



Lausunto

19.11.2024

VN/1915/2024
VN/1915/2024-YM-23

Ulkoministeriö
Oikeuspalvelu, OIK-10

Ympäristöministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi merten biologisen monimuotoisuuden suojelusta ja kestävästä käytöstä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Ulkoministeriö on pyytänyt ympäristöministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi merten biologisen monimuotoisuuden suojelusta ja kestävästä käytöstä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla tehdyn sopimuksen (nk. BBNJ-sopimus) hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi. Ympäristöministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Ympäristöministeriö osallistui hallituksen esitystä valmistelleen työryhmän työhön ja kiittää ulkoministeriötä työn lopputuloksista, ottaen erityisesti huomioon valmisteluun kohdistunut kansainvälisistä tavoitteista seurannut äärimmäisen tiukka aikataulupaine. Ympäristöministeriö toteaa, että luonnos hallituksen esitykseksi annettiin työryhmän yksimielisenä mietintönä.

Työryhmän toimikauden jo päätyttyä ympäristöministeriössä on sekä kansallisten että kansainvälisten keskustelujen pohjalta havaittu, että merensuojelulakiin (1415/1994), joka soveltuu suomalaisiin aluksiin sekä Suomen kansalaisiin ja suomalaisiin yhteisöihin Suomen lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla, ehdotettavat muutokset edellyttävät pienimuotoisia täydennyksiä. Ilman mainittuja täydennyksiä BBNJ-sopimuksen kansallinen täytäntöönpano jäisi ympäristöministeriön näkemyksen mukaan vajaaksi. Lisäksi merensuojelulaista on ympäristöministeriön sisäisessä tarkastelussa löydetty kolme vanhentunutta momenttia.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan lakiin olisi ensinnäkin tarpeen lisätä uusi yleistä luvanvaraisuutta koskeva pykälä, jotta laki huomioisi merellä tapahtuvan toiminnan tekniikoiden kehittymisen ja lain soveltamistarpeet tulevaisuudessa. Lain 7 §:ää olisi samalla tarpeen täsmentää siten, että mereen laskemista koskeva kieltä ja sen tulkinta olisivat yhdenmukaisia ympäristönsuojelulain (527/2014) 18 §:ssä annetun vastaavan sääntelyn kanssa. Aineen mereen laskeminen olisi toisin sanoen tarkoituksenmukaista kieltää ainoastaan aineen hylkäämistarkoituksessa. Lain nykyisiä lupapykälä 9, 10 ja 11 olisi samalla tarpeen yhdenmukaistaa keskenään siten, että luvituksen kohteena olevat tahot olisivat kaikissa pykälissä yhdenmukaiset, ja tämä lähtökohta tulisi ottaa myös uuteen yleistä luvanvaraisuutta koskevaan pykälään. Mainituista lupapykälästä (9, 10 ja 11 §) olisi samalla ministeriön näkemyksen mukaan tarpeen poistaa kustakin yksi vanhentunut momentti.

Yleistason perustelut kullekin edellä mainitulle muutokselle löytyvät alta. Ympäristöministeriön työryhmäedustajan on tarkoitus keskustella ehdotettujen pykälämuutosten yksityiskohtaisista muotoiluista yhdessä työryhmän sihteerin kanssa.

Työryhmän antamassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi merensuojelulakiin ehdotetaan lisättäväksi uusia ympäristövaikutusten arviointia koskevia pykälä, jotka on tarkoitus kytkeä laissa jo entuudestaan oleviin lupapykäläin (9, 10 ja 11 §). Mainituissa lupapykäläissä tunnistetaan kolme mahdollista Suomen lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla toteutettavaa hanketyyppiä; ruoppausmasan sijoittaminen, merelle rakentaminen sekä merenpohjan ja sen sisustan tutkiminen ja

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ympäristöministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 35
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 7
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1603 9320
+358 9 1603 9320

kirjaamo.ym@gov.fi

hyväksikäyttö. Lain valmistelun aikaan vuonna 1994 mainittujen hanketyyppien on oletettu kattavan kaiken-lainen aavalle merelle harkittavaksi tuleva ihmistoiminta.

Tekniikoiden sittemmin kehityttyä on tunnustettu, että merialueilla voidaan ryhtyä myös sellaiseen muuhun ihmistoimintaan, joita edellä mainitut olemassa olevat pykälät eivät ympäristöministeriön tulkinnan mukaan kata. Erityisesti tällaisena toimintana voidaan mainita meren keinotekoinen muokaus, jolla voidaan esimerkiksi pyrkiä parantamaan meren tilaa tai hillitsemään ilmastomuutoksen vaikutuksia. Käytännössä tällaisissa hankkeissa tavoiteltaisiin esimerkiksi hiilidioksidin tai ravinteiden sitomista merenpohjaan, tavallisesti laskemalla merenpohjaan tähän tarkoitukseen soveltuvaa ainetta.

Merensuojelulain 7 §:ssä kielletään nykyisellään kaikenlainen aineen mereen laskeminen (dumpauskielto), pois lukien ruoppausmassan sijoittaminen sekä hiilidioksidin geologinen varastointi. Vastaava kielto on voimassa Suomen omien merialueiden osalta ympäristönsuojelulaissa.

Ympäristönsuojelulain 18 §:n mukaisen dumpauskiellon tulkinta on viime vuosina herättänyt kysymyksiä erityisesti ravinteiden sitomiseen tähtäävien koeluontoisten hankkeiden luvituksen yhteydessä. Pykälän perustelutekstejä on tämän johdosta selvennetty eduskunnalle marraskuussa 2024 annetun ympäristönsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen yhteydessä. Mainituissa perusteluteksteissä tulkinnan lähtökohdaksi on otettu se, tapahtuuko aineen mereen laskeminen hylkäämistarkoituksessa vai ei. Dumpauskiellon katsotaan lähtökohtaisesti soveltuvan aineen mereen laskemiseen silloin, kun se tapahtuu hylkäämistarkoituksessa, siinä missä kiellon ei katsota soveltuvan silloin, kun tavoitteena on ympäristön tilan parantaminen. Ympäristön tilan parantamiseen tähtäävää aineen laskemista ja tällaisen hankkeen luvanvaraisuutta tulee sen sijaan tarkastella ympäristönsuojelulain yleisten luvanvaraisuussäännösten (27 §) pohjalta.

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että suhtautuminen dumpauskieltoon on yhdenmukainen ympäristönsuojelulain ja merensuojelulain välillä. Tämä edellyttää ministeriön näkemyksen mukaan ”hylkäämistarkoituksen” lisäämistä merensuojelulain 7 § 1 momentin sanamuotoon sekä tulkinnan selkeyttämistä perusteluteksteissä yhdenmukaisesti ympäristönsuojelulain perustelujen kanssa. Samalla on tarpeen varmistaa, että merensuojelulakiin sisällytetään sellainen yleistä luvanvaraisuutta koskeva pykälä, jonka nojalla edellä mainittuja ja muitakin tulevaisuuden hanketyyppejä olisi mahdollista arvioida. Pykälä olisi tarpeen muotoilla mahdollisimman laveaksi, jotta se kattaisi mahdollisimmat laajasti kaikki erilaiset hanketyypit ja ottaisi huomioon myös tekniikoiden kehittymisen tulevaisuudessa.

Ympäristöministeriö esittää lisäksi lain 9, 10 ja 11 §:n sanamuotojen yhdenmukaistamista siten, että kussakin pykälässä luvanvarainen toiminta kytkettäisiin yhtä lailla suomalaisiin aluksiin ja avomeriyksiköihin kuin Suomen kansalaisiin ja suomalaisiin yhteisöihin. Nykyisellään lain 9 ja 11 § lähtevät siitä, että lupa voitaisiin myöntää suomalaiselle alukselle tai avomeriyksikölle, siinä missä lain 10 §:n nojalla lupa voitaisiin myöntää Suomen kansalaiselle tai suomalaiselle yhteisölle. Ympäristöministeriö on käynyt mainittujen pykälien muotoilusta keskustelua liikenne- ja viestintäministeriön sekä ulkoministeriön kanssa, eikä keskusteluissa ole pystytty tunnistamaan syitä sille, miksi pykälissä on päädytty valitsemaan keskenään erilaiset lähestymistavat luvan saajiin. Sen sijaan merensuojelulain perusteluista on luettavissa, että lainsäätäjän tarkoituksena on saattanut alun alkaenkin olla pykälien välinen yhdenmukaisuus, perustelujen ollessa paikoitellen pykälien sanamuodoista poikkeavia. Ehdotettu muutos voisi näin ollen ympäristöministeriön näkemyksen mukaan korjata merensuojelulakiin mahdollisesti alun alkaen tarkoituksetta päätyneen epäyhdenmukaisuuden.

Lopuksi ympäristöministeriö esittää lain 9, 10 ja 11 §:stä kustakin poistettavaksi yhden vanhentuneet ja nykyajassa virheellisen lähtökohdan sisältävät momentit. Mainitut momentit pitävät sisällään ajatuksen siitä, että Suomen ympäristökeskuksen toimesta Suomen lainkäyttövallan ulkopuoliselle alueelle luvan saanut hanke, taikka sen vaikutukset, voisivat joissakin tapauksissa ulottua myös Suomen omille merialueille. Tällaisia tilanteita varten pykälään on rakennettu sisään ajatus koko hanketta koskevasta yhteisestä lupamenettelystä samoin kuin menettelystä vastaavasta viranomaisesta, jollaiseksi on nimetty Etelä-Suomen aluehallintovirasto.

Mainittujen momenttien muotoilujen taustalla on ympäristöministeriön käsityksen mukaan se, että merensuojelulaki on säädetty aikana, jolloin Itämerellä on vielä ollut kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolista merialuetta eli niin kutsuttua aavaa merta, joka ei ole kuulunut yhdenkään valtion lainkäyttövaltaan. Tällöin Suomen ympäristökeskuksen luvittavaksi on voinut tulla hanke, joka on sijoittunut samanaikaisesti sekä aavalle merelle että Suomen omille merialueille. Sittemmin kaikki Itämeren valtiot ovat kuitenkin perustaneet Itämerelle talousvyöhykkeensä, minkä johdosta Itämerellä ei enää nykyisellään ole aavaa merta, eikä edellä kuvatun kaltainen hanke voi enää nykyisellään tulla kyseeseen. Näin ollen myöskään pykälissä kuvattu lupamenettelyjen yhdistäminen ei ympäristöministeriön näkemyksen mukaan voi enää tulla kyseeseen, eikä tällaista menettelyä varten tarvitse myöskään

nimetä lupaviranomaista. Näistä syistä ympäristöministeriö esittää merensuojelulain 9 § 5 momentin, 10 § 3 momentin ja 11 § 4 momentin poistoa tarpeettomana.

Ylijohtaja

Ismo Tiainen

Lainsäädäntöneuvos

Charlotta von Troil

Jakelu UM OIK-10 Kansainvälisen oikeuden yksikkö

Tiedoksi UM OIK-10 Kansainvälisen oikeuden yksikkö, Sari Mäkelä

VN/1915/2024-YM-23

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: