ULKOMINISTERIÖ/Laukkanen
YMPÄRISTÖMINISTERIÖ/Viljanen

Muistio

22.2.2018

Ympäristövaliokunta

Biodiversiteetin suojelu ja kestävä käyttö kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla (ns. BBNJ, E 6/2016 vp)

YK:n yleiskokous hyväksyi joulukuussa 2017 päätöslauselman (A/RES/72/249) koskien hallitustenvälisen konferenssin käynnistämistä YK:n merioikeusyleissopimuksen (UNCLOS) alaisen uuden täytäntöönpanosopimuksen neuvottelemiseksi. Täytäntöönpanosopimuksen tavoitteena olisi säännellä biodiversiteetin suojelua ja kestävää käyttöä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla (ns. aavalla merellä). Sopimuksella pantaisiin täytäntöön merioikeusyleissopimukseen sisältyviä yleisiä velvoitteita koskien muun muassa meriympäristön suojelua ja ympäristölle aiheutuvien vaikutusten arviointia. Toistaiseksi aavan meren luonnonvarojen suojelusta ja kestävästä käytöstä ei ole UNCLOSin ohella olemassa globaalia yksityiskohtaisempaa sääntelyä. Olemassa olevat järjestelyt kohdistuvat useimmiten kansallisen lainkäyttövallan piiriin kuuluviin merialueisiin tai ne ovat muutoin soveltamisalaltaan esimerkiksi temaattisesti rajoitettuja. Globaalin sääntelyn etuna olisi, että valtiot olisivat sitoutuneita samoihin suojelun standardeihin kaikkialla maailmassa, kun ne tekevät päätöksiä aavan meren biodiversiteettiin kohdistuvista toimenpiteistä.

Sopimuksen keskeisinä elementteinä tulevat aiemmin sovitulla tavalla olemaan seuraavat neljä osa-aluetta: merellisten suojelualueiden perustaminen, merten geenivarojen suojelu ja kestävä käyttö, ympäristölle aiheutuvien vaikutusten arvioinnit sekä valtioiden edellä mainittuja muita osa-alueita koskeva valmiuksien kehittäminen ja teknologiansiirrot. Näitä kokonaisuuksia pyrittiin työstämään vuosina 2016 – 2017 kokoontuneessa BBNJ -valmistelukomiteassa, mutta sen lopputuloksena ei ollut mahdollista saavuttaa vielä kovin laajaa yhteisymmärrystä elementtien tarkemmasta sisällöstä. Asiaa pidettiin kuitenkin kypsänä varsinaisiin hallitusten välisiin neuvotteluihin siirrettäväksi.

Hallitustenvälinen konferenssi (HVK)

Yleiskokouksen joulukuussa 2017 hyväksymän päätöslauselman mukaisesti valmistelukomiteavaiheesta siirrytään vuonna 2018 hallitusten välisiin neuvotteluihin. Hallitustenvälinen konferenssi kokoontuu huhtikuussa 2018 kolmipäiväiseen järjestäytymisistuntoon ja sen jälkeen varsinaiseen ensimmäiseen istuntoon syyskuussa 2018. Tämän jälkeen konferenssi jatkuu kahdella istunnolla vuonna 2019 ja yhdellä istunnolla vuonna 2020. Konferenssin mahdollinen jatkuminen tämän jälkeen edellyttää uutta päätöslauselmaa.

Suomi valmistautuu neuvotteluihin yhdessä muiden EU-jäsenvaltioiden kanssa. Suomen ja EU:n kannan mukaan BBNJ-täytäntööpanosopimuksella tulee pyrkiä tehokkaiden merellisten suojeluverkostojen perustamiseen ja merellisten ympäristövaikutusten arviointien edistämiseen. Suomelle ja EU:lle on tärkeää, että sopimuksen sisältö pysyy UNCLOSilla määritellyn oikeudellisen kehyksen puitteissa ja kunnioittaa UNCLOSilla luotua oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa. Lisäksi neuvotteluissa tulisi pyrkiä minimoimaan uuden täytäntöönpanosopimuksen aiheuttama hallinnollinen ja taloudellinen taakka sopimusvaltioille. On myös tärkeää, että sopimuksen mukaisessa aavan meren biodiversiteetin suojelussa haetaan synergiaetuja olemassa olevista mekanismeista.

Täytäntöönpanosopimuksen soveltamisalan kattaessa vain kansallisen lainkäyttövallan ulkopuoliset merialueet, sillä ei olisi välitöntä vaikutusta Itämeren alueen sääntelyyn. Suomen intressi liittyy kuitenkin yleisempään tavoitteeseen vahvistaa kansainvälistä merioikeutta koskevaa sääntelyä sekä suojella merten biodiversiteettiä. Lisäksi Suomen arktisessa strategiassa on sitouduttu arktisia merialueita koskeviin suojelutavoitteisiin, joita voidaan edistää BBNJ-sopimuksen kautta. Täytäntöönpanosopimus myös osaltaan edistäisi YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelman Agenda 2030:n meritavoitteen (SDG 14) toimeenpanoa.

EU:n ja jäsenvaltioiden neuvottelukannat valmistellaan neuvoston merioikeustyöryhmässä (COMAR).

EU:n neuvottelumandaatti

Uuteen neuvotteluvaiheeseen siirryttäessä komissio antoi 4.1.2018 suosituksensa neuvoston päätökseksi, joka koskee komissiolle annettavaa valtuutusta ryhtyä käynnistyviin hallitusten välisiin neuvotteluihin BBNJ -täytäntöönpanosopimuksesta. Neuvoston päätösluonnosta ja sen liitteenä olevia neuvotteluohjeita käsitellään neuvoston merioikeustyöryhmässä ja ne on tarkoitus saada hyväksytyksi hyvissä ajoin ennen huhtikuussa 2018 järjestettävää HVK:n järjestäytymisistuntoa. Mandaatista keskustellaan seuraavan kerran 28.2.2018 ja puheenjohtajan tavoitteena on tällöin saada asia työryhmätasolla päätökseen.

Valmistelukomiteavaiheessa vuonna 2016 neuvoston merioikeustyöryhmä käsitteli vastaavaa valtuutusta. Tuossa yhteydessä käytiin perusteellinen keskustelu toimivaltojen jakautumisesta EU:n ja jäsenvaltioiden kesken. Komission ja jäsenvaltioiden näkemykset erosivat toisistaan valtuutuksen aineellisen oikeusperustan suhteen. Komission alkuperäinen ehdotus ei sisältänyt lainkaan mainintaa aineellisesta oikeusperustasta. Komission näkemyksen mukaan aineellisena oikeusperustana olisi ollut mahdollista käyttää kalastuspolitiikan, kauppapolitiikan, ympäristöpolitiikan tai tutkimuspolitiikan alan oikeusperustaa tai jotakin näiden yhdistelmää. Jäsenvaltioiden näkemyksen mukaisesti mandaatin oikeusperusta oli tarpeen nimenomaisesti mainita mandaatissa ja sopimus tulisi katsoa ennen kaikkea ympäristöpolitiikan alaan kuuluvaksi. Asiassa edettiin lopulta jäsenvaltioiden näkemyksen pohjalta.

Toimivaltoja koskevien näkemysten osalta asetelma on säilynyt ennallaan. Suomi samoin kuin muut jäsenvaltiot lähtevät edelleen siitä, että myös aineellinen oikeusperusta on tarpeen mainita mandaatissa ja että sopimus kuuluu ennen kaikkea ympäristöpolitiikan alaisuuteen ja siten unionin ja sen jäsenvaltioiden kesken jaettuun toimivaltaan. Asiassa päästäneen etenemään kaksi vuotta sitten hyväksytyn neuvottelumandaatin esimerkin mukaisesti ja mahdollisimman pitkälti sen sisältöä mukaillen.