

Asia

Komission suositus, jolla komissio pyytää neuvostoa valtuuttamaan komission ryhtymään neuvotteluihin YK:n merioikeusyleissopimuksen UNCLOSin alaisesta täytäntöönpanosopimuksesta koskien biodiversiteetin suojelua ja kestäväää käyttöä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla (ns. BBNJ-sopimus)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Eduskunnalle tiedottaminen komission antamasta neuvottelumandaattiehdotuksesta, joka koskee YK:n merioikeusyleissopimus UNCLOSin alaista täytäntöönpanosopimusta biodiversiteetin suojelusta ja kestävästä käytöstä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla (ns. BBNJ-sopimus).

Tarkoituksena on hyväksyä neuvottelumandaatti neuvostossa myöhemmin päätettävänä ajankohtana. Mandaattia käsiteltiin ensimmäisen kerran neuvoston merioikeustyöryhmässä COMAR:issa 16.12.2015 ja toisen kerran 25.1.2016. Valtioneuvosto toivoo eduskunnan käsittelevän asian ennen mandaatin seuraavaa käsittelyä COMAR:issa 24.2.2016.

Suomen kanta

Suomi pitää tärkeänä YK:n merioikeusyleissopimus UNCLOSin alaisen täytäntöönpanosopimuksen aikaansaamista biodiversiteetin suojelusta ja kestävästä käytöstä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla (ns. BBNJ-sopimus).

Suomen näkökulmasta keskeisin temaattinen kysymys liittyy alueellisiin hallinnointi- ja suojelujärjestelyihin sekä suojelualueisiin. Suomi katsoo, että sopimuksen tulisi asettaa globaalit suojelustandardit, joilla harmonisoidaan tietyt periaatteet eri sopimusinstrumenttien välillä, mutta kuitenkin niin, että on mahdollista ottaa huomioon myös alueelliset erityispiirteet.

Uuteen sopimukseen tulisi Suomen näkemyksen mukaan sisällyttää määräyksiä, jotka mahdollistavat BBNJ-sopimusjärjestelmän tiiviin yhteistyön olemassa olevien alueellisten ja temaattisten sopimusten sekä kansainvälisten järjestöjen kanssa. Sekä sopimuksen neuvotteluissa että sen toimeenpanossa tulisi mahdollisimman pitkälti pyrkiä hakemaan synergiahyötyjä olemassa olevista mekanismeista ja pyrkiä minimoimaan sopimuksen aiheuttama hallinnollinen taakka.

Suomi pitää tärkeänä, että alueellisten mekanismien alaisista suojelualueista ja niillä sovellettavista toimenpiteistä tehdään globaalisti velvoittavia kaikkiin uuden täytäntöönpanosopimuksen osapuoliin nähden. Asiasta tulisi päättää mahdollisimman kevyessä ja kustannustehokkaassa menettelyssä samalla kuitenkin varmistaen riittävät osapuolten osallistumismahdollisuudet päätöksentekoon.

Suomi painottaa tieteellisten asiantuntijaelinten roolia. Näille elimille tulee olla määritelty riittävän vahva ja selkeä painoarvo sekä rooli päätöksenteon tukena.

Suomen alustavan näkemyksen mukaan neuvoteltava sopimus kuuluisi unionin ja sen jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan ja se koskisi ennen kaikkea ympäristöalaa. Näin ollen Suomi kannattaa neuvottelumandaatin antamista komissiolle siltä osin kuin sopimus kuuluu unionin toimivaltaan. Suomi katsoo ensisijaisesti, että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvista määräyksistä valtuutettaisiin neuvottelemaan neuvoston puheenjohtaja tai jäsenvaltiot neuvottelisivat itse, mutta Suomi voi olla kysymyksen suhteen joustava ja hyväksyä myös komission valtuuttamisen neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden edustajien päätöksellä.

Pääasiallinen sisältö

EU:n piirissä on aloitettu valmistautuminen tuleviin neuvotteluihin koskien YK:n merioikeusyleissopimus UNCLOSin alaista täytäntöönpanosopimusta biodiversiteetin suojelusta ja kestävästä käytöstä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla (ns. BBNJ-sopimus). Neuvottelut alkavat maaliskuussa 2016 valmistelukomitean muodossa YK:n yleiskokouksen tekemän päätöksen mukaisesti. Valmistelukomitean on tarkoitus kokoontua vuosina 2016–2017 yhteensä neljä kertaa ja valmistella suosituksia yleiskokoukselle. Yleiskokouksen odotetaan päättävän tämän jälkeen hallitustenvälisen konferenssin järjestämisestä.

BBNJ-sopimus perustuu sisällöllisesti vuonna 2015 yleiskokouksen päättämään kokonaisuuteen, johon kuuluvat kysymykset meren geenivarantojen käytöstä ja siihen liittyvästä hyötyjenjaosta, alueellisista hallinto- ja suojelumekanismeista, ympäristövaikutusten arvioinnista sekä toimintavalmiuksien parantamisesta (capacity building) ja meren käyttöön liittyvästä teknologian siirrosta.

Kalastus, merenkulku ja mineraalit on jätetty sopimuksen toimialan ulkopuolelle, mutta on mahdollista, että niihin tullaan neuvottelujen käynnistyessä palaamaan. Erityisesti kalastukseen liittyviä kysymyksiä, joita on vaikea täysin erottaa BBNJ-sopimuksen ja siihen liittyvien globaalien suojelustandardien soveltamisalasta.

EU:n kantoja valmistellaan komission ja neuvoston yhteisesti järjestämissä epävirallisissa teknisissä kokouksissa.

Komission antama mandaattiehdotus ei sisällä ehdotusta aineelliseksi oikeusperustaksi ja ehdotus jättää myös jossain määrin avoimeksi kysymyksen siitä, näkeekö komissio tulevien sopimusneuvottelujen alan olevan unionin yksinomaisessa toimivallassa. Komissio on 25.1.2016 pidetyssä työryhmäkokouksessa kertonut tarkemmin näkemyksistään liittyen aineellisen oikeusperustan valintaan. Komissio pitää mahdollisina, että aineellisenä oikeusperustana käytettäisiin kalastuspolitiikan, kauppapolitiikan, ympäristöpolitiikan tai tutkimuspolitiikan alan oikeusperustaa tai jotain näiden yhdistelmää. Komissio on jättänyt kuitenkin edelleen työryhmäkeskustelussa avoimeksi oman näkemyksensä sopimuksen luonteesta. Monet jäsenvaltiot pitivät komission näkemystä tuleva sopimuksen kuulumisesta ensisijaisesti kalastuspolitiikan alaan vääränä ja näkivät tulevan sopimuksen ennemminkin ympäristöalan sopimuksena. Monet jäsenvaltiot katsoivat edelleen, että sopimus kuuluisi jaettuun toimivaltaan. Jos mandaattikeskustelussa päästään yhteisymmärrykseen siitä, että sopimusta aletaan neuvotella sekasopimuksena, tulee myös ratkaista kysymys siitä osallistuvatko jäsenvaltiot itse neuvotteluihin vai valtuuttavatko ne komission neuvostossa kokoontuneiden hallitusten edustajien päätöksellä neuvottelemaan myös niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Komissio on tarkoitus valtuuttaa neuvottelemaan unionin toimivaltaan kuuluvien kysymysten osalta.

Unionin tavoitteena neuvotteluissa on muun muassa varmistaa, että tuleva sopimus muodostaisi tehokkaat puitteet biodiversiteetin suojelulle ja kestäväälle käytölle kansallisen lainkäyttövallan

ulkopuolisilla merialueilla ja perustaisi valtioille selkeän velvoitteen yksin ja yhdessä tehdä yhteistyötä olemassa olevien toimivaltaisten järjestöjen kautta mainitun tavoitteen saavuttamiseksi. Uuden sopimuksen ei kuitenkaan pitäisi heikentää jo olemassa olevia oikeudellisia puitteita ja sen tulisi välttää muiden maailmanlaajuisten, alueellisten ja sektorikohtaisten elimien kanssa päällekkäistä toimintaa.

Tulevan täytäntöönpanosopimuksen on tarkoitus keskittyä neljään pääelementtiin, jotka ovat:

- a. Alueelliset mertensuojelu- ja hoitotoimet, ml. suojelualueet
- b. Ympäristövaikutusten arviointi
- c. Merelliset geenivarat
- d. Toimintavalmiuksien kehittäminen ja teknologiansiirto

Unionin tavoitteena on saada aikaan sopimus, jolla asetetaan globaalit merensuojelustandardit ja jonka nojalla voidaan perustaa sellaisia parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon perustuvia suojelualueita, jotka ottavat huomioon eri lähteistä tulevien paineiden yhteisvaikutuksen. Tärkeänä pidetään myös sitä, että alueellisista suojelualueista voidaan tehdä globaalisti velvoittavia kaikkiin uuden täytäntöönpanosopimuksen osapuoliin nähden.

Kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisia alueita koskevalla ympäristövaikutusten arvioinnilla on tarkoitus ennen kaikkea selventää ja vahvistaa UNCLOSin 206 artiklan mukaista velvoitetta sellaisten toimintojen arvioimiseksi, joilla ennakoitua olevan merkittäviä vaikutuksia meriympäristöön. Unionin tavoitteena on edistää erityisesti kumulatiivisten ympäristövaikutusten arviointia tilanteissa, joissa samalle alueelle kohdistuu useita eri lähteistä tulevia paineita.

Merellisiä geenivaroja koskeva kysymys on noussut sopimuksen valmisteluprosessissa esille erityisesti G77-maiden toimesta. Unionin näkökulmasta kysymykseen on tärkeää kyetä vastaamaan muiden suojelutavoitteiden saavuttamiseksi. Unionin tavoitteena on edistää ennen kaikkea geenivarojen käyttöön liittyvää oikeusvarmuutta.

Toimintavalmiuksien kehittämiseen ja teknologiansiirtoon liittyen tavoitteena on kansainvälisen yhteistyön helpottaminen UNCLOSin meriteknologian kehittämistä ja siirtämistä koskevan XIV osan tavoitteiden ja vaatimusten täyttämiseksi.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komission antama mandaattiehdotus ei sisällä ehdotusta aineelliseksi oikeusperustaksi. Neuvoston oikeuspalvelu sekä monet jäsenvaltiot pitävät aineellisen oikeusperustan lisäämistä neuvoston päätökseen tärkeänä. Siitä, mikä aineellinen oikeusperusta olisi asianmukainen, on erilaisia näkemyksiä komission, neuvoston oikeuspalvelun ja jäsenmaiden kesken. Komissio pitää mahdollisina, että aineellisena oikeusperustana käytettäisiin kalastuspolitiikan, kauppapolitiikan, ympäristöpolitiikan tai tutkimuspolitiikan alan oikeusperustaa tai jotain näiden yhdistelmää. Neuvottelumandaatin antamista koskevan neuvoston päätöksen menettelyllinen oikeusperusta on SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohta. Sopimuksen oikeusperusta tulee arvioitavaksi tarkemmin sopimuksen allekirjoittamista koskevan päätösehdotuksen yhteydessä sopimuksen lopullisen sisällön valossa.

Mandaatin myöntämistä koskeva neuvoston päätös ei edellytä Euroopan parlamentin kuulemistä tai hyväksyntää. Parlamentille tiedotetaan asiasta kuitenkin SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamenttia tiedotetaan asiasta SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

Kansallinen valmistelu

Asiaa on koordinoitu UM:n, YM:n, MMM:n ja Trafin kesken. E-kirjettä on käsitelty 12.-15.2.2016 ulkosuhdejaoston, ympäristöjaoston ja meripolitiikkajaoston kirjallisessa menettelyssä.

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Sopimus tulee tämänhetkisen arvion mukaan sisältämään sekä EU:n että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Suhdetta Suomen lainsäädäntöön samoin kuin Ahvenanmaan toimivaltaan on kuitenkin arvioitava tarkemmin konkreettisen sopimustekstin valossa.

Taloudelliset vaikutukset

Neuvoteltavan sopimuksen taloudellisia vaikutuksia on tässä vaiheessa vaikea arvioida.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

KOM(2015) 551 lopullinen

Neuvoston asiakirja 13745/15

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Ulkoasiainministeriö / OIK-20 / Annika Naskila, p. 0295351157

Ulkoasiainministeriö / OIK-10 / Satu Suikkari-Kleven, p. 0295351241

Ympäristöministeriö / Sara Viljanen, p. 0295250315

Ulkoasiainministeriö / OIK-10 / Margareta Klabbers, p. 0295352026

EUTORI-tunnus

EU/2015/1562

Liitteet**Viite**

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
