

EDUSKUNNAN
YMPÄRISTÖVALIOKUNTA

Helsingissä

9 päivänä kesäkuuta 1994

Lausunto n:o 6

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 6 päivänä toukokuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 55 biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä ulkoasiainvaliokuntaan valmis-televasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina apulaisosastopäällikkö Markus Lyra, ulkoasiainsihteri Marit Huhta, lainsäädäntösihteri Antti Pelttari, kehitysyhteistyösihteri Anu Pärnänen-Landman ja kehitysyhteistyösihteri Pertti Anttinen ulkoasiainministeriöstä, luonnonsuojeluvalvoja Antti Haapanen ympäristöministeriöstä, yksikön päällikkö Raulo Väisänen ja vanhempi tutkija Jukka-Pekka Jäppinen vesi- ja ympäristöhallituksesta, tutkimusjohtaja Eero Paavilainen Metsäntutkimuslaitoksesta, apulaisprofessori Jorma Tahvanainen Joensuun yliopistosta, apulaisjohtaja Risto Päivinen Euroopan metsäinstituutista, pääsihteri Esko Joutsamo Suomen luonnonsuojeluliitosta, metsäryhmän edustaja Olli Turunen Luonto-Liitosta, suojelutoimenjohtaja Lassi Karivalo World Wide Fund For Nature -järjestöstä, osastopäällikkö Eija Orpana Kemian teollisuudesta ja asiamies Timo Heikka Metsäteollisuudesta.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Rio de Janeirossa 5 päivänä kesäkuuta 1992 tehdyn biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen.

Yleissopimuksen tavoitteena on biologisen monimuotoisuuden eli maapallon eläin- ja kasvilajien sekä niiden sisältämien perintötekijöiden suojelu sekä perintöaineen käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukainen ja tasapuolinen jako. Yleissopimuksen sopimuspuolten tulee kehittää biologisen monimuotoisuuden suojelua

koskevia suunnitelmia ja ohjelmia sekä pyrkiä ottamaan biologinen monimuotoisuus huomioon yhteiskunnan eri aloilla.

Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 29 päivänä joulukuuta 1993. Suomen osalta yleissopimus tulee voimaan yhdeksäntenä kymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun Suomen hyväksymiskirja on talletettu sopimuksen edellyttämällä tavalla.

Sopimuksen hyväksyminen ei edellytä Suomessa lainsäädäntötoimia, mutta sille haetaan eduskunnan hyväksymistä sopimuksen merkityksen ja laajakantoisuuden vuoksi.

Valiokunnan kannanotot

Sopimuksen hyväksyminen

Maapallon eläin- ja kasvilajeja on nykyään laajassa mitassa kuolemassa sukupuuttoon. Tämä on pääasiassa seurausta ihmisen toiminnasta. Kuitenkin monet ihmisen toiminnot ja ihmisille välttämättömien tuotteiden saanti ovat riippuvaisia biologisen monimuotoisuuden säilymisestä. Biologinen monimuotoisuus turvaa myös sinänsä maapallon ekologisia perustoimintoja. Kasvi- ja eläinlajien säilyttäminen ja luonnon muuntumiskyvyn turvaaminen ovat siten yksi kestävän kehityksen edellytys, jonka toteuttamisessa sinänsä avainasemassa ovat tasapainoisen väestökehityksen turvaaminen sekä elämäntapa ja kulutustottumusten muuttaminen.

Maapallon biologisen monimuotoisuuden suojelu on joka tapauksessa ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta yksi keskeisiä kysymyksiä. Siksi ympäristövaliokunta pitää erittäin tärkeänä saavutuksena sitä, että asiasta on sovittu maailmanlaajuisesti.

Kysymyksessä on puitesopimus, joka ei aseta sopimuspuolten kansalliselle lainsäädännölle yksityiskohtaisia velvoitteita. Se sisältää yleiset pe-

riaatteet, joita sopimuspuolten tulee noudattaa biologisen monimuotoisuuden suojelussa ja kestävässä käytössä. Sopimus edellyttää myös Suomelta biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategioita, suunnitelmia ja ohjelmia. Monia tällaisia on meillä jo tehty tai valmisteilla, mutta sopimus edellyttää vielä kokonaisvaltaisen kansallisen strategian luomista, jolla turvattaisiin monimuotoisuuden huomioon ottaminen yhteiskunnan eri toiminnoissa.

Kokonaisvaltainen strategia monimuotoisuuden turvaamiseksi on ympäristövaliokunnan mielestä Suomessa tarpeen, sillä meillä on tämänhetkisen tietämyksen mukaan 1 692 uhanalaista eliölajia eli 600 lajia enemmän kuin vuonna 1985. Sopimus on siten merkittävä myös kansallisesti. Kun sopimus on luonteeltaan puitesopimus, sen velvoitteiden toimeenpanossa voidaan myös Suomen erityisolosuhteet ottaa riittävästi huomioon. Ympäristövaliokunta pitääkin välttämättömänä sopimuksen hyväksymistä ja esittää ulkoasiainvaliokunnalle,

että se mietinnössään esittäisi eduskunnalle biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen hyväksymistä.

Puoltaessaan sopimuksen hyväksymistä ympäristövaliokunta samalla korostaa sen kansallisen täytäntöönpanon tärkeyttä. Suomen tulisi olla niiden maiden joukossa, jotka käyttävät yleissopimusta oman lainsäädäntönsä, hallintonsa ja käytäntöjensä kehittämiseen luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi. Valiokunta tarkasteleekin lausunnossaan vielä erikseen Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelemiseen liittyviä näkökohtia. Niin ikään valiokunta kiinnittää erikseen huomiota kansainväliseen yhteistyöhön kasvi- ja eläinlajien perintöaineksen suojelussa ja saatavuudessa sekä esittää joitakin huomioita sopimuksen käsitteistöstä.

Sopimuksen käsitteistöstä

Valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan biologisen monimuotoisuuden käsite on sopimuksessa ja esityksen perusteluissa määritelty hyvin. Ongelmallisena on sen sijaan pidetty sitä, että esityksessä on monimuotoisuuden synonyyminä käytetty myös käsitteitä luonnontilaisuus ja alkuperäisyys.

Maapallon pohjoisella puoliskolla luonnontilaiset alueet ovat usein lajistoltaan yksinkertaisia. Pohjoisten alueiden kasvi- ja eläinlajistojen

säilyttämiseksi niitä on kuitenkin tärkeää suojella. Samalla tavoin lajiston alkuperäisyys voi olla yksinkertaista, mutta silti arvokasta säilytettäväksi.

Käsitteellisesti jossain määrin ongelmallisena on pidetty myös sitä, että esityksessä perustellaan kulttuurimaiseman säilyttämistä monimuotoisuuden käsitteellä. Kulttuurivaikutteisten ympäristöjen — muun muassa ranta-, lehto- ja suoniittyjen, hakamaiden ja kotojen — eläin- ja kasvilajien lisääntyminen on aiheutunut ihmisen toiminnasta. Käsitteellisesti oikeampaa olisikin perustella näiden alueiden lajien suojelua kulttuuriperinteellä.

Sopimuksessa on edelleen valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi bioteknologia-sanaa käytetty siten, ettei ole selvää, koskeko se vain geenitekniikkaa ja sen käyttöä vai myös perinteistä biotekniikan käyttöä.

Ympäristövaliokunta kiinnittääkin huomiota siihen, että sopimusta Suomessa täytäntöönpan- taessa siihen liittyvä käsitteistö tulisi selkiennyt- tää.

Monimuotoisuuden suojelu Suomessa

Saadun selvityksen mukaan noin 43 % kaikista uhanalaisista lajeistamme elää metsissä. Toiseksi eniten uhanalaisia lajeja elää erilaisilla kulttuurialueilla (21,4 %), seuraavaksi eniten kallioilla (9,3 %), vedessä (9 %) ja rannoilla (8,2 %). Metsätalouden jälkeen lajeja uhkaavat eniten avoimien kulttuurialueiden umpeutuminen (16 %), rakentaminen (12 %) sekä erilaiset kemialliset haitat kuten ympäristömyrkyt, ilmasaasteet, öljy ja vesien pilaantuminen (yht. 7 %).

Metsäluonnon monimuotoisuuden säilyttäminen on siten meillä ensiarvoisen tärkeää. Paitsi Suomen oman eläin- ja kasvilajiston kannalta suojelu on tarpeen myös pohjoisen metsäluonnon säilyttämiseksi Euroopassa ja jopa maailmanlaajuisesti.

Metsien käyttöön ja hoitoon liittyen on jo valmisteltu useita hankkeita, joissa biologinen monimuotoisuus on otettu huomioon. Tällaisia ovat muun muassa maa- ja metsätalousministeriössä laadittu metsätalouden ympäristöohjelma sekä ympäristöministeriössä laadittu strategia Suomen metsäluonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi. Ohjelmien perusajatuksena on saada aikaan ekologisesti kestävä metsätalous Suomessa.

Kestävän metsätalouden toteuttamisen katsotaan merkitsevän sitä, että

— metsien uusiutumiskyky ja elinvoimaisuus on turvattu

— kansantalouden kannalta tarvittava puuraaka-aineen tuotanto on turvattu

— luonnonvaroja hoidetaan ja käytetään siten, että metsien, soiden ja vesistöjen monimuotoisuus ei vähene

— metsätalous ylläpitää talousmetsissä selkeää vaihtelevuutta, joka luo edellytykset runsaalla eliöstölle

— metsien, soiden ja vesistöjen monikäyttömahdollisuudet turvataan

— paikallisen väestön toimeentuloa ei vaaranneta

— tulevien sukupolvien mahdollisuus käyttää metsiä, soita ja vesistöjä hyväkseen monipuolisesti sekä paikallisella, kansallisella että kansainvälisellä tasolla ei vaarannu.

Kestävän metsätalouden toteuttaminen edellyttää suojelualueita sekä talousmetsien metsänhoidon kehittämistä niin, että metsien monimuotoisuuden säilyttäminen ja elvyttäminen sisällytetään kaikkiin metsätalouden toimenpiteisiin.

Ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön ohjelmissa on valiokunnan mielestä esitetty hyvät lähtökohdat talousmetsien metsänhoidon kehittämiseksi. Valiokunta kiirehtii periaatteiden viemistä käytäntöön. Tämä edellyttää muun muassa luonto- ja ympäristönäkökohtien sekä metsäluonnon monimuotoisuuden suojelun sisällyttämistä metsälakeihimme, taloudellisia ohjauskeinoja, siirtymistä monitavoitteeseen metsäsuunnitteluun, metsän käsittelytapojen kehittämistä, metsäorganisaatioiden ja ympäristöviranomaisten ja -järjestöjen yhteistyötä sekä yksityisten maanomistajien neuvontaa ja ohjausta.

Metsävarojen ekologisessa käytössä Suomen tulisi toimia mallimaana. Tämä lisäisi myös taloudellista kilpailukykyämme. Lisäksi on huomattava, että talousmetsien hoitaminen luonnonarvoja kunnioittavalla tavalla vähentää tarvetta perustaa varsinaisia suojelualueita luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä varten.

Suojeltua metsämaata on Suomessa tällä hetkellä 2,6 % maan koko kasvillisesta metsäalasta. Valtioneuvoston vahvistamista suojeluohjelmista on toteuttamatta 400 000 hehtaarin suuruinen ala, joista yksityismaiden osuus on puolet.

Valiokunta pitää tärkeänä suojeluohjelmien toteuttamista siten, että Suomeen muodostuu suojelualueiden verkosto. Suojeluohjelmien toteuttamisen pääasiallisena esteenä ovat kuitenkin olleet rahoitusongelmat. Tästä syystä suoje-

luohjelmat on perusteltua asettaa tärkeysjärjestykseen. Kiireellisimpiä ovat vanhojen metsien ja lehtojen suojelu. Yli puolet metsien uhanalaisista lajeista elää lehdossa. Vanhojen metsien lajeja on taas noin 20 % kaikista uhanalaisista lajeista. Vanhojen metsien suojelun kiireellisyyttä korostaa erityisesti se, että ne ovat muutoin nopeasti häviämässä.

Metsätalouden ympäristöohjelmassa lähdetään siitä, että vahvistetut suojeluohjelmat toteutetaan vuoteen 2000 mennessä. Valtion taloudellinen tilanne huomioon ottaen ohjelmassa katsotaan, että alueiden valtiolle hankkimisen ohella tulisi käyttää myös muita keinoja suojelun toteuttamiseen, muun muassa valtion maaomaisuuden käyttöä maanvaihtoihin. Ympäristövaliokunta tukee näitä ehdotuksia. Valiokunta katsoo lisäksi, että joillakin alueilla luontoarvoja voidaan suojella myös maksamalla korvauksia alueen käyttörajoituksista, jotka voivat olla myös määrällisiä. Uudenlaisen rahoitusjärjestelmän kehittäminen luonnonsuojelualueiden verkoston luomiseksi olisi tärkeää paitsi metsäluonnon suojelemiseksi myös muiden sellaisten alueiden suojelemiseksi, joilla on uhanalaisia lajeja, kuten kulttuuriympäristöt, kalliot, vedet ja rannat.

Yleissopimus painottaa biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön sisällyttämistä yhteiskunnan eri toimintoihin. Kansallisessa strategiassa tulisi siten myös ratkaista, miten säädellään biologisen monimuotoisuuden kannalta haitallista tuotantoa ja toimintoja.

Metsätalouden ohella rakentaminen ja maankäyttö ovat merkittäviä lajien uhanalaisuuden aiheuttajia. Tämän vuoksi valiokunta painottaa sitä, että rakennuslainsäädäntöön ja maankäytön ohjaamista koskevaan lainsäädäntöön tulee sisällyttää luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tavoitteet.

Niin ikään valiokunta pitää tärkeänä saaristomerelle ja Pohjois-Karjalaan perustettujen ns. biosfäärialueiden toimintojen turvaamista ja kehittämistä. Näillä alueilla säilytetään ja tutkitaan yhtäältä luonnon monimuotoisuutta ja toisaalta luonnonvarojen kestävää käyttöä. Siellä on täysin suojeltuja alueita ja yhteistoiminta-alueita, joissa paikallinen väestö asuu ja elää perinteisessä elämänmuodossa. Saaristomeren alueella kysymys on lähinnä kalastuksesta, Ilomantsissa ja Lieksassa pientilojen hoidosta ja pienimuotoisesta metsätaloudesta. Luonnonarvojen puolesta saaristoalue on ainutlaatuinen. Pohjois-Karjalassa taas on kysymys metsäluonnosta, suoalueista ja suurpedoista.

Saaristomeren ja Pohjois-Karjalan biosfääri-alueet kuuluvat maailmanlaajuiseen biosfääri-alueiden verkostoon, jossa ne edustavat omaleimaista suomalaista luontoa. Alueilla tehtävä tutkimustyö on valiokunnan mielestä tärkeää yleissopimuksen tavoitteiden toteuttamisessa. Tällä hetkellä meillä ei ole riittävästi tietoa monimuotoisuuden suojelusta ja kestävästä käytöstä.

Kokonaisuutena arvioiden valiokunta katsoo, että käsiteltävänä olevan yleissopimuksen täytäntöönpanemiseksi tulisi Suomeen säätää puitelaki tai uudistaa vastaavasti erityislainsäädäntöä ohjaamaan biologisen monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttöä. Luonnon monimuotoisuuden suojelu liittyy meillä usean lainsäädännön alaan, esimerkiksi luonnonsuojelulainsäädäntöön, rakennuslakiin, metsälakeihin, metsästyslakiin, kalastuslakiin, vesilakiin, maastoliikennelakiin, kaivoslakiin ja ympäristövaikutusten arviointia koskevaan lakiin. Jos sopimuksen täytäntöönpano jää ohjelmatyypisen strategian varaan, valiokunta epäilee, etteivät eri alojen suojelutavoitteet muodostu riittävän yhdenmukaisiksi ja ettei eri viranomaisten yhteistyö toimii toivottavalla tavalla. Puitelakivaihtoehtossakin olisi erityislainsäädännössä tarpeen antaa tarkemmat alakohtaiset säännökset.

Ympäristövaliokunta esittää ulkoasiainvaliokunnalle,

että se mietinnössään edellyttäisi hallituksen valmistelevan ja antavan eduskunnalle ehdotuksen luonnonvarojen kestäväää käyttöä sekä biologisen monimuotoisuuden ja alkuperäisen lajiston suojelua koskevaksi yleislaiksi tai ehdotukset erityislainsäädännön vastaavaksi uudistamiseksi.

Perintöaineen suojelu ja saatavuus

Yleissopimus tunnustaa valtioiden täysivaltaisen oikeuden omiin luonnonvaroihinsa, jolloin myös perintöaineen luovutusta koskeva päätösvalta on kansallisilla hallituksilla. Sopimuksella turvataan näin perintöainesvaroja

omistavien sopimuspuolten mahdollisuudet hyötyä luovuttamastaan perintöaineksesta. Sopimuspuolia kehoitetaan sopimuksessa lisäksi jakamaan perintöaineen tutkimuksesta saatavia hyötyjä perintöainesta luovuttavan sopimuspuolen kanssa ja mahdollisuuksien mukaan tekemään bioteknistä ja muuta tutkimustyötä yhdessä luovuttavan sopimuspuolen kanssa.

Näillä sopimuksen määräyksillä parannetaan erityisesti kehitysmaiden mahdollisuuksia biologisen monimuotoisuuden suojeluun. Tätä valiokunta pitää merkittävänä asiana, sillä valtaosa maailman eläin- ja kasvilajeista sijaitsee kehitysmaissa. Siellä lajit ovat myös kaikkein uhanalaisimpia. Kehitysmailla ei ole ollut mahdollisuutta turvata lajistojensa suojelua eikä kestäväää käyttöä.

Teollisuusmaat ovat sopimuksessa lisäksi sitoutuneet antamaan tarvittavaa lisärahoitusta ja edistämään teknologiayhteistyötä kehitysmaiden kanssa. Ympäristövaliokunta katsookin, että Suomen tulee ohjata kansallista kehitysyhteistyötukea biologista monimuotoisuutta tukevan sopimuksen periaatteiden mukaisesti nykyistä enemmän luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä koskeviin hankkeisiin. Saadun selvityksen mukaan Suomen tähänastinen osallistuminen tällaisiin hankkeisiin on ollut vaatimatonta.

Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Suomen eliölajeista vain muutamia kymmeniä on kaupallisessa käytössä. Tämä merkitsee sitä, että myös meillä on runsasti potentiaalia luonnonvarojemme hyödyntämiseen. Kun käsiteltävänä olevalla sopimuksella turvataan kunkin valtion täysimääräinen oikeus omiin luonnonvaroihinsa, tulisi Suomen panostaa tutkimukseen omien resurssiemme hyödyntämiseksi.

Edellä olevan perusteella ympäristövaliokunta esittää kunnioittaen lausuntonaan,

että ulkoasiainvaliokunta ottaisi mietintöönsä laatiessaan huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Seppänen, varapuheenjohtaja Vanhanen, jäsenet Biaudet,

Hautala, Ihamäki, Jääskeläinen, Kautto, Korkeaoja, Kuuskoski, Myller, Rask, Virrankoski ja Vuorensola.