

Asia

Biologisen monimuotoisuuden suojeleminen ja kestävä käyttö kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla (BBNJ); neuvottelut uudesta monenvälisestä sopimuksesta

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 6/2016 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Viimeksi biologisen monimuotoisuuden suojelemista ja kestävästä käytöstä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisella merialueella koskevien sopimusneuvotteluiden (ns. BBNJ-sopimusneuvottelut) tilanteesta on tiedotettu eduskunnalle keväällä 2018 ennen hallitusten välisen konferenssin (HVK) käynnistymistä komission neuvottelumandaattia koskevan ehdotuksen EU-käsittelyn yhteydessä.

Tämän jälkeen HVK on kokoontunut kaikkiaan neljä kertaa (yksi järjestäytymisistunto ja kolme sisältöistuntoa). Viimeisin näistä istunnoista (HVK-3) ajoittui Suomen EU-puheenjohtajakaudelle elokuussa 2019. Seuraavan kerran konferenssin oli tarkoitus kokoontua New Yorkissa 23.3.–3.4.2020, mutta YK:n yleiskokous päätti 11.3.2020 lykätä istuntoa CODIV 19 –tilanteen vuoksi myöhemmin päätettävään ajankohtaan. Lykätty istunto (HVK-4) olisi viimeinen YK:n yleiskokouksen joulukuussa 2017 hyväksymässä päätöslauselmassa (A/RES/72/249) aikataulutetuista istunnoista. HVK:n jatkaminen lykätyn istunnon jälkeen edellyttää uutta päätöstä. EU:n tavoitteena on ollut sopimuksen valmistuminen vuoden 2020 aikana. Nyt aikataulutilanne kuitenkin on kokonaan uusi, koska neuvotteluiden jatkoaikataulua ei tiedetä.

Konferenssin puheenjohtajan laatima ensimmäinen sopimusluonnos jaettiin valtuuskunnille kesällä 2019 juuri ennen kolmatta HVK:n sisältöistuntoa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee BBNJ –sopimusneuvotteluiden saattamista päätökseen mahdollisimman pikaisesti. Valtioneuvosto pitää meriluonnon monimuotoisuuden suojeleminen tärkeänä, jotta turvataan merten hyvinvointi ja kestävä käyttö. Valtioneuvosto korostaa, että neuvotteluiden lopputuloksena tulee pyrkiä YK:n merioikeusyleissopimuksella (UNCLOS) luotuun oikeudelliseen kehikseen perustuvaan tehokkaaseen, käytännönläheiseen ja aikaa kestävään täytäntöönpanosopimukseen kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisten merialueiden biologisen monimuotoisuuden suojelemiseksi ja kestäväksi käyttämiseksi.

Komissiolle annettu neuvottelumandaatti ja sen jälkeen EU:n neuvoston merioikeustyöryhmässä (COMAR) komission ja jäsenvaltioiden kesken yhteisesti täsmennetyt tavoitteet ja sisältökannat sopimusneuvotteluja varten vastaavat myös valtioneuvoston näkemystä. Yhteistyö tavoitteiden ja kantojen edelleen kehittämiseksi on jatkunut tiiviinä koko neuvotteluprosessin ajan.

Valtioneuvoston kannan mukaan täytäntöönpanosopimuksella tulisi kehittää UNCLOS:iin perustuvia standardeja ja mekanismeja merellisen ympäristön suojelemiseksi ja siten operationalisoida kyseisiä UNCLOS:n määräyksiä. Täytäntöönpanosopimuksella tulisi lisäksi sen yleisen tavoitteen, biodiversiteetin suojelun ja kestäväen käytön, saavuttamiseksi edistää poikkisektoraalista yhteistyötä ja koordinaatiota relevanttien globaalien ja alueellisten järjestöjen samoin kuin muiden yhteistyöjärjestelyiden kesken. Sopimuksella lisäksi pyrittäisiin varmistamaan, että osapuolet sitoutuvat edistämään täytäntöönpanosopimuksen tavoitteita myös muiden luonnon monimuotoisuutta turvaavien kansainvälisten instrumenttien kautta sellaisilla kansainvälisillä foorumeilla, joiden jäseniä ne ovat. Sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseen pyrittäisiin myös tukemalla sopimuksen toimeenpanoa kehitysmaiden toimintavalmiuksien vahvistamisella ja teknologiansiirtojen edistämällä. Sopimuksen mukaisen päätöksenteon tulisi perustua parhaaseen käytettävissä olevaan tieteelliseen tietoon ja siinä tulisi soveltuvin osin huomioida myös alkuperäiskansoilla oleva perinteinen tieto.

Valtioneuvoston kannan mukaan sopimuksen ensisijaisena tavoitteena on saada aikaan puitteet tehokkaasti hallinnoidun merisuojealueiden verkoston perustamiseksi kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisille merialueille. Tavoitteena on, että merialueita tarkasteltaisiin poikkihallinnollisesti kaikki ihmisen toiminnasta ympäristöön kohdistuvat paineet huomioiden. Suojelua kaipaaville alueille laadittaisiin tarkoituksenmukaiset kokonaisvaltaiset hoito- ja käyttösuunnitelmat. Sopimuksella perustettavan osapuolikokouksen tehtävänä olisi päättää suojelualueista. Uusien suojelualueiden perustamisen ohella sopimuksen puitteissa tulisi olla mahdollisuus täydentää sektorikohtaisia tai alueellisia suojelu- taikka muita hallintatoimia, puuttumatta kuitenkaan olemassa olevien alueellisten tai alakohtaisten toimijoiden toimivaltaan.

Toinen valtioneuvoston prioriteetti koskee kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla tapahtuvien hankkeiden ympäristövaikutusten arvioimista. Tavoitteena olisi luoda globaalisti sitovat menettelytavat toteutettaville vaikutusarvioinneille, jättäen vastuun arviointimenettelyn noudattamisesta osapuolivaltioille. Tämä lähestymistapa perustuu siihen, että vaikutusarviointi edeltää tyypillisesti hankkeen lupamenettelyä, joka on osapuolivaltioiden vastuulla. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyiden ja niihin liittyvän päätöksenteon tulisi olla läpinäkyvää. Olisi tärkeää, että kaikki sopimuksen puitteissa toteutettavat vaikutusarvioinnit pitäisivät sisällään myös kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin. Lisäksi sopimukseen tulisi pyrkiä sisällyttämään määräyksiä strategisista vaikutusarvioinneista.

Pääsyn merellisiin geenivaroihin tulisi pysyä kaikille avoimena, kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla UNCLOS:n mukaan sovellettavan meritieteellisen tutkimuksen vapauden mukaisesti. Merellisiä geenivaroja koskevan hyötyjenjaon osalta painopisteen tulisi olla geenivaroja koskevan tieteellisen tiedon jakamisessa ja kehittyvien valtioiden tutkimusmahdollisuuksien edistämässä muun muassa valmiuksia vahvistamalla ja teknologiansiirroilla. BBNJ -neuvotteluiden osalta huomionarvoista on myös, että kansallisen lainkäyttövallan piiriin kuuluvien geenivarojen käytöstä saatavien hyötyjen jakamisesta on jo olemassa kansainvälistä sääntelyä. Näiden määräysten täytäntöönpanosta saatuihin kokemuksiin tulisi jatkossakin kiinnittää huomiota. Sopimuksella ei tulisi puuttua olemassa olevaan teollisoikeuksia koskevaan kansainväliseen sääntelyyn.

Sopimusluonnoksen sisältämien, kehitysmaiden toimintavalmiuksien rahoittamista koskevien määräysten osalta valtioneuvoston näkemyksen mukaan tulisi mahdollisimman pitkälle hyödyntää olemassa olevia kansainvälisiä rahoitusmekanismeja sen sijaan, että tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi luotaisiin kokonaan uusia mekanismeja.

Valtioneuvosto korostaa tarvetta vahvistaa kansainvälistä valtamerten ympäristönsuojelun oikeudellista kehikkoa vuonna 2019 hyväksytyin valtioneuvoston meripolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen mukaisesti. Kansainvälisillä sopimuksilla on erityinen merkitys merialueiden ympäristöongelmien hallitsemiseksi ja ratkaisemiseksi. Vahvalla vaikuttamisella kansainväliseen merten hallintaan, suojeluun ja kestäväan käyttöön liittyvään päätöksentekoon voidaan parhaiten vaikuttaa meren tilaan.

Neuvoteltavan BBNJ-sopimuksen soveltamisalan kattaessa vain kansallisen lainkäyttövallan ulkopuoliset merialueet sen vaikutus Itämerellä olisi lähinnä välillinen. Suomen arktisessa strategiassa on sitouduttu arktisia merialueita koskeviin suojelutavoitteisiin, joita voitaisiin edistää BBNJ-sopimuksen toimeenpanolla. Arktisen alueen osalta voidaan myös taustaksi huomioida Arktisessa neuvostossa vireillä oleva hanke erityiseksi yhteistyöformaatiksi (SAO-Based Marine Mechanism), joka tarjoaisi mahdollisuuden neuvoston työryhmytyötä poliittisempaan ja strategisempaan keskusteluun meripolitiikkaan liittyvistä kysymyksistä ja esimerkiksi BBNJ-sopimuksen toimeenpanosta arktisella alueella.

Täytäntöönpanosopimus myös osaltaan edistäisi YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelman Agenda 2030:n globaalien meritavoitteen (SDG 14) toimeenpanoa. Näiden lisäksi Suomi on poliittisella tasolla sitoutunut edistämään vuonna 2019 UK:n aloitteesta käynnistettyä globaalia mertensuojelualoitetta, jonka tavoitteena on suojella 30% maailman meristä vuoteen 2030 mennessä. Aloitteeseen on tällä hetkellä liittynyt kaikkiaan 15 valtiota. Vuotta 2030 koskevaa tavoitetta on tarkoitus edistää sekä kansallisen lainkäyttövalttaan kuuluvilla, että niiden ulkopuolisilla merialueilla.

Pääasiallinen sisältö

YK:n yleiskokous hyväksyi joulukuussa 2017 päätöslauselman (A/RES/72/249) koskien hallitustenvälisen konferenssin käynnistämistä UNCLOS:n alaisen uuden täytäntöönpanosopimuksen neuvottelemiseksi. Täytäntöönpanosopimuksen tavoitteena olisi säännellä biodiversiteetin suojelua ja kestävää käyttöä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla. Sopimuksella pantaisiin täytäntöön merioikeusyleissopimukseen sisältyviä yleisiä velvoitteita koskien muun muassa meriympäristön suojelua ja meriympäristölle aiheutuvien vaikutusten arviointia.

Kesäkuun lopussa 2019 HVK:n puheenjohtajan toimesta kierrätetyn ensimmäisen sopimusluonnoksen sisältö vastaa yleisesti ottaen niitä sisältöelementtejä, joihin YK:n jäsenvaltioiden aikaisemmat keskustelut valmistelukomiteavaiheessakin ovat perustuneet. Sopimusluonnos sisältää neljä pääelementtiä: merellisten geenivarojen kestävä käyttö ja suojelu (ml. niitä koskeva hyötyjenjako ja valmiuksien vahvistaminen), alueelliset merisuojelu- ja hoitotoimet (ml. suojelualueiden perustamista koskevat menettelytavat ja näiden määräysten suhde muihin alueellisesti tai alakohtaisesti toimivaltaisiin kansainvälisiin tahoihin), ympäristövaikutusten arviointi (ml. menettelyä koskevat kysymykset, kumulatiivisten vaikutusten huomioiminen sekä strategiset vaikutustenarvioinnit), sekä kehitysmaiden valmiuksien vahvistaminen ja teknologian siirrot. Näiden lisäksi sopimusluonnos sisältää määräyksiä sopimuksella perustettavista toimielimistä, kuten osapuolikokouksesta, sihteeristöstä, ja tieteellis-teknisestä asiantuntijaelimestä. Sopimuksella ehdotetaan perustettavaksi myös globaali tiedonvälitysmekanismi (ns. clearing house –mekanismi) muun muassa geenivarojen koskevan tiedon jakamiseksi. Sopimusluonnos sisältää myös rahoitusta

koskevia määräyksiä. Sopimuksella perustettavien toimielinten rahoitus katettaisiin osapuolten maksuosuuksilla, mutta lisäksi sopimusluonnos sisältää määräyksiä toimintavalmiuksien vahvistamista koskevista rahoitusmekanismeista.

Elokuussa 2019 järjestetyssä istunnossa sopimusluonnos käytiin kertaalleen sisältöartikloiden osalta läpi. Varsinaisista tekstineuvotteluista ei kuitenkaan vielä ollut kysymys vaan valtuuskunnat tekivät luonnokseen runsaasti omia tekstiehdotuksiaan, joista ei vielä ehditty keskustelemaan. Valtuuskuntien pyynnön mukaisesti konferenssin puheenjohtaja laati uuden version sopimusluonnoksesta ja se jaettiin marraskuussa 2019. Valtuuskuntien runsaslukuisista muutosehdotuksista huolimatta uudistettu luonnos ei huomattavassa määrin poikennut aikaisemmasta. Sopimusluonnos sisältää kaikkiaan 70 luonnosartiklaa ja yksittäisten artikloiden osalta edelleen myös useita eri sääntelyvaihtoehtoja. Lisäksi valtuuskuntien näkemykset niistä oikeudellisista ja muista periaatteista, jotka sopimuksella tulisi panna täytäntöön, eroavat toisistaan merkittävästikin. Eräs hankalimmista neuvottelukysymyksistä on kehittyvien valtioiden peräänkuuluttama rahallinen hyötyjenjako, ml. sen oikeusperusta sekä erityiskysymyksenä geenivarjoista peräisin olevaa sekvenssitietoa koskeva hyötyjenjako. Uuden luonnoksen mukana kierrätettiin vielä pyyntö valtuuskunnille lähettää tekstiehdotuksia, jotka on sittemmin koottu 350-sivuiseksi koosteeksi.

EU:n sisäisessä työssä keskityttiinkin alkuvuodesta 2020 omien tekstiehdotusten valmisteluun. EU:n toimittamat tekstiehdotukset perustuvat suurelta osin jo elokuussa 2019 järjestetyn istunnon aikana jaettuihin ehdotuksiin. Niissä on kuitenkin pyritty mahdollisuuksien mukaan huomioimaan myös muiden delegaatioiden ehdotukset ja kolmannessa istunnossa käyty näkemystenvaihto.

Sopimus on EU:lle ja sen jäsenvaltioille (ml. Suomelle) prioriteetti, mutta on huomionarvoista, että kaikki neuvotteluihin osallistuvat valtuuskunnat eivät varauksetta yhdy tähän tavoitteeseen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 192 artiklan 1 kohta ja SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohta

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentille tiedotetaan asiasta SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

Kansallinen valmistelu

E-jatkokirjelmää on käsitelty kirjallisessa menettelyssä 5.-7.5.2020 ulkosuhdejaostossa, ympäristöjaostossa sekä meripolitiikka- ja ympäristöjaostossa.

Eduskuntakäsittely

Aloitteen etenemisestä on sen aikaisemmissa vaiheissa tiedotettu eduskunnalle 15.2.2016 ja 16.2.2018 päivätyillä kirjelmillä (E 6/2016, EJ 3/2018 vp).

Eduskunnan ympäristövaliokunta on antanut Suurelle valiokunnalle kirjelmää koskevan lausuntonsa 28.2.2018 (YmVL 5/2018).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Sopimus tulee tämän hetken arvion mukaan sisältämään sekä EU:n että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Suhdetta Suomen lainsäädäntöön, samoin kuin

Ahvenanmaan toimivaltaan on mahdollista kuitenkin arvioida vasta, kun sopimusmääräysten sisältö täsmentyy nyt pöydällä olevassa sopimusluonnoksessa olevien sääntelyvaihtoehtojen karsiutuessa neuvotteluiden kuluessa.

Taloudelliset vaikutukset

Neuvoteltavan sopimuksen taloudellisia vaikutuksia ei tässä vaiheessa ole mahdollista arvioida.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Ulkoministeriö /Sari Mäkelä, sari.makela@formin.fi, p. 029 535 1446
Ulkoministeriö/Virpi Laukkanen, virpi.laukkanen@formin.fi, p. 029 535 1149
Ympäristöministeriö/Sara Viljanen, sara.viljanen@ym.fi, p. 029 525 0315

EUTORI-tunnus

Liitteet Sopimusluonnos

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
