

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Aloite uudesta laaja-alaisesta kansainvälisestä ympäristöalan sopimuksesta (Global Pact for the Environment)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Aloite uudesta laaja-alaisesta kansainvälisestä ympäristöalan sopimuksesta (Global Pact for the Environment) (E 124/2018 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Charlotta von Troil, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Marjaana Kokkonen, ympäristöministeriö

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Ranskan aloite uudesta laaja-alaisesta ympäristöalan sopimuksesta esiteltiin YK:ssa presidentti Macron isännöimässä korkean tason tapahtumassa 19.9.2017. Aloitteella halutaan luoda kansainvälisen ympäristöoikeuden kehikko, joka kokoaisi ympäristöoikeuden ja kestävä kehityksen periaatteet yhteen, oikeudellisesti sitovaan sopimukseen. Keskusteluissa on esiintynyt vakiintuneita, vuonna 1992 Rio de Janeirossa pidetyssä YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa hyväksytyyn julistukseen sisältyviä periaatteita, kuten ympäristövahinkojen ennaltaehkäisy-, varovaisuus- ja aiheuttamisperiaate sekä yhteiset mutta eriytetyt vastuut (common but differentiated responsibilities, CBDR). Myös uudempien ympäristöä koskevien periaatteiden ja oikeuksien vahvistamista on ehdotettu, esimerkiksi oikeus terveelliseen ympäristöön sekä nk. ympäristödemokratiaan sisältyvät tiedonsaanti-, osallistumis- ja muutoksenhakuoikeudet.

Aloitteella on tarkoitus vastata muun muassa kansainvälisen ympäristöhallinnon pirstaloitumiseen, joka on pitkäaikainen tunnistettu ongelma. Yleisellä tasolla aloitteen tavoitteet ovat linjassa Suomen yhtenäiseen ja vahvaan kansainväliseen ympäristöhallintoon ja -oikeuteen pyrkivien kansainvälisten ympäristöpoliittisten tavoitteiden kanssa. Toistaiseksi on kuitenkin epäselvää,

Valiokunnan lausunto YmVL 55/2018 vp

saavutettaisiinko GPE:n kaltaisella laaja-alaisella sopimuksella nykyistä korkeampi ympäristöpoliittinen kunnianhimon taso ja mikä olisi sopimuksen soveltamisala sekä suhde jo olemassa oleviin kansainvälisiin ympäristösopimuksiin.

Suomi oli mukana Ranskan kokoamassa epävirallisessa ystäväryhmässä (Group of Friends), joka laati luonnoksen päätöslauselmaksi YK:n yleiskokoukselle hallitustenvälisen neuvottelutyöryhmän perustamiseksi uuden oikeudellisen välineen neuvottelemiseksi.

Päätöslauselman lopullisesta muodosta neuvoteltiin YK:n yleiskokouksen täysistunnossa alkuvuonna 2018. Lopulta selvin äänin (143 puolesta, 6 vastaan, 6 pidättäytyi) hyväksytyssä päätöslauselmassa 72/277 (10.5.2018) päädyttiin kuitenkin YK-kontekstissa tavanomaiseen kaksivaiheiseen prosessiin, jossa ennen siirtymistä varsinaisiin neuvotteluihin analysoidaan käsillä oleva ongelma ja mahdolliset ratkaisut siihen. YK:n pääsihteeriltä pyydettiin taustaraportti pohjustamaan avoimessa työryhmässä käytäviä keskusteluja. Raportissa, joka julkaistiin joulukuussa 2018, tarkastellaan aukkoja kansainvälisen ympäristöoikeuden periaatteissa, sektorikohtaisissa sopimusjärjestelmissä, ympäristöön liittyvissä välineissä (esim. kauppaoikeus), kansainvälisen ympäristöoikeuden hallinnossa ja kansainvälisen ympäristöoikeuden täytäntöönpanossa.

Avoimella työryhmällä ei ole valtuutusta neuvotella oikeudellista välinettä, vaan työryhmä antaa suosituksia jatkotoimenpiteistä YK:n yleiskokoukselle. Työryhmä päätti järjestäytymiskokouksessaan syyskuussa 2018 kolmen kokouksen järjestämisestä alkuvuonna 2019. Työryhmän ensimmäinen kokous pidettiin 14.—18.1.2019 Nairobissa. Toinen kokous on 18.—20.3.2019 ja kolmas kokous on toukokuun lopussa. Työryhmä antaa suosituksensa jatkotoimenpiteistä, ml. mahdollisen hallitustenvälisen konferenssin koollekutsumisesta, kesäkuun 2019 loppuun mennessä. Suositusten perusteella YK:n yleiskokous neuvottelee ja hyväksyy mahdollisen päätöslauselman.

EU:lle tärkeää on tunnistaa ympäristöoikeuden aukkoja, joihin työryhmä voisi vaikuttaa, ja saada aikaan selkeät työryhmän suositukset jatkotoimenpiteistä. EU ei toistaiseksi ole kyennyt muodostamaan kantaa moneen sisältökysymykseen, eikä prosessin toivottuun lopputulokseen, koska jäsenvaltioiden kannat eivät tässä suhteessa ole yhtenäiset. Muutama jäsenvaltio tukisi oikeudellisesti sitovan sopimuksen neuvottelemista, mutta eräät jäsenvaltiot vastustavat oikeudellisesti sitovaa lopputulosta. Suurin osa jäsenvaltioista ei ole esittänyt selkeää kantaa kysymykseen mahdollisen välineen oikeudellisesta muodosta.

Työryhmän kokouksen perusteella on ilmeistä, että GPE:lle oikeudellisesti sitovana sopimuksena ei löydy laajaa tukea. Eniten yhteisymmärrystä vaikuttaisi löytyvän käytännönläheisistä keinoista vahvistaa kansainvälisen ympäristöhallinnon tehokkuutta sekä olemassa olevan kansainvälisen ympäristöoikeuden täytäntöönpanoa. Työryhmän mahdolliset suositukset voisivat liittyä yhteistyön vahvistamiseen sopimussihteeristöjen välillä ja synergioiden parempaan hyödyntämiseen sekä YK:n ympäristöohjelman vahvistamiseen. Ympäristöoikeuden täytäntöönpanon tehokkuutta voisi edistää suosittamalla parhaiden käytäntöjen jakamista, sidosryhmien tiiviimpää osallistumista täytäntöönpanotyöhön ja täytäntöönpanokeinojen (ml. rahoitus) saatavuuden parantamista. Kytkemällä ympäristöoikeuden täytäntöönpano vahvemmin kestävä kehityksen alalla tehtävään työhön on samalla mahdollista vauhdittaa kestävä kehityksen Agenda 2030 toimeenpanoa ympäristöulottuvuuden osalta.

Valiokunnan lausunto YmVL 55/2018 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee YK:n päätöslauselmassa 72/277 käynnistettyä prosessia, ml. tavoitetta saada aikaan avoimen työryhmän suositukset YK:n yleiskokoukselle kansainvälisen ympäristöoikeuden täytäntöönpanon vahvistamiseksi. Prosessin tavoitteet vastaavat hyvin Suomen painopisteitä, joilla pyritään yhtenäiseen ja vahvaan kansainväliseen ympäristöhallintoon ja -oikeuteen. YK:n ympäristöohjelman vahvistaminen sekä kestävä kehityksen Agenda 2030 toimeenpanon vauhdittaminen ympäristöulottuvuuden osalta kuuluvat valtioneuvoston näkemyksen mukaan prosessin mahdolliseen lisäarvoon.

Suomi on sitoutunut vuonna 1992 Rio de Janeirossa pidetyssä YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa hyväksytyyn julistukseen sisältyviin ympäristöoikeuden periaatteisiin ja tukee näiden periaatteiden vahvistamista. Valtioneuvosto tukee myös muita toimenpiteitä, joilla edistetään kansainvälisten ympäristösopimusten tehokasta täytäntöönpanoa ja kansainvälisen ympäristöhallinnon vahvistamista.

Mikäli työryhmän suosituksiin kuuluu uuden kansainvälisen sopimuksen tai muun välineen neuvottelemisen, valtioneuvosto suhtautuu neuvottelujen tässä vaiheessa avoimesti välineen oikeudelliseen luonteeseen. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan mahdollisen välineen tarkoituksenmukaisin muoto on arvioitava välineen suunnitellun sisällön, todennäköisten vaikutusten ja poliittisen tuen valossa.

Valtioneuvoston arvion mukaan Ranskan aloitteen mukaisella laaja-alaisella sopimuksella ei tässä vaiheessa ole kuitenkaan tarvittavaa tukea. Tulevana EU-puheenjohtajamaana Suomen tulisi myös edistää ratkaisuja, joilla on sekä laaja kansainvälinen että EU-jäsenvaltioiden selvän enemmistön tuki.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta pitää huolestuttavana sitä, että ympäristön tila heikkenee monin tavoin maailmanlaajuisesti, eikä pirstaloitunut kansainvälinen ympäristöhallinto pysty vastaamaan voimistuviin haasteisiin. Ympäristön tilaa voidaan arvioida muun muassa ns. planetaarisilla kynnyksarvoilla tai ekologisilla riskirajoilla. Näillä tarkoitetaan maapallon kantokyvyn eri osa-alueille mitattavia kynnyksarvoja, joita ylittämättä ihmiskunta voi todennäköisesti välttää katastrofaaliset ympäristömuutokset. Riskirajakäsitteen ideoineen Johan Rockströmin johdolla tehdyssä tutkimuksessa määritellään yhdeksälle eri osa-alueelle mitattavat turvarajat. Ihmiskunta on sen mukaan jo ylittänyt turvalliset rajat hiilidioksidipäästöissä, biodiversiteetin häviämisessä, maankäytön muutoksissa sekä fosforin ja typen kierrossa.

Ranskan aloitteesta keskustelussa olevan oikeudellisesti sitovan uuden, laaja-alaisen ympäristöalan sopimuksen arvioidaan jäävän vaille laajaa tukea. Valiokunta pitää siten valtioneuvoston tavoin tehokkaampana tavoitteita edistää käytännönläheisiä keinoja kansainvälisen ympäristöhallinnon tehokkuuden vahvistamiseksi sekä olemassa olevan kansainvälisen ympäristöoikeuden täytäntöönpanoa. Tällaisia keinoja voivat olla yhteistyön vahvistaminen eri sopimussihteeristöjen välillä ja synergioiden parempi hyödyntäminen sekä YK:n ympäristöohjelman vahvistami-

Valiokunnan lausunto YmVL 55/2018 vp

nen. Ympäristöoikeuden täytäntöönpanon tehokkuutta voi edistää myös parhaita käytäntöjä jakamalla ja muin vastaavin vapaaehtoisin ja vapaamuotoisin keinoin. Valiokunta pitää kuitenkin myönteisenä sitä, että keskustelu Ranskan aloitteesta on nostanut hyvin valokeilaan kansainvälisen ympäristöoikeuden ja -hallinnon haasteet.

YK:n ympäristöohjelman UNEP:n vahvistaminen on tärkeää kansainvälisen ympäristöhallinnon lujittamiseksi, kun tavoitetta sen muuttamisesta YK:n ympäristöjärjestöksi (UNEO) ei Rio+20-kokouksessa vuonna 2012 saavutettu. UNEP on pieni toimija, ja sen rahoitus on edelleen haaste, joten sen vaikuttavuus ei ole toivotun vahvaa. Valiokunta pitää kuitenkin hyvänä YK:n ympäristökokouksen UNEAn (United Nations Environment Assembly) perustamista. UNEA on korkein ympäristöasioita käsittelevä elin YK:ssa, ja sen jäseniä ovat kaikki YK:n jäsenmaat. UNEAn vahvistamisella voidaan edistää maailmanlaajuisten ympäristöongelmien tunnistamista ja ympäristöllisesti kestävästä kehityksestä, ja sitä tulee siten hyödyntää tässä työssä mahdollisimman tehokkaasti.

Myönteisiä esimerkkejä ympäristökysymysten laaja-alaisesta nostamisesta globaalille agendalle ovat kestävän kehityksen Agenda2030:n ja Pariisin ilmastopöytäkirjan hyväksyminen vuonna 2015. Valiokunta korostaa, että globaaleilla ympäristösopimuksilla vahvistetaan yleisesti hyväksytyjä ympäristöoikeudellisia periaatteita ja osallistumisoikeuksia, mutta myös luodaan samantyyppiset toimintaedellytykset yritystoiminnalle ja ehkäistään kilpailuolosuhteita tasoittamalla tuotannon siirtymistä maihin, joissa ei vaadita asianmukaisten ympäristönsuojeluvälineiden noudattamista. Jotta eri kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvien tavoitteiden toimeenpano tehostuu, tulee kansainvälinen ympäristöhallinto ja -oikeus sisällyttää parhaalla mahdollisella tavalla osaksi kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamista.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 1.3.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sanna Marin sd

Valiokunnan lausunto YmVL 55/2018 vp

jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos