Valiokunnan lausunto YmVL 5/2018 vp– E 6/2016 vp

Ympäristövaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Komission suositus, jolla komissio pyytää neuvostoa valtuuttamaan komission ryhtymään neuvotteluihin YK:n merioikeusyleissopimuksen UNCLOSin alaisesta täytäntöönpanosopimuksesta koskien biodiversiteetin suojelua ja kestävää käyttöä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla (ns. BBNJ-sopimus) (E 6/2016 vp): Ympäristövaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä EJ 3/2018 vp — E 6/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Virpi Laukkanen, ulkoministeriö
- hallitussihteeri Sara Viljanen, ympäristöministeriö

VALTIONEUVOSTON SELVITYS / JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komission suositus koskee neuvoston päätöstä komission valtuuttamiseksi neuvottelemaan uudesta oikeudellisesti sitovasta UNCLOSin alaisesta täytäntöönpanosopimuksesta koskien biodiversiteettiä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla (ns. aavalla merellä). Neuvottelut siirtyvät vuonna 2018 uuteen vaiheeseen vuonna 2016 perustetun valmistelukomitean saatua työnsä päätökseen heinäkuussa 2017.

Valmistelukomitea kokoontui vuosina 2016—2017 kaikkiaan neljä kertaa ja sen tehtävänä oli valmistella suosituksia YK:n yleiskokoukselle mahdollisen BBNJ-täytäntöönpanosopimuksen sisältöelementeistä. Valmistelukomitean keskustelut olivat kuitenkin haasteellisia ja sisällöllisesti pitkälti toistivat aikaisemman, ns. ad hoc -työryhmävaiheen keskusteluita. Valmistelukomitean lopputuloksena aikaansaaduista sopimuselementeistä ei myöskään lopulta saavutettu konsensus-

ta, vaan hallitustenvälisessä konferenssissa joudutaan vielä tekemään ratkaisuja myös periaatteellisemmista kysymyksistä, kuten muun muassa sopimuksen soveltamisalasta ja sen suhteesta olemassa oleviin sopimuksiin sekä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisten merellisten geenivarojen oikeudellisesta määrittelystä.

Joulukuussa 2017 YK:n yleiskokous hyväksyi konsensuksella päätöslauselman hallitustenvälisen konferenssin perustamisesta sopimuksen neuvottelemiseksi. Päätöslauselman nojalla hallitustenvälinen konferenssi kokoontuu vuonna 2018 lyhyeen järjestäytymisistuntoon (huhtikuu 2018) 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.

Hallitustenvälisten neuvotteluiden käynnistyessä mahdollisesta täytäntöönpanosopimuksesta ei ole olemassa luonnosta. Sisällöllisesti sopimuksen perustana ovat edelleen neljä YK:n yleiskokouksen vuonna 2015 hyväksymää pääelementtiä (alueelliset mertensuojelu- ja hoitotoimet, ml. suojelualueet, ympäristövaikutusten arviointi, merellisten geenivarojen kestävä käyttö ja suojelu sekä valmiuksien kehittäminen ja teknologiansiirrot).

Neuvoston päätöksen liitteenä olevissa neuvotteluohjeissa kuvataan kattavasti unionin tavoitteita tulevissa neuvotteluissa. Neuvotteluohjeet vastaavat suurelta osin valmistelukomiteavaiheessa komissiolle annettuja ohjeita. Unionille tärkeä lähtökohta neuvotteluissa tulee olemaan, että uusi täytäntöönpanosopimus on sopusoinnussa UNCLOS:n asettaman oikeudellisen kehikon kanssa. On tärkeää varmistaa, ettei täytäntöönpanosopimuksella heikennetä UNCLOS:n mukaisia valtioiden oikeuksia tai velvollisuuksia. Unionille erityisen tärkeitä sisältöelementtejä ovat globaalien mertensuojelustandardien, alueiden ja käytäntöjen perustaminen sekä ympäristövaikutusten arviointien edistäminen. Nämä vastaavat myös Suomen prioriteetteja.

Valtioneuvoston kanta

Komission ehdotus pohjautuu suurelta osin vuonna 2016 samassa kokonaisuudessa annettuun valtuutukseen koskien yleiskokouksen alaista BBNJ-valmistelukomiteaa. Uusi neuvotteluvaltuutus on tarpeen siirryttäessä varsinaiseen hallitustenväliseen konferenssiin YK:n yleiskokouksen 24.12.2017 hyväksymän päätöslauselman (A/RES/72/249) mukaisesti.

Valtioneuvosto voi hyväksyä ehdotetun komission suosituksen neuvoston päätökseksi ja sen liitteenä oleviksi neuvotteluohjeiksi. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tarpeellisena, että päätökseen lisätään komission ehdottaman menettelyllisen oikeusperustan (SEUT 218 artikla 3 ja 4 kappale) ohella myös aineellinen oikeusperusta (SEUT 192 artikla 1 kappale, ympäristö).

Valtioneuvoston alustavan näkemyksen mukaan neuvoteltava sopimus kuuluisi unionin ja sen jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Näin ollen valtioneuvosto kannattaa neuvottelumandaatin antamista komissiolle siltä osin kuin sopimus kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvien määräysten osalta neuvottelut jäisivät neuvoston puheenjohtajalle ja/tai jäsenvaltioille itselleen.

Valiokunnan lausunto YmVL 5/2018 vp

Valtioneuvosto tukee myös EU:n neuvoston merioikeustyöryhmän nimeämistä päätöksessä mainittavaksi neuvotteluiden aikana kuultavaksi komiteaksi.

Neuvoston merioikeustyöryhmän ensimmäisessä ehdotusta koskevassa käsittelyssä jäsenvaltiot tekivät komission ehdotukseen aineellisen oikeusperustan lisäämisen ohella myös muita toimivallanjakoa selventäviä tekstiehdotuksia, jotka toisivat nyt hyväksyttävänä olevan neuvoston päätöksen linjaan vuonna 2016 tehdyn päätöksen kanssa. Valtioneuvosto voi hyväksyä myös nämä ehdotukset.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta pitää tärkeänä aikaansaatua päätöstä neuvottelujen aloittamisesta YK:n merioikeusyleissopimuksen alaisen biodiversiteetin suojelua ja kestävää käyttöä aavalla merellä koskevan täytäntöönpanosopimuksen aikaansaamiseksi. Merioikeusyleissopimus sisältää yleisiä velvoitteita meriympäristön suojelusta, mutta aavan meren luonnonvarojen suojelusta ja kestävästä käytöstä ei ole yksityiskohtaisempaa sääntelyä. Komissiolle annettava neuvottelumandaatti ja tuleva sopimus katsotaan ympäristöpolitiikan alaan kuuluvaksi ja siten Euroopan unionin ja sen jäsenmaiden kesken jaettuun toimivaltaan.

Valiokunta korostaa myös merellisen ympäristön suojelun merkitystä, kun ihmisen toiminnan jäljet alkavat näkyä globaalisti jo aavalla merelläkin. Esimerkiksi Tyynessä valtameressä on ainakin kaksi noin miljoonan neliökilometrin suuruista muovijätepyörrettä. Jättimäisiin jätelauttoihin sisältyvä muoviroska hajoaa yhä pienemmiksi ja pienemmiksi palasiksi, mutta ei häviä, vaan päätyy lintujen, kalojen ja muiden eläinten ruoaksi vahingoittaen niiden ruoansulatuselimistöä ja tappaen niitä. Muovihitusten välillisiä vaikutuksia ravintoketjussa ylöspäin ei tunneta.

Ilmaston lämmetessä kiinnostus ja mahdollisuudet arktisen jäämeren luonnonvarojen hyödyntämiseen kasvavat lisäten samalla merelliseen ympäristöön kohdistuvia riskejä. Valiokunta pitää tärkeänä, että EU on ottanut asiassa johtavan roolin ja toimii sopimuksen edistämiseksi aktiivisesti edistäen korkean ympäristönsuojelun tason globaalia sääntelyä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 28.2.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas

Valiokunnan lausunto YmVL 5/2018 vp

jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Martti Mölsä sin
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos