



VN/1915/2024
VN/1915/2024-UM-34

18.12.2024

Luonnos hallituksen esitykseksi merten biologisen monimuotoisuuden suojelusta ja kestävästä käytöstä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla tehdyn, YK:n merioikeusyleissopimuksen alaisen sopimuksen (ns. BBNJ-sopimus) hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta, lausuntoyhteenveto

Tausta

Ulkoministeriö asetti 22.1.2024 työryhmän valmistelemaan luonnoksen hallituksen esitykseksi merten biologisen monimuotoisuuden suojelusta ja kestävästä käytöstä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla tehdyn, Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen alaisen sopimuksen (ns. BBNJ-sopimus) hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Työryhmän toimikautta jatkettiin 29.5.2024 tehdyllä päätöksellä 30.9.2024 saakka.

Työryhmässä olivat ulkoministeriön lisäksi edustettuina oikeusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Luonnonvarakeskus, ympäristöministeriö ja Suomen ympäristökeskus. Työryhmä päätti työnsä 30.9.2024 eikä työn lopputuloksena olleesta luonnoksesta hallituksen esitykseksi esitetty eriäviä mielipiteitä.

Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausuntokierroksella 18.10.–22.11.2024 Lausuntopalvelu.fi-palvelussa. Lausuntoja pyydettiin 16 taholta. Lausuntoja annettiin yhteensä 11 kappaletta. Lausunnon antoivat seuraavat tahot: Ahvenanmaan maakunnan hallitus, liikenne- ja viestintäministeriö, Liikenne- ja viestintävirasto, maa- ja metsätalousministeriö, ope- tus- ja kulttuuriministeriö, saamelaiskäräjät, Suomen ympäristökeskus, työ- ja elinkeino- ministeriö, valtiovarainministeriö, WWF Suomi ja ympäristöministeriö. Osalla lausunnon antaneista ei ollut huomautettavaa esitysluonnoksen osalta. Lisäksi puolustusministeriö, sisäministeriö ja valtioneuvoston kanslia ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa asiasta. Oikeusministeriö ilmoitti puolestaan, että ei anna lausuntoa.

Yleistä

Osassa lausuntoja nostetaan esiin BBNJ-sopimuksen merkitys meriluonnon suojelussa kansainvälisillä merialueilla ja kannatetaan nimenomaisesti sopimuksen hyväksymistä.

Suomen ympäristökeskus pitää BBNJ-sopimusta merkittävänä edistysaskeleena kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisen valtamerialueen luonnon monimuotoisuuden suojelussa. Liikenne- ja viestintävirasto nostaa lausunnossaan esille sopimuksen tarjoamat mahdollisuudet esim. arktisten vesien osalta.

WWF Suomi pitää lausunnossaan erittäin tärkeänä, että Suomi ratifioi sopimuksen ja näin toimii kansainvälisenä suunnannäyttäjänä. Suomen tulisi WWF Suomen mukaan myös aktiivisesti viestiä sopimuksen ratifioinnin tärkeydestä ja tukea ja edistää muiden maiden ratifiointiprosesseja. Lausunnossa korostetaan edelleen, että Suomella on asiantuntemusta ja osaamista meritiiteen ja meriteknologian osalta ja näin ollen hyvät valmiudet osallistua BBNJ-sopimuksen [valmiuksien kehittämistä ja meriteknologian siirtoa koskevan] V osan toteuttamiseen ja alueellisten, osa-alueellisten ja alakohtaisten toimielinten kautta auttaa erityisesti kehittyviä valtioita saavuttamaan sopimuksen tavoitteet.

Useat lausunnonantajat ilmoittavat, että niillä ei ole huomautettavaa esitysluonnokseen. Valtiovarainministeriön, Suomen ympäristökeskuksen ja WWF Suomen lausunnoissa esitetään huomioita esitysluonnoksen taloudellisia vaikutuksia ja viranomaisvaikutuksia koskevasta osuudesta. Ympäristöministeriö ehdottaa lausunnossaan täydentäviä muutoksia merensuojelulakiin (1415/1994). Suomen ympäristökeskus ehdottaa puolestaan lausunnossaan joidenkin esitysluonnoksessa merensuojelulakiin ehdotettujen säännösten täsmentämistä. Saamelaiskäräjien lausunto koskee saamelaisten hallussa olevaa, kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisten alueiden meren geenivaroihin liittyvää perinteistä tietoa ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausunto maakunnan toimivaltaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää lausunnossaan huomioita sopimuksella perustettuun tiedonvälitysjärjestelmään liittyvistä seikoista.

Esityksen vaikutukset

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan, että hallituksen esityksessä olisi hyvä tarkemmin tuoda esille sopimuksen taloudelliset vaikutukset. Vaikka tarkkaa arviota Suomen euromääräisestä maksuosuudesta olisi haastavaa antaa, siitä voisi valtiovarainministeriön mukaan esim. esittää arvion, jossa on vaihteluväli. Lisäksi valtiovarainministeriö huomauttaa, että esityksessä tulee myös todeta, että kustannukset katetaan ulkoministeriön hallinnonalan voimassa olevien kehysten puitteissa eikä esityksellä siten ole vaikutusta talousarvioon. Valtiovarainministeriö toteaa edelleen, että hallituksen esitys on valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa annetun valtioneuvoston määräyksen (TM 021; 3.1.2002) kohdan 2.2.6 (*Muut hallituksen esitykset, joiden hyväksymisellä on vaikutuksia talousarvioesityksiin, ei kuitenkaan, jos kysymys on vähäisestä muutoksesta viraston toimintamenoihin.*) mukaan tuotava valtioneuvoston raha-asiainvaliokuntaan käsiteltäväksi. Valtiovarainministeriö perustelee, että Suomen maksuosuus on pysyväluonteinen ja jatkossakin rahoitettava talousarviosta, vaikka sopimuksen maksuosuus edellytetäänkin hoidettavaksi kehysten mukaisilla määrärahoilla.

Lausuntokierroksella olleessa luonnoksessa hallituksen esitykseksi on selostettu YK:n puitteissa hyväksytyjen valtiosopimusten osalta vakiintunutta käytäntöä, jonka pohjalta osapuolen maksuosuus määräytyy, sekä esitetty Suomen dollarimääräistä maksuosuutta koskevat tiedot kahden sellaisen kansainvälisellä sopimuksella perustetun instituution osalta, joita BBNJ-sopimuksen neuvotteluvaiheessa käytettiin epävirallisesti ja alustavasti referenssinä. Luonnoksessa on kuitenkin todettu, että näiden osalta on huomioitava kyseisten yleissopimusten olevan varsin laajasti ratifioituja (toisessa on vuoden 2024 maksuosuuksia määritettäessä ollut 168 ja toisessa 196 osapuolta). Selvyyden vuoksi tähän kohtaan esitysluonnoksen 4 luvussa on lausuntokierroksen jälkeen lisätty Suomen prosentuaaliset maksuosuudet näiden yleissopimusten osalta.

Jos Suomi EU:n yhteisen tavoitteen mukaisesti olisi niiden 60 valtion joukossa, joiden sitoutumisen myötä BBNJ-sopimus tulee kansainvälisesti voimaan, on syytä lähteä siitä,

että Suomen prosentuaalinen maksuosuus osapuolten konferenssin ensimmäisessä kokouksessa hyväksyttävästä BBNJ-talousarviosta olisi korkeampi kuin esitysluonnoksessa mainituissa sopimuksissa. Suomen prosentuaalisen maksuosuuden arvioimiseen ei kuitenkaan ole tässä vaiheessa luotettavia edellytyksiä, kun BBNJ-sopimukseen on sitoutunut vasta 15 valtiota. Euro- (tai dollari)määräisen vaihteluvälin esittämistä maksuosuuden osalta vaikeuttaa lisäksi se, että BBNJ-talousarviosta ei vielä ole olemassa luonnosta. Talousarviosta myöhemmin käytävissä neuvotteluissa Suomi pitää tärkeänä, että BBNJ-talousarvio noudattaa hyvän taloushallinnon ja kurinalaisen budjetoinnin periaatteita. Esitysluonnoksen vaikutuksia koskevaa 4 lukua on täydennetty näillä lisäyksillä.

Lisäksi 4 luvussa on selvennetty, että käytännössä maksuosuus tulisi maksettavaksi 1,5-kertaisena ainakin alkuvaiheessa, koska BBNJ-sopimus edellyttäisi Suomea kehittyneenä osapuolena suorittamaan myös vuosittaisen rahoitusosuuden sopimuksella perustettuun erityisrahastoon ja kyseisen rahoitusosuuden suuruus olisi 50 % Suomen BBNJ-talousarviosta maksamasta osuudesta. Esitysluonnoksen lukuun on myös lisätty maininta siitä, miltä momentilta Suomen maksu- ja rahoitusosuudesta aiheutuvat kustannukset katettaisiin ulkoministeriön hallinnonalan voimassa olevien kehysten puitteissa.

Ennen esittelyä valtioneuvoston yleisistunnolle hallituksen esitys viedään valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi valtiovarainministeriön lausunnon mukaisesti.

Suomen ympäristökeskus toteaa lausunnossaan, että sille tulisi sopimuksen täytäntöönpanon edellyttämien lainsäädäntömuutosten myötä uusia tehtäviä. Lausunnossa mainitaan tällaisina ainakin sen arvioiminen, edellyttääkö BBNJ-sopimus merensuojelulain lupasäännöksissä tarkoitetusta hankkeesta ympäristövaikutusten arviointia, ja sitä koskeva päätöksenteko sekä BBNJ-sopimuksen julkista ilmoittamista ja kuulemista koskevasta 32 artiklasta johtuvat tehtävät.

Suomen ympäristökeskus nostaa lausunnossaan uutena tehtävänä esiin myös BBNJ-sopimuksen 15 artiklassa tarkoitettuna tiedonvälityspisteinä toimisen, geenivara-asiantuntijuuden ja ilmoitusten seurannan. Tiedonvälityspisteinä toimimisella viitattaneen BBNJ-sopimuksen 15 artiklan 4 kohtaan, jossa osapuolia edellytetään asettamaan sopimuksella perustetun saatavuutta ja hyötyjen jakoa käsittelevän komitean saataville mm. kansallisten yhteyspisteiden yhteystiedot. Kuten esitysluonnoksen 6 luvussa on todettu, BBNJ-sopimuksessa ei avata kansallisten yhteyspisteiden roolia, joka täsmentynee vasta keskusteluissa, joita käydään YK:n yleiskokouksen päätöslauselmalla 78/272 perustetussa, työnsä järjestäytymisistunnolla kesäkuussa 2024 aloittaneessa toimikunnassa, joka valmistelee sopimuksen voimaantuloa ja osapuolten konferenssin ensimmäistä kokousta, ja aikanaan osapuolten konferenssissa. Suomen ympäristökeskusta tullaan kuulemaan kansallisten yhteyspisteiden roolia koskevassa valmistelussa.

Suomen ympäristökeskus ei täsmennä lausunnossaan, mitä viittaus ilmoitusten seurantaan tarkemmin koskee. Ilmoitusvelvollisuutta koskevissa, merensuojelulakiin ehdotettavissa säännöksissä (esitysluonnoksessa merensuojelulakiin ehdotetut 11 b–11 d §) ei aseteta Suomen ympäristökeskukselle erillistä seurantavelvoitetta, vaikka ilmoitusvelvollisuus sinänsä koskeekin myös Suomen ympäristökeskusta säännöksissä asetettujen edellytysten täytyessä. Mahdollisesti kysymys onkin merensuojelulakiin ehdotetun 11 f §:n 4 momentissa Suomen ympäristökeskuksen tehtäväksi asetetusta yhteenvetokertomuksen toimittamisesta BBNJ-sopimuksella perustetulle saatavuutta ja hyötyjen jakoa käsittelevälle komitealle. Pykälän 2 ja 3 momentin mukaan velvoite yhteenvetokertomuksen laatimiseksi koskee sellaisen suomalaisen arkiston, kokoelman ja tietokannan pitäjää, jonka arkistossa, kokoelmassa tai tietokannassa on kansallisen lainkäyttövallan ulkopuoliselta alueelta peräisin olevia meren geenivaroja tai niitä koskevaa digitaalista sekvenssitietoa. Pykälä perustuu BBNJ-sopimuksen 12 artiklan 7 kohtaan. Siihen liittyen esitysluonnoksen 6 luvussa on todettu, että sellaiset Luonnontieteellisen keskusmuseon kokoelmissa mahdolliset olevat näytteet merten geenivaroista, jotka on kerätty ennen kuin BBNJ-sopimus

tulee Suomen osalta voimaan, jäävät sopimuksen 70 ja 10 artiklan mukaisesti tehtäväksi ehdotetun ilmoituksen perusteella sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Samassa yhteydessä todetaan, että kansallisia sekvenssitietokantoja ei Suomessa vielä ole. Pykälän 4 momentin mukaan yhteenvetokertomukset toimitettaisiin Suomen ympäristökeskukselle, joka huolehtisi niiden toimittamisesta saatavuutta ja hyötyjen jakoa käsittelevälle komitealle.

Suomen ympäristökeskus nostaa lausunnossaan uutena tehtävänä esiin myös osallistumisen BBNJ-sopimuksen täytäntöönpanoon kuuluvaan kansainväliseen yhteistyöhön ja neuvotteluihin sekä mahdollisesti sopimuksella perustettujen teknisen ja tieteellisen toimielimen sekä valmiuksien siirtoa ja meriteknologian kehittämistä käsittelevän komitean työhön. BBNJ-sopimuksen 49 artiklan 2 kohdan ja 46 artiklan 2 kohdan mukaan osapuolten konferenssi päättää ensimmäisessä kokouksessaan tieteellisen ja teknisen toimielimen sekä valmiuksien siirtoa ja meriteknologian kehittämistä käsittelevän komitean tehtävämäärittämisestä ja niiden toimintaa koskevista menettelytavoista. Toisin kuin esimerkiksi saatavuutta ja hyötyjen jakoa käsittelevän komitean osalta (15 artiklan 1 kappale) BBNJ-sopimuksessa ei täsmennetä tieteellisen ja teknisen toimielimen tai valmiuksien siirtoa ja meriteknologian kehittämistä käsittelevän komitean jäsenmäärää tai sitä, ovatko toimielin ja kyseinen komitea avoimia kaikille osapuolille. Sekä tieteellinen ja tekninen toimielin että valmiuksien siirtoa ja meriteknologian kehittämistä käsittelevä komitea raportoivat kuitenkin työstään osapuolten konferenssille, jossa kaikki osapuolet ovat edustettuina.

Lausunnossa kiinnitetään edelleen huomiota BBNJ-sopimuksen 15 artiklassa tarkoitettuun saatavuutta ja hyötyjen jakoa käsittelevään komiteaan ja huomautetaan, että esitysluonnoksessa ei ole täsmennetty komiteatyöhön osallistuvaa tahoja kotimaisessa viranomaiskentässä. Suomen ympäristökeskus katsoo, että osallistuminen komiteaan kuuluisi ensisijaisesti ministeriötasolle, koska komitean työllä voi olla vaikutusta myös Suomen (ja muiden osapuolten) taloudellisiin velvoitteisiin. BBNJ-sopimuksen 15 artiklan 2 kohdan mukaan saatavuutta ja hyötyjen jakoa käsittelevässä komiteassa on 15 jäsentä, joilla on asianmukainen pätevyys asiaan liittyvillä aloilla, jotta voidaan varmistaa komitean tehtävien tehokas hoitaminen. Kun jäsenmäärää on rajoitettu, komiteassa ei välttämättä olisi lainkaan suomalaisjäseniä mutta Suomi olisi osapuolena käsittelemässä niitä suosituksia, joita komitea antaisi osapuolten konferenssille. Suomen valtuuskunta osapuolten konferenssin kokouksiin asetettaisiin valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 §:n 7 kohdan mukaisesti.

Viitattuaan sopimuksesta johtuviin lisätehtäviin Suomen ympäristökeskus huomauttaa lausunnossaan, että esitysluonnoksessa vaikutukset viranomaistoimintaan on kuvattu vähäisiksi ja osin vasta vuoden 2026 jälkeiseen aikaan kohdistuviksi. Suomen ympäristökeskus viitanee tällä aikarajauksella esitysluonnoksen arvioon, että ympäristövaikutusten arvioinnista johtuvien ensimmäisten pienimuotoisten viranomaisvaikutusten voitaisiin arvioida syntyvän mahdollisista Suomen näkökulmasta relevanteista, BBNJ-sopimuksen muiden osapuolten ympäristövaikutusten arviointimenettelyihin osallistumisista, minkä voitaisiin karkeasti arvioida tapahtuvan aikaisintaan vuonna 2027, jos sopimus tulisi kansainvälisesti voimaan jo vuonna 2025. Esitysluonnoksessa on samassa yhteydessä todettu, että tähän mennessä Suomen ympäristökeskukselta ei ole haettu yhtään vuonna 1994 säädetyin merensuojelulain mukaista lupaa, jota koskevassa menettelyssä BBNJ-sopimuksen hyväksymisen myötä edellytettäisiin jatkossa ympäristövaikutusten arviointia sopimuksen mukaisesti, ja että merensuojelulakia sovelletaan nyttemmin vain Itämeren ulkopuolisella merialueella tapahtuvaan toimintaan. Suomalaisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia koskevien lisätehtävien viranomaisvaikutukset on esitysluonnoksessa oletettu tämän nojalla ainakin lähitulevaisuudessa hyvin vähäisiksi.

Suomen ympäristökeskus pitää kuitenkin lausunnossaan selvänä, että uudet tehtävät ja niiden edellyttämä sisäinen järjestäytyminen, kouluttautuminen ja koordinaatio vaativat Suomen ympäristökeskukselta lisäresursointia, jonka määrä tulee osittain täsmentymään

vasta BBNJ-sopimuksen täytäntöönpanovaiheessa. Lausunnossa todetaan, että hallituksen esityksen jatkovalmistelussa Suomen ympäristökeskuksen uudet tehtävät ja niiden vaatima resursointi on suunniteltava huolellisesti, mutta ei anneta täsmällisempiä arvioita siitä, mitä tämä pitäisi sisällään.

WWF Suomi pitää lausunnossaan hyvänä sitä, että Suomen ympäristökeskus tulisi toimimaan viranomaisena, joka vastaa BBNJ-sopimuksen edellyttämästä ympäristövaikutusten arvioinnista, ja olisi myös saatavuutta ja hyötyjen jakoa käsittelevän komitean kansallinen yhteyspiste. WWF Suomi viittaa lausunnossaan esitysluonnoksen toteamukseen, että pidemmällä aikavälillä viranomaisvaikutusten laajuutta on mahdotonta täsmällisesti arvioida, ja toteaa, että Suomen on kuitenkin varauduttava siihen, että Suomen ympäristökeskuksen resursseja ylläpidetään, tai tarpeen mukaan lisätään.

Esityksen vaikutuksia koskevaan 4 lukuun on lausuntokierroksen jälkeen lisätty, että BBNJ-sopimuksen täytäntöönpanosta Suomen ympäristökeskukselle johtuvat uudet tehtävät ja niiden edellyttämä sisäinen järjestäytyminen, kouluttautuminen ja koordinaatio voivat vaatia Suomen ympäristökeskukselta lisäresursointia, jonka määrää voidaan kuitenkin tämentää vasta myöhemmässä vaiheessa, kun sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvissä kysymyksissä on edetty pidemmälle myös kansainvälisellä tasolla. Suomen ympäristökeskuksen antaman lausunnon johdosta 4 luvussa on myös tarkennettu lausuntokierroksella olleeseen esitysluonnokseen sisällyntä kirjausta, jonka mukaan Suomen ympäristökeskus toimisi viranomaisena, joka vastaa BBNJ-sopimuksen edellyttämästä ympäristövaikutusten arvioinnista. Merensuojelulakiin ehdotettujen 8 a ja 8 b 5:n mukaan ympäristövaikutusten arviointi ja arviointia koskevien aineistojen toimittaminen Suomen ympäristökeskukselle kuuluvat hankkeesta vastaavalle taholle.

Lisäksi esitysluonnoksen 4 lukuun on lisätty, että viranomaisvaikutuksia muodostuu myös osallistumisesta osapuolten konferenssin kokouksiin ja niihin valmistautumisesta samoin kuin sopimuksen sisältämien raportointivelvoitteiden täyttämistä. Nämä edellyttävät resursseja niiltä viranomaisilta, jotka hoitavat sopimukseen liittyviä tehtäviä, mutta lähtökohtana on, että tehtävät voitaisiin hoitaa nykyisin resurssein ja tarvittaessa mahdollisin tehtäväjärjestelyin. Raportointivelvoitteita on kuvattu yksityiskohtaisemmin esitysluonnoksen 11 luvussa, jossa on todettu myös, että raportointivelvoitteiden osalta tarkastellaan aikanaan tapauskohtaisesti, onko aiheellista toimittaa yhteinen raportti EU:n ja sen jäsenvaltioiden puolesta vai toimittavatko jäsenvaltiot ja unioni erilliset raportit. Myös osapuolten konferenssin kokouksiin valmistautumista tullaan käsittelemään EU:n neuvoston toimivaltaisessa työryhmässä.

Sopimuksen määräykset ja niiden suhde Suomen lainsäädäntöön

Saamelaiskäräjät toteaa lausunnossaan, että saamelaisten hallussa oleva kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisten alueiden meren geenivaroihin liittyvä perinteinen tieto koskee Teno- ja Näätsämöjokien vesistöjen vaelluskaloja. Lausuntokierroksella olleen esitysluonnoksen 6 luvussa on selostettu BBNJ-sopimuksen 13 artiklan määräyksiä ja todettu vastaavasti, että Suomen saamelaisilla oleva perinteinen tieto rajoittuu vaelluskaloihin Suomen alueella. Esitysluonnoksessa on siten katsottu tämän perinteisen tiedon kuuluvan Nagoyan pöytäkirjan (SopS 45–47/2016) soveltamisalaan.

Lakiehdotukset ja niiden perustelut

Ympäristöministeriö toteaa lausunnossaan havainneensa työryhmän työn yksimielisen lopputuloksen valmistumisen jälkeen, että lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa merensuojelulakiin ehdotettavat muutokset edellyttävät täydentämistä. Ilman mainittuja täydennyksiä BBNJ-sopimuksen kansallinen täytäntöönpano jäisi ympäristöminis-

teriön näkemyksen mukaan vajaan. Lisäksi ympäristöministeriö toteaa, että merensuojelulaista on ympäristöministeriön sisäisessä tarkastelussa löydetty kolme vanhentunutta momenttia.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan merensuojelulakiin 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 lupavaatimuksen kohteena olevat tahot olisivat kaikissa pykälissä yhdenmukaiset, ja tämä lähtökohta tulisi ottaa myös uuteen yleistä luvanvaraisuutta koskevaan pykälään. Lain nykyisistä lupapykälästä olisi samalla ympäristöministeriön näkemyksen mukaan tarpeen poistaa kustakin yksi vanhentunut momentti. Esitysluonnokseen sisältyvää lakia merensuojelulain muuttamiseksi ja sen perusteluja esitysluonnoksen luvussa 7.2 on muokattu ympäristöministeriön esittämällä tavalla.

Suomen ympäristökeskus toteaa lausunnossaan, että esitysluonnoksen perusteluosio on sopimuksen sisältöä kuvaileva ja sisältää varsin niukasti sellaisia luonnosteluja tai esimerkkejä, joita viranomais- tai muissa tehtävissä voisi käyttää arviointityön tukena, ja esittää lausunnossaan esimerkkejä, joita käsitellään yksityiskohtaisemmin jäljempänä. Lausunnossa katsotaan, että esitysluonnoksen jatkotyöstämisessä olisi hyvä erikseen kirjata joko suoraan säädöstekstiin tai vähintään esitöihin mahdollisia kriteerejä täsmentäviä seikkoja tai raja-arvojen tarkastelussa huomioitavia seikkoja. Lausunnon mukaan olisi myös tärkeää kirjata näkyviin se, jos joiltain osin on tarkoitus, että sopimuksen osapuolikkokouksen tai sen alaisten toimielinten työssä jatkossa työstettävät suositukset tai ohjeet voivat tai että niiden tulee vaikuttaa sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanossa tai jos on näköpiirissä, että niiden pohjalta tullaan jatkossa mahdollisesti antamaan kansallista lakia täsmentäviä säännöksiä.

Esitysluonnosta laadittaessa on pidetty tarkoituksenmukaisena pitäytyä lähtökohtaisesti sopimustekstissä ja välttää sitä, että tehtäisiin kansallisesti yksityiskohtaisempia tulkintoja sellaisista seikoista, joista ei vielä olisi laajempaa kansainvälistä yhteisymmärrystä. BBNJ-sopimus ei ole vielä tullut kansainvälisesti voimaan eikä sen osalta siten ole soveltamiskäytäntöä, johon tulkinnoissa voitaisiin tukeutua.

BBNJ-sopimuksen voimaantuloa ja osapuolten konferenssin ensimmäistä kokousta valmisteleva toimikunta on myös vasta aloittamassa sisältötyönsä. On odotettavissa, että sopimusmääräysten täytäntöönpanon yksityiskohtia selvennetään myös toimikunnassa käytävässä valtioiden välisessä keskustelussa ja myöhemmin osapuolten konferenssissa. Näissä puitteissa tehtävät ratkaisut tulevat ohjaamaan myös kansallista täytäntöönpanoa ja soveltamista, tarvittaessa myös säädösvalmistelua.

Merensuojelulakiin ehdotettu 8 a §

Suomen ympäristökeskus pitää lausunnossaan tärkeänä tarkentaa, millaisia ajallisia ja paikallisia raja-arvoja sovelletaan arvioitaessa sitä, milloin suunnitellulla hankkeella voi olla enemmän kuin vähäinen tai väliaikainen vaikutus meriympäristöön.

Tällaisista ajallisista ja paikallista raja-arvoista ei ole sovittu kansainvälisesti eikä kansallinen tarkentaminen ole edempänä selostetuista syistä perusteltua. Merensuojelulakiin ehdotetun 8 a §:n muotoilua ja perusteluja on kuitenkin pyritty selkiyttämään lausunnotokieroksen jälkeen.

Merensuojelulakiin ehdotettu 8 d §

Suomen ympäristökeskuksen näkemyksen mukaan säädöstekstin tulisi seurata tarkemmin BBNJ-sopimuksen 31 artiklan 1 kohdan b alakohdan muotoilua ja edellyttää, että ympäristövaikutusten arviointi perustuu parhaaseen käytettävissä olevaan tieteeseen ja tieteelliseen tietoon parhaan käytettävissä olevan tiedon sijaan. Suomen ympäristökeskus pitää lisäystä tarpeellisena, jotta voidaan varmistaa ympäristövaikutusten arviointiohjelmien korkea laatu ja toimijoiden pyrkimys parhaan mahdollisen tiedon käyttöön.

Ehdotettu pykälä koskee hankkeesta vastaavalle taholle asetettavaa velvollisuutta toimittaa Suomen ympäristökeskukselle aavan meren ympäristövaikutusten arviointiohjelma, joka sisältää ehdotuksen aavan meren ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laajuudesta. Pykälää muotoiltaessa on arvioitu, että parhaan käytettävissä olevan tieteen ja tieteellisen tiedon edellyttäminen ympäristövaikutusten arvioinnin perusteena nostaisi hankkeesta vastaavalle asetetun vaatimustason varsin korkealle, ja että parhaan käytettävissä olevan tiedon edellyttäminen olisi riittävää. Sopimustekstissä parasta käytettävissä olevaa tiedettä ja tieteellistä tietoa koskeva vaatimus on asetettu sopimuksen osapuolina oleville valtioille.

Merensuojelulakiin ehdotettu 8 g ja 8 h §

Suomen ympäristökeskus ehdottaa lausunnossaan, että 8 g §:n 2 momentissa mainittaisiin nimenomaisesti myös seurantavaatimukset, koska BBNJ-sopimuksen 35 artikla edellyttää, että osapuolet seuraavat sellaisten kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla toteutettavien hankkeiden vaikutuksia, joihin ne ovat myöntäneet luvan, määrittääkseen, aiheuttavatko tällaiset hankkeet todennäköisesti meriympäristön pilaantumista tai onko niillä haitallisia vaikutuksia meriympäristöön.

Suomen ympäristökeskus ehdottaa edelleen, että 8 h §:n 1 momentissa selvennettäisiin hankkeesta vastaavan vastuuta toimittaa Suomen ympäristökeskukselle tarvittavat tiedot ympäristövaikutusten seurannasta.

Pykäläehdotuksia ja niiden perusteluja on lausuntokierroksen jälkeen muutettu Suomen ympäristökeskuksen kommenttien johdosta.

Merensuojelulakiin ehdotettu 11 d §

Suomen ympäristökeskus toteaa lausunnossaan, että ilmoitusvelvollisuus meren geenivarojen ja erityisesti niitä koskevan digitaalisen sekvenssitiedon käytöstä koskee myös kaikkea tieteellistä tutkimusta, esimerkiksi yksittäisen tutkijan tietokannoista yksittäistä tutkimusta varten poimimia havaintoja, jotka voivat olla vain pieni osa tutkimuksen aineistoa. Lausunnossa huomioidaan, että ilmoitusmenettely koskisi yksittäisiä tutkijoita (Suomen kansalaisia) ja työnantajia (suomalaisia yhteisöjä), joiden ilmoitusvelvollisuuden etusijajärjestystä ei ole yksilöity säädöstekstissä. Lausunnossa arvioidaan, että käyttöä koskevia ilmoituksia saattaa tulla vuosittain tehtäväksi suuri määrä ja että myöhemmin annettavassa asetuksessa olisi hyvä selventää tieteellisen tutkimuksen asema ilmoitusmenettelyssä. Lausunnossa huomautetaan, että suuri osa geenivaroja hyödyntävästä tutkimuksesta ei tähtää eikä johda kaupalliseen käyttöön tai BBNJ-sopimuksessa jaettavaksi edellytetyn rahallisen hyödyn syntymiseen, ja katsotaan, että ilmoitusmenettelyn tulisi heijastaa tätä asianmukaisella tavalla. Lausunnossa huomautetaan edelleen, että yksittäisen, tietokannoista saatavaa geenivaratietoa käyttävän tutkijan mahdollisuus ilmoittaa ehdotetun 11 d §:n mukaisesti, ”mitä 11 c §:ssä tarkoitettuja tietoja käytön kohteena olleista meren geenivaroista on ilmoitettu tiedonvälitysjärjestelmään ja missä alkuperäistä näytettä säilytetään”, voidaan katsoa rajoitetuksi ja että tulee varmistaa, että tiedonvälitysjärjestelmään ei ilmoiteta toistuvasti samoja tietoja aina, kun tietoja käytetään tutkimuksessa.

Ehdotettu 11 d § pohjautuu BBNJ-sopimuksen 12 artiklan 8 kohtaan. Kyseisessä sopimusmääräyksessä ei tehdä eroa tieteellisen tutkimuksen ja muun tutkimuksen välillä. Sopimusmääräyksen mukaan velvollisuus ilmoittaa siinä lueteltuja tietoja ei kuitenkaan ole kaikissa tilanteissa ehdoton. Samat täsmennykset on tarkoitus sisällyttää myös myöhemmin annettavaan asetukseen, jonka luonnos on esitysluonnoksen liitteenä.

Tiedonvälitysjärjestelmän toimintaa koskevista menettelytavoista päättää osapuolten konferenssi. Tiedonvälitysjärjestelmän menettelytapoja valmistellaan BBNJ-sopimuksen voimaantuloa ja osapuolten konferenssin ensimmäistä kokousta valmisteleavassa toimikunnassa, joka aloittaa sisältökeskustelut huhtikuussa 2025. Näihin sisältökeskusteluihin osallistuvien Suomen edustajien huomiota kiinnitetään Suomen ympäristökeskuksen esiin nostamiin näkökohtiin. Mahdolliset, osapuolten konferenssin päätöksistä johtuvat säästötarpeet on aikanaan arvioitava erikseen.

Ahvenanmaan maakunnan toimivalta

Ahvenanmaan maakunnan hallitus toteaa lausunnossaan, että BBNJ-sopimus ei kuulu Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan eikä siitä katsota epäsuorastikaan aiheutuvan tarvetta lainsäädäntötoimiin Ahvenanmaalla. Vaikka luonnon- ja ympäristönsuojelu kuuluukin Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan, sen todetaan lausunnossa koskevan itsehallintolain 2 §:ssä määriteltyä maakunnan aluetta. BBNJ-sopimusta sovelletaan kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisiin alueisiin eikä tällaisia alueita ole Itämerellä.

Osapuolten konferenssissa päätettävät asiat

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota BBNJ-sopimuksen 51 artiklassa tarkoitettuun tiedonvälitysjärjestelmään, jonka toimintatavoista päättää osapuolten konferenssi. 51 artiklan mukaan tiedonvälitysjärjestelmä koostuu pääasiassa avoimen saatavuuden järjestelmästä, ja opetus- ja kulttuuriministeriö pitääkin tärkeänä määritellä, mitä avoin saatavuus tässä yhteydessä tarkoittaa (onko kyse esimerkiksi koneluettavuudesta, ihmisluettavuudesta vai kummastakin), ja toteaa, että sopimuksen 14 artiklassa mainitut FAIR-periaatteet (löydettävyys, saavutettavuus, yhteentoimivuus ja uudelleenkäytettävyys) ovat myös tässä yhteydessä tärkeitä.

Osapuolten konferenssin ensimmäisessä kokouksessa tehtäviä päätöksiä valmistellaan toimikunnassa, joka aloittaa sisältökeskustelut huhtikuussa 2025. Valmisteluun osallistuvien Suomen edustajien huomiota kiinnitetään opetus- ja kulttuuriministeriön esiin nostamiin näkökohtiin.

Liitteet

-