sisämarkkinoiden toimintaa: ympäristölainsäädäntöä noudattamattomat toimijat voivat saada joissakin jäsenvaltioissa taloudellisia etuja suhteessa toisissa jäsenvaltioissa ympäristölainsäädäntöä noudattaviin kilpailijoihin. Tämän lisäksi komissio toteaa, että ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon puutteet johtuvat usein siitä, että asiavaltuus ympäristöasioissa rajoittuu henkilöihin, joita ympäristölainsäädännön rikkominen suoraan koskee. Yhtenä keinona ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon parantamiseksi komissio näkee näin sen, että kansalaisjärjestöille myönnettäisiin oikeus panna vireille hallinto- ja tuomioistuimenmenettelyä ympäristöasioissa. Ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon tehostaminen johtaa ympäristönsuojelun tason paranemiseen. Direktiiviehdotus sisältää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden yleiset edellytykset ja minimivaatimukset.<sup>67</sup>

Euroopan parlamentilla oli hyväksyvä kanta komission antamaan direktiiviehdotukseen, minkä lisäksi se teki direktiiviehdotukseen joitakin täsmennyksiä ja laajennuksia. Direktiiviehdotus kohtasi kuitenkin neuvoston käsittelyssä huomattavaa vastarintaa: jäsenvaltiot vastustivat direktiiviehdotusta, sillä ne katsoivat muutoksenhakuoikeuden olevan eurooppaoikeudellisen toissijaisuusperiaatteen<sup>68</sup> vastaista ja näin ollen muutoksenhakuoikeuden kuuluvan jäsenvaltioiden toimivaltaan.<sup>69</sup> Direktiiviehdotus oli muodollisesti pitkään vireillä, kunnes direktiiviehdotuksen käsittely lopulta päättyi komission keväällä 2014 peruuttaessa direktiiviehdotuksen vanhentuneena (tiedonanto).<sup>70</sup>

Eurooppaoikeuden tasolla ei siten ole yleistä sääntelyä ympäristöoikeudellisesta oikeusturvasta. Muutoksenhakuoikeus ympäristöasioissa palautuu näin yleisiin unionioikeuden periaatteisiin sekä yksittäisiin eurooppaoikeudellisiin säännöksiin sisältyviin oikeusturvamenettelyihin.<sup>71</sup> Päävastuu EU-oikeuden normien toimeenpanosta ja

---

<sup>67</sup> KOM (2003) 624, s. 2-3

<sup>68</sup> Toissijaisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että unionin tulee toimia vain siinä laajuudessa ja määrin, kun tietty sääntely voidaan toteuttaa paremmin unionin kuin jäsenvaltioiden tasolla, huomioon ottaen toiminnan laajuus ja vaikutukset. Toissijaisuusperiaate koskee asioita, joissa unionilla ei ole yksinomaista toimivaltaa eli lähinnä jaetun toimivallan aloja.

<sup>69</sup> Krämer 2007, s. 160

<sup>70</sup> Tiedonanto. Vanhentuneiden komission ehdotusten peruuttaminen. 2014/C153/03

<sup>71</sup> Oikeusturvamenettelyitä koskevia säännöksiä sisältyy Krämerin listauksen mukaan ympäristötietodirektiiviin, YVA- ja SEA-direktiiveihin, ympäristövastuudirektiiviin (2004/35/EY) ja teollisuus päästödirektiiviin. Krämer 2007, s. 159

soveltamisesta, samoin kuin EU-oikeuden toteuttamiseen liittyvästä oikeusturvasta on jäsenvaltioilla. Unionisääntelyä koskevasta oikeusturvasta huolehtivat ensisijaisesti kansalliset tuomioistuimet, joiden on suojattava niitä oikeuksia, joita eurooppaoikeuden normit suovat yksityisille – yksityinen voi vedota välittömästi vaikuttavaan eurooppaoikeudelliseen säännökseen kansallisessa viranomaisessa. EU-tuomioistuimen tehtävänä on puolestaan varmistaa EU-oikeuden yhtenäinen soveltaminen: tässä tarkoituksessa etenkin SEUT artiklan 267 mukainen EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisujärjestelmä on keskeisessä asemassa.<sup>72</sup>

Oikeusturvaa koskevassa EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä keskeisessä asemassa on esiintynyt oikeusturvan saatavuus (access to justice).<sup>73</sup> *Oikeusturvan saatavuudella* tarkoitetaan mahdollisuutta ja oikeutta saattaa omaa oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskeva asia tuomioistuimen tutkittavaksi. Valitusoikeus voi syntyä myös oikeussuojan tarpeen perusteella, vaikka hallintopäätöksellä olisi vain välillisiä vaikutuksia yksityisen etuihin. Hallintoasioissa, kuten ympäristöllisissä päätöksissä, oikeusturvan kysymys oikeusturvan saatavuudesta konkretisoituu useimmiten oikeutena hakea muutosta hallintopäätökseen.<sup>74</sup> Valitusoikeutta ja sen määräytymisperusteita koskevat säännökset ja käytännöt vaihtelevat jäsenmaittain merkittävästi eikä yhtenäistä eurooppalaista linjaa ole. *Ebbessonin* näkemyksen mukaan yleisimmin jäsenmaissa on vallalla käytäntö, jossa valitusoikeus kytkeytyy yksilön etuun: hallintopäätös vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa henkilön yksilölliseen etuun. Tämä ilmenee eri muodoissa siten, että ympäristöllinen päätös vaikuttaa välittömään, henkilökohtaiseen tai legitiimiin etuun tai päätös vaikuttaa valittajaan riittävästi tai päätös vaikuttaa oikeudellisesti suojattuun yksilölliseen oikeuteen. Eräissä jäsenvaltioissa on myös käytössä yleinen asiavaltuus.<sup>75</sup>

Euroopan unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään valitusoikeuden määräytymisen osalta linjannut, että silloin kun unionin lainsäädännön tarkoituksena on antaa ympäristöllistä ja terveydellistä suojaa yksilöille, yksilöiden, jota asia koskee (*persons concerned*) on voitava vedota tässä tarkoituksessa oikeuksiinsa kansallisissa tuomioistuimissa. Tällä muotoilulla unionin tuomioistuin mahdollistaa valitusoikeuden määräytymisperusteen joustavasti -

---

<sup>72</sup> Mäenpää 2011, s. 404 ja Raitio 2013, s. 196 - 200

<sup>73</sup> Mäenpää 2011, s. 424

<sup>74</sup> *ibid.*, s. 429 – 430 ja 436

<sup>75</sup> Ebbesson 2002a, s. 24 - 25

valitusoikeuden omaavien piiri vaihtelee näin tapauskohtaisesti ja se luo valitusoikeuden niille, joille direktiivi turvaa yksilöllisen oikeuden.<sup>76</sup>

Teollisuuspäästödirektiivi sisältää säännöksiä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristölupiin liittyen. Keskeisimmät muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuteen liittyvät kysymykset koskevat valitusoikeuden määräytymistä ja valitusperusteita.<sup>77</sup> Teollisuuspäästödirektiivin 25(1) artiklan mukaan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus on kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti yleisöllä, jota asia koskee ja asia riittävästi koskee kyseistä yleisöä (a-kohta) tai vaihtoehtoisesti yleisöllä, jota asia koskee ja kyseinen yleisö väittää oikeuksiensa heikentyvän, mikäli kansallisessa hallintolainkäytösäätelyssä niin edellytetään (b-kohta).

Jäsenvaltiot voivat näin valita muutoksenhakuun ja vireillepanoon oikeutetut joko edellyttämällä riittävää intressiä tai oikeuden loukkausta, mikäli kansallisessa hallintolainkäytösäätelyssä niin edellytetään.<sup>78</sup> Teollisuuspäästödirektiivin 25(3) artiklassa edelleen edellytetään, että jäsenvaltioiden on määritettävä, mikä muodostaa riittävän edun tai oikeuden heikentymisen. Tavoitteena on antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus. Valtioista riippumattomien järjestöjen edun katsotaan olevan a alakohdan tarkoittamalla tavalla riittävä, minkä lisäksi valtiosta riippumattomilla järjestöillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata b alakohdan tarkoittamalla tavalla. Vaikka teollisuuspäästödirektiivi turvaa näin nimenomaisesti kansalaisjärjestöjen muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden, voidaan kansalaisjärjestöille asettaa kansallisesti lisävaatimuksia tämän oikeuden tosiasialliseksi käyttämiseksi. Näin kansallinen lainsäädäntö viime kädessä määrittää, onko kansalaisjärjestöillä direktiivin mukaista muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta.<sup>79</sup> Teollisuuspäästödirektiivin 25(1) artiklan mukaan valitusperusteiksi kelpaavat ympäristölupamenettelyn asia- ja menettelyvirheet. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden on toteuduttava tuomioistuinmenettelyssä tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä. Tätä menettelyä koskien 25(4) artikla säätelee, että sen tulee olla oikeudenmukainen, tasapuolinen ja nopea, eikä se saa olla niin kallis, että hinta olisi esteenä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden käyttämiselle.

---

<sup>76</sup> *ibid*, s. 27 ja Ebbesson 2002b, s. 62

<sup>77</sup> Kumpula 2004a, s. 298 - 300

<sup>78</sup> *ibid*, s. 299

<sup>79</sup> Jans ja Vedder 2012, s. 377

### 3 Yleisön osallistumisoikeus ympäristölliseen päätöksentekoon oikeusvertailen

#### 3.1 Oikeusjärjestysten ryhmittely

Oikeuden globaalilla makrotasolla oikeusvertailun teoriassa oikeusjärjestyksiä systematisoidaan ja luokitellaan yleiskuvan muodostamiseksi maailman erilaisista oikeusjärjestyksistä. Luokittelemalla oikeusjärjestyksiä eri oikeusperheisiin ryhmitellään oikeusjärjestyksiä niiden yhteisten piirteiden perusteella laajemmiksi kokonaisuuksiksi pyrkien näin yleistasolla hallitsemaan oikeusjärjestysten moninaisuutta.<sup>80</sup> Oikeusperhe-käsitteen käytön hyötynä oikeusvertailevassa tutkimuksessa pidetään sitä, että sen tarjoaman apukäsitteen turvin oikeusvertailijan on helpompi lähestyä vierasta oikeusjärjestystä alustavan teoreettisen mallin ohjaamana.<sup>81</sup>

Oikeusperheluokituksille on ominaista myös se, että ne ovat eläviä systematisointeja eli kuvaavat sitä näkemystä, joka kunakin aikana oikeusjärjestysten ominaisuuksista vallitsee. Husa jakaa maailman vakiintuneet ja voimistuvat oikeuskulttuuripiirit kolmeen ryhmään: länsimainen oikeuskulttuuri (romaanis-germaaninen ja common law-oikeusperheet), ei-länsimainen oikeuskulttuuri (islamilainen oikeusperhe ja hindulainen oikeus) sekä hybridioikeuskulttuurit (Israelin oikeus ja Kanadan Quebecin oikeus). Oikeuskulttuuripiirien ryhmittelyssä on käytetty luokittelukriteereinä toisaalta teknisiä kriteereitä ja toisaalta yleisiä kriteereitä.<sup>82</sup> Vaikka nykyisin käytetyt oikeusperheluokitukset on tehty pitkälti yksityisoikeuden näkökulmasta, on luokitteluista hyötyä myös julkisoikeuden kannalta, sillä ne kuvaavat yleisesti oikeuskulttuurisia piirteitä, joiden kontekstissa koko oikeusjärjestys toimii.<sup>83</sup>

Länsimainen oikeuspiiri jaetaan siten tyypillisesti kahteen pääryhmään, roomaanis-germaaniseen oikeusperheeseen ja common law-oikeusperheeseen. Nämä pääryhmät poikkeavat toisistaan lähinnä oikeusteknisin kriteerein arvioituna niiltä osin, että

---

<sup>80</sup> Oikeusperheluokitukset ovat kuitenkin teoreettisia malleja oikeusjärjestysten tyypillisistä ominaisuuksista, eräänlaisia oikeusjärjestysten ideaalityyppejä, eivätkä mitkään todelliset oikeusjärjestykset sellaisenaan samaistu kaikista osiltaan oikeusvertailun teoriassa apukäsitteenä käytettävän oikeusperheen kanssa. Teoreettiset mallit ovat myös luonteeltaan väistämättä pelkistettyjä, yksinkertaistettuja ja jopa kärjistettyjä. Husa 1998, s. 123 - 127

<sup>81</sup> Husa 2013, s. 253 ja Husa 1998, s. 123 - 127

<sup>82</sup> Teknisillä kriteereillä tarkoitetaan oikeusjärjestysten muodollisia ominaisuuksia kuten sitä, ovatko oikeussäännöt kirjoitettuja vai kirjoittamattomia sekä miten erilaiset oikeuslähteet tunnustetaan ja miten niitä käytetään oikeudellisessa argumentaatiossa. Yleisillä kriteereillä tarkoitetaan puolestaan oikeusjärjestysten laajempia tunnuspiirteitä, "oikeusjärjestysten tyyliä": millaisen historiallisen kehityksen tuloksena oikeusjärjestys on syntynyt ja millaista oikeudellinen ajattelu on luonteeltaan. Tämän lisäksi yleisten kriteereiden arviointiin liittyy se, millaiseen yhteiskunnalliseen ideologiaan ja kulttuuripiiriin oikeusjärjestys on sidoksissa. Husa 1998, s. 131 - 140 ja 143 - 145

<sup>83</sup> Husa 1998, s. 123 - 127, 131 - 140 ja 143 - 145



oikeusnormien kodifiointi- ja abstraktiusaste sekä oikeuslähdekäsitys ovat erilaiset. Viimeaikainen kehitys muun ohella EU-integraation myötä on kuitenkin lähentänyt romaanis-germaanista ja common law-oikeusperheitä toisiinsa: säädännäisen oikeuden merkitys ja ala on kasvanut common law-maissa ja vastaavasti case law:n merkitys on kasvanut romaanis-germaanisissa maissa.<sup>84</sup>

### 3.1.1 Romaanis-germaaninen oikeusperhe ja pohjoismainen oikeus

Romaanis-germaanisen eli mannermaisen oikeusperheen maissa oikeudellinen järjestelmä pohjautuu roomalaiseen oikeuteen. Rooman valtakunnan merkittävin oikeuslähde oli 530-luvulla kodifioitu lakiteos *Corpus juris civilis*, joka toimi keskeisenä oikeustieteellisen tutkimuksen lähteenä keskiajalla Manner-Euroopan yliopistoissa. Roomalainen oikeus vaikutti ja välittyi romaanis-germaanisen oikeusjärjestelmän kehitykseen nimenomaan keskiajalla yliopistoissa harjoitetun oikeustieteen kautta.<sup>85</sup>

Romaanis-germaanisen oikeusperheen oikeuskulttuurisena ydinpiirteenä on kirjoitetun oikeuden etusija. Oikeussäännöt ovat luonteeltaan abstrakteja ja käsitteellisiä. Periaatteellisena tavoitteena on säädännäisen oikeuden kattavuus: kaikkia oikeudellisia ratkaisutilanteita varten tulisi olla olemassa positiivisen oikeuden säännös. Oikeusjärjestyksen sisältö on löydettävissä positiivisen oikeuden normeista: lainkäyttäjät soveltavat oikeutta, mutta eivät itse aktiivisesti luo oikeutta. Romaanis-germaanisille maille on tunnusomaista myös se, että niiden positiiviseen oikeuteen sisältyy laajoja siviilioikeudellisia lakikodifikaatioita. Keskeinen oikeussystemaattinen romaanis-germaanisen oikeusperheen tunnuspiirre on oikeusnormien jakaminen yksityis- ja julkisoikeuden aloihin. Julkisoikeudellisen oikeussuhteen katsotaan poikkeavan yksityisoikeudellisesta oikeussuhteesta julkisen vallan erityisen luonteen vuoksi. Systematisointi yksityis- ja julkisoikeuteen on nähtävissä useimmissa romaanis-germaanisen oikeusperheen maissa myös tuomioistuinjärjestelmän organisaatiossa, joka jakaantuu yleisiin tuomioistuimiin ja erityisiin hallintotuomioistuimiin.<sup>86</sup>

Pohjoismainen oikeuskulttuuri sisältää merkittävässä määrin romaanis-germaanisen oikeusperheen tyypillisiä piirteitä, kuten oikeusjärjestyksen perustumisen säädännäiseen oikeuteen. Toiset tutkijat luokittelevatkin pohjoismaisen oikeuskulttuurin osaksi romaanis-

---

<sup>84</sup> *ibid.*, s. 147

<sup>85</sup> *ibid.*, s. 148

<sup>86</sup> Husa 2013, s. 257 ja Husa 1998, s. 149

germaanista oikeusperhettä.<sup>87</sup> Toisaalta kirjallisuudessa on esitetty näkemyksiä, että pohjoismaista oikeuskulttuuria ei voida katsoa osaksi roomanis-germaanista oikeutta, vaan pikemmin sen alaryhmäksi tai jopa omaksi oikeusperheeseen.<sup>88</sup> Vaikka pohjoismainen oikeus on saanut voimakkaita vaikutteita oikeustieteen välityksellä saksalaisesta oikeuskulttuurista, ei roomalaisperäisen oikeuden vaikutus ole ollut Pohjoismaissa niin voimakasta kuin Keski-Euroopassa.<sup>89</sup> Yhtenä pohjoismaisen oikeuskulttuurin eriyvän piirteenä mannermaiseen oikeuteen verrattuna on se, että pohjoismaisessa laintulkinnessa korostetaan mannermaista oikeuskulttuuria enemmän oikeusnormien hierarkiaa: oikeuslähdeopillisen periaatteen mukaan lainsäätäjän säätämät lait ovat tärkeimpiä oikeusnormeja, minkä lisäksi lainsäädännön valmisteluaineistoa pidetään keskeisenä oikeuslähteenä. Mitä lähempänä valmisteluaineisto on parlamentin päätöksentekoa, sitä painavampi merkitys aineistolle on annettava lainsäätäjän tarkoituksen ilmaisijana.<sup>90</sup>

Pohjoismaista oikeudellista ajattelua pidetään yleisesti manner-eurooppalaiseen ajatteluun verrattuna konkreettisempänä ja käytännöllisempänä. Pohjoismaiden oikeusjärjestykset perustuvat sosiaalisille arvoille ja oikeuksille. Yhtenä tyypillisenä pohjoismaisen oikeuskulttuurin ilmentymänä pidetään myös maallikkojäsenten suhteellisen vahvaa osallistumista tuomioistuinlaitoksen toimintaan.<sup>91</sup> Pohjoismaat poikkeavat lainsäädäntötekniikassa roomanis-germaanisen oikeusperheen maista siten, että Pohjoismaista puuttuvat roomanis-germaaniselle oikeusperheelle tyypilliset laajat lakikodifikaatiot. Pohjoismaissa ei ole laadittu laajoja lakikodifikaatioita sitten vuoden 1734 lain jälkeen, vaan pohjoismainen lainsäädäntö perustuu erillislainsäädäntöön.<sup>92</sup>

Pohjoismaisten oikeusjärjestysten samankaltaisuus selittyy osin historialla, osin samankaltaisuuteen vaikuttaa 1800-luvun loppupuolella alkanut pohjoismainen lainsäädäntöyhteistyö. Pohjoismainen lainsäädäntöyhteistyö on koskenut pitkälti yksityisoikeutta sekä rikos- ja prosessioikeutta, sittemmin 1990-luvulta alkaen myös julkisoikeutta. Toisaalta myöskään pohjoismainen oikeuskulttuuri ei ole kauttaaltaan yhtenäinen, vaan pohjoismaisessa oikeudessa erotetaan kaksi alaryhmää: itäinen suomalais-ruotsalainen oikeus ja läntinen tanskalais-norjalais-islantilainen oikeus. Suomea ja Ruotsia on

---

<sup>87</sup> Näin esimerkiksi David teoksessaan *Nykyajan suuret oikeusjärjestelmät*. David 1982

<sup>88</sup> Esimerkiksi Husa ym. artikkelissaan *Nordic Law - Between Tradition and Dynamism* teoksessa *Nordic Law - Between Tradition and Dynamism*, 2007

<sup>89</sup> Husa 1998, s. 155

<sup>90</sup> Husa ym. 2007, 8-10

<sup>91</sup> *ibid.* s. 8, 15 ja 22

<sup>92</sup> Niemivuo 2008, s. 215

kirjallisuudessa luonnehdittu jopa oikeudellisiksi kaksosiksi, mutta on luonnollista, että näidenkin maiden oikeuskulttuureissa on painotuseroja. Erityisen vahvana edellä mainittu oikeuslähdeopillinen periaate vaikuttaa nimenomaan Ruotsissa.<sup>93</sup> Niemi-Kiesiläinen puolestaan kirjoittaa oikeudellisen argumentoinnin eroista Suomessa ja Ruotsissa siten, että Suomessa oikeudellisessa argumentoinnissa painotetaan oikeusperiaatteita lain tarkoituksen tai tavoitteen jäädessä taka-alalle. Sen sijaan oikeudellisessa argumentoinnissa Ruotsissa korostetaan Suomea enemmän lain tarkoitusta ja tavoitteita.<sup>94</sup>

### 3.1.2 Common law-oikeusperhe

Common law-oikeusperheen synty kytkeytyy Englannin oikeushistoriaan. Suppeasti määriteltynä common law' lla tarkoitetaan Englannissa ja Walesissa sovellettavaa oikeusjärjestelmää. Laajemmin määriteltynä common law viittaa oikeusperheeseen, joka on levinnyt siirtomaavallan myötä entisiin siirtomaihin ja jota sekä historia että tietyt tunnuspiirteet yhdistävät.<sup>95</sup> Common law-oikeusperheen jäseniä ovat Englannin lisäksi mm. Yhdysvallat, Kanada ja Australia.<sup>96</sup>

Common law perustuu oikeuskulttuurisesti huomattavassa määrin oikeuskäytäntöön. Ennakkotapausten asemaa painottava oikeutena common law eroaa siten mannermaisesta roomanis-germaanisesta oikeudesta, joka puolestaan korostaa kirjoitetun lainsäädännön ja oikeustieteen asemaa. Common law-oikeusjärjestyksessä ennakkotapaukset ovat merkittävässä asemassa: positiivisen oikeuden normit saavat sisältönsä sen jälkeen, kun prejudikaattituomioistuin on normia soveltamalla antanut normille merkityksen. Muodostettu prejudikaatti toimii myöhemmin faktoiltaan riittävästi samankaltaisen jutun ratkaisemisen perusteena. Ratkaisun juridinen peruste, *ratio decidendi*, sitoo tulevien ratkaisujen tekemistä.<sup>97</sup> Tuomioistuimilla on siten vahva rooli oikeusjärjestyksen luojana, mistä johtuen oikeustieteen merkitys on jäänyt pienemmäksi kuin roomanis-germaanisesta oikeusperheestä.<sup>98</sup>

Common law'n eli tuomioistuinten muotoaman oikeuden lisäksi toisen oikeuslähdekokonaisuuden Englannissa muodostaa säädännäinen oikeus. Säädännäisellä

---

<sup>93</sup> ibid

<sup>94</sup> Niemi-Kiesiläinen 2007, s. 92 - 93

<sup>95</sup> Husa 1998, s. 157 - 158

<sup>96</sup> Husa 2013, s. 255

<sup>97</sup> Ns. stare decisis-oppi

<sup>98</sup> Husa 2013, s. 255 - 256

oikeudella tarkoitetaan parlamentin säätämiä lakeja.<sup>99</sup> Englannin säädännäiseen oikeuteen ei kuulu kirjoitettua perustuslakia samassa merkityksessä kuin mannermaisen oikeuskulttuurin piirissä on tyypillistä, vaan keskeiset perustuslailliset periaatteet on ilmaistu osin kirjoittamattomassa ja osin kirjoitetussa muodossa. *Partingtonin* mukaan brittiläinen perustuslaillisuuden kolme keskeistä elementtiä ovat parlamentin suvereniteetti, laillisuusperiaate (*rule of law*) ja vallan kolmijako lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaan.<sup>100</sup>

Keskeisin lainsäädäntövaltaa käyttävä elin Englannissa on parlamentti, joka koostuu ylähuoneesta (House of Lords) ja alahuoneesta (House of Commons). Lainsäädännöllä tarkoitetaan primääri-, sekundääri-, tertiäärilainsäädäntöä sekä ns. soft law'ta. Primäärilainsäädännöllä viitataan parlamentin lainsäädäntöjärjestyksessä säätämiin lakeihin (Act), jotka tulevat voimaan Englannissa ja usein myös Walesissa sekä Skotlannissa. Primäärilainsäädäntö sisältää tyypillisesti keskeisiä lainsäädännöllisiä periaatteita, joita täydennetään primäärilainsäädännön valtuutuksen nojalla annettavalla sekundäärilainsäädännöllä, jonka lainsäädäntöjärjestys on hieman primäärilainsäädäntöjärjestystä suppeampaa.<sup>101</sup> Tertiäärinen lainsäädäntö annetaan niin ikään primäärilainsäädännön suomen valtuutuksen nojalla, mutta sitä ei käsitellä lainsäädäntöjärjestyksessä, vaan normeja antaa hallitus. Soft law koostuu erilaisista ohjeistuksista ja hyvän käytännön kuvauksista. Soft law'ta voidaan antaa primäärilainsäädännön valtuutuksen nojalla, mutta kuten tertiäärisen lainsäädännön kohdallakin, soft law'n antaminen ei edellytä varsinaista lainsäädäntöjärjestystä.<sup>102</sup>

Common law-oikeusperheen tyypillinen piirre on myös se, että oikeusjärjestyksen systematiikassa ei ole perinteisesti erotettu toisistaan yksityis- ja julkisoikeutta.<sup>103</sup> Tilanne on kuitenkin muuttumassa, minkä seurauksena Englannin oikeuteen on muodostunut itsenäinen ja jatkuvasti kasvava julkisoikeudellinen alue.<sup>104</sup> *Partingtonin* käsityksen mukaan nimenomaan hallinnollinen säädännäinen lainsäädäntö on kehittynyt voimakkaasti viimeisen 60 vuoden aikana, minkä lisäksi sitä voidaan pitää yhtenä dynaamisimmista Englannin oikeusjärjestyksen osista.<sup>105</sup> *Bell ym.* korostavat ympäristöoikeuden alaan kuuluvien

---

<sup>99</sup> Slapper ja Kelly 2011, s. 7

<sup>100</sup> Partington, 2010 s. 29 - 31

<sup>101</sup> ibid, s. 36 ja 45

<sup>102</sup> ibid, s. 36 - 37

<sup>103</sup> Husa 2013, s. 256

<sup>104</sup> Slapper ja Kelly 2011, s. 7

<sup>105</sup> Partington 2010, s. 155

oikeuslähteiden osalta, että ne perustuvat merkittävässä määrin, toisin kuin esimerkiksi sopimusoikeuden alalla, säädännäiseen oikeuteen.<sup>106</sup>

### 3.2 Yleistä Århusin sopimuksen toimeenpanosta Suomessa, Ruotsissa ja Englannissa

Suomi, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat kaikki ratifioineet Århusin sopimuksen: Suomi vuonna 2004 ja Ruotsi sekä Yhdistynyt kuningaskunta vuonna 2005. Suomen osalta liittyminen Århusin sopimukseen edellytti vain vähäisiä lainsäädäntömuutoksia. Sopimuksen ensimmäisen pilarin mukaiset oikeudet olivat jo entuudestaan turvattu Suomen perustuslain ja julkisuuslain sääntelyllä, samoin kuin toisen pilarin mukaisista yleisön osallistumismenettelyistä ympäristölupia koskevaan päätöksentekoon ja kolmannen pilarin mukaisista muutoksenhakumahdollisuuksista oli säädetty ympäristönsuojelulain järjestelmässä. Eräiden erityishankkeiden<sup>107</sup> osalta lainsäädäntöä täydennettiin säätämällä erikseen yleisön muutoksenhakuoikeudesta, minkä lisäksi lunastusmenettelylakia ja ydinenergialakia täydennettiin<sup>108</sup>

Liittyminen Århusin sopimukseen ei aiheuttanut myöskään Ruotsissa merkittäviä lainsäädäntömuutoksia. Sopimuksen ensimmäisen pilarin täytäntöönpanemisen varmistamiseksi säädettiin uusi laki, lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ (SFS 2005:181), jolla täydennetään ympäristötiedon julkista saatavuutta viranomaisen asiakirjasta.<sup>109</sup> Lisäksi sopimukseen liittymisen yhteydessä täsmennettiin päästötiedon julkista saatavuutta koskevaa sääntelyä sekä muutettiin keskeistä ympäristönsuojelua säätelevää miljöbalk-lakia vähäisessä määrin. Myös eräisiin erityislakeihin, kuten rautateiden rakentamista koskevaan lakiin tehtiin vähäisiä muutoksia.<sup>110</sup>

Ympäristötiedon yleisen saatavuuden turvaamiseksi Århusin sopimuksen tarkoittamalla tavalla Yhdistyneessä kuningaskunnassa säädettiin laki Environmental Information Regulations 2004, jolla on samalla täytäntöön pantu myös ympäristötietodirektiivi. Århusin toisen pilarin täytäntöönpanemiseksi on tarkastettu lukuisia lakeja.<sup>111</sup> Ympäristölupamenettelyä koskevaa sääntelyä on myöhemmin uudistettu ja tällä hetkellä

---

<sup>106</sup> Bell ym. 2013, s. 101

<sup>107</sup> Tällaisia hankkeita ovat mm. kaukoliikenteen rautateiden ja yli 15 km mittaisten sähkövoimalinjojen rakentaminen

<sup>108</sup> HE 165/2003 vp., s. 8 - 9

<sup>109</sup> Lailla täydennettiin ympäristötiedon julkista saatavuutta koskevaa sääntelyä niiden yksityisten toimijoiden osalta, jotka eivät ole organisoitu viranomaiseksi vaan hoitavat lain nojalla julkisia hallintotehtäviä.

<sup>110</sup> Prop. 2004/05:65, s. 1 - 2

<sup>111</sup> Esimerkiksi The Pollution Prevention and Control (Public Participation) (England and Wales) Regulations 2005 (lyhenne PP) ja Environment Act 1995 (lyhenne EAC)

keskeisin säädös yleisön osallistumisoikeuksien turvaamiseksi ympäristölupamenettelyssä on Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2010. Yleisön ympäristölupapäätöksiä koskeva muutoksenhakuoikeus puolestaan määräytyy lähtökohtaisesti tuomioistuinkäytännössä omaksutun linjan mukaisesti eikä muutoksenhausta ole varsinaista säädännäistä oikeutta: edellytyksenä muutoksenhakuoikeuden käyttämiselle on, että muutoksenhakijalla on riittävä intressi asiassa. Tuomioistuimet päättävät muutoksenhakuoikeuden käyttämisestä tapauskohtaisesti.<sup>112</sup>

### 3.3 Ympäristöä koskeva tiedonsaanti

#### 3.3.1 Suomi

Suomen perustuslaki (731/1999, perustuslaki) sisältää ympäristötiedon julkisen saatavuuden näkökulmasta relevantteja säännöksiä. Perustuslain keskeisen säännöksen, 12.2 §:n julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole lailla erikseen välttämättömistä syistä rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Viranomaistoiminnan yleisellä julkisuudella on Suomessa pitkät perinteet: sen juuret ulottuvat vuoteen 1776, jolloin silloisessa Ruotsi-Suomessa Ruotsin valtiopäivät hyväksyivät julkisuusperiaatteelle perustuvan painovapausasetuksen. Sen sijaan itsenäistyneessä Suomessa julkisuusperiaatteesta säädettiin ensimmäisen kerran vuoden 1951 laissa yleisten asiakirjain julkisuudesta, jonka korvasi laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki) vuonna 1999.<sup>113</sup>

Julkisuusperiaatteella on useita tärkeitä yhteiskunnallisia tehtäviä. *Mäenpää* kirjoittaa, että perinteisin julkisuusperiaatteen tehtävä liittyy oikeusvarmuuteen: viranomaisten toiminta on ennakoitavaa vain mikäli toiminnasta ja päätöksistä on saatavissa riittävästi tietoa - tällä turvataan myös yksilön oikeusturvan toteutuminen. Julkisuus mahdollistaa yleisön osallistumisen ja vaikuttamisen julkisen vallan käyttöön sekä näin muodoin ennaltaestää epäasiallista hallintotoimintaa, kuten virka-aseman väärinkäyttöä ja korruptiota. Julkisuusperiaate ymmärretään kuuluvan keskeisesti hyvän hallintotavan edellytyksiin - avoimuus ja julkisuus vahvistavat viranomaistoiminnan yleistä uskottavuutta ja

---

<sup>112</sup> Yhdistyneen kuningaskunnan Århusin sopimuksen kansallinen toimeenpanoraportti 2008, artikkelit 4, 6 ja 9

<sup>113</sup> *Mäenpää* 2008, s. 1 - 2

legitimiteettiä. Julkisuusperiaate mahdollistaa myös kansalaisten yleisen mielipiteen muodostamisen yhteiskunnallisista asioista sekä sananvapauden käyttämisen.<sup>114</sup>

Julkisuuslaissa säädetään muun ohessa oikeudesta saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta, asiakirjojen salassapitoperusteista ja muista tietojen saantia koskevista rajoituksista sekä muutoksenhakukeinoista. Julkisuuslain lähtökohtana on, että viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä (julkisuuslaki 1:1.1§). Julkisuuslakia sovelletaan viranomaistoimintaan, johon kuuluvat 4.1 §:n mukaan varsinaisen viranomaisorganisaation lisäksi myös julkisia tehtäviä hoitavat muut tahot, mikäli tehtävään sisältyy julkisen vallan käyttämistä. Julkisuuslain sääntelyä täydentää asetus viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999, julkisuusasetus).

Julkisuuslain soveltamisen kannalta on keskeistä, mitä laissa tarkoitetaan asiakirjalla ja viranomaisen asiakirjalla, sillä Suomen perustuslain 12.2 §:n mukaan julkisuusperiaate kohdistuu *viranomaisen asiakirjaan*. Julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvat asiakirjat voidaan jakaa lain 5.1 §:n perusteella kahteen pääryhmään: kirjallisiin asiakirjoihin ja sähköisiin tallenteisiin. Asiakirjan määritelmä on esitetty tekniikka- ja sisältöneutraalisti: erilaiset asiakirjan laatimismuodot ja tiedon tallentamistavat täyttävät asiakirjan määritelmän.<sup>115</sup> Lisäksi julkisuusperiaatteen voidaan katsoa kohdistuvan paitsi viranomaisen asiakirjaan, myös viranomaisella olevaan *tietoon*, vaikka viranomaisen tietoa ei julkisuusperiaatteen kohteena perustuslaissa nimenomaisesti mainitakaan. Viranomaisen tietoa koskeva sääntely on kuitenkin julkisuuslaissa viranomaisen asiakirjaan kohdistuvaa sääntelyä yleisluontoisempaa.<sup>116</sup>

Århusin sopimuksen ensimmäisen pilarin ja ympäristötietodirektiivin sääntely kohdistuu ympäristötietoon: viranomaisen on annettava ympäristöä koskevaa tietoa yleisön käyttöön tämän sitä pyytäessä. Suomen lainsäädäntöön ei sisälly erillistä ympäristötiedon määritelmää. Julkisuuslain 5.1 §: n asiakirjan määritelmä kuitenkin kattaa kansainvälisen sääntelyn ympäristötietoa koskevan määritelmän.<sup>117</sup> Ympäristötiedon antamista koskevasta

---

<sup>114</sup> *ibid*, s. 3 - 4

<sup>115</sup> Perinteisiä kirjallisia asiakirjoja ovat yleisimmin paperille tallennetut kirjalliset ja kuvalliset esitykset. Sähköisiä tallenteita ovat muut kuin kirjalliset asiakirjat, jotka sisältävät erilaisin teknisin apuvälinein selville saatavan viestin, kuten digitaaliset ja optiset asiakirjat. Mäenpää 2008, s. 55 - 56

<sup>116</sup> Mäenpää 2008, s. 5

<sup>117</sup> HE 165/2003 vp. s. 17

velvoitteesta säädetään julkisuuslain 9 §: ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta.

Pyydettyessä viranomaiselta julkista asiakirjaa on tieto asiakirjan sisällöstä yksilöitävä riittävällä tarkkuudella, jotta viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee (julkisuuslaki 13.1 §). Viranomaisen on neuvontavelvollisuutensa nojalla avustettava tietopyynnön esittäjää, mikäli hän ei pysty riittävästi yksilöimään haluamaansa asiakirjaa tai tietoa.<sup>118</sup> Sen sijaan tiedon pyytäjän ei lähtökohtaisesti tarvitse ilmoittaa henkilöllisyyttään eikä sitä, mitä käyttötarkoitusta varten hän tietoa pyytää eikä muutoinkaan perustella pyyntöään. Viranomaisen on käsiteltävä yleisön asiakirjapyyntö viivytyksettä ja tieto on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön (julkisuuslaki 14.4 §).<sup>119</sup>

Tietopyynnön epäämistä koskevat lähtökohtaisesti julkisuuslain salassapitosäännökset. Julkisuuslain 22.1 §:n mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, mikäli se on laissa säädetty salassapidettäväksi. Julkisuuslain 24 § sisältää listan salassapidettävistä asiakirjoista: salassapitoperusteet suojaavat yksityistä, yleistä ja julkisyhteisön omaa intressiä. Velvollisuus asiakirjan salassapitoon on salassapitoperusteissa usein kytketty myös siihen, minkälaisia kielteisiä vaikutuksia tiedon ilmaisemisesta aiheutuisi. Tällöin salassapitovelvollisuus riippuu vahinkoedellytysarvioinnin mukaan siitä, voiko tiedon paljastamisesta aiheutua haitallisia vaikutuksia salassapidon suojaamalle intressille. Mikäli arviointi osoittaa, että haitallisia vaikutuksia ei koidu, asiakirja on julkinen. Salassapitomääräykset eivät näin aina ole ehdottomia, vaan niiden soveltamiseen liittyy harkintavaltaa.<sup>120</sup> Päästötietojen osalta YSL 210.1 §:ssä on kuitenkin nimenomaisesti säädetty, että toiminnan päästö- ja tarkkailutiedot sekä ympäristön laatutiedot eivät ole salassa pidettäviä.

KHO: ssa vuonna 2014 esillä olleessa oikeustapauksessa käsiteltiin rajanvetoa liikesalaisuuden ja julkisen tiedon välillä. Tapauksessa KHO:2014:58 oli kyse siitä, että yksityishenkilö oli pyytänyt kaupungin ympäristökeskukselta eräitä kalliolouhinnan räjäytystyöihin liittyviä tietoja, kuten kellonaikoja ja kenttäkototietoja. Kaupungin ympäristökeskus oli pitänyt kenttäkototietoja liikesalaisuuden piiriin kuuluvina tietoina. KHO kuitenkin katsoi, että kenttäkototiedot eivät olleet sellaisia tietoja, jotka kuuluvat liikesalaisuuden piiriin tai joiden ilmaisemisesta voisi aiheutua yhtiölle vahinkoa. Lisäksi kenttäkototiedot olivat yhtiön

---

<sup>118</sup> Mäenpää 2008, s. 208

<sup>119</sup> Århusin sopimuksen 4(2) artiklan ja ympäristödirektiivin 3(2) artiklan mukaan ympäristöä koskeva tieto on lähtökohtaisesti annettava mahdollisimman pian ja viimeistään kuukauden kuluttua pyynnön esittämisestä. Tältä osin Suomen kansallinen sääntely on tiukempaa kuin kansainvälisissä velvoitteissa edellytetään, mikä vahvistaa yleisön asemaa sen käyttäessä oikeuttaan saada viranomaiselta ympäristöä koskevaa tietoa.

<sup>120</sup> Mäenpää 2008, s. 170



ympäristöluvan mukaan YSL: n tarkoittamia toiminnan tarkkailutietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä.

Viranomaisen kieltäytyessä antamasta pyydettyä tietoa on tiedon pyytäjälle muun ohessa ilmoitettava kieltäytymisen peruste sekä tieto siitä, miten hän voi saattaa kieltäytymisen viranomaisen ratkaistavaksi. Viranomaisen ratkaisusta on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen (julkisuuslaki 14.3 § ja 33 §).

### *PRTR-rekisteri*

Suomi on vuonna 2009 saattanut kansallisesti PRTR-pöytäkirjan voimaan tasavallan presidentin asetuksella (SopS 58/2009), jonka nojalla PRTR-pöytäkirjan määräykset ovat Suomessa voimassa asetuksena. Vuonna 2014 laaditun Suomen PRTR-pöytäkirjan kansallisen toimeenpanoraportin (Suomen PRTR-pöytäkirjan kansallinen toimeenpanoraportti 2014) mukaan pöytäkirjan velvoitteiden täytäntöönpano on Suomessa tapahtunut pääasiassa E-PRTR-asetuksen kautta. Suomessa ei ole erillistä PRTR-pöytäkirjan kriteerit täyttävää kansallista PRTR-rekisteriä, vaan velvollisuus rekisterin ylläpitoon katsotaan Suomen osalta täytetyksi sillä, että Suomi toimittaa kansalliset tiedot EEA: n ylläpitämään E-PRTR-rekisteriin.<sup>121</sup>

Ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) 62.1 §:ssa säädetään, että ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset päästöjen ja toiminnan tarkkailusta, minkä ohella on määrättävä tarkkailumenetelmästä sekä siitä, miten tarkkailun tulokset toimitetaan viranomaiselle. YSL 62.3 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on toimitettava päästöjen tarkkailun tulokset säännöllisesti viranomaiselle. Toiminnanharjoittajakohtainen raportointivelvollisuus perustuu näin ympäristöluvissa oleviin määräyksiin. Sen lisäksi että raportointivelvollisuus kattaa kaikki PRTR-pöytäkirjassa ja E-PRTR-asetuksessa mainitut epäpuhtauskomponentit, voi raportointivelvollisuus olla laajempi laitokohtaisen ympäristölupaharkinnan perusteella. Raportointivelvollisuutta ei ole sidottu epäpuhtauspäästöjen kynnsarvoihin, vaan päästöt on raportoitava, mikäli päästöt on mahdollista määrittää kohtuullisin kustannuksin.<sup>122</sup>

Suomessa ei siten ole omaa kansallista PRTR-pöytäkirjan kriteerit täyttävää kansallista PRTR-rekisteriä, vaan Suomen osalta tiedot sisältyvät eurooppalaiseen E-PRTR-rekisteriin. Tämän lisäksi Suomessa on käytössä yleisölle avoin päästö- ja siirtorekisteri, joka ei

<sup>121</sup> Suomen PRTR-pöytäkirjan kansallinen toimeenpanoraportti 2014, s. 3

<sup>122</sup> Suomen PRTR-pöytäkirjan kansallinen toimeenpanoraportti 2014, s. 5

kuitenkaan täytä kaikkia PRTR-rekisterille asetettuja vaatimuksia, kuten PRTR-pöytäkirjan 5 artiklan hakuominaisuuksia.<sup>123</sup> Suomalainen PRTR-rekisteri on käytettävissä Oiva-palvelun kautta sähköisesti ympäristöhallinnon verkkosivuilla.<sup>124</sup> Oiva-palvelu tarjoaa palvelukuvauksen mukaan ensisijaisesti asiantuntijoille suunnattua ympäristöhallinnon tietojärjestelmissä olevaa tietoa vesivaroista, pintavesien tilasta, pohjavesistä, eliölajeista ja ympäristön kuormituksesta sekä ympäristöön liittyviä paikkatietoaineistoja. Osa palvelun sisältämästä aineistosta, kuten ympäristön kuormitustietojen katselu kuitenkin vaatii palveluun kirjautumisen. Kirjautumisen yhteydessä käyttäjän on annettava palveluntarjoajalle tieto nimestään, sähköpostiosoitteestaan sekä siitä, mihin tarkoitukseen hän palvelun sisältämiä tietoja aikoo käyttää. Oiva-palvelun käyttäminen on maksutonta.<sup>125</sup>

### 3.3.2 Ruotsi

Ruotsissa on voimassa neljä perustuslakia. Näistä tärkein, *regeringsform* (SFS 1974:152, lyhenne RF, hallitusmuoto), vastaa sisältönsä puolesta muiden maiden perustuslakeja, sillä siinä säädetään muun ohella valtiomuodon perusteista, perusoikeuksista ja valtiopäivien toiminnasta. Muut perustuslain asemassa olevat lait ovat *tryckfrihetsförordning* (SFS 1949:105, lyhenne TF, painovapausasetus), *ytrrandefrihetsgrundlag* (SFS 1991:1469, lyhenne YGL, ilmaisuvapausperustuslaki) ja *successionsordning* (SFS 1810:926, lyhenne SC, kruununperimysjärjestys). Sekä TF että YGL sisältävät sääntelyä sananvapaudesta: TF painetun sanan, kuten kirjojen, sanomalehtien ja aikakauslehtien osalta, kun taas YGL sääntelee sananvapautta muunlaisessa mediassa.<sup>126</sup>

TF sisältää julkisuusperiaatteen muodossa keskeistä sääntelyä Århusin sopimuksen ensimmäisen pilarin näkökulmasta. TF 2 luvussa säädetään perustuslaintasoisesti asiakirjajulkisuudesta: 2:1 §:n mukaan lähtökohtaisesti jokaisella Ruotsin kansalaisella on vapaan mielipiteen vaihdon ja tiedonkulun turvaamiseksi oikeus saada viranomaisen julkinen asiakirja.<sup>127</sup> Julkisuusperiaatteella erityisesti asiakirjajulkisuutena on useita tarkoituksia: sen tarkoituksena on mahdollistaa kansalaisten vapaa keskustelu, tiedonvälitys ja

---

<sup>123</sup> Suomen PRTR-pöytäkirjan kansallinen toimeenpanoraportti 2014, s. 3

<sup>124</sup> Palvelu on sähköisesti käytettävissä osoitteessa <https://www.wp2.ymparisto.fi/scripts/oiva.asp>

<sup>125</sup> OIVA - Ympäristö- ja paikkatietopalvelu asiantuntijoille- palvelukuvaus osoitteessa

<https://www.wp2.ymparisto.fi/scripts/oiva.asp>

<sup>126</sup> Nergelius 2010, s. 39 ja 58 – 59 ja Niemivuo 2008, s. 216

<sup>127</sup> Vaikka pykälässä säädetään oikeuden kuuluvan Ruotsin kansalaiselle, rinnastetaan myös muiden valtioiden kansalaiset ruotsalaisiin, ellei TF:ssä tai muussa laissa toisin säädetä. Tällä hetkellä ei ole olemassa lainsäädäntöä, joka asettaisi muiden valtioiden kansalaiset tiedonsaannin osalta eri asemaan kuin ruotsalaiset. Ks. Ebbesson 2002c, s. 462

mielipiteenmuodostus yhteiskunnallisista asioista ja mahdollistaa se, että kansalaiset ja tiedotusvälineet voivat valvoa julkisen hallinnon toimintaa. Asiakirjajulkisuuden avulla voidaan muun ohella tehostaa myös julkisen hallinnon toimintaa ja varmistaa kansalaisten oikeusturvan toteutuminen.<sup>128</sup> Samoin kuin Suomessa, on julkisuusperiaatteella myös Ruotsin hallinto-oikeudessa pitkät perinteet: asiakirjajulkisuus on sisältynyt jo vuodesta 1766 alkaen silloisen painovapausasetuksen (förrordning angående skrift- och tryckfriheten) sääntelyyn.<sup>129</sup> Ruotsin oikeuteen on sisältynyt jo ennen Århusin sopimuksen ja ympäristötietodirektiivin voimaantuloa sääntelyä tiedonsaannista koskien julkisia asiakirjoja, eivätkä Århusin sopimuksen voimaantulo tai ympäristötietodirektiivin täytäntöönpano ole edellyttäneet lainsäädäntötarkistuksia kuin vähäisiltä osin.<sup>130</sup>

Julkisen asiakirjan käsite ei ole Ruotsin oikeuden mukaan sidottu asiakirjan sisältöön tai esitysmuotoon. Asiakirjalla tarkoitetaan TF: n sääntelyn mukaan kirjallista tai kuvallista esitystä tai muuta tallennetta, jota voi lukea, kuunnella tai muutoin käsitellä teknisellä laitteella. Asiakirja on julkinen, mikäli se on viranomaisen hallussa tai se on toimitettu viranomaiselle tai on viranomaisen laatima (TF 2:3 §). Asiakirjan määritelmä on näin ollen vastaavalla tavalla tekniikka- ja sisältöneutraali kuin Suomen julkisuuslain mukainen asiakirja.

Tiedon pyytäjän henkilöllisyydellä ei ole merkitystä tiedonsaantioikeuden kannalta. Tiedon pyytäjän ei tarvitse lähtökohtaisesti ilmoittaa nimeään tai tarkoitustaan, jota varten hän julkista asiakirjaa pyytää (TF 2:1 §, 2:12 § ja 2:14 §). Viranomaisen on annettava tieto julkisesta asiakirjasta heti tai niin pian kuin mahdollista (TF 2:12 §). TF: n ei kuitenkaan varsinaisesti sisälly sääntelyä siitä, minkä ajan kuluessa viranomaisen on annettava julkinen asiakirja.<sup>131</sup> Käytännön hallintotoiminnassa tietopyyntöihin pyritään vastaamaan muutaman päivän sisällä.<sup>132</sup> Ruotsalaiseen hallintotoimintaan sisältyy myös yleinen viranomaisen neuvontavelvollisuus. Förvaltingslag (1986:223, lyhenne FL) 4 §:n mukaan viranomaisen on annettava toimintaansa liittyvää yleistä tietoa ja opastusta sekä tarpeen mukaan opastettava hallinnossa asioiva kääntymään oikean viranomaisen puoleen. FL: n mukainen viranomaisen

---

<sup>128</sup> Ds 2004:29, s. 42 - 43

<sup>129</sup> Nergelius 2010, s. 59 ja Mäenpää 2008, s. 1

<sup>130</sup> Prop. 2004/05:65, s. 1 - 2

<sup>131</sup> Vertaa Århusin sopimuksen 4 artikla 2 kohta, jonka mukaan tieto on annettava viimeistään kuukauden kuluessa tietopyynnöstä.

<sup>132</sup> Ds 2004:29, s. 48

neuvontavelvollisuus koskee esimerkiksi tilanteita, joissa tietopyyntö on osoitettu väärälle viranomaiselle.<sup>133</sup>

Yleisön oikeutta saada julkinen asiakirja voidaan rajoittaa TF 2:2 §:n sääntelyn mukaan vain pykälässä mainituilla perusteilla. Tällaisia hyväksyttäviä perusteita ovat muun ohessa valtion turvallisuus, valtion finanssipolitiikka ja rikoksen estäminen. Saman pykälän perusteella tietojensaantioikeutta voidaan rajoittaa myös, mikäli rajoittamisesta säädetään erikseen laissa. Keskeisiä rajoitusperusteita sisältyy viranomaistoiminnan julkisuutta ja salassapitoa sääntelevään lakiin offentlighets- och sekretesslagen (SFS 2009:400, lyhenne OS). OS: n 15 - 20 luvuissa säädetään julkista intressiä koskevista salassapitomääräyksistä. Osa OS: n salassapitomääräyksistä on ehdottomia, kun taas osa säännöksistä perustuu vahinkoedellytyslausekkeeseen. Julkisuusolettaman vallitessa viranomaisen on evättävä tietopyyntö vain, mikäli asiakirjan antamisesta aiheutuisi säädöksessä tarkoitettuja haitallisia vaikutuksia. Salassapito-olettaman vallitessa asiakirja on jätettävä antamatta, mikäli ei ole selvä, ettei antamisesta aiheudu säädöksessä tarkoitettuja haitallisia seurauksia.<sup>134</sup> Århusin sopimukseen liittymisen yhteydessä OS: n sääntelyä täydennettiin säätämällä uusi pykälä, jonka mukaan päästötiedot eivät ole salassa pidettäviä.<sup>135</sup>

Ympäristötietodirektiivin täytäntöönpanemiseksi Ruotsissa säädettiin myös uusi erityislaki, lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ (SFS 2005:181, lyhenne LM), joka koskee erityisesti ympäristötiedon julkista saatavuutta. Lain säätäminen kytkeytyy Ruotsin oikeuden sisältämään viranomaisen käsitteeseen. LM täydentää edellä kuvattua ympäristötiedon julkista saatavuutta viranomaisen asiakirjasta. LM säätää ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta niiden yksityisten toimijoiden osalta, jotka eivät ole organisoitu viranomaiseksi - LM koskee siten toimijoita, jotka hoitavat lain nojalla julkisia hallintotehtäviä. LM: n ympäristötiedon julkista saatavuutta koskeva sääntely vastaa suurissa linjoissa, kuten tiedonsaantioikeuden ja tietopyynnön epäämisen osalta, TF: n ja OS: n sääntelyä.<sup>136</sup>

### *PRTR-rekisteri*

Ruotsi on ratifioinut PRTR-pöytäkirjan vuonna 2008.<sup>137</sup> Ruotsin PRTR-pöytäkirjan kansallisen toimeenpanoraportin (Ruotsin PRTR-pöytäkirjan kansallinen toimeenpanoraportti

<sup>133</sup> Strömberg ja Lundell 2011, s. 88 - 89

<sup>134</sup> Regeringskansliet 2013, s. 27 - 28

<sup>135</sup> Ds 2004:29, s. 16 ja 56 - 57

<sup>136</sup> Ds 2004:29, s. 59 - 61

<sup>137</sup> SMED 2013, s. 6

2014) mukaan pöytäkirjan velvoitteet on täytännöllisesti pantu Ruotsissa neljän eri säädöksen avulla. Yleinen lähtökohta on miljökäytäntö (SFS 1998:808, lyhenne MB), jossa säädetään ympäristölle vaarallisen toiminnan luvanvaraisuudesta ja siitä, että tällaisten toimintojen on laadittava vuosittain toimintansa ympäristönäkökohtia koskeva raportti viranomaiselle. MB 9 luvun nojalla annettu ympäristölle vaarallisia toimintoja ja yleistä terveydensuojelua koskeva asetus förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (SFS 1998:899, lyhenne FMV) valtuuttaa Naturvårdsverketin antamaan tarkempia säännöksiä ympäristöllisestä raportoinnista. Tämän asetuksen on sittemmin vuonna 2013 korvannut keskeisiltä osin asetus miljöprövningsförodingen (SFS 2013:251, lyhenne MPF), jossa säädetään ympäristöluvanvaraisista toiminnoista. Naturvårdsverketilla on toimivalta antaa ympäristöraportointimääräyksiä, jotka koskevat myös ei-luvanvaraisia toimintoja. Lisäksi MB 9 luvun nojalla on annettu asetus Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport (NFS 2006:9, lyhenne NFM), jossa säädetään tarkemmin raportointivelvollisten laitosten ympäristöraportoinnista. Sanktiosäännökset raportointivelvollisuuden laiminlyönnistä sisältyvät asetukseen förordning om miljöstraffavgifter (SFS 2012:259, lyhenne MSA).<sup>138</sup> Myös eurooppalainen E-PRTR-asetus velvoittaa Ruotsia sellaisenaan.

Ruotsissa on otettu käyttöön PRTR-pöytäkirjan kriteerit täyttävä kansallinen PRTR-rekisteri. PRTR-rekisteri on käytettävissä sähköisesti ympäristöhallinnon verkkosivuilla.<sup>139</sup> PRTR-rekisterin ylläpidosta vastaavana viranomaisena toimii Naturvårdsverket. Rekisteri sisältää noin 1 100 toiminnanharjoittajan raportoimat päästö- ja jätetiedot vuodesta 2007 alkaen. Kuormitustiedot ovat haettavissa eri muodoissa: toimialakohtaisesti, laitostasolla laitoksen nimen, postinumeron, sijaintialueen nimen tai karttatoiminnon perusteella, epäpuhtauskohtaisesti tai epäpuhtausryhmittäin ryhmiteltynä. Vastaavat hakutoiminnot ovat käytettävissä jätesiirotien osalta. Lisäksi Ruotsin PRTR-rekisteri sisältää tietoa hajakuormituksesta.<sup>140</sup>

Raportointivelvollisia Ruotsissa ovat samat toiminnot, jotka ovat raportointivelvollisia PRTR-pöytäkirjan ja E-PRTR-asetuksen mukaan (NFM 5§). NFM 2 liitteessä säädetään kuitenkin poikkeuksia yhteensä 31 epäpuhtauskomponentin raportointivelvollisuuden kynnysarvoihin verrattuna E-PRTR-asetuksen 2 liitteessä määriteltyihin raportointivelvollisuuden kynnysarvoihin. Näillä poikkeuksilla 31 epäpuhtauskomponentin raportointikynnys kansalliseen PRTR-rekisteriin on asetettu alhaisemmaksi verrattuna

<sup>138</sup> Ruotsin PRTR-pöytäkirjan kansallinen toimeenpanoraportti 2014, s. 2

<sup>139</sup> Ruotsin PRTR-rekisteri on käytettävissä osoitteessa <http://utslappisiffror.naturvardsverket.se/en>

<sup>140</sup> SMED 2013, s. 43 - 48

eurooppalaiseen raportointikynnystasoon E-PRTR-asetuksen mukaan. Muiden epäpuhtauskomponenttien osalta noudatetaan E-PRTR-asetuksen kynnsarvoja.

### 3.3.3 Englanti

Ympäristötiedon julkisuutta koskevalla sääntelyllä Englannissa on erilainen historiallinen kehityskulku kuin Suomessa ja Ruotsissa, joiden hallinto-oikeudelle ominaisella julkisuusperiaatteella ja sen sisältämällä lähtökohtaisella viranomaistiedon yleisellä saatavuudella on vuosisatojen perinteet. Tässä katsannossa yleisön oikeudella saada ympäristöä koskevaa tietoa on varsin lyhyt historia Englannissa. Ensimmäisiä ympäristöllisiä lupapäätöksiä, kuten vesistökuormitusta sääteleviä lupapäätöksiä sisältäviä rekistereitä otettiin käyttöön 1950-luvulla, mutta niiden sisältämä tieto ei ollut yleisesti yleisölle avointa. Rekistereiden sisältämää tietoa oli mahdollista saada lähinnä sen, joka osoitti omaavansa asiaan liittyvän oikeudellisen intressin, esimerkiksi kalastusoikeuden alueelle, johon vesistökuormitusta kohdistuu.<sup>141</sup>

Vaatimuksia ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta alettiin esittää voimallisemmin 1970-luvulla, jolloin ensimmäisenä virallisena tahona Royal Commission on Environmental Pollution (RCEP) vaati hallitukselta toimia raportissaan "Three Issues in Industrial Pollution" teollisuuslaitosten päästöjä ja jätteitä koskevien tietojen säätämiseksi julkisiksi.<sup>142</sup> Pitkälti RCEP:n toiminnan johdosta vuonna 1974 säädetyssä keskeisessä ympäristönsuojelua säätelevässä laissa, Control of Pollution Act: ssa (SI 1974/33, lyhenne CPA) säädettiin muun ohella, että rekisterit, jotka sisältävät tietoa teollisuuslaitosten ympäristöllisistä lupapäätöksistä ja näiden päästötarkkailutuloksista, ovat yleisölle avoimia.<sup>143</sup> Varsinaisen ympäristötiedon saatavuutta koskevan sääntelyn voidaan näin katsoa Englannissa alkaneen 1974 CPA:n myötä - tätä ennen viranomaisen hallussa olevaa ympäristötietoa koski siten lähtökohtainen salassapito-olettama.

1970-luvun jälkeisessä ympäristötiedon julkista saatavuutta koskevassa kehityskulussa *Bell ym.* erottavat kaksi kehitysvaihetta. Näistä ensimmäiselle, 1980-luvulta 1990-luvun alkuun ulottuvalle vaiheelle luonteenomaista oli, että useiden ympäristönsuojelun alaan kuuluvien sektorilakien puitteissa otettiin käyttöön ympäristötietoja sisältäviä viranomaisrekistereitä. Rekisterit sisälsivät tietoa muun ohessa vesistöön johdetusta kuormituksesta, jätehuoltotoiminnoista ja teollisista toiminnoista. Jälkimmäisessä vaiheessa, joka alkoi 1990-

<sup>141</sup> Macrory 2014, s. 229

<sup>142</sup> Royal Commission on Environmental Pollution 1972, s. 1 - 3

<sup>143</sup> Macrory 2014, s. 229

luvun puolivälissä, sääntelyssä siirryttiin laajempaan ympäristötiedon käsitteeseen: ympäristötiedon yleinen saatavuus nousi pääsäännöksi ja näin ollen rajoitukset ympäristötiedon saatavuuteen muodostuivat poikkeukseksi pääsäännöstä. Siirtyminen edelleen laajempaan, kolmannen kehitysvaiheen sääntelyyn koskien ympäristötiedon julkisuutta oli pitkälti myös EU-jäsenyyteen liittyvien velvoitteiden tulosta, sillä tuolloin EU antoi ensimmäisen ympäristötietodirektiivinsä.<sup>144</sup>

Keskeinen viranomaistiedon yleistä julkisuutta nykyisin sääntelevä laki on Freedom of Information Act 2000 (SI 2000/36, lyhenne FOI). FOI:ssa säädetään yleisestä yleisön oikeudesta saada viranomaiselta tietoa, tiedon antamiseen liittyvistä menettelyistä, poikkeusperusteista tiedon julkisuuteen sekä oikeussuojakeinoista viranomaisen kieltäytyessä luovuttamasta hallussaan olevaa tietoa. Ympäristötiedon osalta viranomaistiedon julkisuudesta säädetään erillisessä laissa, Environmental Information Regulations 2004 (SI 2004/3391, lyhenne EIR), jolla Englannissa<sup>145</sup> on täytäntöönpantu ympäristötietodirektiivi. EIR kattaa myös Århusin sopimuksen veloitteet. EIR:n sääntelyn lähtökohtana on, että yleisöllä on oikeus saada viranomaiselta sen hallussa olevaa ympäristötietoa. Information Commissioner Office (ICO)<sup>146</sup> luonnehtii EIR:n pääperiaatteeksi sitä, että se takaa yleisölle oikeuden saada viranomaisen hallussa olevaa ympäristötietoa. Ympäristötiedon saatavuutta voidaan rajoittaa vain EIR:ssa säädetyillä salassapitoperusteilla. Tiedon pyytäjän ei tarvitse esittää perusteluita tietopyynnölleen. Viranomaisten on paitsi annettava ympäristötietoa yleisölle sen pyytäessä tietoa, myös aktiivisesti tarjottava yleisön saataville ympäristötietoa.

147

Viranomaisella tarkoitetaan EIR:n sääntelyn mukaan julkista valtaa käyttäviä viranomaisia, minkä lisäksi sääntelyn alaan kuuluvat myös muut kuin julkiset tahot niiden hoitaessa erityisiä ympäristöön liittyviä tehtäviä (EIR § 2). Tyypillisiä EIR:n tarkoittamia viranomaisia ovat valtion keskushallinnon organisaatiot kuten Department of the Environment, Food and Rural Affairs (Defra) ja Environment Agency (EA) sekä paikallistason

---

<sup>144</sup> Toisessa kehitysvaiheessa käyttöön otetut rekisterit ovat rekistereitä, joiden nimenomaisena tehtävänä on tarjota yleisölle yleistä, avointa tietoa ympäristöstä ja ympäristökuormituksesta, kun taas kolmannen vaiheen sääntelyssä tietotarjontaa täydennettiin siten, että viranomainen antaa yleisölle spesifistä ympäristötietoa sen erikseen sitä pyytäessä. Bell ym. 2013, s. 323

<sup>145</sup> EIR kattaa viranomaisen ympäristötiedon julkisuussääntelyn paitsi Englannissa, myös Walesissa ja Pohjois-Irlannissa. Skotlannissa on ympäristötiedon julkisuudesta omaa sääntelyä.

<sup>146</sup> Information Commissioner, tietosuojavaltuutettu, on riippumaton viranomainen, jonka tehtävänä on turvata yleisön tiedollisten oikeuksien toteutuminen edistämällä julkisen vallankäytön avoimuutta ja yksilöiden tietosuojan toteutumista.

<sup>147</sup> Information Commissioners' Office, Guide to the Environmental information Regulations. <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-the-environmental-information-regulations/what-are-the-eir/>

ympäristöviranomaiset.<sup>148</sup> Oikeuskäytännössä on ajottain ollut esillä rajanvetoa siitä, mitä viranomaisella tarkoitetaan erityisesti tapauksissa, joissa yksityiset tahot hoitavat julkisia tehtäviä.

EU: n tuomioistuimessa esillä olleessa tapauksessa *F. Legal ja E. Shirley v. Information Commissioner (tietosuojavaltuutettu), United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd ja Southern Water Services (vesiyhtiöt)*<sup>149</sup> oli kyse siitä, voitiinko vastapuolina olleita vesiyhtiöitä pitää ympäristötietodirektiivin tarkoittamina viranomaisen tehtäviä hoitavina viranomaisina, joiden tuli antaa valittajille heidän pyytamiään tiettyjä viemärintiä ja vesihuoltoja koskevia tietoja (ympäristötietoa). F. Legal on englantilaisen ongintaliiton etuja puolustava järjestö, joka pyysi tietoja päästöistä ja puhdistamon toiminnasta sekä E. Shirley yksityishenkilö, joka pyysi tietoja kaavoitussuunnitelmaan liittyvästä viemärintikapasiteetista. Vesiviranomaisen tehtävät on Englannissa jaettu vuodesta 1989 alkaen EA: n ja yksityisten vesiyhtiöiden kesken. EU: n tuomioistuin katsoi tuomiolauselmassaan, että kyseisen tyyppisiä vesiyhtiöitä on pidettävä ympäristötietodirektiivin tarkoittamina viranomaisina, elleivät ne määrittele tosiasiallisesti itsenäistä tapaa tarjota palveluitaan. Kansallinen ylin tuomioistuin antoi tapauksesta vuoden 2015 alussa lopullisen tuomionsa<sup>150</sup>, jossa se katsoi EU: n tuomioistuimen lausuman oikeusohjeen perusteella, että kyseisiä vesiyhtiöitä oli pidettävä Århusin sopimuksen ja ympäristötietodirektiivin tarkoittamina viranomaisina, joiden tuli antaa valittajille heidän pyytämäänsä ympäristötietoa.

EIR sisältää menettelyllistä sääntelyä yleisön ympäristötietopyyntöihin vastaamisesta. Viranomaisen on lähtökohtaisesti vastattava tietopyyntöön kahdenkymmenen työpäivän kuluessa tietopyynnön esittämisestä, kun taas laajoihin tietopyyntöihin on aikaa vastata neljäkymmentä työpäivää. Huolimatta siitä, että tietopyyntö voidaan esittää eri muodoissa, esimerkiksi suullisesti, kirjallisesti tai sähköisesti, on viranomaisen vastattava tietopyyntöön kirjallisesti (EIR § 5-7). Tämän lisäksi viranomaisen on eri tavoin pyrittävä avustamaan tietopyynnön esittäjää esimerkiksi auttamalla häntä muotoilemaan tietopyyntönsä riittävällä tarkkuudella, mikäli tietopyyntö on esitetty liian yleisessä muodossa (EIR § 9).

Viranomaisen kieltäytyessä antamasta yleisölle sen pyytämää ympäristötietoa kokonaan tai osittain, on päätös kieltäytymisestä tehtävä kirjallisesti. Päätöksestä tulee ilmetä kieltäytymisen perusteet (EIR § 14). Lisäksi viranomaisen on selvitettävä tiedonpyytäjälle, että hänellä on käytettävissään muutoksenhakukeinoja viranomaisen kielteisen päätöksen johdosta. *Bell ym.* jakavat EIR: n salassapitoperusteet kolmeen ryhmään. Viranomaisen voi ensiksikin kieltäytyä antamasta pyydettyä tietoa, mikäli tietopyyntö on liian epämääräinen tai pyydettyä tietoa ei ole viranomaisen hallussa. Toiseksi viranomaisen voi kieltäytyä antamasta tietoa, mikäli pyydetty tieto liittyy henkilötietoihin, viranomaisen sisäiseen

---

<sup>148</sup> Bell ym. 2013, s. 324 - 325

<sup>149</sup> Asia C-279/12

<sup>150</sup> Asia [2015] UKUT 52 (AAC) Fish Legal v IC & Ors



toimintaan tai tieto ei muutoin ole valmis. Kolmas kieltäytymisperuste liittyy salassapitoon. Salassapitoperusteisen kieltäytymisen kohdalla viranomaisen on harkittava, onko ympäristötiedon ilmaisemiseen liittyvä julkinen intressi suurempi vai pienempi kuin tiedon salassapidolla suojattava intressi. Salassapidolla suojattavat intressit liittyvät muun ohella kansalliseen turvallisuuteen ja puolustukseen, tuomioistuinmenettelyihin, immateriaalioikeuksiin sekä liikesalaisuuksiin.<sup>151</sup> EIR: n soveltamisen tueksi ICO on julkaissut verkkosivuillaan runsaasti ohjeistusta siitä, mitä hyvät käytännöt tarkoittavat käsiteltäessä EIR: n mukaisesti ympäristötietopyyntöjä.<sup>152</sup>

### *PRTR-rekisteri*

Yhdistynyt kuningaskunta on ratifioinut PRTR-pöytäkirjan vuonna 2009. Yhdistyneen kuningaskunnan PRTR-pöytäkirjan kansallisen toimeenpanoraportin (Yhdistyneen kuningaskunnan PRTR-pöytäkirjan kansallinen toimeenpanoraportti 2014) mukaan pöytäkirjan velvoitteet on täytäntöön pantu pääasiassa E-PRTR-asetuksen kautta. Tämän lisäksi Englannissa ympäristölupamenettelystä säätävään lakiin, Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2010 (SI 2010/675, lyhenne EP) sisältyy yleinen säännös ympäristölupavelvollisten toimintojen ympäristönäkökohtia koskevasta raportointivelvollisuudesta sekä siitä, että päästötiedot on vuosittain toimitettava kansallista päästöraportointia varten (EP §60).<sup>153</sup>

Englannissa on otettu käyttöön PRTR-pöytäkirjan kriteerit täyttävä kansallinen PRTR-rekisteri. Rekisteri sisältää tietoa laitospöytäkirjoista pistekuormituslähteistä. Kuormitustiedot ovat haettavissa eri muodoissa: toimialakohtaisesti, laitostasolla laitoksen nimen, postinumeron, sijaintialueen nimen tai karttatoiminnon perusteella, epäpuhtauskohtaisesti tai epäpuhtausryhmittäin ryhmiteltynä. Vastaavat hakutoiminnot ovat käytettävissä jätesierrojen osalta. Lisäksi PRTR-rekisteri sisältää tietoa hajakuormituksesta.<sup>154</sup> PRTR-rekisteri on käytettävissä sähköisesti ympäristöhallinnon verkkosivuilla.<sup>155</sup> PRTR-rekisterin ylläpidosta

---

<sup>151</sup> Bell ym. 2013, s. 326 - 327

<sup>152</sup> Katso tarkemmin ICO: n verkkosivuilta osoitteessa <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-the-environmental-information-regulations/>

<sup>153</sup> Yhdistyneen kuningaskunnan PRTR-pöytäkirjan kansallinen toimeenpanoraportti 2014, s. 2

<sup>154</sup> Yhdistyneen kuningaskunnan PRTR-pöytäkirjan kansallinen toimeenpanoraportti 2014, s. 3

<sup>155</sup> Yhdistyneen kuningaskunnan PRTR-rekisteri on käytettävissä osoitteessa <https://www.gov.uk/guidance/uk-pollutant-release-and-transfer-register-prtr-data-sets>

vastaavana viranomaisena toimii Defra. Rekisteri sisältää noin 1 600 toiminnanharjoittajan raportoimat päästötiedot ja jätetiedot vuodesta 2007 alkaen.<sup>156</sup>

PRTR-rekisteriin raportointivelvolliset toiminnot vastaavat Englannissa PRTR-pöytäkirjan ja E-PRTR-asetuksen mukaisia toimintoja. Myös raportoitavien epäpuhtauksien osalta noudatetaan PRTR-pöytäkirjan ja E-PRTR-asetuksen liitteiden listauksia epäpuhtauskomponenteista kynnysarvoineen. Kansallisesti ei siten ole määritelty tiukempia säännöstöjä raportointivelvollisuudelle.

### **3.4 Osallistumisoikeus ympäristöä koskevaan päätöksentekoon**

#### **3.4.1 Suomi**

Yleisön osallistumisoikeuksia ympäristöllisiin hankkeisiin koskeva keskeinen sääntely sisältyy ympäristönsuojelulakiin (YSL). Ympäristönsuojelulain ja -asetuksen säännökset kattavat pääosan Århusin sopimuksen liitteen 1 hankkeista, minkä lisäksi vesilain säännöksillä säädetään muun ohessa sisävesiväyliä, pohjavedenottoja ja patoja koskevista hankkeista. Suomen oikeudessa yleisön osallistumisoikeus on osin toteutettu kansainvälisiä velvoitteita laajemmin<sup>157</sup>, esimerkiksi ympäristönsuojeluasetuksessa (713/2014) säännönmukaisesti lupavelvolliset toiminnot on määritelty Århusin sopimuksen I liitettä laajemmin.<sup>158</sup> Säännöksiä yleisön osallistumisoikeudesta ympäristöllisiin lupamenettelyihin on sisällytetty Suomen oikeuteen jo vuosikymmenten ajan.<sup>159</sup>

Ympäristönsuojelulaki luo puitteet ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttaville toiminnoille toimimalla pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toimintojen ennakoivalvontajärjestelmän (ympäristölupa) ja jälkivalvonnan säätelijänä.<sup>160</sup> Ympäristönsuojelulaki sisältää sääntelyä ympäristölupamenettelystä sekä toimivaltaisista viranomaisista. Lupaviranomaisia ovat aluehallintovirastot (AVI) valtion viranomaisina ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiset. Lupaviranomaisten välinen toimivalta on jaettu siten, että AVI: n toimivaltaan kuuluvat merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavat

---

<sup>156</sup> Toiminnanharjoittajien kokonaislukumäärä on saatu selville hakemalla PRTR-rekisteristä kaikkien laitosten tiedot kaikilta toimialoilta kaikkien epäpuhtauskomponenttien ja jätesierojen osalta. Myös raportoinnin aloitusvuosi on saatu selville hakemalla tieto PRTR-rekisteristä.

<sup>157</sup> HE 165/2003 vp., s. 24 - 25

<sup>158</sup> Esimerkiksi eläinsuojien osalta säännönmukaisesti lupavelvollisten hankkeiden kynnys on asetettu alhaisemmaksi kuin Århusin sopimuksessa

<sup>159</sup> Säännöksiä lupahakemuksen kuuluttamisesta yleisölle sisältyy muiden ohella vanhaan vesilakiin 264/1961 ja ympäristölupamenettelylakiin 735/1991.

<sup>160</sup> Hollo 2009, s. 442 - 443

hankkeet, mikä tarkoittaa ensisijaisesti teollisuuspäästödirektiivin tarkoittamia hankkeita (YSL 34 §).

Ympäristölupahakemuksen käsittelyssä sovellettavasta menettelystä säädetään YSL 5 luvussa. Lähtökohtana on, että vireillä olevasta lupahakemuksesta tiedotetaan julkisesti ja yleisölle varataan mahdollisuus esittää käsityksensä lupahakemuksesta. YSL:ssä erotetaan tässä suhteessa käsitteellisesti toisistaan asianosaiset ja ei-asianosaiset. ”*Asianosaisella*” tarkoitetaan ympäristönsuojelulaissa niitä, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia *saattaa* koskea (YSL 43.1 §). YSL:n mukainen asianosaisen käsite on tältä osin laajempi kuin hallintolain mukainen asianosaisen käsite yleisesti hallintoasiassa: hallintolain mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee (hallintolaki 11 §).

Asianosaisten lupahakemuksen johdosta esittämiä käsityksiä kutsutaan muistutuksiksi ja ei-asianosaisen esittämiä käsityksiä puolestaan mielipiteiksi. YSL:n tarkoittamia ei-asianosaisia voivat olla esimerkiksi hankkeen vaikutusalueen kuntalaiset sekä erilaiset yhteisöt, jotka eivät edusta asianosaisia, kuten asukas-, luonnonsuojelu- ja kotiseutuyhdistykset.<sup>161</sup> YSL 43 § takaa kuitenkin sekä asianosaisille että ei-asianosaisille mahdollisuuden esittää näkemyksensä vireillä olevasta lupahakemuksesta. *Kumpula* huomauttaakin, että ympäristölupaprosessiin osallistumisen kannalta jaottelulla asianosaisiin ja ei-asianosaisiin ei ole olennaista merkitystä, sillä molemmilla tahoilla on oikeus esittää näkemyksensä hakemuksen johdosta. Tilanne on kuitenkin toinen muutoksenhakuvaiheessa, jossa jälkikäteisten oikeussuojakeinojen käyttöön oikeutettujen piiri on suppeampi verrattuna ennakkolisiin vaikuttamismuotoihin oikeutettujen piiriin.<sup>162</sup>

Lupahakemuksesta on tiedotettava kuuluttamalla sen jälkeen, kun asia on tarvittavalla tarkkuudella selvitetty (YSL 44 §). Kuulutus on julkaistava toiminnan vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla, lupaviranomaisen internetsivuilla ja ainakin yhdessä toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Tämän lisäksi kuulutus on annettava erikseen tiedoksi niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee.<sup>163</sup> Hakemusasiakirjat on pidettävä nähtävillä toiminnan vaikutusalueen kunnissa, minkä lisäksi valtion

---

<sup>161</sup> Kumpula 2013, s. 1421 - 1422

<sup>162</sup> *ibid*

<sup>163</sup> Mainittu pykälä ei kuitenkaan yksilöi niitä tahoja, joille erityistiedoksianto hankkeesta on toimitettava, vaan määrittelyvastuu on viranomaisella, vaikkakin luvanhakijan on lupahakemuksessaan annettava selvitys toiminnan sijaintipaikan rajanaapureista ja muista mahdollisista toiminnan vaikutuspiiriin kuuluvista asianosaisista. Kumpula 2013, s. 1420 - 1421

lupaviranomaisen on julkaistava internetsivuillaan yleisölle tarkoitettu tiivistelmä lupahakemuksesta ja mahdollisuuksien mukaan hakemuksen muu keskeinen sisältö (YSL 44.1-2 §). Kuulutuksen sisällöstä säädetään tarkemmin ympäristönsuojeluasetuksessa.

Vaikka ympäristönsuojelulaissa ei nimenomaisesti säädetä siitä, kuinka pitkä aika viranomaisen on varattava muistutusten ja mielipiteiden esittämiseen, on yleisesti hallintoasioita säätelevän hallintolain 33 §:n mukaan muistutusten ja mielipiteiden esittämiseen varattava asian laatuun nähden riittävän pitkä aika. Määräajan riittävyttä arvioitaessa on Århusin sopimuksen mukaisesti lähtökohtana pidettävä sitä, että määräaika on riittävä yleisön tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksien takaamiseksi.

Muistutusten ja mielipiteiden esittämiseen varattava aika on ollut esillä tapauksessa KHO 1990 A 52, jossa kunnan terveyslautakunta sijoituspaikkaluvan lupaviranomaisena varasi aikaa mielipiteiden esittämiseksi 5 päivää (varattuun aikaan oli sisältynyt lisäksi viikonloppu). KHO katsoi, että muistutusten esittämiseen varattu aika oli ollut liian lyhyt ja kumosi terveyslautakunnan tekemän sijoituspaikkaluvan ja palautti asian terveyslautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Ympäristönsuojelulaki ei säädä muistutusten ja mielipiteiden esittämistavasta. Pääsääntöisesti muistutukset ja mielipiteet tulee kuitenkin esittää kirjallisesti ja ne tulee toimittaa lupaviranomaiselle kuulutuksessa ilmoitettuna määräaikana. Lupaviranomainen voi myös harkintansa mukaan järjestää kuulemistilaisuuden, jossa on mahdollista ilmaista muistutuksia ja mielipiteitä suullisesti. Kuulemistilaisuus järjestetään yleensä hankkeissa, joista aiheutuu merkittäviä ympäristövaikutuksia tai kun hanke aiheuttaa yleisössä erisuuntaisia näkemyksiä. Kuulemistilaisuus voi täydentää yleistä tiedotusta hankkeesta, mutta ei korvata sitä.<sup>164</sup>

Lupaviranomaisen ratkaistua lupahakemusta koskevan asian, ympäristölupapäätös annetaan YSL 84.1 §:n mukaan julkipanon jälkeen. Julkipanoilmoituksessa on YSL 84.2 §:n mukaisesti mainittava muun ohella päätöksen antamispäivä ja valitusaika. Jälkikäteisten oikeussuojakeinojen käyttämisen kannalta on tärkeää, että julkipanoilmoituksesta ilmenee päivä, jolloin päätös on annettu sekä päivä, johon mennessä valitus on tehtävä. Julkipanon jälkeen annetun päätöksen katsotaan tulleen asianosaisten tietoon päivänä, jolloin päätös on annettu ja valitukseen oikeutettujen valitusaika alkaa kulua samana päivänä.

Ympäristölupapäätöksestä tiedottamista täydentää YSL 85 §:n sääntely: lupapäätös on lähetettävä paitsi hakijalle, myös niille, jotka ovat päätöstä erikseen pyytäneet, sekä määrätyille viranomaisille. Päätöksen antamisesta on lisäksi ilmoitettava niille, jotka ovat

---

<sup>164</sup> Kumpula 2013, s. 1421

tehneet muistutuksen tai esittäneet mielipiteen asiassa tai ovat ilmoitusta erikseen pyytäneet, sekä niille, joille on 44.1 §:n mukaan annettu lupahakemuksesta erikseen tieto. Tieto päätöksestä on viipymättä julkaistava niissä kunnissa, joissa toiminnan vaikutukset saattavat ilmetä. Tieto päätöksestä on lisäksi lähtökohtaisesti julkaistava ainakin yhdessä toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Valtion ympäristölupaviranomaisen on julkaistava antamansa lupapäätös internetsivuillaan.

Lupaviranomaisella on ympäristöhallintomenettelylle ominaisen virallisperiaatteen mukaan velvollisuus huolehtia asian riittävästä selvittämisestä hankkimalla asian selvittämiseksi tarvittavat tiedot.<sup>165</sup> Tämä ilmenee muun ohella siten, että viranomaisen hankkii lupahakemuksesta lausuntoja, muistutuksia ja mielipiteitä. Ympäristölupapäätöksessä on annettava eräänlainen vastine yleisön kuulemismenettelyssä esittämiin näkemyksiin, sillä YSL 83.1 §:n mukaan ympäristölupapäätöksessä on vastattava lausunnoissa, muistutuksissa ja mielipiteissä tehtyihin yksilöityihin vaatimuksiin.<sup>166</sup>

### 3.4.2 Ruotsi

Kuten Suomessa, myös Ruotsissa sääntelyä yleisön osallistumisoikeudesta ympäristöllisiä hankkeita koskeviin lupamenettelyihin on sisällytynyt oikeusjärjestykseen jo vuosikymmenten ajan.<sup>167</sup> Keskeinen osa nykyisestä Ruotsin ympäristölainsäädännöstä, muun ohella sääntely osallistumisoikeuksia ympäristöllisiä hankkeisiin koskevaan päätöksentekoon, on koottu vuonna 1999 voimaan tulleeseen miljöbalk-lakiin (MB, ympäristökaari). MB: n yleisen osan eli 1 – 6 luvun ohella MB 9 luvussa säädetään ympäristölle vaarallisista toiminnoista. MB 9 luvun nojalla on edelleen annettu tarkempia säännöksiä ympäristölupavaltuudesta, joista keskeisiä ovat FMV ja MPF. Eräiden vesistöä muuttavien hankkeiden lupavelvollisuuden osalta sääntelyä sisältyy puolestaan MB 11 lukuun. Myös eräisiin erityislakeihin sisältyy lupavelvollisuutta koskevia säännöksiä, jotka viittaavat MB: n lupamenettelyyn.<sup>168</sup>

---

<sup>165</sup> Hollo 2009, s. 103 - 104

<sup>166</sup> Aiemmin YSL: n mukaan lupaviranomainen oli velvollinen vastaamaan vain lausunnoissa ja muistutuksissa esitettyihin vaatimuksiin. YSL: n uudistuksen yhteydessä vuonna 2013 ko. säännökseen lisättiin selvyuden vuoksi, että lupapäätöksessä on vastattava muistutusten ja lausuntojen lisäksi myös *mielipiteissä* yksilöityihin vaatimuksiin. Kohta lisättiin teollisuuspäästödirektiivin 24. 2 artiklan c alakohdan täsmälliseksi toimeenpanemiseksi. HE 214/2013 vp., 83§ yksityiskohtaiset perustelut

<sup>167</sup> Vuonna 2008 julkaistun Ruotsin Århusin sopimusta koskevan toimeenpanoraportin mukaan yleisön osallistumisoikeutta koskevaa lainsäädäntöä oli tuolloin ollut voimassa n. 40 vuoden ajan. Ruotsin Århusin sopimuksen kansallinen täytäntöönpanoraportti 2008, artikla 6.

<sup>168</sup> Ds 2004:29, s. 68 - 69

Valtaosaa Århusin sopimuksen tarkoittamista lupavelvollisista toiminnoista koskee MB 9 luvun ja sen nojalla annetun MPF: n sääntely.<sup>169</sup> MPF: ssä määritellään tarkemmin, mitkä ympäristölle vaaralliset toiminnot ovat luvanvaraisia toimintoja. Toiminnot jaetaan kolmeen luokkaan: A-, B- ja C-toimintoihin. A- ja B-luokan hankkeet vaativat varsinaisen ympäristöluvan, kun taas C-luokan hankkeita koskee ilmoitusvelvollisuus (MPF 1:6 § ja 1:10 §). A-luokan hankkeisiin luetaan kuuluvaksi merkittävimmin ympäristöön vaikuttavat hankkeet ja niiden osalta lupaviranomaisena toimii valtion lupaviranomainen, mark- ja miljöödomstol (maa- ja ympäristöoikeus). B-luokan hankkeet ovat ympäristövaikutuksiltaan vähäisempiä A-luokan hankkeisiin verrattuna. B-luokan hankkeiden lupaviranomaisena toimii valtion lupaviranomainen länsstyrelsen (läninhallitus).<sup>170</sup>

MB 21 ja 22 luvut sisältävät säännöksiä mark- ja miljöödomstolin toimivallassa ympäristölupa-asiassa sekä ympäristölupa-asian käsittelystä mark- ja miljöödomstolissa. Siltä osin kun MB: ssa ei ole erityissääntelyä, sovelletaan oikeudenkäyntimenettelyä koskevan lain, rättegångsbalkenin säännöksiä. Lupa-asian käsittely länsstyrelsenissä on tietyiltä osin kevyempää kuin mark- ja miljöödomstolissa, mutta yleisöllä on samanlaiset mahdollisuudet osallistua ympäristölupa-asian käsittelyyn molemmissa viranomaisissa.<sup>171</sup>

Ennen lupahakemuksen vireillepanoa ja mahdollisen ympäristövaikutusten arvioinnin laatimista tulee laitoksesta vastaavan käynnistää MB 6:4 §:n mukainen neuvotteluprosessi, johon osallistuvat länsstyrelsen ja valvontaviranomaiset sekä ne, joihin laitoksen ympäristövaikutukset saattavat erityisesti kohdistua. Tällä tarkoitetaan etupäässä laitoksen naapureita ja muita lähistön asukkaita eli niitä, jotka useimmissa tapauksissa ovat myös asianosaisasemassa. Neuvotteluprosessi on säännöksen mukaan käynnistettävä hyvissä ajoin ennen lupahakemuksen vireillepanoa ja sen tulee olla laajuudeltaan riittävä. Laitoksen toiminnasta vastaavan on ennen neuvottelujen käynnistämistä annettava tietoa laitoksen toiminnasta ja sen ympäristövaikutuksista.<sup>172</sup> MB 22:1 §:n mukaan osana ympäristölupahakemusasiakirjoja on esitettävä tiedot MB 6 luvun 4 §:n mukaan käydyistä neuvotteluista - näin tiedot käydyistä neuvotteluista tulevat osaksi lupaharkintaa muun hakemusaineiston ohella.

---

<sup>169</sup> MB: n sääntely luvanvaraisista toiminnoista kattaa myös sellaisia toimintoja, jotka eivät kuulu Århusin sopimuksen 1 liitteen tarkoittamalle hankelistalle. Lisäksi hallitus voi MB 9 luvun 6 §:n nojalla antaa tarkempia määräyksiä luvanvaraisista toiminnoista. Ds 2004: 29, s. 70

<sup>170</sup> Michanek ja Zettenberg 2012, s. 252

<sup>171</sup> ibid, s. 362 – 363. Seuraavassa tarkastellaan ympäristölupamenettelyä mark- ja miljöödomstolissa.

<sup>172</sup> Michanek ja Zettenberg 2012, s. 362 ja Ds 2004:29, s. 72

Kun ympäristölupahakemusasiaa on riittävästi selvitetty, viranomaisen kuuluttaa lupahakemuksesta. MB 22:3 §:n mukaan kuulutus on julkaistava hakemusta koskevan toiminnon vaikutusalueella leviävässä sanomalehdessä, minkä lisäksi kuulutus on erikseen vesistöjä muuttavia toimintoja koskevien lupahakemusten kohdalla toimitettava asianosaisille tai niille tahoille, joita viranomaisen tietää lupahakemuksen muuten koskevan.

Mark- och miljödomstol toimittaa kopiot hakemusasiakirjoista muiden ohella kunnan ympäristönsuojeluviranomaisille ja länsstyrelsenille (MB 22.4 §). Lähtökohtaisesti julkisuusperiaatteen mukaan jokaisella on mahdollisuus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta ja siten tutustua hakemusasiakirjoihin. Näin yleisöllä on mahdollisuus saada tietoa vireillä olevasta ympäristölupaprosessista ja osallistua ympäristölupaprosessiin esittämällä lupaviranomaiselle näkemyksiä hakemuksesta kuulutuksessa ilmoitetun ajan puitteissa. Mark- och miljödomstol voi harkintansa mukaan järjestää asiassa myös suullisen käsittelyn (pääkäsittely), jonka järjestämisestä on niin ikään kuulutettava. Yleisöllä on mahdollisuus osallistua myös suulliseen käsittelyyn ja ilmaista siellä mielipiteensä käsiteltävänä olevasta lupahakemuksesta. Kirjallisuudessa on kuitenkin esitetty epäilyksiä siitä, miten laajasti yleisön mahdollisuus osallistua ympäristölupa-asioiden käsittelyyn viranomaisessa tosiasiaa toteutuu.<sup>173</sup>

MB 22:3 §:ssä säädetään tiedoista, joita lupahakemusta koskevasta kuulutuksesta tulee ilmetä. Kuulutuksessa tulee muun ohella ilmoittaa, mitä hakemus koskee ja mihin mennessä hakemusta koskevat näkökannat tulee esittää. Lainkohdassa ei nimenomaisesti säädetä ajasta, joka mielipiteiden esittämiseen on varattava, vaan viranomaisen päättää siitä tapauskohtaisesti erikseen. Mielipiteiden esittämiseen on kuitenkin varattava kohtuullinen aika, jotta yleisöllä on todellinen mahdollisuus osallistua lupaprosessiin Århusin sopimuksen tarkoittamalla tavalla.<sup>174</sup>

Ratkaistuaan ympäristölupahakemusta koskevan asian mark- och miljödomstol MB 22:21 §:ssa säädetyn mukaan tiedottaa päätöksestä niin pian kuin on mahdollista asian laatu ja olosuhteet huomioon ottaen. Jos mitään erityisiä syitä ei käsillä olevassa asiassa ilmene ja mikäli asiassa on järjestetty pääkäsittely, ratkaisu tehdään kahden kuukauden kuluessa

---

<sup>173</sup> Michanek ja Zettenberg 2012, s. 375

<sup>174</sup> Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskien Naturvårdsverket on julkaissut ohjeistusta, jonka mukaan lausuntojen esittämistä varten viranomaisen tulee varata vähintään kolmen viikon määräaika. NFS 2009:1 Naturvårdsverkets allmänna råd om miljöbedömningar av planer och program [till 6 kap. miljöbalken samt förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar], lyhenne NRM, s. 4

pääkäsitteystä. Yleisen julkisuusperiaatteen nojalla tehty ympäristölupapäätös on julkinen asiakirja.<sup>175</sup>

### 3.4.3 Englanti

Yleisön osallistumisoikeudella ympäristölliseen päätöksentekoon Englannissa määrätyillä ympäristöoikeuden aloilla on vuosikymmenten perinteet. Yleisöllä on ollut mahdollisuus osallistua erityisesti maankäytön suunnitteluun liittyviin prosesseihin 1950 - 1960 luvulta alkaen, mitä pidettiin aikanaan edistyksellisenä vaikuttamiskeinona ja jonka nähtiin palvelevan suunnitteluprosesseja.<sup>176</sup> Toisaalta tilanne yleisön osallistumisoikeuksien osalta oli kaksijakoinen, sillä yleisöllä ei tuolloin ollut mahdollisuutta osallistua ympäristöllisiä lupamenettelyjä koskeviin päätöksentekoprosesseihin: näitä menettelyjä koskeva sääntely oli alkeellista eikä sisältänyt säännöksiä yleisön osallistumisesta menettelyyn. *Bell ym.* näkemyksen mukaan osallistumismenettelyjen kehittymättömyys johtui muun ohella lupamenettelyjen teknisestä luonteesta - päätöksenteko oli pitkälti asiantuntijoiden varassa.<sup>177</sup>

Yleisemmällä tasolla yleisön osallistumisoikeudet ympäristölliseen päätöksentekoon tunnustettiin vähitellen erityisesti kansainvälisen kehityksen myötä. Ensimmäisenä sääntelyä annettiin yleisön osallistumisoikeudesta ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn 1980-luvun puolivälissä EU: n antaessa ensimmäisen YVA-direktiivinsä.<sup>178</sup> 1990-luvulla yleisön osallistumisoikeuksien parantamisesta käytiin myös kotimaista keskustelua ja muun ohella RCEP kiinnitti asiaan huomiota vuonna 1998 raportissaan vaatien yleisön mielipiteiden laajempaa ja täsmällisempää selvittämistä ympäristöllisten päätöksentekomenettelyjen aikaisessa vaiheessa aikaisemman teknokraattisen lähestymistavan sijaan.<sup>179</sup> Sääntely täydentyi 2000-luvun taitteessa koskemaan osallistumisoikeutta ympäristölupamenettelyyn Århusin sopimuksen ja osallistumisdirektiivin myötä.<sup>180</sup>

Teollisuuspäästädirektiivin mukaisesta hallinnollisesta ympäristölupamenettelystä säädetään Englannissa EP: ssa. EP: n on kodifioitu aiempi erillinen jätehuoltotoimintoja koskeva ympäristölupamenettely sekä yhtenäistetyn lupajärjestelmän, IPC: n mukainen ympäristölupamenettely. Uudistuksen tarkoituksena oli ottaa käyttöön myös ympäristölupamenettelyjen osalta yhtenäistetty lähestymistapa, joka hallinnollisessa mielessä

---

<sup>175</sup> Ds 2004:29, s. 77

<sup>176</sup> Macrory 2014, s. 230

<sup>177</sup> Macrory 2014, s. 230-231 ja Bell ym. 2013, s. 334

<sup>178</sup> ibid

<sup>179</sup> Royal Commission on Environmental Pollution 1998, s. 102 – 104 ja 113 - 115

<sup>180</sup> Macrory 2014, s. 230-231 ja Bell ym. 2013, s. 334



tehostaisi ympäristölupamenettelyjä. EP sisältää ympäristölupamenettelyä koskevaa puitesääntelyä muun ohella ympäristölupahakemuksen tekemisestä, lupakäsittelystä, luvan myöntämisen edellytyksistä ja ympäristövaikutuksen tarkkailusta.<sup>181</sup>

EP: n sääntelyn mukaan ympäristölupavelvollisia toimintoja, joita ovat kiinteät laitokset, jätehuoltotoiminnot, muut kuin jätehuoltotoimintoja koskevat siirrettävät laitokset sekä jäteveden johtaminen ja pohjaveteen vaikuttavat toiminnot, ei saa harjoittaa ilman ympäristölupaa (EP§12). Ympäristölupavelvollisia kiinteitä laitoksia ovat energiantuotantolaitokset, metalliteollisuuden ja kemianteollisuuden laitokset sekä muut vastaavat teollisuuslaitokset.<sup>182</sup> EP: n mukainen ympäristölupavelvollisten toimintojen listaus on osin laajempi kuin Århusin sopimus edellyttää.<sup>183</sup> Suurten laitosten ja toimintojen osalta (A1-laitokset) ympäristölupaviranomaisena toimi valtion viranomaisen Environment Agency paikallisten ympäristöviranomaisten vastatessa pienempien toimintojen (A2- ja B-laitokset) ympäristölupamenettelystä (EP § 32).

EP: n liitteessä 5 on säännöksiä yleisön osallistumisoikeudesta ympäristölupamenettelyyn. ”Yleisöllä” tarkoitetaan EP: n sääntelyssä henkilöitä, joihin ympäristölupamenettelyssä käsiteltävänä oleva asia vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa tai joilla on muutoin asiassa intressi (EP 5 liite, § 1). EP: n sääntelyn tavoitteena on mahdollistaa yleisön osallistumisoikeus ympäristölupamenettelyyn, mutta säännöksissä ei yksilöidä tietynlaisia osallistumisen muotoja tai yksityiskohtaisia menettelytapoja osallistumisen toteuttamiseksi. EP asettaa vaatimuksia vain muutamien seikkojen suhteen: lupahakemusta käsittelevän viranomaisen on asetettava vireillä oleva ympäristölupahakemus julkisesti saataville sekä tiedotettava yleisöä siitä, että hakemus on julkisesti nähtävillä määrättyssä hallinnollisessa rekisterissä samoin kuin yksilöitävä paikka, jossa hakemusasiakirjat ovat nähtävillä. Tämän lisäksi viranomaisen on yksilöitävä, mihin mennessä ja mille taholle yleisön mielipiteet lupahakemuksen johdosta on toimitettava (EP liite, § 6). EP: n sääntely asettaa näin ympäristölupamenettelyyn osallistumiselle vain säädännäiset puitteet, joita tarkennetaan EP: n nojalla annetuissa hallinnollisissa ohjeissa.

Defra on julkaissut yleisen ohjesarjan koskien EP: n säätelemää ympäristölupamenettelyä. Ohjeen Environmental Permitting Guidance, Core guidance, For the Environmental

---

<sup>181</sup> Bell ym. 2013, s. 500 - 501

<sup>182</sup> Laitokset yksilöidään EP: n liitteissä

<sup>183</sup> Esimerkiksi jätevedenpuhdistamoita ja jäteveden johtamista koskien EP: ssä on asetettu lupavelvollisten laitosten kynnyks alemmaksi kuin mitä Århusin sopimus edellyttää.

Permitting (England and Wales) Regulations 2010 (Defra 2013 a) mukaan yleisön kuulemisella ympäristölupahakemuksen johdosta on kahtalainen tarkoitus: toisaalta kuulemisella annetaan yleisölle tietoa vireillä olevasta ympäristölupahakemuksesta ja mahdollistetaan yleisön osallistuminen lupaprosessiin, toisaalta yleisön mielipiteet vireillä olevasta ympäristölupahakemuksesta auttavat viranomaista tekemään aineellisesti laadukkaampia ympäristölupapäätöksiä. Kuulemismenettelyä ei kuitenkaan sovelleta esimerkiksi siirrettävien laitosten eikä tiettyjen pienten B-luokan laitosten ympäristölupamenettelyyn. Ohjeen mukaan viranomaisen voi järjestää yleisön osallistumisen tarkoituksenmukaisella ja joustavalla tavalla, sillä EP ei aseta yleisön osallistumisen muodoille reunaehtoja. Viranomaisen on otettava päätöksenteossa huomioon yleisön esittämät näkökannat.<sup>184</sup>

Defran julkaisusarja sisältää myös erillisen ohjeen laitosten A ympäristölupamenettelystä (Industrial Emissions Directive EPR Guidance on part A installations, Defra 2013b). Tämä ohje sisältää Defran näkemyksen siitä, miten teollisuuspäästädirektiiviä tulisi ympäristölupamenettelyssä soveltaa muun ohella yleisön osallistumisoikeuden turvaamiseksi. Ohjeistuksen mukaan yleisölle on turvattava tehokas osallistumismahdollisuus vireillä olevaan ympäristölupamenettelyyn sen aikaisessa vaiheessa. Tämän mahdollistamiseksi yleisölle on tiedotettava julkisin kuulutuksin tai muita sopia välineitä, erityisesti sähköisiä viestimiä käyttäen, vireillä olevasta lupahakemuksesta. Kuulutuksessa on muun ohella annettava tietoja vireillä olevasta hankkeesta, hakemuksen käsittelystä vastaavasta viranomaisesta sekä hankkeesta lisätietoja antavasta viranomaisesta, tahosta jolle yleisö voi esittää mielipiteet, mielipiteiden esittämisen aikataulu sekä mahdollisista muista erityisistä järjestelyistä mielipiteiden esittämiseen liittyen. Yleisölle on myös tiedotettava muusta mahdollisesta käsiteltävän lupahakemuksen kannalta relevantista seikasta.<sup>185</sup>

Myös Environment Agency on EP: n nojalla julkaissut vuonna 2010 yleisön osallistumisoikeuksia koskevan ohjeistuksen Environmental Permitting Regulations (England and Wales) 2010, Working together: your role in our environmental permitting, our public participation statement (EA 2014a). Ohjeen tarkoituksena on selventää, miten yleisö voi osallistua ympäristölupamenettelyyn. Osallistumismenettelyitä ympäristölupahakemuksen eri käsittelyvaiheissa käsitellään EN: n ohjeen kappaleessa 4. Näiden mukaan EA julkaisee vireille tulleen ympäristölupahakemuksen verkkosivuillaan sekä samassa yhteydessä tiedon

---

<sup>184</sup> Defra 2013a, s. 47

<sup>185</sup> Defra 2013b, s. 30 - 31

siitä, miten ja kenelle hakemusta koskevia mielipiteitä voi esittää. Kuka tahansa voi ilmaista mielipiteensä hakemuksesta. Lähtökohtaisesti aikaa mielipiteen esittämiselle on 20 työpäivää, mutta EA voi harkintansa mukaan pidentää yleisön kuulemiseen varattavaa aikaa erityisesti hankkeissa, joihin otaksutaan kohdistuvan erityistä yleistä mielenkiintoa. Mikäli hakemuksen käsittelyn myöhemmässä vaiheessa osoittautuu tarpeelliseksi, EA voi vielä järjestää toisen kerran yleisön kuulemisen. EA julkaisee lopuksi asiassa tehdyn ratkaisun perusteluineen verkkosivuillaan.<sup>186</sup>

### **3.5 Muutoksenhakuoikeus**

#### **3.5.1 Suomi**

##### *Ympäristötietopyyntö*

Julkisuuslaki sisältää sääntelyä viranomaisten asiakirjoja koskevien tietopyyntöjen ratkaisemisen ohella ratkaisujen muutoksenhausta. Julkisuuslain oikeusturvakeinot koskevat sekä viranomaisten että muiden toimijoiden tekemiä ratkaisuja näiden hoitaessa julkista tehtävää, johon liittyy julkisen vallan käyttöä. Oikeusturvakeinojen päällimmäisenä tarkoituksena on varmistaa julkisuusperiaatteen toteutuminen - siksi oikeusturvakeinot soveltuvat ensisijassa tilanteisiin, joissa viranomaisen on kieltäytynyt antamasta pyydettyä tietoa.<sup>187</sup>

Viranomaisen kieltäytyessä antamasta tietoa asiakirjasta ensi vaiheen oikeusturvakeinona julkisuuden toteuttamiseksi on viranomaisen sisäinen oikaisu: tiedon pyytäjällä on julkisuuslain 14.3 §:n nojalla oikeus saattaa asia sen viranomaisen ratkaistavaksi, jonka hallussa asiakirja on. Oikaisumenettelyssä viranomaisen on selvitettävä asia riittävästi ja arvioitava kieltäytymisen perusteita julkisuuslain kannalta. Tiedonpyytäjällä, jonka tietopyyntö on hylätty, on käytössään toinenkin keino: hän voi viranomaisen kieltäytymisestä huolimatta pyytää asiakirjaa uudelleen. Viranomaisen kielteinen päätös ei nimittäin saa oikeusvoimaa, joten saman asian uudelleenkäsittelylle ei ole estettä. Viranomaisella on velvollisuus käsitellä ja ratkaista samaa asiakirjaa koskeva tietopyyntö uudelleen julkisuuslain säännösten mukaisesti - esimerkiksi tiedon pyytäjän aiempaa paremmat

---

<sup>186</sup> EA 2014a, s. 7 - 10

<sup>187</sup> HE 30/1998 yksityiskohtaisissa perusteluissa 33 § osalta on pohdittu valitusoikeuden antamista myös viranomaisen myönteisen päätöksen johdosta, mutta laissa päädyttiin siihen, että valitusoikeutta ei ole päätöksiin, joilla viranomaisen luovuttaa julkisen asiakirjan. Oikeusturvan tarve voi sen sijaan syntyä tilanteissa, joissa yksityisen oikeutta on loukattu luovuttamalla lainvastaisesti salassa pidettäviä tietoja. Ks. myös Mäenpää 2008, s. 232

perustelut tai olosuhteiden muutos saattavat muuttaa tilannetta siten, että uusi tietopyyntö on mahdollista ratkaista myönteisesti.<sup>188</sup>

Julkisuuslain 33.2 §:ssa säädetään valituksen tekemisestä laissa tarkoitettusta viranomaisen päätöksestä: oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siitä hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaussa noudatetaan, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusperusteena voi muun ohessa olla toimivallan ylitys, virheellinen lain soveltaminen tai hallinnon oikeusperiaatteiden vastainen harkintavallan käyttö. Näin valitus voi kohdistua esimerkiksi siihen, että viranomaisen on liian laajasti pitänyt julkista asiakirjaa salassapidettävänä.<sup>189</sup> Erityisesti ympäristötietojen kohdalla tietopyyntöjen epäämisperusteita on tulkittava suppeasti. Århusin sopimuksen ja ympäristötietodirektiivin näkökulmista mahdollisuus salassapitoon koskee vain sellaisia liikesalaisuuksia ja näitä vastaavia salaisuuksia, joilla ei ole tai voi olla merkitystä ympäristöetujen valvonnan kannalta. Kun kyse on salassapidettävistä tiedoista, joihin sisältyy ympäristöhaittoja tai -riskejä, salassapito ei kuitenkaan estä valvontaviranomaista saamasta tietoa.<sup>190</sup> Tiedonpyytäjän on mahdollista kääntyä myös eduskunnan oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin puoleen, jos hän epäilee, että viranomaisen tai virkamies ei ole noudattanut lakia tai täyttänyt velvollisuuksiaan.

### *Ympäristölupapäätöstä koskeva muutoksenhakuoikeus*

Århusin sopimuksen sekä osallistumisdirektiivin tarkoittamasta muutoksenhausta koskien ympäristöön liittyviä hankkeita säädetään pääosin ympäristönsuojelulaissa, jossa on sääntelyä muun ohella valitusmenettelystä, valitusviranomaisesta ja valitusoikeuden määräytymisestä. Ympäristöhallintomenettelyä koskevaan muutoksenhakuun oikeutettujen piiri eroaa keskeisesti ympäristötiedonsaantiin ja ympäristöhallintomenettelyyn osallistumaan oikeutettujen piiristä. Lähtökohtana ympäristöasioita koskevassa muutoksenhaussa, kuten hallintoasioita koskevassa muutoksenhaussa yleensäkin, on asianosaisuuden vaatimus – siksi asianosaisuuden piiri eri ympäristömenettelyissä on asian luonteesta ja laajuudesta johtuen

---

<sup>188</sup> Mäenpää 2008, s. 233

<sup>189</sup> Myös viranomaisen myönteisestä päätöksestä on mahdollista valittaa, mikäli viranomaisen on lainvastaisesti luovuttanut salassapidettävän tiedon sivulliselle ja päätös loukkaa yksityisen oikeudellisesti suojattua etua, kuten yksityiselämää koskevaa tai liikesalaisuutta koskevaa salassapidettävää tietoa. Tällöin ei sisäistä oikaisumenettelyä käytetä, vaan viranomaisen myönteisestä päätöksestä voidaan tehdä julkisuuslain 33 §:n mukaan suoraan valitus hallintolainkäyttölain mukaisesti. Mäenpää 2008, s. 234

<sup>190</sup> Hollo 2009, s. 113

vaihteleva. Asianosaisuus syntyy Suomen oikeuden mukaan sille, joka voi osoittaa päätöksenteon koskevan hänen oikeuttaan tai etuaan.<sup>191</sup>

Ympäristöhallintomenettelyissä on yleensä kolme keskeistä asianosaistahoa: luvan hakija, tämän vastapuolina olevat oikeudenhaltija-asianosaiset ja viranomaiset.<sup>192</sup> Kansainvälisen sääntelyn nojalla ympäristöllisiin hallintopäätöksiin muutoksenhakuoikeutettujen piiri on kuitenkin asianosaisuutta laajempi: ympäristönsuojelulain ja vesilain sääntely turvaa valitusoikeuden myös nimenomaisesti lain asettamat vaatimukset täyttävälle rekisteröidyille yhdistyksille ja säätiöille.<sup>193</sup>

YSL 191 §:n mukaan ympäristölupapäätöstä koskevaan muutoksenhakuun oikeutetut voidaan ryhmitellä neljään keskeiseen ryhmään: asianosaiset, lain edellytykset täyttävät rekisteröidyt yhdistykset ja säätiöt, toiminnan sijaintikunta ja toiminnan vaikutusalueen kunnat sekä määrätty viranomaiset<sup>194</sup>. Tuoreella ympäristönsuojelulain muutoksella muutoksenhakuoikeus on annettu edellisten tahojen lisäksi saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle asiassa, joka koskee saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan tai kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja elinkeinoja.<sup>195</sup>

Arvioitaessa asianosaisaseman syntymistä lähtökohtana on se haitallinen vaikutus, joka ympäristölupapäätöksessä tarkoitetusta toiminnasta saattaa kohdistua asianosaisen etuun tai oikeuteen.<sup>196</sup> Arvioinnissa annetaan merkitystä ympäristövaikutusten ulottuvuudelle, välittömyydelle ja voimakkuudelle sekä sille, minkä tyyppiseen kohteeseen ympäristövaikutukset kohdistuvat. Asianosaisaseman punninnassa annetaan merkitystä sille, aiheutuuko hankkeesta terveyshaittaa tai muuta haittaa yksityiselle edulle, esimerkiksi omaisuudelle tai elinkeinon harjoittamiselle. Perinteisesti valitusoikeuden on katsottu perustuvan etupäässä kiinteän omaisuuden omistusoikeuteen tai muuhun kiinteään

---

<sup>191</sup> *ibid*, s. 106 - 109

<sup>192</sup> *ibid*

<sup>193</sup> Kumpula 2013, s. 1526 ja HE 165/2003 vp. s. 29

<sup>194</sup> Viranomaisilla tarkoitetaan tässä valtion valvontaviranomaista ja toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaista sekä muuta asiassa yleistä etua valvovaa viranomaista.

<sup>195</sup> Lainmuutosta koskevan HE 214/2013 perustelujen mukaan saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen valitusoikeus on tarpeen, jotta saamelaiset ja koltat voisivat valvoa etuaan, kun ympäristölupa-asiassa on kyse heidän oikeuksiaan koskevien luvanmyöntämisesteiden tulkinnasta ja soveltamisesta.

<sup>196</sup> Edellisen ympäristönsuojelulain (86/2000, vanha ympäristönsuojelulaki) 97.1 §:n muotoilun mukaan valitusoikeus kuului sille, jonka oikeutta tai etua asia saattoi koskea. HE 214/2013 valitusoikeutta säätelevän 191 § :n perustelujen mukaan oikeustilaa ei ole tältä osin tarkoitettu muuttamaan.

omaisuuteen kohdistuvaan oikeuteen sekä tämän omaisuuden intensiiviseen käyttöön.<sup>197</sup> Asianosaisasema voi eräissä tapauksissa perustua myös kohdealueen yleiskäyttöön esimerkiksi ammattikalastuksen vuoksi. Kohdealueen virkistyskäyttö esimerkiksi retkeilyyn ei sitä vastoin perusta asianosaisasemaa.<sup>198</sup>

Myös erilaisilla yhdistyksillä ja säätiöillä voi olla asianosaisasema, mikäli ne esimerkiksi omistavat maata hankeen vaikutusalueella. YSL 191 §:ssä on rekisteröidyille yhdistyksille ja säätiöille kuitenkin turvattu tietyn edellytyksin myös asianosaisasemasta riippumaton valitusoikeus. Valitusoikeuden syntyminen edellyttää kolmen ehdon täyttymistä. Ensiksikin kyse on oltava nimenomaan rekisteröidystä yhdistyksestä tai säätiöstä. Toiseksi edellytyksenä on, että yhdistyksen tai säätiön tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen. Kolmas edellytys on, että kyse on yhdistyksen tai säätiön toiminta-alueella ilmenevistä ympäristövaikutuksista. Toiminta-alueella ei ole säännöksessä rajattu - se voi olla valtakunnallinen, alueellinen tai paikallinen. Yhdistysten ja säätiöiden osalta valitusoikeutta ei myöskään ole rajattu niiden toimialaan kuuluviin kysymyksiin. Ratkaisevaa valitusoikeuden syntymiselle on, että päätöksen vaikutukset ulottuvat yhdistyksen tai säätiön toiminta-alueelle.<sup>199</sup>

Toiminnan sijaintikunnalla ja kunnalla, jonka alueella toiminnan vaikutukset ilmenevät, on niin ikään YSL 191 §:n nojalla valitusoikeus ympäristölupapäätöksestä. Valitusoikeus perustuu kunnalliseen itsehallintoon ja sen tarkoituksena on turvata, että kunta voi valvoa yleistä kunnan etua. Kunnan puhevaltaa valitusasiassa käyttää kunnanhallitus.<sup>200</sup>

YSL 191 §:n sääntelyn nojalla myös eräillä viranomaisilla on ympäristölupapäätöstä koskeva valitusoikeus. YSL 191.1 §:n 4 kohdan mukaan valitusoikeus on valtion valvontaviranomaisella. Tämä tarkoittaa, että ELY-keskuksella on ympäristönsuojelun edun valvomiseksi valitusoikeus, mikäli toiminnan vaikutukset ilmenevät muutosta hakevan ELY-keskuksen toimialueella. Saman lainkohdan mukaan, perustuen myös ympäristönsuojelun yleisen edun valvontaan, valitusoikeus on myös niillä kunnallisilla ympäristönsuojeluviranomaisilla, joiden alueella toiminnan vaikutukset ilmenevät. Kunnallisen ympäristönsuojeluviranomaisen valitusoikeus on itsenäinen suhteessa edellä mainittuun kunnan valitusoikeuteen. YSL 191.1 §:n 5 kohdan mukaan valitusoikeus on myös

---

<sup>197</sup> Intensiivinen käyttö voi ilmetä esimerkiksi siten, että asianosainen oleskelee kohdealueella säännöllisesti asumisen tai työnteon vuoksi.

<sup>198</sup> Kumpula 2013, s. 1526 - 1529

<sup>199</sup> *ibid.*, s. 1529 - 1531

<sup>200</sup> *ibid.*

yleistä etua valvovalla muulla viranomaisella. Tällainen viranomainen voi olla esimerkiksi kalastusviranomainen, mikäli toiminta vaikuttaa vesistö päästöjen muodossa sen valvomiin yleisiin etuihin.<sup>201</sup>

Ympäristölupapäätöksiä koskevat valitukset ohjautuvat hallintotuomioistuimiin. Oikeudenkäyntikuluja koskeva perussäännös on hallintolainkäyttölain 74 §, jonka mukaan lähtökohtaisesti hävinnyt osapuoli vastaa toisen osapuolen oikeudenkäyntikuluista. Tätä perussääntöä on kuitenkin lievennetty merkittävästi yksityisen asianosaisen eduksi, sillä hallintolainkäytössä ei vallitse selväpiirteistä kaksiasianosaissuhdetta, minkä lisäksi julkisen osapuolen katsotaan olevan yksityistä osapuolta vahvemmassa asemassa. Korvausvelvollisuuteen sisältyy näin laajasti kohtuusharkintaa. Hallintolainkäyttölain 74.3 §:n mukaan yksityistä asianosaista ei saa velvoittaa korvaamaan julkisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja, ellei yksityinen asianosainen ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaatimusta. Käytännössä yksityinen asianosainen velvoitetaan korvaamaan viranomaisen kustannukset hyvin harvoin. Säännösten tarkoituksena on turvata muutoksenhaku ilman kohtuutonta riskiä oikeudenkäyntikuluista, mikä on tärkeää myös oikeussuojan saamisen kannalta.<sup>202</sup>

Suomessa ei ole tällä hetkellä käytössä ympäristöllisessä päätöksenteossa valituslupajärjestelmää. Vuonna 2015 tehdyissä taustaselvityksissä pohdittiin erilaisia keinoja sujuvoittaa ympäristölupamenettelyjä tulevaisuudessa. Yhtenä osana selvityksiä laadittiin taustaraportti valituslupajärjestelmän laajentamismahdollisuuksista erityisesti YSL: n ja vesilain mukaisiin asioihin. Valituslupaa koskevassa taustaselvityksessä (Malin 2015) todettiin yleisön osallistumisoikeuksien osalta, että Århusin sopimusvelvoitteilla on merkitystä ensi vaiheen muutoksenhaussa, ei sen sijaan enää jatkomuutoksenhaussa. Valituslupajärjestelmässä ei olisi kysymys ehdottomasta prosessiin pääsyn esteestä, joten Århusin sopimuksen velvoitteilla ole ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa valituslupajärjestelmän soveltuvuutta ympäristöasioihin.<sup>203</sup>

---

<sup>201</sup> ibid

<sup>202</sup> Paso ym. 2015, s. 221 - 222

<sup>203</sup> Malin 2015, s. 1 - 10

### 3.5.2 Ruotsi

#### *Ympäristötietopyyntö*

TF sisältää paitsi perustuslaintasoista sääntelyä jokaisen oikeudesta saada tieto julkisesta asiakirjasta, myös oikeudesta muutoksenhakuun viranomaisen kieltäytyessä luovuttamasta julkista asiakirjaa. Mikäli viranomainen kieltäytyy luovuttamasta tiedonpyytäjälle asiakirjaa tai asettaa tiedonsaannille rajoituksia, on tiedonpyytäjällä oikeus hakea muutosta viranomaisen ratkaisuun (TF 2:15§). Valitusviranomaisesta ja rajoitusperusteista säädetään OS: ssa. Eri oikeusturvakeinojen tarkoituksena on ensisijassa varmistaa julkisuusperiaatteen toteutuminen. Viranomaisen päätökseen luovuttaa julkinen asiakirja ei sitä vastoin voi hakea muutosta.<sup>204</sup>

Viranomaisen kieltäytyessä luovuttamasta tiedonpyytäjälle asiakirjaa tai asettaessa asiakirjan luovutukselle rajoituksia, on viranomaisen yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden mukaan tehtävä päätös kieltäytymisestä antaa asiakirja tai rajoittaa oikeutta saada asiakirja. Tällainen viranomaisen päätös on valituskelpoinen. Päätöksestä on myös käytävä ilmi kieltäytymisen tai rajoittamisen perusteet sekä tieto siitä, miten päätökseen on mahdollista hakea muutosta.<sup>205</sup> Yleisenä muutoksenhakutienä on, että viranomaisen kielteisestä tai rajoittavasta päätöksestä voi valittaa hallintotuomioistuimeen (kammarrätt) (OS 6:7-8§).

Yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden mukaan viranomainen voi myös sisäisenä oikaisumenettelynä tarkistaa aiemmin tehdyn päätöksen lainmukaisuuden. Mikäli sisäisessä oikaisussa ilmenee, että aiempi ratkaisu oli selvästi väärä tai muutoin lainvastainen, on viranomaisella velvollisuus tehdä uusi päätös ja korjata aiempi virheellinen ratkaisunsa.<sup>206</sup> Tiedonpyytäjällä on myös mahdollisuus kääntyä ylimpien laillisuusvalvojen, oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin puoleen viranomaisen kieltäytyessä antamasta asiakirjaa tai rajoittaessa tiedonsaantia asiakirjasta. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin yleisenä tehtävänä on valvoa viranomaistoiminnan asianmukaisuutta: he voivat omasta tai kansalaisten aloitteesta ottaa tutkittavaksi, onko viranomaisen toiminta yksittäistapauksessa

---

<sup>204</sup> Regeringskansliet 2013, s. 14

<sup>205</sup> Ds 2004:29, s. 88 - 89

<sup>206</sup> Strömberg ja Lundell 2011, s. 169 -171 ja Ds 2004:29, s. 88 - 89



ollut hyvän hallinnon mukaista. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri voivat muun ohessa saattaa viranomaisen tietoon käsityksensä lain oikeasta tulkinnasta tai nostaa virkarikossyytteen.<sup>207</sup>

### *Ympäristölupapäätöstä koskeva muutoksenhakuoikeus*

Ympäristölupapäätöksestä valittamaan oikeutettujen piiri eroaa keskeiseltä osin niistä tahoista, joilla on oikeus osallistua ympäristölupapäätöstä koskevaan ensimmäisen vaiheen hallintomenettelyyn. Samoin kuin Suomessa, myös Ruotsin oikeudessa lähtökohtana ympäristöasioita koskevassa muutoksenhaussa on, että asianosainen on oikeutettu ympäristölupapäätöstä koskevaan muutoksenhakuun. Lain sanamuodon mukaan ympäristölupapäätöksestä voi valittaa se, jota päätös koskee (MB 16:12.1 §). Ollakseen asianosainen, on päätöksen joko vaikutettava henkilön oikeusasemaan tai kohdistuttava johonkin oikeusjärjestyksen suojaamaan intressiin. Näin asianosaisuuden piiri vaihtelee asian luonteen ja laajuuden mukaan tapauskohtaisesti.<sup>208</sup>

Ympäristönsuojelulainsäädännön uudistamisen yhteydessä vuonna 1999 voimaan tulleeseen miljøbalkiin kodifioitiin useaa eri ympäristöalan lainsäädäntöä. Tuossa vaiheessa lainsäädäntöä yhtenäistettiin asianosaisuuden käsitteen osalta siten, että MB: n asianosaisuuskäsitteen lähtökohdaksi otettiin aiemmin ympäristölupamenettelyjä koskeneen erillislain, miljöskyddslagenin, asianosaisuuden käsite.<sup>209</sup> MB: ia koskevan lakiesityksen<sup>210</sup> mukaan asianosaisena pidetään henkilöä, jolle *voi* konkreettisesti aiheutua vahinkoa tai muuta haittaa ympäristölle vaarallisen toiminnan harjoittamisesta. Asianosaisen aseman saavuttamiseksi on siten riittävää, että vahinkoa tai haittaa voi aiheutua yksityiselle intressille: vahingon tai haitan aiheutumisen todennäköisyys on kuitenkin oltava kohtuullinen eikä pelkkä teoreettinen tai vähäinen todennäköisyys ole riittävää. Asianosaisen on valituksessaan vedottava yksityiselle intressille aiheutuvaan haittaan, kuten omaisuuden vahingoittumiseen. Tämän lisäksi hän voi vedota myös yleiseen intressiin, kuten biologisen monimuotoisuuden vähenemiseen, mutta valitus pelkästään yleisen intressin perusteella ei kuitenkaan ole mahdollista. MB: ia koskevan lakiesityksen mukaan myöskään pelkästään jokamiehen oikeuden käyttäminen alueeseen, johon kohdistuu ympäristölupavelvollisesta toiminnasta haitallisia vaikutuksia, ei synnytä asianosaisasemaa.<sup>211</sup>

---

<sup>207</sup> Ds 2004:29, s. 88 - 89

<sup>208</sup> Michanek ja Zettenberg 2012, s. 376

<sup>209</sup> Ds 2004:29, s. 95

<sup>210</sup> Prop. 1997/98:45, s. 483

<sup>211</sup> Michanek ja Zettenberg 2012, s. 376 - 381 ja Ds 2004:29, s. 95

Tapauksessa MÖD 2003:98 oli kyse siitä, oliko kiinteistönomistajalla, jonka kiinteistö sijaitsi 12 km päässä alajuoksulla teollisuuslaitoksesta, oikeutta valittaa teollisuuslaitoksen ympäristölupapäätöksestä. Kiinteistönomistaja katsoi, että teollisuuslaitoksen jätevesipäästöistä aiheutuu haittaa kiinteistölle. Tuomioistuimen ratkaisussa todettiin, että kiinteistönomistajalla oli intressi asiassa jätevesipäästöjen sisältämien hajoamattomien orgaanisten yhdisteiden ja toksisten yhdisteiden osalta. Sen sijaan samalla henkilöllä ei ratkaisun MÖD 2003:99 mukaan katsottu olevan asiassa intressiä eikä näin ollen valitusoikeutta koskien jätevesien sisältämien biohajoavien yhdisteiden päästöjä. Biohajoavien yhdisteiden ei katsottu voivan aiheuttaa kiinteistölle haitallisia vaikutuksia.

MB 16:12 §:n sääntelyn mukaan muita keskeisiä ympäristölupapäätöksestä valittamaan oikeutettuja tahoja ovat määrätyt viranomaiset, ammatilliset yhdistykset, kuluttajayhdistykset ja ympäristöjärjestöt. Naturvårdverketilla on aina valitusoikeus ympäristölupapäätöksistä, sillä päätökset koskevat sen toimialaa.<sup>212</sup> Paikallisella työntekijöiden ammattiyhdistyksellä, jonka toimialuetta ympäristölupapäätös koskee, samoin kuin työntekijöiden ja työnantajien keskusjärjestöillä on määrätyn edellytyksin oikeus valittaa ympäristölupapäätöksestä. Vastaava valitusoikeus koskee määräedellytyksin myös kuluttajajärjestöjä.

Ympäristöorganisaatioiden valitusoikeudesta säädetään MB 16:13 §:ssä. Vuonna 1999 säädetyn MB 16:13 §:n mukaan ympäristöjärjestöjen valitusoikeudelle asetettiin alun perin varsin tiukat edellytykset: valitusoikeuden saamiseksi asetettiin ehtoja ympäristöjärjestöjen järjestäytymismuodolle, toiminta-ajalle ja -paikalle sekä jäsenmäärälle. Järjestöjen tuli ensiksikin olla järjestäytynyt nimenomaisesti ympäristönsuojelua- tai luonnonsuojelua edistäviksi aatteellisiksi yhdistyksiksi, joihin kansalaisilla oli vapaa liittymismahdollisuus ja joiden toimintaan kansalaisilla oli mahdollisuus vaikuttaa. Esimerkiksi säätiömuodossa toimivat ympäristöjärjestöt eivät näin ollen täyttäneet järjestäytymismuodolle asetettua vaatimusta. Toiseksi asetettiin edellytyksiä järjestön toimintahistorialle: järjestön tuli olla toiminut Ruotsissa vähintään kolmen vuoden ajan. Näin katsottiin, että sille oli toisaalta kertynyt toiminta-alueeltaan riittävästi osaamista, kun taas toisaalta haluttiin estää valitusoikeuden antaminen pelkästään määrättyä tarkoitusta, esimerkiksi valitusprosessia, varten perustettujen ad hoc-yhdistysten valitusoikeus. Kolmanneksi edellytettiin, että järjestöllä on vähintään 2 000 jäsentä. Näiden kriteereiden ajateltiin takaavan, että järjestön harjoittamalla toiminnalla on kansalaisten keskuudessa riittävä kannatus.<sup>213</sup> *Darpön* arvion mukaan Ruotsissa oli käytännössä vain yksi tai kaksi ympäristöjärjestöä, jotka täyttivät silloisen MB 16:13 §: n asettamat valitusoikeuden ehdot.<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> Michanek ja Zettenberg 2012, s. 376

<sup>213</sup> Ds 2004:29, s. 97 - 101

<sup>214</sup> Darpö 2009, s. 180

Ympäristöjärjestöjen valitusoikeuden osalta oikeustila on Ruotsissa kuitenkin myöhemmin muuttunut kansainvälisten velvoitteiden myötä. Keskeisenä oikeustapauksena kirjallisuudessa pidetään ns. DLV-tapausta.<sup>215</sup>

*DLV-jutussa (Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening)*<sup>216</sup> oli kyse kalliotunnelin rakentamisesta Tukholman kunnassa. Hankkeella katsottiin olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia. Miljödomstolen myönsi Tukholman kunnalle MB: n mukaisen ympäristöluvan hankkeen toteuttamiseksi. Paikallinen ympäristönsuojeluyhdistys DLV, valitti lupapäätöksestä, mutta valitusta ei tutkittu, sillä DLV: n jäsenmäärä ei täyttänyt MB 16:13 §: n mukaista 2 000 jäsenen vaatimusta. EU: n tuomioistuin katsoi juttua koskevassa ratkaisussaan, että MB: n asettama jäsenmäärävaatimus oli ristiriidassa osallistumisdirektiivin kanssa. Tämän lisäksi EU: n tuomioistuin lausui, että yleisöllä, jota asia koskee, on oltava oikeus muutoksenhakuun riippumatta siitä, onko se ja miten se on aiemmassa vaiheessa osallistunut hanketta koskevaan päätöksentekoon.

DLV-tuomion jälkeen MB: n valitusoikeutta säätelevää lainkohtaa muutettiin vuonna 2010.<sup>217</sup> Ympäristöjärjestöjen valitusoikeutta koskevan MB 16:13 §:n mukaan ympäristöjärjestöille asetetaan tällä hetkellä seuraavat edellytykset: ympäristöjärjestön toiminnan pääasiallinen tarkoitus on ympäristönsuojelu tai luonnonsuojelu, se on voittoa tavoittelematon, se on toiminut Ruotsissa vähintään kolmen vuoden ajan ja sillä on vähintään 100 jäsentä tai se muutoin osoittaa, että sen toiminnalla on yleisön tuki. Valitusoikeuden saadakseen ympäristöjärjestön ei siis enää tarvitse olla järjestäytynyt yhdistykseksi, vaan myös esimerkiksi säätiöillä voi olla valitusoikeus. Myös jäsenmäärän suhteen asetetaan nykyisin huomattavasti vähäisempi vaatimus kuin aiemmin, minkä lisäksi uudistetun säännöksen mukaan on vaihtoehtoinen, muuhun kuin jäsenmäärään perustuva tapa osoittaa ympäristöjärjestön toiminnan yleinen hyväksyttävyys.

MB 16:13 §:n uusi muotoilu ympäristöjärjestöjen valitusoikeuden osalta oli esillä tapauksessa MÖD 2015:17, jossa tuomioistuin katsoi, että lintuyhdistys Ornitologiska Klubben Örebro: lla oli valitusoikeus tuulivoimaloiden rakentamista koskevasta luvasta siitä huolimatta, että yhdistykseen kuului vain 40 jäsentä. Lintuyhdistys oli osoittanut toimintansa yleisen hyväksyttävyyden järjestämällä vuosittain tapahtumia, joissa kävi huomattava määrä vierailijoita.

Vuonna 2012 laaditussa ympäristöministeriön raportissa on esitetty ympäristöjärjestöjen valitusoikeuden laajentamista siten, että MB: sta poistettaisiin valitusedellytyksistä vaatimus siitä, että järjestön on oltava toiminut kolme vuotta Ruotsissa.<sup>218</sup> *Darpö* katsookin tämän lainkohdan olevankin ristiriidassa Århusin sopimuksen diskriminoinnin kansallisella perusteella kieltävän 3(9) artiklan kanssa. Ympäristöministeriön raportin mukaan myös

<sup>215</sup> Michanek ja Zettenberg 2012, s. 383 – 384 ja *Darpö* 2015, s. 17

<sup>216</sup> Asia C-263/08

<sup>217</sup> Michanek ja Zettenberg 2012, s. 384

<sup>218</sup> Promemoria: Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser. Remiss/Miljödepartementet 2012-08-17. Regeringskansliet 2012, s. 1 - 3

ympäristöllisen demokratian näkökulmasta olisi tärkeää, että kansalaiset voisivat tarvittaessa perustaa muutoksenhakua varten ad-hoc-ryhmiä. Raportin käsittely ei kuitenkaan ole toistaiseksi edennyt hallintokoneistossa ja Darpö pitääkin sen tulevaisuutta epävarmana.<sup>219</sup>

Samoin kuin Suomessa, myös Ruotsissa ympäristölupia koskevat valitukset käsitellään hallinnollisissa tuomioistuimissa.<sup>220</sup> Ruotsalaisissa hallintotuomioistuimissa ei peritä tuomioistuinmaksuja ympäristölupapäätöstä koskevissa valitusasioissa, eikä näissä asioissa ole myöskään pakko käyttää asianajajaa. Valittajaa ei myöskään voida velvoittaa korvaamaan vastapuolensa oikeudenkäynnistä aiheutuneita kuluja vaikka hän häviäisikin jutun.<sup>221</sup> *Darpön* tutkimusten mukaan ruotsalaisen hallintotuomioistuinprosessin maksuttomuus onkin poikkeus eurooppalaisessa katsannossa: Ruotsi on ainoa EU:n jäsenmaa, jossa ei peritä tuomioistuinmaksuja ympäristölupapäätöksestä valitettaessa.<sup>222</sup>

### 3.5.3 Englanti

#### *Ympäristötietopyyntö*

Viranomaisen kieltäytyessä antamasta pyydettyä ympäristötietoa on tiedonpyytäjälle kerrottava hänen oikeuksistaan valittaa tehdystä kieltävästä päätöksestä (EIR § 14). Ensi vaiheen menettely on, että tiedonpyytäjä voi tehdä viranomaiselle samasta asiasta uuden tietopyynnön, jossa hän pyytää viranomaista tutkimaan uudelleen, voidaanko tietopyyntöön suostua.<sup>223</sup>

Menettelystä uuden tietopyynnön tekemiseksi ja asian ratkaisemiseksi säädetään EIR § 11(1-2):ssä. Uusi tietopyyntö on tehtävä kirjallisesti 40 päivän kuluessa viranomaisen ratkaisusta. Viranomaisen on uuden tietopyynnön saatuaan tutkittava asia uudelleen. ICO:n käytännesääntöjen, *Internal reviews under the EIR (ICO 2013)* mukaisena suosituksena on, että asia tutkittaisiin 20 päivän kuluessa, mutta EIR:n mukaisesti asia on ratkaistava ja ratkaisusta tiedotettava hakijaa 40 päivän kuluessa. ICO:n mukaan hyvänä viranomaiskäytäntönä voidaan pitää myös sitä, että viranomainen antaa hakijalle

---

<sup>219</sup> Darpö 2015, s. 17 -18

<sup>220</sup> Kunnallisen tason päätöksistä valitetaan länsstyrelseniin, josta mark- och miljödomstoliin ja edelleen mark- och miljöoverdomstoliin. Joistakin päätöksistä voidaan valittaa edelleen Högsta domstoliin. Valittaminen mark- ja miljöoverdomstoliin ja Högsta domstoliin vaatii valitusluvan. Kaikki ympäristölliset valitukset seuraavat tätä reittiä, joskin prosessin aloitus- ja lopetuskohta vaihtelevat tapauksittain. Michanek ja Zettenberg 2012, s. 373 - 374

<sup>221</sup> Ruotsin Århusin sopimuksen kansallinen toimeenpanoraportti 2008, artikla 9.4

<sup>222</sup> Darpö 2013, s. 17

<sup>223</sup> Bell ym. 2013, s. 327

arvioajankohdan siitä, milloin ratkaisu tullaan tekemään.<sup>224</sup> EIR § 11(5): n mukaan viranomaisen päätyessä uudelleenharkinnassa siihen, että pyydetty tieto voidaan luovuttaa, on ratkaisusta käytävä ilmi, että aiempi ratkaisu oli virheellinen, minkä lisäksi on esitettävä perusteet uudelle ratkaisulle.

Mikäli viranomainen uudelleenharkinnan jälkeen edelleen kieltäytyy luovuttamasta pyydettyä tietoa, voi tiedonpyytjä kannella viranomaisen ratkaisusta ICO: lle (EIR § 18). Hyvänä viranomaiskäytäntönä pidetään sitä, että antaessaan ratkaisunsa uudelleentutkintapyynnön johdosta viranomainen vielä muistuttaa hakijaa hänen oikeudestaan saattaa asia ICO: n tutkittavaksi.<sup>225</sup> ICO: n velvollisuutena on tutkia, onko ensi vaiheen viranomainen menetellyt lainmukaisesti kieltäytyessään antamasta pyydettyä ympäristötietoa. Mikäli ICO toteaa viranomaisen menettelleen asiassa lainvastaisesti, hän velvoittaa päätöksellään viranomaisen korjaamaan menettelynsä. Viranomaisen edelleen epäonnistuessa korjaamaan menettelynsä lainmukaiseksi, voi ICO viedä viranomaisen menettelyn tuomioistuimen ratkaistavaksi. ICO: n päätöksistä voidaan nostaa myös kanne tuomioistuimessa.<sup>226</sup>

### *Ympäristölupapäätöstä koskeva muutoksenhakuoikeus*

Suomessa ja Ruotsissa ympäristöluvan asiasisällön ja ympäristölupamenettelyn laillisuutta koskevien valitusten tutkinta ohjautuu hallintolainkäyttäjärjestelmän kautta hallinnollisiin tuomioistuimiin, kun taas Englannissa ympäristöä koskevat tapaukset käsitellään yleisissä tuomioistuimissa: ympäristörikokset rikostuomioistuimissa, siviilikanteet siviiliasioiden tuomioistuimessa sekä ympäristöllisiä hallintopäätöksiä koskevat valitukset High Courtissa. Englannissa ei siten ole olemassa erityistä hallinnollista tuomiostuinta tai oikeudellista mekanismia ympäristölupia koskevaa muutoksenhakua varten, vaan muutoksenhaku tapahtuu yleisessä tuomioistuinlaitoksessa.<sup>227,228</sup>

Lähtökohtana muutoksenhakuoikeuden käyttämiselle on, että muutoksenhakijalla on asiassa riittävä intressi. Tämän lisäksi yleisenä edellytyksenä on, että käytettävissä ei ole muita

---

<sup>224</sup> ICO 2013, s. 4 - 5

<sup>225</sup> ICO 2013, s. 6 - 7

<sup>226</sup> Bell ym. 2013, s. 327 ja 349

<sup>227</sup> Macrory ja Westaway 2011, s. 318 ja 322

<sup>228</sup> Varsinaista ympäristölupapäätösten riitauttamista tuomioistuimissa täydentää tiettyjen ympäristöllisten sektorilakien, esimerkiksi maankäytön ohjaukseen liittyvän lain, Town and Country Planning Act 1990 (lyhenne TCP), sisältämä erityinen lakimääräinen oikeus riitauttaa viranomaisen päätös. Erityissäännöksillä säännellyn kanneoikeuden tyypillinen piirre on, että sen käyttäminen estää yleensä samaa asiaa koskevan muutoksenhaun yleisessä tuomioistuinmenettelyssä. Bell ym. 2013, s. 337

valitusmahdollisuuksia.<sup>229</sup> *Macroryn* mukaan tuomioistuimet ovat perinteisesti tulkinneet muutoksenhakuun oikeutettujen piiriä ympäristöä koskevissa päätöksissä suppeasti, mutta tuomioistuinkäytäntöön on sittemmin myös kansainvälisten velvoitteiden myötä vakiintunut yleisön muutoksenhakuoikeuden osalta liberaalimpi lähestymistapa ja muutoksenhakuun oikeutettujen piiriä on alettu tulkitsemaan laajentavasti.<sup>230</sup> Tuomioistuinkäytännössä muutoksenhakuun oikeutetuiksi on perinteisesti katsottu ne tahot, joiden oikeusjärjestyksen turvaamiin oikeuksiin tai etuihin ympäristöllinen lupapäätös kohdistuu: tämä on tarkoittanut etupäässä maanomistajia, joiden kiinteistöön toiminnan haitalliset ympäristölliset vaikutukset kohdistuvat. Muutoksenhakuun on yleisesti katsottu oikeutetuiksi myös ne, jotka asuvat ympäristölupapäätöstä koskevan toiminnan vaikutusalueella.<sup>231</sup> Merkittävänä oikeustapauksena ympäristölliseen päätöksentekoon kohdistuvan valitusoikeuden osalta on kirjallisuudessa pidetty *Edwards*-tapausta.<sup>232</sup>

*R (on the application of Edwards) v Environment Agency and another* -tapauksessa<sup>233</sup> oli kyse siitä, oliko kodittomalla henkilöllä (Edwards) valitusoikeutta teollisuuslaitoksen ympäristölupapäätöksestä. Edwards ei ollut osallistunut ympäristölupamenettelyn aiempiin vaiheisiin esimerkiksi lausumalla mielipiteensä hakemuksen johdosta, vaikkakin oli osallistunut teollisuuslaitoksen toimintaa vastustavan paikallisyhdistyksen kokouksiin. Tuomioistuin katsoi vastapuolena olleen Environment Agencyn vastustuksesta huolimatta, että Edwardsilla on asiassa riittävä intressi ja myönsi hänelle valitusoikeuden siitä riippumatta, ettei hän ollut käyttänyt ennakkollisia osallistumisoikeuksiaan. Toinen mielenkiintoinen tapaukseen liittyvä näkökohta kohdistui siihen, voitiinko Edwardin katsoa käyttäneen oikeuttaan väärin, sillä tosiasiallisesti paikallisyhdistyksen organisoima valitus tehtiin Edwardsin nimissä todennäköisesti tarkoituksellisesti siitä syystä, että Edwards varattomana henkilönä saisi tuomioistuinkäsittelyyn oikeusapua. Tätä seikkaa ei tuomioistuimessa pidetty oikeuden väärinkäyttönä.

Englannin oikeudessa ei ole perinteisesti hyväksytty yleistä kansalaisten tai kansalaisryhmittymien ympäristöllisiä päätöksiä koskevaa muutoksenhakuoikeutta eli valitusoikeutta yleisen intressin perusteella. Tuomioistuinkäytännössä on kylläkin hyväksytty paikallisten asukkaiden muodostamien ryhmittymien muutoksenhakuoikeus ympäristölupia ja maankäytönsuunnittelua koskeviin päätöksiin - näissä tapauksissahan paikallisten asukkaiden intressi suhteessa tehtyyn ympäristölliseen päätökseen on kiistatta osoitettavissa, sillä päätökset vaikuttavat asukkaiden oikeusasemaan. Sen sijaan kansalaisjärjestöjen, kuten erilaisten ympäristöjärjestöjen asema muutoksenhaun osalta on ollut vaihteleva: ympäristölupapäätöstä koskevan toiminnan vaikutusten ei ole aina katsottu

---

<sup>229</sup> Bell ym. 2013, s. 336 - 337

<sup>230</sup> Macrory 2014, s. 232

<sup>231</sup> Bell et al. 2013, s. 338

<sup>232</sup> Katso esimerkiksi Macrory 2014 s. 431 – 433 ja Bell ym. s. 338 - 339

<sup>233</sup> Asia [2004] EWHC 736 (Admin) R (Edwards and another) v Environment Agency and others

riittävästi kohdistuvan ympäristöjärjestön toimintaan puuttuvan välittömän maantieteellisen läheisyyden vuoksi. Ympäristöjärjestöjen muutoksenhakuoikeuden osalta tuomioistuinkäytännössä on viimeisten vuosikymmenien aikana kuitenkin omaksuttu liberaali lähestymistapa ja ympäristöjärjestöjen on enenevässä määrin katsottu omaavan muutoksenhakuoikeuden.<sup>234</sup>

Huomio yleisön muutoksenhakuoikeuden osalta niin kotimaisen tuomioistuinkäytännön valossa kuin kansainvälisten velvoitteiden painostamana on siirtynyt muutoksenhakuprosessin kustannuksiin, sillä kaikki prosessin kustannukset huomioden muutoksenhakuoikeuden käyttäminen voi tulla kansalaisen näkökulmasta kalliiksi. Erityisenä riskinä on yleinen siviiliprosessuaalinen häviäjä maksaa-periaate eli se, että jutun tuomioistuimessa hävinnyt joutuu yleensä maksamaan myös vastapuolen oikeudenkäyntikulut. Häviäjä maksaa-periaate ei useinkaan sovellu sellaisenaan ympäristölliseen muutoksenhakuun, joissa muutoksenhaku on tyypillisesti samanaikaisesti usean kansalaisen tai kansalaisryhmittymän intressinä.<sup>235</sup> Muutoksenhakijan on kylläkin mahdollista hakea ennen jutun käsittelyä tuomioistuimelta Civil Procedure Rules (SI 2013/262, lyhenne CPR) –normistoon kuuluvan Protective Costs Order- (PCO) säännösten<sup>236</sup> nojalla kuluriskin minimointia siten, että hävitessään jutun hänen ei tarvitse maksaa vastapuolen kuluja tai vaihtoehtoisesti hakea kulukatonta määräämistä. PCO-säännösten mukaisen kuluturvan myöntämisen edellytyksenä on muun ohella, että käsiteltävällä jutulla on yleinen julkinen intressi, joka vaatii jutun käsittelemistä. Tämän lisäksi hakijalla ei saa olla asiassa omaa yksityistä intressiä.<sup>237</sup> *Macroryn* mukaan PCO-säännösten mukaista kuluturvaa on kuitenkin myönnetty ympäristöllisissä muutoksenhakujutuissa suhteellisen harvoin ja pääsääntönä tuomioistuinkäytännössä on yhä siviiliprosessuaalinen häviäjä maksaa-periaate. Lisäksi yleistä oikeusapua ei useinkaan ole kansalaisten saatavilla ympäristöllisissä muutoksenhakujutuissa.<sup>238</sup> *Carnwath* onkin kärjistäen todennut, että ympäristöllinen muutoksenhaku on käytännössä mahdollista vain riittävän rikkaille tai riittävän köyhille, olettaen että he saavat oikeusapua. Hän kirjoittaa:

---

<sup>234</sup> Bell ym. 2013, s. 339 - 340

<sup>235</sup> Macrory 2014, s. 232

<sup>236</sup> CPR, osa 45

<sup>237</sup> Bell ym. 2013, s. 345

<sup>238</sup> Macrory 2014, s. 232 - 233

”Litigation through the courts is prohibitively expensive for most people unless they are either poor enough to qualify for legal aid or rich enough to be able to undertake an open-ended commitment to expenditure running into tens or hundreds of thousands of pounds.”<sup>239</sup>

Englannissa on viime vuosina käyty sisäistä keskustelua ympäristöllisten päätösten muutoksenhaun korkeista kustannuksista, joiden on nähty olevan ristiriidassa Århusin sopimuksen 9 (4) artiklan kanssa. Tuomioistuinten, valtionhallinnon, yliopistojen ja kansalaisjärjestöjen edustajista koostunut työryhmä julkaisi vuonna 2008 raportin Ensuring access to environmental justice in England and Wales (Sullivanin raportti, Sullivan 2008), joka käsittelee Århusin sopimuksen kolmannen pilarin mukaisten oikeuksien toteutumista Englannissa ja Walesissa. Raportin mukaan muutoksenhaun kustannuksia arvioitaessa huomioon tulee ottaa kaikki muutoksenhakuun liittyvät kustannukset, eikä pelkästään muodollisia tuomioistuinmaksuja. Koska häviöjä maksaa-periaate aiheuttaa merkittävää epävarmuutta muutoksenhakuprosessin kokonaiskustannusten suhteen, vähentää epävarmuus kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen halukkuutta panna vireille muutoksenhakuprosesseja. Sullivanin raportissa ehdotetaan tilanteen parantamiseksi PCO-säännösten kehittämistä siten, että niissä irtaannuttaisiin perinteisistä harkintakriteereistä (yleinen julkinen intressi - ei yksityistä intressiä) tilanteissa, joissa on kyse Århusin sopimuksen tarkoittamista muutoksenhakuoikeuksista. PCO-säännösten mukainen kuluturva lähtökohtaisesti myönnettäisiin, mikäli riski muutoksenhakukustannuksista on niin korkea, että se muodostaa esteen muutoksenhakuprosessin vireillepanemiseksi.<sup>240</sup> PCO-säännösten kuluturvaa koskevia normeja on sittemmin vuonna 2013 täsmennetty siten, että säännöstöön on lisätty erillisiä sääntöjä Århusin sopimuksen tarkoittamissa tapauksissa.<sup>241</sup>

Paineita ympäristöllisen muutoksenhakujärjestelmän kehittämiseksi on tullut myös kansainvälisen oikeuden puolelta. Århusin sopimuksen valvontakomitea totesi vuonna 2010 kolmeen Yhdistyneeseen kuningaskuntaan kohdistuvan tapauksen osalta<sup>242</sup>, että Yhdistynyt kuningaskunta oli rikkonut Århusin sopimuksen 9(4) artiklaa muutoksenhakujärjestelmän kalleuden osalta. Valvontakomitea totesi edelleen, että muutoksenhakujärjestelmään tuomioistuimessa liittyy liian suurta tapauskohtaista harkintavaltaa prosessin kustannusten jakaantumisen osalta, eikä olemassa ole selviä säädännäiseen oikeuteen tai oikeuskäytäntöön perustuvia sääntöjä, joiden perusteella kustannukset olisivat ennalta arvioitavissa. Tämä johtaa siihen, että kustannuksiin liittyvä epävarmuus on esteenä muutoksenhakuoikeuden

---

<sup>239</sup> Carnwath 2004, s. 321

<sup>240</sup> Sullivan 2008, s. 1 - 22

<sup>241</sup> CPR, osa 45: 45.41 - 45.44

<sup>242</sup> Tapaukset ACCC/C/2008/23, ACCC/C/2008/27 ja ACCC/C/2008/33



käyttämislle 9 (4) artiklan mukaisella tavalla. Kahteen tapaukseen<sup>243</sup> liittyen valvontakomitea antoi myös suosituksen, jonka mukaan ympäristöllistä muutoksenhakujärjestelmää tulisi kehittää siten, että siihen liittyvien kustannusten jakaantumislle luodaan selvät ja läpinäkyvät säännöt ja että muutoksenhaun kustannukset eivät nouse niin korkeiksi, että ne muodostavat esteen muutoksenhakujärjestelmän käyttämiselle.<sup>244</sup>

Muutoksenhakuoikeuden käyttämiseen liittyvä korkea kuluriski on ollut esillä myös EU:n tuomioistuimissa. Komission käsiteltäväksi tehtiin vuonna 2010 kantelu, jonka mukaan Yhdistynyt kuningaskunta ei ollut noudattanut osallistumisdirektiivin mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan siltä osin, etteivät direktiivin tarkoittamat YVA- ja teollisuus päästödirektiivien päätöksiä koskevat muutoksenhakumenettelyt ole niin kalliita, että ne muodostavat esteen muutoksenhakumenettelyyn osallistumiselle. Kantelun käsittely johti lopulta siihen, että komissio nosti asiassa kanteen Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan unionin tuomioistuimissa. Tuomioistuin totesi vuonna 2014 antamassaan tuomiossa *Komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta*<sup>245</sup>, että Yhdistynyt kuningaskunta oli jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteensa mainittujen direktiivien päätöksiä koskevien muutoksenhakumenettelyjen osalta siltä osin kuin näitä koskien säädetään, etteivät tuomioistuinmenettelyt saa olla niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle.

### 3.6 PRTR-raportointi

#### 3.6.1 Kansalliset raportointikäytännöt Suomessa, Ruotsissa ja Englannissa

Raportointi perustuu Suomessa ympäristölupapäätöksissä tai niiden nojalla hyväksytyihin päästöjen tarkkailuohjelmiin, joissa yksilöidään päästöjen määrittämisessä käytettävät menetelmät. Toiminnanharjoittajien kuormitustietojen raportointia varten on käytössä sähköinen TYVI-palvelu. TYVI on lyhenne sanoista "tietovirrat yritysten ja viranomaisten välillä". TYVI-järjestelmä tarjoaa yhdenmukaisen tavan ilmoittaa tietoja sähköisesti viranomaisille ja viranomaistehtäviä hoitaville tahoille. Ympäristöhallinnon käyttämä TYVI-VAHTI-järjestelmä sisältää toiminnanharjoittajakohtaisia valvonta- ja kuormitustietoja. Toiminnanharjoittajat tallentavat kuormitustietonsa TYVI-VAHTI-järjestelmässä selaimen

---

<sup>243</sup> Tapaukset ACCC/C/2008/27 ja ACCC/C/2008/33

<sup>244</sup> Macrory 2014, s. 235 ja Andrussevych ym. 2011, s. 157, 163 ja 171 - 172

<sup>245</sup> Asia C-530/11 Komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta

kautta saatavalle lomakkeelle, josta ne siirtyvät ympäristönsuojelun tietojärjestelmään.<sup>246</sup> TYVI-VAHTI on osa YSL: n tarkoittamaa ympäristönsuojelun tietojärjestelmää.<sup>247</sup> Toiminnanharjoittajaa valvovat viranomaiset tarkastavat raportoidut päästötiedot, minkä jälkeen ne tallennetaan ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Tarkastetuista tiedoista kasataan tietokanta EU: n PRTR-raportointia varten. Ennen tietokannan lähettämistä Euroopan ympäristökeskukselle (EEA) toiminnanharjoittajille varataan mahdollisuus tarkastaa laitosta koskevat tiedot.<sup>248</sup>

Ruotsissa on käytössä Naturvårdsverketin ylläpitämä sähköinen palvelu Svenska Miljörapporterings Portalen (SMP) toiminnanharjoittajakohtaisten kuormitustietojen raportoimiseksi viranomaiselle.<sup>249</sup> Toiminnanharjoittajat toimittavat SMP: n kautta viranomaiselle vuosittaisen ympäristöraporttinsa, johon sisältyy kuormitustietojen ohella (NFM 5 §) myös perustiedot toiminnasta ja raportti toiminnan yleisistä ympäristönäkökohdista ja -vaikutuksista (NFM 3 ja 4 §). Ympäristöraportti on lähtökohtaisesti toimitettava sähköisessä muodossa SMP: n kautta (NFM 6§). Naturvårdsverket on julkaissut NFM: n tulkinnan avuksi erillisen ohjeen, Vägledning on Naturvårdsverkets föreskrifter on miljörapport<sup>250</sup> tukemaan toiminnanharjoittajien ympäristöraportointia SMP-portaalissa. Ohjeessa annetaan muun ohessa neuvoja siitä, mitkä tahot ovat raportointivelvollisia, mitä tietoja ympäristöraporttiin tulee sisällyttää ja miten SMP-portaali toimii. Toiminnanharjoittajaa valvovat viranomaiset tarkastavat SMP: n kautta raportoidut päästötiedot. Tarkastetut tiedot siirretään SMP: stä Ruotsin PRTR-rekisteriin. Tiedoista laaditaan myös yhteinen tietokanta ja se lähetetään EEA: lle PRTR-raportointia varten.<sup>251</sup>

Englannissa on käytössä EA: n ylläpitämä sähköinen palvelu, Pollution Inventory Electronic Data Capture-portaali (PIEDC) toiminnanharjoittajakohtaisten kuormitustietojen

---

<sup>246</sup> Ympäristöluvassa voidaan määrätä kuormitustietojen toimitustavasta. Ympäristöhallinnosta saadun tiedon mukaan kuormitustiedot on mahdollista toimittaa myös muutoin kuin TYVI-VAHTI-järjestelmää käyttäen. Käytännössä pienet toimijat toimittavat edelleen kuormitustietonsa paperilomakkeita käyttäen tai sähköpostitse. Hämäläinen 2016

<sup>247</sup> TYVI-palvelun ja Vahti-järjestelmän kuvaukset ympäristöhallinnon verkkosivuilla osoitteessa [http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Asiointi\\_luvat\\_ja\\_ymparistovaikutusten\\_arviointi/TYVIpalvelut](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Asiointi_luvat_ja_ymparistovaikutusten_arviointi/TYVIpalvelut) ja <http://metatieto.ymparisto.fi:8080/geoportal/catalog/search/resource/details.page?uuid={D1539BE1-7A48-4CC8-AEC9-B32C7650A399}>

<sup>248</sup> Suomen PRTR-pöytäkirjan kansallinen toimeenpanoraportti 2014, s. 7

<sup>249</sup> SMED 2013, s. 29

<sup>250</sup> Ohje on saatavissa SMP-portaalin kautta osoitteessa <http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/smp/Sv/lagstiftning/Pages/default.aspx>

<sup>251</sup> SMED 2013, s. 34 - 35

raportoimiseksi.<sup>252</sup> EA on julkaissut yleisen ohjeen Pollution inventory reporting - general guidance notes, Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2010, Regulation 60(1) (EA 2014b), jossa annetaan toiminnaharjoittajille yleisiä ohjeita kuormitustietojen raportinnista PIEDC-portaalissa. Tämän ohjeen lisäksi EA on julkaissut yhdeltätoista toimialalta tarkempia toimialakohtaisia ohjeita kuormitustietojen raportoinnista. Lähtökohtana on, että toiminnanharjoittajat raportoivat kuormitustietonsa sähköisesti PIEDC-portaalin kautta. Mikäli tämä ei ole mahdollista, voi toiminnanharjoittaja tulostaa ympäristöhallinnon verkkosivuilta vakiomuotoisia raportointilomakkeita ja toimittaa täytetyt lomakkeet muutoin viranomaiselle.<sup>253</sup> Kuormitusraportointia koskeva EA:n ohje sisältää paitsi yleistä ohjeistusta PIEDC-portaalin käyttämisestä, myös varsin yksityiskohtaista teknistä ohjeistoa kuormitustietojen laskemisesta ja ilmoittamisesta.<sup>254</sup>

### 3.6.2 Laitostason raportointi Suomessa, Ruotsissa ja Englannissa

Laitostason raportointikäytäntöjen tarkastelussa arvioitiin PRTR-pöytäkirjan tavoitetta, yleisön mahdollisuutta käyttäjäystävällisesti saada laitoskohtaista päästötietoa, silmälläpitäen kahta keskeistä seikkaa: PRTR-rekistereiden toimivuutta ja PRTR-rekistereiden tietosisältöä. Tässä tarkoituksessa kiinnitettiin huomiota rekistereiden yleiseen käytettävyyteen, käyttäjän ohjeistukseen ja hakutoimintoihin. Rekistereiden tietosisällön osalta tarkasteltiin epäpuhtauskomponenttien raportointikynnystä kansallisissa rekistereissä ja E-PRTR-rekisterissä sekä sitä, noudatettiinko näitä johdonmukaisesti tai esiintyikö raportoinnissa epäjohdonmukaisuuksia eri rekistereiden välillä. Tietosisällön osalta kiinnitettiin huomioita myös häiriöpäästöjen raportointiin sekä päästöjen määrittämismenetelmiin (tietojen laatu).

Laitostason raportointikäytäntöjen tarkastelemiseksi ja vertailemiseksi tutkielmaan valittiin E-PRTR-asetuksen liitteen I tarkoittamista toiminnoista metalliteollisuuden toimialakoodilla 2b raportoivat laitokset.<sup>255</sup> Tutkielmaan haettiin toimialakoodin 2b laitosten vuosina 2011 - 2013 raportoimat päästötiedot sekä kansallisista PRTR-rekistereistä (ruotsalaiset ja englantilaiset laitokset) että E-PRTR-rekisteristä (suomalaiset, ruotsalaiset ja englantilaiset laitokset). Suomalaisista laitoksista ei haettu tietoa kansallisesta järjestelmästä, sillä

---

<sup>252</sup> PIEDC-portaali on käytettävissä osoitteessa <https://piedc.environment-agency.gov.uk/piedc/piedc>

<sup>253</sup> EA 2014b, s. 4

<sup>254</sup> Esimerkiksi EA 2014b s. 8 - 9 annetaan ohjeita siitä, miten määrittämisrajan alittavia analyysituloksia tulee tulkita vuosittaisia kuormitustietoja laskettaessa ja miten monella merkitsevällä numerolla kuormitustiedot ilmoitetaan PIEDC-järjestelmässä. Liitteessä 1 annetaan yksityiskohtaisia ohjeita ilmapäästöjen laskemisesta laskuesimerkkien avulla.

<sup>255</sup> Toimialakoodi 2b tarkoittaa "Metallien tuotanto ja jalostus, raakaraudan ja teräksen tuotantolaitokset (primaari tai sekundäärisulatus), jatkuva valu mukaan luettuna"

Suomessa ei ole käytössä kansallista PRTR-rekisteriä. OIVA-tietopalvelun kautta ei ole saatavissa laitoskohtaista päästötietoa vuosilta 2011 - 2013, vaan OIVA-tietopalvelun tiedot ovat tätä vanhempia. Tarkasteltavaksi valittiin neljä tyypillistä metalliteollisuuden ilmapäästöjen sisältämää epäpuhtauskomponenttia: sinkki (Zn), elohopea (Hg), dioksiinit ja furaanit (PCDD/F-yhdisteet) ja hiukkaset (PM10). Rekistereistä haetut tiedot on esitetty liitteen taulukoissa 1-3. Taulukossa on jokaisen kuormitusparametrin osalta ilmoitettu samassa sarakkeessa alekkain sekä kansallisesta PRTR-rekisteristä että E-PRTR-rekisteristä haettu tieto. Taulukkojen avulla on tarkoitus arvoida yllä kuvatulla tavalla PRTR-rekistereiden tosiasiallista tietosisältöä suhteessa PRTR-rekistereitä koskevaan kansainväliseen sääntelyyn sekä sitä, miten tietosisältö tukee yleisön ympäristöllistä tiedonsaantioikeutta.

Taulukossa 1 on esitetty suomalaisten laitosten tiedot (yhteensä 5 laitosta). Suomalaisten laitosten osalta kaikki taulukossa esitetyt tiedot on haettu E-PRTR-rekisteristä. Halutut tiedot olivat helposti saatavilla E-PRTR-rekisterin laitoskohtaisen hakutoiminnon avulla. Tarkasteluun valituista epäpuhtauskomponenteista löytyi raportoituja tietoja pääasiassa sinkistä ja elohopeasta, mutta vain yksittäiset laitokset olivat raportoineet dioksiineista ja furaaneista sekä hiukkasista. Kaikki laitokset olivat raportoineet kaikkien ilmoittamiensa kuormitusparametrien osalta joka vuodelle, että häiriöpäästöt olivat 0. Lähes poikkeuksetta kaikki raportoidut kuormitustiedot perustuivat mittaukseen. Sen sijaan E-PRTR-rekisteristä ei käy ilmi, mikä oli sovellettu mittausmenetelmä: rekisterin ilmoittama mittausmenetelmä oli kaikkien suomalaisten laitosten osalta määrittelemätön.<sup>256</sup> Suomalaisten laitosten osalta yleisön tiedonsaanti on näin E-PRTR-rekisterin varassa. Tietosisällön osalta pääosa tarkasteluun valituista tiedoista on saatavilla, mutta päästötiedon laadun osalta E-PRTR-rekisterin sisältämä tieto mittausmenetelmästä on epämääräinen.

Ruotsalaisten laitosten tiedot käyvät ilmi taulukosta 2. E-PRTR-asetuksen mukaisen raportointikynnyksen ylittäneitä laitoksia oli kaksitoista, kun taas kansallisen raportointikynnyksen ylittäneitä laitoksia oli yksi enemmän eli yhteensä kolmetoista.<sup>257</sup> Halutut tiedot olivat helposti saatavilla sekä kansallisesta PRTR-rekisteristä että E-PRTR-rekisteristä laitoskohtaisten hakutoimintojen avulla, jotka kohdistettiin toimialalle 2 b. Useimmista laitoksista löytyi raportoituja tietoja sinkistä, elohopeasta sekä dioksiineista ja

---

<sup>256</sup> Kaikkien suomalaisten laitosten käyttämien määritysmenetelmien osalta E-PRTR-rekisterissä oli tieto "PER NOT AVAILABLE"

<sup>257</sup> Pelkästään kansallisen raportointikynnyksen ylittänyt 2b toimialan laitos oli Outokumpu Stainless AB, Degerfors. Laitos ei kuitenkaan ollut raportoinut tutkielmaan valittujen epäpuhtauskomponenttien päästöjä.

furaaneista. Kuusi laitosta oli raportoinut hiukkaspäästöjä kansalliseen PRTR-rekisteriin huolimatta siitä, että näistä neljän osalta päästötaso oli selvästi raportointikynnyksen alittava. Pääsääntöisesti raportointikynnysten noudattaminen ja raportointi kansalliseen ja E-PRTR-rekisteriin oli johdonmukaista. Ruotsalaisten laitosten osalta tarkastelussa tuli valittujen epäpuhtauskomponenttien osalta elohopean sekä dioksiinien ja furaanien kohdalla selvästi esille NFM 2 liitteen poikkeussääntö alhaisemmasta kansallisesta raportointikynnyksestä.<sup>258</sup> Tästä johtuen lähes jokainen ruotsalainen laitos raportoi elohopea- sekä dioksiini- ja furaanikuormituksesta, sillä raportointikynnys ylittyy jo hyvin pienillä päästötasoilla. Kuten suomalaiset laitokset, myös kaikki ruotsalaiset laitokset raportoivat E-PRTR-rekisterissä jokaisen kuormitusparametrin osalta, että häiriötilanteiden päästöt olivat 0. Sen sijaan kansallisessa PRTR-rekisterissä ei oltu eritelty häiriötilanteiden päästöjä, vaan saatavilla oli vain kokonaispäästö.<sup>259</sup> Valtaosaltaan ruotsalaisten laitosten raportoimat tiedot perustuivat mittaukseen tai laskelmaan, mutta kolme laitosta raportoi myös arvioon perustuvia kuormitustietoja. Toisin kuin suomalaisten laitosten kohdalla E-PRTR-rekisterissä, selvisi ruotsalaisten laitosten kohdalla E-PRTR-rekisterissä mittausten ja laskelmien osalta täydentäviä tietoja siitä, mitä mittaus- tai laskentamenetelmää oli käytetty. Kansallisesta rekisteristä sen sijaan ei käytetystä menetelmästä selvinnyt täydentäviä tietoja, vaan pelkästään se, oliko käytetty määrittäminen mittaus, laskelma vai arvio.

Englantilaisten laitosten tiedot on esitetty taulukossa 3. Sekä E-PRTR-asetuksen mukaisen että kansallisen raportointikynnyksen ylittäneitä laitoksia oli yhteensä kuusi. Halutut tiedot olivat helposti saatavilla sekä kansallisesta PRTR-rekisteristä että E-PRTR-rekisteristä laitospaikkaisten hakutoimintojen avulla, jotka kohdistettiin toimialalle 2 b. Useimmista laitoksista löytyi raportoituja tietoja kaikista tarkasteluun valituista neljästä epäpuhtauskomponentista. Koska raportointikynnys kansalliseen PRTR-rekisteriin noudattaa E-PRTR-asetusta, löytyi molemmista rekistereistä yhtenevät tiedot, minkä lisäksi tiedot olivat johdonmukaisia. Kaikkien laitosten osalta kaikki raportoivat tiedot olivat joko mittaukseen tai laskelmaan perustuvia. Toisin kuin Ruotsissa, kansallisessa PRTR-rekisterissä oli kuormitusparametrien osalta raportoitu erikseen kokonaispäästö ja

---

<sup>258</sup> Elohopean sekä dioksiinien ja furaanien osalta kansallinen raportointikynnys on sata kertaa alhaisempi E-PRTR-raportointikynnykseen verrattuna: elohopea 0,1 kg/a vrt. 10 kg/a ja PCDD/F 0,000001 kg/a vrt. 0,0001 kg/a.

<sup>259</sup> Naturvårdverketin raportointiohjeen, Vägledning on Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport, mukaan toiminnanharjoittajien tulee sisällyttää vuosittaiseen ympäristöraporttiinsa tieto sekä normaalitoiminnan että häiriöiden aikaisista päästöistä. Kansallisen PRTR-rekisterin ominaisuudet eivät kuitenkaan tukeneet häiriöpäästöjen erillistä raportointia, vaan häiriöpäästöt oletettavasti sisältyivät laitosten raportoimiin kokonaispäästöihin. Naturvårdsverket 2015, s. 12

häiriöpäästö, vaikkakin häiriöpäästö oli kaikkien laitosten osalta kaikissa kuormitusparametreissa 0. Tiedot olivat vastaavat E-PRTR-rekisterissä. Kuten ruotsalaisten laitosten osalta, myös englantilaisten laitosten osalta E-PRTR-rekisterissä oli esitetty täydentäviä tietoja käytetyistä mittaus- ja laskentamenetelmistä. Myös kansallisessa rekisterissä oli esitetty täydentäviä tietoja käytetyistä mittaus- ja laskentamenetelmistä. Tietosisällön osalta tutkimukseen valittujen valtojen laitoksia koskevat tiedot kansallisissa PRTR-rekistereissä olivat näin laajimmat ja laadukkaimmat Englannin kansallisessa PRTR-rekisterissä.

## 4. Kokoavia näkökohtia vertailusta ja suosituksia PRTR-raportoinnin kehittämiseksi

### 4.1 Yhteenveto oikeusvertailusta

Julkisen vallankäytön avoimuudella on Suomessa ja Ruotsissa jo vuosisatojen perinteet. Hallinnon julkisuusperiaate kohdistuu näissä maissa yleisesti viranomaisen toimintaan ja jokaisella on lähtökohtainen oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta. Julkisuus kohdistuu kaikkiin viranomaisen asiakirjoihin yleisellä tasolla, mistä johtuen Suomessa ja Ruotsissa ei ole ollut tarpeen erikseen määritellä ympäristötiedon käsitettä Århusin sopimuksen tai ympäristötietodirektiivin tarkoittamalla tavalla – ympäristötiedon julkisuus turvataan yleisen, perustuslaintasoisen hallinnon julkisuussäätelyn avulla. Kuten *Mäenpää* toteaa, julkisen hallintokulttuurin avoimuus, erityisesti asiakirjajulkisuus, ei kuitenkaan ole yleinen ilmiö edes eurooppalaisessa katsannossa.<sup>260</sup> Tämä tulee esille muun ohella siinä, että viranomaisen tiedon avoimuutta koskeva sääntely on Englannissa nuorta: ympäristötietoa on tullut yleisön saataville vaiheittain vasta viimeisten vuosikymmenten aikana ja myös uutta sääntelyä on ollut tarpeen luoda ennen kuin Englanti ratifioi Århusin sopimuksen vuonna 2005. Ympäristötiedon julkisuutta Englannissa säätelevän EIR: n lähtökohtina ovat viranomaisen ja ympäristötiedon käsitteet, sillä julkisuus kohdistuu viranomaisen ympäristötietoon. Englannissa on oikeuskäytännössä esiintynyt tapauksia, joissa on käyty rajanvetoa näiden käsitteiden sisällöstä. Tilannetta on kuitenkin pyritty parantamaan muun ohella soft law: n avulla: viranomaiset ovat julkaisseet runsaasti ohjeistusta ja hyvien käytäntöjen kuvauksia siitä, miten yleisön ympäristötietopyyntöihin tulee vastata. Yleisön tiedonsaannista on Suomessa säädetty Århusin sopimuksen edellyttämää tasoa tiukemmin ainakin siltä osin, että viranomaisen tulee vastata tietopyyntöihin nopeammalla aikataululla kuin mitä Århusin sopimus edellyttää. Tiedon saannin nopeudella voi olla merkitystä yleisön tosiasiallisiin mahdollisuuksiin käyttää ympäristöllisiä oikeuksiaan verrattuna tilanteeseen, jossa vähäiseenkin tietopyyntöön vastataan Århusin sopimuksen sallimassa kuukauden määräajassa. Tietopyyntöihin vastaamisaikataulujen osalta Ruotsissa ei ole olemassa varsinaista sääntelyä, kun taas Englannissa on tyydytty tiedon antamisen aikataulun osalta Århusin sopimuksen edellyttämään vähimmäistasoon. Laintasolla säädetty perusteet olla luovuttamatta ympäristötietoa ovat kaikissa tutkimusvaltioissa yhtenevät Århusin sopimuksen kanssa.

---

<sup>260</sup> Mäenpää 2008, s. 20

Yleisön yleinen, asianosaisasemasta riippumaton osallistumisoikeus ympäristölupamenettelyihin on ollut Suomessa ja Ruotsissa käytössä jo vuosikymmenten ajan: kenellä tahansa on oikeus saada tietoa vireillä olevasta hankkeesta ja esittää viranomaiselle näkemyksensä hankkeen johdosta. Ruotsissa on tämän lisäksi käytössä myös kansainväliseen sääntelyyn sisältymätön, erityinen ennen hanketta koskevan lupahakemuksen vireille jättämistä järjestettävä neuvotteluprosessi, jolla pyritään turvaamaan ennen kaikkea lähimpien naapureiden osallistumismahdollisuus ja heidän näkemystensä välittyminen hanketta koskevaan lupamenettelyyn. Englannissa yleisön yleinen osallistumisoikeus ympäristölupamenettelyihin on myöhäsyntyisempää kuin Suomessa ja Ruotsissa: ympäristölupamenettelyjä on pidetty teknistä asiantuntemusta vaativina teknokraattisina prosesseina, minkä johdosta yleisön osallistumisoikeutta koskevaa sääntelyä on annettu pääasiassa vasta 2000-luvun taitteessa niin EU:n jäsenyysvelvoitteiden kuin Århusin sopimuksen ratifioinnin myötä. Yleisön osallistumiseen sovellettavista menettelyistä säädetään erityisesti Suomessa pitkälti lain tasolla ympäristönsuojelulaissa, kun taas Englannissa osallistumismenettelyistä säädetään laissa vain puitetasolla. Käytäntöjä ohjataan Englannissa tälläkin alueella pikemmin soft law: n, kuten viranomaisen hyvien käytäntöjen kuvausten ja viranomaispolitiikkojen, avulla. Joidenkin toimintojen osalta säännönmukaisesti ympäristölupavelvolliset hankkeet on määritelty kaikissa tutkimusvaltioissa laajemmaksi kuin mitä Århusin sopimus edellyttää, mikä parantaa yleisellä tasolla yleisön ennakkollisia osallistumisoikeuksia ympäristölupamenettelyihin.

Lähtökohtainen edellytys yleisön valitusoikeudelle ympäristölupamenettelyjä ja ympäristölupapäätöksiä koskien on Suomessa, Ruotsissa ja Englannissa samantyyppinen: asia koskee valittajan yksityistä oikeutta. Suomessa ja Ruotsissa tätä kutsutaan asianosaisuudeksi, kun taas Englannissa puhutaan siitä, että valittajalla on riittävä intressi asiassa. Kansalaisjärjestöjen valitusoikeuden osalta kansainvälinen sääntely sallii kansallisesti asetettavan edellytyksiä valitusoikeuden syntymiselle. Suomen osalta tutkielman aineistossa ei noussut esille kansalaisjärjestöjen valitusoikeuteen ympäristönsuojelulain järjestelmässä liittyviä oikeustapauksia. Kansalaisjärjestöjen valitusoikeudelle asetettiin vielä Århusin sopimuksen voimaantulon aikoihin Ruotsissa hyvin tiukat edellytykset, mutta lainsäädäntöä on sittemmin muutettu siten, että kansalaisjärjestöille turvataan aiempaa laajemmin valitusoikeus. Kansalaisjärjestöjen valitusoikeuden edellytykset ovat Ruotsissa kuitenkin edelleen tiukemmat kuin Suomessa. Kansalaisjärjestöjen valitusoikeuden edellytykset näyttäisivät Ruotsissa vain niukasti täyttävän kansainvälisten velvoitteiden asettaman tason, vaikkakin asiassa on esitetty myös toisensuuntaisia näkemyksiä:



vastakkaisen kannan edustajien mukaan ruotsalainen sääntely edelleen rikkoo kansainvälisiä velvoitteita sillä perusteella, että sääntely on ristiriidassa Århusin sopimuksen yleisen kansallisen diskriminoinnin kiellon kanssa. Myös Englannissa tuomioistuinten linja kansalaisjärjestöjen valitusoikeuden osalta on muuttunut liberaalimpaan suuntaan eikä uusimmassa oikeuskirjallisuudessa enää arvioida kysymystä niin kriittisessä valossa suhteessa Århusin sopimuksen velvoitteisiin kuin aikaisemmin.

Suurimmaksi eroksi oikeusvertailussa osoittautuivat muutoksenhakujärjestelmän kustannukset. Pohjoismaisen oikeusperheen traditioon perustuen ympäristölupia koskeva muutoksenhaku ohjautuu Suomessa ja Ruotsissa hallintotuomioistuinjärjestelmään, jossa riski korkeista oikeudenkäyntikuluista on käytännössä olematon. Tämä mahdollistaa yksittäisten kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen muutoksenhaun ilman pelkoa korkeista kustannuksista, mikä täyttää kansainvälisen sääntelyn velvoitteet. Sen sijaan Englannissa ympäristölupia koskevat valitukset käsitellään yleisissä tuomioistuimissa, joissa myös ympäristöjutuissa sovelletaan häviäjä maksaa-periaatetta. Århusin sopimuksen valvontakomitea on todennut Englannin järjestelmän olevan muutoksenhaun kustannusten osalta Århusin sopimuksen 9(4) artiklan vastainen, minkä lisäksi EU:n tuomioistuin on todennut Englannin järjestelmän rikkovan jäsenvaltion EU-jäsenyysoikeuksia. Oikeudenkäynteihin liittyvää kuluriskiä onkin viime vuosina pyritty pienentämään uusimalla PCO-säännöstöllä, mutta perimmäinen asetelma ei ole toistaiseksi muuttunut.

Ruotsissa ja Englannissa on otettu käyttöön PRTR-pöytäkirjan vaatimukset täyttävät kansalliset PRTR-rekisterit, joihin sisältyy kuormitustietoa vuodesta 2007 alkaen. Sen sijaan Suomessa ei ole otettu käyttöön PRTR-pöytäkirjan ominaisuudet täyttävää kansallista rekisteriä, vaan Suomen osalta tiedot sisältyvät vain E-PRTR-rekisteriin.<sup>261</sup> Tutkielmassa tutkittiin PRTR-rekistereiden toimivuutta ja PRTR-raportoinnissa kansallisesti sovellettavia käytäntöjä lähemmin metalliteollisuuden toimialalla. Ruotsin ja Englannin PRTR-rekisterit ovat kansainvälisen sääntelyn edellyttämällä tavalla käyttäjätavallisia ja ne sisältävät hakuominaisuuksia erilaisten tietohakujen mahdollistamiseksi, kuten päästötietojen hakemisen ympäristön eri osa-alueittain. Nämä rekisterit ovat niin ikään yleisön käytettävissä sähköisessä muodossa yleisessä tietoverkossa. Ruotsi on säätänyt määrättyjen

---

<sup>261</sup> Suomessa kuormitustietojen katselu sähköisessä Oiva-palvelussa vaatii palveluun kirjautumisen, jonka yhteydessä käyttäjän tulee antaa palveluntarjoajalle tieto nimestään, sähköpostiosoitteestaan ja siitä, mihin käyttötarkoitukseen hän palvelun tietoja käyttää. Tämän voi ajatella olevan PRTR-pöytäkirjan 11 artiklan hengen vastaista, jonka mukaan yleisön tulee saada PRTR-rekisterissä olevia tietoja ilman, että pyytäjän tarvitsee osoittaa, että asia koskee häntä.

päästökomponenttien osalta kansallisen PRTR-raportointikynnysen huomattavasti, jopa sata kertaa kansainvälisen sääntelyn edellyttämää tasoa alhaisemmaksi, kun taas englantilainen PRTR-sääntely vastaa raportointikynnysten osalta kansainvälisten velvoitteiden tasoa. Alhainen raportointikynnys parantaa yleisön tiedonsaantimahdollisuuksia laitospohjaisista epäpuhtauspäästöistä ruotsalaisten laitosten osalta, mutta voi toisaalta aiheuttaa erehtymisen riskin sääntelyn yksityiskohtiin perehtymättömälle kansalaiselle, joka vertailee saman toimialan laitosten päästötasoa eri valtioissa: kansallisen PRTR-raportoinnin perusteella voi syntyä virheellinen käsitys laitosten päästöistä, kun tiettyjä päästökomponentteja raportoidaan käytännössä kaikissa ruotsalaisissa laitoksissa, mutta ei esimerkiksi vastaavissa englantilaisissa laitoksissa. Sen sijaan ruotsalaisten laitosten raportointikynnys E-PRTR-rekisteriin vastaa eurooppalaisen sääntelyn tasoa eikä edellä mainittua erehtymisen riskiä muodostu verrattaessa eri maiden päästötietoja E-PRTR-rekisterissä. Vaikka kansainvälinen sääntely edellyttää vain mahdollisuuksien mukaan häiriötilanteiden päästöjen erillisraportointia PRTR-rekistereissä, vain englantilaisten laitosten osalta kansallisessa PRTR-rekisterissä oli varauduttu häiriötilanteiden erillisraportointiin.

#### 4.2 Suosituksia PRTR-raportoinnin kehittämiseksi

PRTR-pöytäkirjan tavoitteena on helpottaa yleisön osallistumista ympäristöä koskevaan päätöksentekoon luomalla yleiseen käyttöön PRTR-rekistereitä yleisessä tietoverkossa. PRTR-rekistereiden käyttöä koskevat tutkimukset kuitenkin osoittavat, että rekistereiden käyttö on ollut toistaiseksi suhteellisen vähäistä. Ruotsalaisen tutkimuksen mukaan ruotsalaisella PRTR-rekisterillä on kuukausitasolla n. 500 kävijää.<sup>262</sup> Komission raportin mukaan puolestaan E-PRTR-rekisterin sivuilla vieraillee keskimäärin n. 590 kävijää päivässä (komission raportti).<sup>263</sup> Muissakin tutkimuksissa on todettu, että vaikka ympäristöön liittyvää tietoa on saatavilla, on se pirstaloituneena useissa lähteissä. Tämän lisäksi tiedonhakijan on tarkasti tiedettävä, mistä lähteistä ja mitä tietoa hän on hakemassa.<sup>264</sup>

Ensimmäisenä vaikeutena PRTR-rekistereiden käytössä on todennäköisesti se, että kansalaiset eivät yleisesti ole tietoisia rekistereiden olemassaolosta tai eivät tiedä, miten ja missä rekistereitä käytetään. Nykyisellään PRTR-rekistereitä voi olla hankala löytää, jollei nimenomaisesti esimerkiksi tiedä, millä nimellä rekistereitä tulisi verkosta hakea.

---

<sup>262</sup> SMED 2013, s. 53

<sup>263</sup> KOM (2013)111

<sup>264</sup> Näin mm. vuonna 2014 julkaistussa selvityksessä koskien ympäristöperusoikeuden toteutumista Suomessa, katso raportti Viljanen, Jukka – Heiskanen, Heta – Raskulla, Siina – Koivurova, Timo ja Heinämäki, Leena: Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Viljanen ym. 2014, s. 32 - 36

Verkkosivuilla tulisi myös olla saatavilla selkeää ohjeistusta PRTR-rekistereiden käytöstä. Käyttäjäkunnan lisäämiseksi näkisinkin, että viranomaisten tulisi laajemmin tiedottaa rekistereiden olemassaolosta ja käyttötarkoituksesta esimerkiksi valtionhallinnon verkkosivuilla tai muistuttaa esimerkiksi ympäristöllisten hankkeiden lupakäsittelyn kuulutusvaiheessa rekistereiden olemassaolosta.

PRTR-rekisterit sisältävät muun ohella laitospöytäkirjoista tietoa kymmenien eri kemiallisten yhdisteiden päästöistä. Rekistereiden tietosisällön todellinen ymmärtäminen vaatii näin välttämättä luonnontieteellisiä pohjatietoja. Laitoksittain PRTR-rekistereissä esitetyt massamääräiset kuormitustiedot vuositasolla voivat aiheuttaa kansalaiselle vaikeuden arvioida, mitä luvut tarkoittavat: onko yksittäisen kuormituskomponentin päästö paljon vai vähän? Todellisen käsityksen saaminen yksittäisen laitoksen päästöistä voi näin osoittautua hankalaksi, etenkin kun rekisterit eivät tällä hetkellä suoraan tarjoa vertailukohtaa, eräänlaista mittatikkua, johon kuormitustietoja voisi verrata.

PRTR-rekistereiden keskeisen tavoitteen turvaamiseksi tarvittaisiin näin vertailevaa tietoa siitä, miten yksittäinen laitos tosiasiallisesti hallitsee päästönsä eli mikä on laitoksen ympäristösuorituskyky. PRTR-rekistereitä voitaisiin kehittää siten, että niistä olisi saatavilla laitospöytäkirjojen lisäksi vertailevaa tietoa, eräänlaisia mittatikkua, jotka auttaisivat arvioimaan laitoksen ilmoittamia tietoja. Vertailun mahdollistamiseksi käyttöön voitaisiin ottaa erilaisia vertailuindikaattoreita. Yhtenä tällaisena voisi toimia jokaiselle laitokselle rekisterissä ilmoitettava vuosittainen kuormitusparametrikohtainen ominaispäästö eli päästö suhteessa tuotettuun hyödyke- tai energiamäärään. Tämän avulla kaikenkokoisten, niin pienten kuin suurtenkin laitosten keskinäinen vertailu tulisi mahdolliseksi. Toisena vertailuindikaattorina voisi toimia tieto siitä, mikä on laitoksen kuormitusparametrikohtainen ominaispäästö suhteessa toimialan keskimääräiseen ominaispäästöön esimerkiksi eurooppalaisella tasolla laskettuna. Raportointia voitaisiin kehittää edelleen tarkemmalle tasolle siten, että rekisterissä ilmoitettaisiin soveltuvin osin vertailutietona laitoksen päästötaso suhteessa teollisuuspäästädirektiivin tarkoittamiin parhaan käyttökelpoisen tekniikan päästötasoihin.

Yleisen yleisön tiedontarpeen näkökulmasta on todennäköisesti kiinnostavaa, onko laitos aiemmassa toiminnassaan noudattanut sille ympäristöluvassa asetettuja lupamääräyksiä vai onko lupamääräyksiä rikottu sekä missä määrin ja kuinka vakavia rikkomuksia on aiheutunut. Tämä auttaisi kansalaisia arvioimaan, miten hyvin laitos hoitaa lakisääteisiä velvoitteitaan ja

kiinnittämään esimerkiksi ympäristölupia koskevissa tarkistusprosesseissa asiaan tarpeellista huomiota. PRTR-rekisteriä voitaisiin kehittää siten, että rekisteriin tehtäisiin soveltuvin osin merkintä, mikäli ympäristöpäästöihin liittyviä ympäristöluparikkomuksia on esiintynyt.

E-PRTR-rekisteriin ja osiin kansallisia PRTR-rekistereitä on jo tällä hetkellä mahdollisuus raportoida normaalitoiminnan päästötietojen lisäksi erikseen häiriöpäästötietoja. Tutkielmaan sisältyvän aineiston osalta kuitenkin yksikään laitos Suomessa, Ruotsissa tai Englannissa ei kolmen tarkasteluvuoden aikana ollut raportoinut yhtään häiriöpäästöä. Joko häiriöpäästöjä ei ole aiheutunut tai jäsenvaltioiden viranomaiset eivät tosiasiasa edellytä häiriöpäästöjen erillistä raportointia. Yleisön tiedonsaannin ja osallistumisoikeuden käyttämisen näkökulmasta olisi kuitenkin tärkeää, että PRTR-rekistereihin raportoidaan erikseen häiriöpäästöistä, sillä myös häiriöpäästötietojen avulla yleisön on mahdollista kokonaisuutena arvioida laitoksen kykyä hallita päästönsä.

Vertailuindikaattoreita, ympäristöluparikkomuksia ja häiriöpäästöjä koskevan informaation käyttöönottamisen ohella yleisön ympäristöllisiä osallistumisoikeuksia voitaisiin tukea myös pelkästään kehittämällä PRTR-rekistereiden ulkoasua ja tiedon esittämistapaa. Laitoskohtaisen tiedon hahmottamista voitaisiin edistää ryhmittelemällä rekistereissä myös laitostasolla<sup>265</sup> esitettävät epäpuhtauksia koskevat tiedot sen mukaisesti, millaisia haitallisia ympäristövaikutuksia epäpuhtauksien päästöistä aiheutuu. Tällaisina epäpuhtauksien ryhminä voisivat toimia esimerkiksi kasvihuonekaasujen päästöt ja happamoittavien yhdisteiden päästöt. Epäpuhtauksien päästöjen ryhmittely auttaisi yleisöä arvioimaan, mikä merkitys päästöillä voi olla ja millainen on päästöjen vaikutusmekanismi ympäristössä.

---

<sup>265</sup> Tällä hetkellä esimerkiksi E-PRTR-rekisterissä on saatavissa yleisellä tasolla, mutta ei laitostasolla, epäpuhtausittain ryhmiteltyä päästötietoa.

LIITE: Taulukko1. Määrättyjen epäpuhtauksien päästöt PRTR-rekistereissä toimialalla 2b, suomalaiset laitokset.

Laitos	Yhdiste	Rekisteri	Raportointi- kynnys, kg/a	Päästö 2013, kg/a		Päästö 2012, kg/a		Päästö 2011, kg/a		Menetelmä
				Kok.	Häiriö	Kok.	Häiriö	Kok.	Häiriö	
FN Steel Oy Ab, Koverharin terästehdas	Zn	E-PRTR	200	-	-	754	0	2 920	0	Mittaus (määrittelemätön)
	Hg	E-PRTR	10	-	-	-	-	-	-	
	PCDD/F	E-PRTR	0,0001	-	-	-	-	-	-	
	PM10	E-PRTR	50 000	-	-	-	-	-	-	
Metso Minerals Oy, Lokomo Steel Foundry	Zn	E-PRTR	200	-	-	-	-	-	-	
	Hg	E-PRTR	10	-	-	-	-	-	-	
	PCDD/F	E-PRTR	0,0001	-	-	-	-	-	-	
	PM10	E-PRTR	50 000	-	-	-	-	-	-	
Outokumpu Chrome Oy ja Outokumpu Stainless Oy, Tornion tehtaet	Zn	E-PRTR	200	2 780	0	3 490	0	2 850	0	Laskelma (määrittelemätön)
	Hg	E-PRTR	10	138	0	194	0	233	0	Mittaus tai laskelma (määrittelemätön)
	PCDD/F	E-PRTR	0,0001	-	-	-	-	-	-	
	PM10	E-PRTR	50 000	-	-	-	-	-	-	

LIITE: Taulukko 1 jatkuu

Laitos	Yhdiste	Rekisteri	Raportointi- kynnys, kg/a	Päästö 2013, kg/a		Päästö 2012, kg/a		Päästö 2011, kg/a		Menetelmä
				Kok.	Häiriö	Kok.	Häiriö	Kok.	Häiriö	
Ovako Imatra Oy Ab, Imatran terästehdas	Zn	E-PRTR	200	549	0	1 160	0	1 090	0	Mittaus (määrittelemätön)
	Hg	E-PRTR	10	22	0	14	0	21	0	Mittaus (määrittelemätön)
	PCDD/F	E-PRTR	0,0001	-	-	-	-	0 0002	0	Mittaus (määrittelemätön)
	PM10	E-PRTR	50 000	-	-	-	-	-	-	
Ruukki Metals Oy, Raahen terästehdas	Zn	E-PRTR	200	746	0	858	0	1 890	0	Mittaus (määrittelemätön)
	Hg	E-PRTR	10	-	-	-	-	-	-	
	PCDD/F	E-PRTR	0,0001	0,001	0	0,001	0	0,0008	0	Mittaus (määrittelemätön)
	PM10	E-PRTR	50 000	110 000	0	79 200	0	604 000	0	Mittaus (määrittelemätön)
	PM10	E-PRTR	50 000	-	-	-	-	-	-	

LIITE: Taulukko 2. Määrättyjen epäpuhtauksien päästöt PRTR-rekistereissä toimialalla 2b, ruotsalaiset laitokset.

Laitos	Yhdiste	Rekisteri	Raportointi- kynnys, kg/a	Päästö 2013, kg/a		Päästö 2012, kg/a		Päästö 2011, kg/a		Menetelmä
				Kok.	Häiriö	Kok.	Häiriö	Kok.	Häiriö	
Erasteel Kloster AB	Zn	E-PRTR	200	-	-	-	-	-	-	
		Kansallinen	100	-	-	-	-	-	-	
	Hg	E-PRTR	10	-	-	-	-	-	-	
		Kansallinen	0,1	-	-	-	-	-	-	
	PCDD/F	E-PRTR	0,0001	-	-	-	-	-	-	
		Kansallinen	0,000001	0,000004	-	0,000004	-	0,000004	-	Mittaus
	PM10	E-PRTR	50 000	-	-	-	-	-	-	
		Kansallinen	50 000	-	-	-	-	-	-	
Hagfors Järnverk	Zn	E-PRTR	200	-	-	-	-	-	-	-
		Kansallinen	100	-	-	-	-	-	-	-
	Hg	E-PRTR	10	-	-	-	-	-	-	
		Kansallinen	0,1	0,3	-	0,2	-	0,1	-	Mittaus
	PCDD/F	E-PRTR	0,0001	-	-	-	-	-	-	-
		Kansallinen	0,000001	0,00002	-	-	-	-	-	Laskelma
	PM10	E-PRTR	50 000	-	-	-	-	-	-	
		Kansallinen	50 000	-	-	-	-	-	-	
Höganäs Halmstadsverken	Zn	E-PRTR	200	446	0	1 140	0	699	0	Mittaus (muu menetelmä)
		Kansallinen	100	"	-	"	-	"	-	Mittaus
	Hg	E-PRTR	10	-	-	-	-	-	-	-
		Kansallinen	0,1	0,02	-	0,02	-	0,02	-	Mittaus
	PCDD/F	E-PRTR	0,0001	-	-	-	-	-	-	-
		Kansallinen	0,000001	0,000004	-	0,000004	-	0,000002	-	Mittaus
	PM10	E-PRTR	50 000	-	-	-	-	-	-	-
		Kansallinen	50 000	5851	-	14 655	-	10 045	-	Mittaus

LIITE: Taulukko 2 jatkuu

Laitos	Yhdiste	Rekisteri	Raportointi- kynnys, kg/a	Päästö 2013, kg/a		Päästö 2012, kg/a		Päästö 2011, kg/a		Menetelmä
				Kok.	Häiriö	Kok.	Häiriö	Kok.	Häiriö	
Höganäs Sweden AB	Zn	E-PRTR	200	1 200	0	1 210	0	1 270	0	Mittaus tai laskelma(muu menet.) / mittaus tai lask.
		Kansallinen	100	1 197	-	1 213	-	1 269	-	
	Hg	E-PRTR	10	-	-	-	-	-	-	-
		Kansallinen	0,1	1	-	1	-	-	-	Mittaus tai laskelma
	PCDD/F	E-PRTR	0,0001	-	-	-	-	-	-	-
		Kansallinen	0,000001	0,000002	-	0,000002	-	0,000006	-	Mittaus tai laskelma
	PM10	E-PRTR	50 000	-	-	-	-	-	-	-
		Kansallinen	50 000	5 230	-	5 357	-	5 643	-	Mittaus tai laskelma
Outokumpu Stainless AB Avesta	Zn	E-PRTR	200	714	0	-	-	334	-	Laskelma (muu menetelmä)
		Kansallinen	100	"	-	104	-	"	-	Laskelma
	Hg	E-PRTR	10	13	0	10	0	19	0	Mittaus (muu menetelmä)
		Kansallinen	0,1	"	-	10	-	19	-	Mittaus
	PCDD/F	E-PRTR	0,0001	-	-	-	-	-	-	-
		Kansallinen	0,000001	0,000002	-	0,000002	-	0,00005	-	Laskelma
	PM10	E-PRTR	50 000	-	-	-	-	-	-	-
		Kansallinen	50 000	25 614	-	26 600	-	15 000	-	Mittaus
Ovako Bar AB	Zn	E-PRTR	200	-	-	-	-	1 200	0	Mittaus (SS-EN 14385)
		Kansallinen	100	6	-	200	-	1 197	-	Mittaus
	Hg	E-PRTR	10	-	-	-	-	29	0	Mittaus (SS-EN 13211)
		Kansallinen	0,1	8	-	9	-	"	-	Mittaus
	PCDD/F	E-PRTR	0,0001	-	-	-	-	0,0007	0	Mittaus (SS-EN 1948-1)
		Kansallinen	0,000001	0,00006	-	0,0001	-	0,0007	-	Mittaus
	PM10	E-PRTR	50 000	-	-	-	-	-	-	
		Kansallinen	50 000	-	-	-	-	-	-	



LIITE: Taulukko 2 jatkuu

Laitos	Yhdiste	Rekisteri	Raportointi- kynnys, kg/a	Päästö 2013, kg/a		Päästö 2012, kg/a		Päästö 2011, kg/a		Menetelmä
				Kok.	Häiriö	Kok.	Häiriö	Kok.	Häiriö	
Ovako Hofors AB	Zn	E-PRTR	200	1 000	0	5 820	0	2 330	0	Arvio
		Kansallinen	100	"	-	5 819	-	"	-	"
	Hg	E-PRTR	10	15	0	-	-	10	0	Mittaus (SS-EN 13211)
		Kansallinen	0,1	"	-	8	-	"	-	Mittaus
	PCDD/F	E-PRTR	0,0001	-	-	-	-	0,0005	0	Mittaus (SS-EN 1948-1)
		Kansallinen	0,000001	0,00002	-	0,000001	-	"	-	Mittaus
	PM10	E-PRTR	50 000	-	-	-	-	-	-	
		Kansallinen	50 000	-	-	-	-	-	-	
Sandvik AB	Zn	E-PRTR	200	-	-	530	0	580	0	Mittaus (SS-EN 14385)
		Kansallinen	100	160	-	"	-	"	-	Mittaus
	Hg	E-PRTR	10	21	0	20	0	18	0	Mittaus (SS-EN 14385)
		Kansallinen	0,1	"	-	"	-	"	-	Mittaus
	PCDD/F	E-PRTR	0,0001	-	-	-	-	-	-	-
		Kansallinen	0,000001	0,000006	-	0,000007	-	-	-	Mittaus
	PM10	E-PRTR	50 000	-	-	-	-	-	0	-
		Kansallinen	50 000	16 100	-	28 200	-	29 200	-	Mittaus
Sandvik Heating Technology	Zn	E-PRTR	200	-	-	-	-	-	-	
		Kansallinen	100	-	-	-	-	-	-	
	Hg	E-PRTR	10	-	-	-	-	-	-	
		Kansallinen	0,1	-	-	-	-	-	-	
	PCDD/F	E-PRTR	0,0001	-	-	-	-	-	-	
		Kansallinen	0,000001	-	-	-	-	-	-	
	PM10	E-PRTR	50 000	-	-	-	-	-	-	
		Kansallinen	50 000	-	-	-	-	-	-	

LIITE: Taulukko 2 jatkuu

Laitos	Yhdiste	Rekisteri	Raportointi- kynnys, kg/a	Päästö 2013, kg/a		Päästö 2012, kg/a		Päästö 2011, kg/a		Menetelmä
				Kok.	Häiriö	Kok.	Häiriö	Kok.	Häiriö	
Scana Steel Björneborg AB	Zn	E-PRTR	200	275	0	276	0	315	0	Laskelma (massatase) tai mittaus (SS-EN 14385)
		Kansallinen	100	"	-	"	-	"	-	
	Hg	E-PRTR	10	-	-	-	-	-	-	-
		Kansallinen	0,1	0	-	0	-	0,4	-	Laskelma
	PCDD/F	E-PRTR	0,0001	-	-	-	-	-	-	-
		Kansallinen	0,000001	0,000005	-	-	-	-	-	-
	PM10	E-PRTR	50 000	-	-	-	-	-	-	
		Kansallinen	50 000	-	-	-	-	-	-	
SSAB Emea AB, Luleå	Zn	E-PRTR	200	1 400	0	855	0	1 210	0	Mittaus (SS-EN 14385) Mittaus
		Kansallinen	100	"	-	"	-	"	-	
	Hg	E-PRTR	10	-	-	-	-	-	-	-
		Kansallinen	0,1	4	-	4	-	5	-	Mittaus
	PCDD/F	E-PRTR	0,0001	-	-	-	-	-	-	-
		Kansallinen	0,000001	0,00005	-	0,00007	-	0,00002	-	Mittaus
	PM10	E-PRTR	50 000	146 000	0	147 000	0	159 000	0	Arvio
		Kansallinen	50 000	"	-	"	-	"	-	"
SSAB Oxelösund AB	Zn	E-PRTR	200	517	0	570	0	570	0	Arvio
		Kansallinen	100	"	-	"	-	"	-	
	Hg	E-PRTR	10	-	-	-	-	-	-	-
		Kansallinen	0,1	1	-	1	-	1	-	Arvio
	PCDD/F	E-PRTR	0,0001	0,001	0	0,001	0	0,001	0	Arvio
		Kansallinen	0,000001	"	-	"	-	"	-	"
	PM10	E-PRTR	50 000	-	-	-	-	-	-	-
		Kansallinen	50 000	280 000	-	303 000	-	275 000	-	Arvio

LIITE: Taulukko 2 jatkuu

Laitos	Yhdiste	Rekisteri	Raportointi- kynnys, kg/a	Päästö 2013, kg/a		Päästö 2012, kg/a		Päästö 2011, kg/a		Menetelmä
				Kok.	Häiriö	Kok.	Häiriö	Kok.	Häiriö	
Outokumpu Stainless AB, Degerfors	Zn	Kansallinen	100	-	-	-	-	-	-	
	Hg	Kansallinen	0,1	-	-	-	-	-	-	
	PCDD/F	Kansallinen	0,000001	-	-	-	-	-	-	
	PM10	Kansallinen	50 000	-	-	-	-	-	-	

LIITE: Taulukko 3. Määrättyjen epäpuhtauksien päästöt PRTR-rekistereissä toimialalla 2b, englantilaiset laitokset.

Laitos	Yhdiste	Rekisteri	Raportointi- kynnys, kg/a	Päästö 2013, kg/a		Päästö 2012, kg/a		Päästö 2011, kg/a		Menetelmä
				Kok.	Häiriö	Kok.	Häiriö	Kok.	Häiriö	
Iron and Steel Rotherham	Zn	E-PRTR	200	7 800	0	8 490	0	7 820	0	Laskelma (IPPC ohjeet tai muu menetelmä)
		Kansallinen	200	7 840	"	"	"	"	"	
	Hg	E-PRTR	10	-	-	-	-	10	0	Laskelma (muu menetelmä)
		Kansallinen	10	-	-	-	-	"	"	
	PCDD/F	E-PRTR	0,0001	0,0002	0	0,0003	0	0,0003	0	Laskelma (IPPC ohjeet tai muu menetelmä)
		Kansallinen	0,0001	"	"	"	"	"	"	
	PM10	E-PRTR	50 000	64 200	0	65 100	0	59 000	0	Laskelma (IPPC ohjeet tai muu menetelmä)
		Kansallinen	50 000	"	"	"	"	"	"	
Iron and Steel Sheffield	Zn	E-PRTR	200	4 420	0	4 440	0	3 830	0	Mittaus (muu menetelmä)
		Kansallinen	200	"	"	"	"	"	"	
	Hg	E-PRTR	10	130	0	120	0	350	0	Mittaus (EN 13211 tai EN 14884)
		Kansallinen	10	"	"	"	"	"	"	
	PCDD/F	E-PRTR	0,0001	0,0003	0	0,0004	0	0,0004	0	Mittaus (EN 1948-1)
		Kansallinen	0,0001	"	"	"	"	"	"	
	PM10	E-PRTR	50 000	-	-	-	-	-	-	- Mittaus
		Kansallinen	50 000	-	-	-	-	51 800	0	
Newport Steelworks	Zn	E-PRTR	200	-	-	-	-	-	-	
		Kansallinen	200	-	-	-	-	-	-	
	Hg	E-PRTR	10	-	-	-	-	-	-	
		Kansallinen	10	-	-	-	-	-	-	
	PCDD/F	E-PRTR	0,0001	-	-	-	-	-	-	
		Kansallinen	0,0001	-	-	-	-	-	-	
	PM10	E-PRTR	50 000	-	-	-	-	-	-	
		Kansallinen	50 000	-	-	-	-	-	-	

LIITE: Taulukko 3 jatkuu

Laitos	Yhdiste	Rekisteri	Raportointi- kynnys, kg/a	Päästö 2013, kg/a		Päästö 2012, kg/a		Päästö 2011, kg/a		Menetelmä
				Kok.	Häiriö	Kok.	Häiriö	Kok.	Häiriö	
Sahaviriya Steel Industries UK Ltd, Teesside Integrated Iron and Steelworks	Zn	E-PRTR Kansallinen	200 200	1 400 "	0 "	1 140 "	0 "	2 510 "	0 "	Laskelma (UNECE/EMEP tai muu menetelmä)
	Hg	E-PRTR Kansallinen	10 10	- 59	- 0	42 "	0 "	18 "	0 "	Laskelma (muu menetelmä)
	PCDD/F	E-PRTR Kansallinen	0,0001 0,0001	0,006 "	0 "	0,007 "	0 "	0,0005 "	0 "	Laskelma (massatase tai muu menetelmä)
	PM10	E-PRTR Kansallinen	50 000 50 000	1 550 000 "	0 "	709 000 "	0 "	1 920 000 "	0 "	Laskelma (massatase tai muu menetelmä)
Scunthorpe Integrated Iron and Steel Works	Zn	E-PRTR Kansallinen	200 200	1 040 "	0 "	1 070 "	0 "	1 260 "	0 "	Laskelma (muu menetelmä)
	Hg	E-PRTR Kansallinen	10 10	90 "	0 "	54 "	0 "	67 "	0 "	Laskelma (muu menetelmä)
	PCDD/F	E-PRTR Kansallinen	0,0001 0,0001	0,007 "	0 "	0,008 "	0 "	0,009 "	0 "	Laskelma (muu menetelmä)
	PM10	E-PRTR Kansallinen	50 000 50 000	2 550 000 "	0 "	2 500 000 "	0 "	2 630 000 "	0 "	Laskelma (muu menetelmä)
Tremorfa New Melt Shop	Zn	E-PRTR Kansallinen	200 200	2 590 -	0 "	1 340 "	0 "	- -	- -	Mittaus (muu menetelmä)
	Hg	E-PRTR Kansallinen	10 10	286 -	0 "	98 "	0 "	- -	- -	Mittaus (EN 13211 tai muu menetelmä)
	PCDD/F	E-PRTR Kansallinen	0,0001 0,0001	0,003 "	0 "	0,003 "	0 "	- -	- -	Mittaus (EN 19848-1 tai muu menetelmä)
	PM10	E-PRTR Kansallinen	50 000 50 000	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -