

U 28/2025 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi merten biologisen monimuotoisuuden suojelusta ja kestävästä käytöstä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla (*BBNJ-direktiivi*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 24 päivänä huhtikuuta 2025 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi merten biologisen monimuotoisuuden suojelusta ja kestävästä käytöstä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 18.6.2025

Ympäristö- ja ilmastoministeri Sari Multala

Lainsäädäntöneuvos Sara Viljanen

**KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON
DIREKTIIVIKSI MERTEN BIOLOGISEN MONIMUOTOISUUDEN SUOJELUSTA JA
KESTÄVÄSTÄ KÄYTÖSTÄ KANSALLISEN LAINKÄYTTÖVALLAN
ULKOPUOLISILLA ALUEILLA****1 Tausta**

Euroopan komissio antoi 24.4.2025 ehdotuksen (COM(2025) 173 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi merten biologisen monimuotoisuuden suojelusta ja kestävästä käytöstä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla (jäljempänä BBNJ-direktiivi).

Direktiiviehdotuksella ehdotetaan täytäntöönpantavaksi EU-tasolla Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen (SopS 49 ja 50/1996) alaista sopimusta merten biologisen monimuotoisuuden suojelusta ja kestävästä käytöstä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla (jäljempänä BBNJ-sopimus) sekä ehdotetaan perustettavaksi tiettyjä EU:n sisäisiä menettelyjä sopimuksen ympäristönsuojelua ja meren geenivaroja koskevien määräysten toimeenpanemiseksi. BBNJ-sopimus ei ole vielä tullut kansainvälisesti voimaan.

Suomi osallistui BBNJ-sopimuksen neuvotteluihin osana EU:ta. Eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeudet turvattiin sopimusneuvotteluiden aikana perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisesti seuraavin selvityksin: E 6/2016 vp, EJ 3/2018 vp, EJ 8/2020 vp, U 104/2022 vp ja UJ 42/2023 vp. Suurella valiokunnalla ei ollut huomauttamista valtioneuvoston toimintalinjaan.

Sopimus allekirjoitettiin EU:n puolesta 20.9.2023 (neuvoston päätös (EU) 2023/1974, EUVL L 235, 25.9.2023). Myös useimmat EU:n jäsenvaltiot, Suomi mukaan lukien, allekirjoittivat sopimuksen samana päivänä. Sittenmin kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet sopimuksen.

Komissio antoi 12.10.2023 ehdotuksen neuvoston päätökseksi unionin sitoutumisesta sopimukseen (COM(2023) 580 final). Neuvosto hyväksyi 17.6.2024 päätöksen sopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta (neuvoston päätös (EU) 2024/1830, EUVL L 2024/1830, 19.7.2024). Samassa yhteydessä hyväksyttiin unionin puolesta BBNJ-sopimuksen 67 artiklan 2 kohdassa edellytetty unionin toimivaltaa koskeva ilmoitus (EUVL L 2024/1832, 19.7.2024). Päätöksen mukaisesti EU ja sen jäsenvaltiot pyrkivät ratifioimaan BBNJ-sopimuksen ennen kesäkuussa 2025 järjestettävää YK:n valtamerikonferenssia.

Suomessa BBNJ-sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeva hallituksen esitys (HE 9/2025 vp) annettiin eduskunnalle 6.3.2025. Sopimuksen voimaansaattamisesta annetun lain lisäksi ehdotettiin, että sopimuksen täytäntöönpanon edellyttämät kansalliset säännökset sisällytetään merensuojelulakiin (1415/1994). Eduskunta hyväksyi sopimuksen ja ehdotetut lait 11.4.2025 ja tasavallan presidentti hyväksyi sopimuksen ja vahvisti lait 6.5.2025 (219/2025 ja 220/2025). Lait tulevat voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan, kun sopimus tulee Suomen osalta voimaan.

Suomi yhdessä EU:n ja 10 jäsenvaltion kanssa talletti sitoutumiskirjansa BBNJ-sopimuksen tallettajana toimivan YK:n pääsihteerin huostaan 28.5.2025.

2 Ehdotuksen tavoite

BBNJ-direktiivin tavoitteena on varmistaa merten biologisen monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla panemalla tehokkaasti EU-tasolla täytäntöön BBNJ-sopimuksen ympäristönsuojelua ja meren geenivaroja koskevat määräykset. Direktiiviehdotus ei koske valmiuksien kehittämistä ja meriteknologian siirtoa koskevaa BBNJ-sopimuksen viidettä osaa. Ehdotuksen mukaan EU-tason täytäntöönpanolainsäädännön täytyy olla hyväksyttynä, kun BBNJ-sopimus tulee kansainvälisesti voimaan.

BBNJ-direktiivin, samoin kuin BBNJ-sopimuksen, alueellinen soveltamisala koskee kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisia alueita. Näitä ovat YK:n merioikeusyleissopimuksen mukaisesti määritelty aava meri ja merenpohja-alue, jolla tarkoitetaan kansalliseen lainkäyttövaltaan kuuluvan talousvyöhykkeen ja mannerjalustan ulkopuolelle jäävää syvänmerenpohjaa. Itämerellä tällaista kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolista aluetta ei ole. Maantieteellisesti lähinnä Suomea olevat soveltamisalueet ovat Pohjoisella Jäätimerellä ja Koillis-Atlantilla.

Noin kaksi kolmasosaa maapallon meripinta-alasta kuuluu kansallisen lainkäyttövallan ulkopuoliseen alueeseen. YK:n biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 78/1994, jäljempänä CBD-yleissopimus) puitteissa joulukuussa 2022 aikaansaadun Kunmingin-Montrealin maailmanlaajuisen luonnon monimuotoisuuskehyksen puitteissa sovittiin tavoitteesta suojella 30 %:a maailman meristä vuoteen 2030 mennessä (CBD/COP/DEC/15/4, Target 3). Koska mahdollisuudet perustaa merensuojelualueita kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisille alueille ovat tällä hetkellä todella rajalliset, Kunmingin-Montrealin tavoitteita ei ole mahdollista saavuttaa ilman BBNJ-sopimuksen mahdollistamaa merensuojelualueiden perustamista.

Merensuojelualueiden perustamisen ohella meriympäristöön kohdistuvia haitallisia vaikutuksia pyritään BBNJ-sopimuksessa estämään ja vähentämään ympäristövaikutusten arvioinneilla. Sopimuksessa on lisäksi meren geenivaroja koskevia määräyksiä, joiden tavoitteena on edistää osallistumista geenivaroja koskevaan tutkimukseen ja tutkimustiedon hyödyntämiseen. Meren geenivarioiden ja geenivaroja koskevaan digitaaliseen sekvenssitietoon liittyvästä toiminnasta saatavan hyödyn jakamista koskevat määräykset edistävät osaltaan myös Kunmingin-Montrealin maailmanlaajuisen luonnon monimuotoisuuskehyksen geenivaroja ja niitä koskevan hyödyn jakamisen lisäämistä koskevien tavoitteiden saavuttamista (CBD/COP/DEC/15/4, Goal C ja Target 13).

3 Ehdotuksen sisältö

Direktiiviehdotuksen 1 luku

Direktiiviehdotuksen 1 artiklassa säädettäisiin siitä, että direktiivi muodostaisi minimisääntelyn mitä tulee BBNJ-sopimuksen ympäristönsuojelua ja meren geenivaroja koskevien määräysten toimeenpanoon EU:ssa. Ehdotuksen 2 artikla sisältää direktiivissä käytetyt määritelmät, jotka ovat pitkälti yhdenmukaiset BBNJ-sopimuksen määritelmien kanssa. Ehdotuksen 3 artikla määrittelee direktiivin soveltamisalan, joka on samaten yhdenmukainen BBNJ-sopimuksen soveltamisalan kanssa, sisältäen kuitenkin lisäselvennyksen tilanteista, joissa jäsenvaltioiden kansalliseen lainkäyttövaltaan kuuluvilla merialueilla tapahtuva jäsenvaltioiden lainkäyttövaltaan tai valvontaan kuuluva toiminta voi aiheuttaa vaikutuksia kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisille alueille eli sopimuksen maantieteelliselle soveltamisalueelle (direktiiviehdotuksen 3(3) artikla).

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että direktiiviehdotuksen 3(3) artiklaan sisällytetty viittaus ehdotuksen 8(6) artiklaan vaikuttaisi virheelliseltä. Viittauksen tulisi oletettavasti kohdistua ehdotuksen 8(7) artiklaan.

Direktiiviehdotuksen 2 luku

Direktiiviehdotuksen toinen luku käsittelee meren geenivaroihin ja niitä koskevaan digitaaliseen sekvenssitietoon liittyvää toimintaa. Lähtökohtana on, että säännöksiä ei sovellettaisi taannehtivasti. BBNJ-sopimuksen 70 ja 10 artikla antavat mahdollisuuden poiketa sopimuksen määräysten soveltamisesta ennen sopimuksen voimaantuloa kerättyjen tai tuotetun kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisten alueiden meren geenivarojen ja meren geenivaroja koskevan digitaalisen sekvenssitiedon käyttöön.

Kokonaisuutena direktiiviehdotuksen toinen luku noudattelee pitkälti BBNJ-sopimuksen toisen osan sisältöä, joka koskee meren geenivaroja ja niistä saatavien hyötyjen jakamista. Direktiivi muun muassa tarkentaa sopimuksessa annettuja määräaikoja.

Geenivarojen saatavuudesta ja niiden käytöstä saatavien hyötyjen jakamisesta määrätään myös CBD-yleissopimukseen liittyvässä Nagoyan pöytäkirjassa (SopS 45–47/2016), johon myös Euroopan unioni on jäsenvaltioidensa lisäksi sitoutunut, ja jonka määräyksistä osa on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 511/2014 geenivarojen saantia ja saatavuutta sekä niiden käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaista ja tasapuolista jakoa koskevan Nagoyan pöytäkirjan määräysten noudattamistoimenpiteistä käyttäjille unionissa. Nagoyan pöytäkirja ei kuitenkaan koske meren geenivaroja kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla.

Direktiiviehdotuksen 3 luku

Direktiiviehdotuksen kolmas luku koskee kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla toteutettavien, jäsenvaltioiden lainkäyttövaltaan tai valvontaan kuuluvien hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia (YVA). Lisäksi luvun yksi artiklaluonnos (15 artikla) koskee suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarviointia. BBNJ-sopimuksessa ympäristövaikutusten arviointia koskevat määräykset löytyvät sopimuksen neljännessä osasta.

Sopimuksen tavoin direktiiviehdotuksessa säädettäisiin siitä, että ympäristövaikutusten arviointi koskee sellaisia suunniteltavia hankkeita, jotka voivat aiheuttaa meriympäristön huomattavaa pilaantumista tai merkittäviä ja haitallisia muutoksia meriympäristöön. Ympäristövaikutusten arvioinnin tekemiseen velvoittaminen olisi jäsenvaltion vastuulla.

Direktiiviehdotuksen määräykset ympäristövaikutusten arvioinnista ovat melko yhdenmukaiset BBNJ-sopimuksen vastaavien määräysten kanssa. Sopimuksen ja direktiiviehdotuksen välillä on myös eroja, joita esitellään alla.

Direktiiviehdotuksen ja BBNJ-sopimuksen sanamuotojen välillä voidaan nähdä sävyeroja ensinnäkin liittyen siihen, veloitetaanko määräyksillä sopimuksen osapuolivaltion viranomaisia vai ko hankkeesta vastaavaa (esim. direktiiviehdotuksen 11(3) artikla). Lisäksi direktiiviehdotuksen 12(2)(a) artiklassa veloitettaisiin sisällyttämään viranomaisen päätelmä todennäköisesti merkittävistä vaikutuksista hankkeesta tehtävään lupapäätökseen. BBNJ-sopimuksen mukaan osapuolten on tarkasteltava kuulemisen aikana saatuja olennaisia huomautuksia, mutta viranomaista ei erikseen veloiteta lausumaan vaikutuksista.

Ympäristövaikutusten arvioinnin laajuuden määrittäminen perustuisi direktiiviehdotuksessa viranomaisen lausuntoon, joka sisällytettäisiin 10 artiklan perusteella direktiiviehdotuksessa tarkoitettuun ympäristövaikutusten arviointiselostukseen. BBNJ-sopimuksessa arvioinnin laajuuden määrittäminen ei koske viranomaisen lausuntovelvoite, ja arviointiselostukseen onkin lausunnon sijaan sisällytettävä kuvaus laajuuden määrittämisen tuloksista. Lisäksi toisin kuin BBNJ-sopimuksessa, direktiiviehdotuksessa ei säädetä arviointiselostusluonnoksen laatimisesta, vaan artiklaluonnokset koskevat itse arviointiselostusta.

BBNJ-sopimuksen mukaan osallistumismahdollisuudet on tarvittaessa toteutettava ympäristövaikutusten arviointia koskevan menettelyn kaikissa vaiheissa, myös kun ympäristövaikutusten arviointiselostuksen luonnos on laadittu ja ennen kuin tehdään päätös hankkeen hyväksymisestä. Direktiiviehdotuksen 11(5) artiklan mukaan kuulemisen tulokset otettaisiin sen sijaan huomioon lupamenettelyssä. Artiklaluonnoksessa ei ole eritelty, miten kuuleminen huomioitaisiin ympäristövaikutusten arvioinnissa.

BBNJ-sopimuksen mukaan seurantaa koskeva päätös on asetettava julkisesti saataville BBNJ-sopimuksella perustettavan tiedonvälitysjärjestelmän kautta niissä tilanteissa, joissa osapuoli toteaa, ettei ympäristövaikutusten arviointi ole tarpeen. Direktiiviehdotuksen 10(6) artiklan mukaan tiedonvälitysjärjestelmän kautta olisi sen sijaan julkaistava kaikki seurantapäätökset.

Täsmennyksenä suhteessa BBNJ-sopimukseen ehdotetussa BBNJ-direktiivissä selvennettäisiin jäsenvaltioiden soveltavan YVA-direktiiviä silloin, kun kansallisen lainkäytön alaisuudessa tapahtuvalla hankkeella arvioidaan olevan vaikutuksia kansallisen lainkäytön ulkopuolisille merialueille (direktiiviehdotuksen 8(7) artikla).

Direktiiviehdotuksen johdannossa viitataan tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehtyyn yleissopimukseen (nk. Århusin yleissopimus, SopS 122/2004) ja sen tavoitteisiin. Yleissopimuksen kannalta relevantteja säännöksiä sisältyisi ehdotuksen mukaan ainakin 3 luvun alaisiin artikloihin 11 ja 14. Direktiiviehdotuksen 11 artiklassa säädettäisiin yleisön tiedonsaannista ja osallistumisesta kansallisen lainkäytön ulkopuolisilla merialueilla toteutettavia hankkeita koskevaan päätöksentekomenettelyyn. Direktiiviehdotuksen 14 artiklan mukaan jäsenvaltiot varmistaisivat kansallisen oikeusjärjestelmänsä mukaisesti, että yleisöllä, jota asia koskee, on mahdollisuus pyytää 8–13 artiklassa tarkoitettujen päätösten, toimien tai laiminlyöntien uudelleentarkastelua tuomioistuimessa tai muussa itsenäisessä elimessä. Direktiivin määritelmien mukaan yleisöllä, jota asia koskee, tarkoitettaisiin myös ympäristönsuojelua edistäviä ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttäviä valtiosta riippumattomia järjestöjä. Määritelmä on Århusin yleissopimuksen mukainen.

BBNJ-sopimuksen kansallisen hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä merensuojelulakiin sisällytettiin sopimuksen täytäntöönpanon edellyttämät ympäristövaikutusten arviointia koskevat säännökset (laki merensuojelulain muuttamisesta, 220/2025).

Direktiiviehdotuksen 4 luku

Ehdotetun direktiivin neljäs luku koskee aluelähtöisiä merenhoidtoimia, kuten merensuojelualueita. BBNJ-sopimuksessa aluelähtöisiä merenhoidtoimia koskevat määräykset löytyvät sopimuksen kolmannelta osasta.

Direktiiviehdotuksen 16 artiklassa ehdotetaan EU:n sisäisiä menettelysääntöjä tilanteisiin, joissa EU-jäsenvaltiot joko yksin tai yhdessä haluaisivat tehdä BBNJ-sopimuksen alaisuuteen

perustettavalle osapuolten konferenssille esityksiä merenhoitotoimista. Ehdotuksesta tulisi toimittaa ensin luonnos komissiolle, joka tekisi alustavan arvion siitä, tulisiko ehdotus tehdä unionin vai unionin ja sen jäsenvaltioiden puolesta. Käytännössä näiden esitysten voidaan useimmissa tilanteissa ennakoida koskevan merensuojelualueiden perustamista.

Direktiiviehdotuksen 17 artiklassa toistettaisiin BBNJ-sopimuksen mukaiset sisältövaatimukset mainituille merenhoitotoimista koskeville esityksille. Ehdotetussa 18 artiklassa jäsenvaltiot puolestaan velvoitettaisiin noudattamaan BBNJ-sopimuksen alaisuuteen perustettavan osapuolten konferenssin päätöksiä ja 19 artiklassa säädettäisiin yleisön osallistumismahdollisuuksista valmisteltaessa merenhoitotoimista koskevia esityksiä linjassa tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY 6 ja 7 artiklan kanssa.

BBNJ-sopimuksen alaisuuteen perustettavan osapuolten konferenssin tulevaisuudessa tekemien päätösten sisällöstä riippuu, miten toimivallanjako unionin ja jäsenvaltioiden välillä jakautuu kunkin päätöksen osalta (ks. tältä osin esim. EU-tuomioistuimen tuomio asiassa C-626/15 ja C-659/16, EU:C:2018:925). On mahdollista, että päätöstä koskeva toimivalta kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan esimerkiksi silloin, jos päätös voi vaikuttaa unionin yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Tämänhetkisen toimivallanjaon perusteella muissa tapauksissa jäsenvaltiot voivat käyttää toimivaltaansa päätösten tekemiseen.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että direktiiviehdotuksen 19 artiklaan sisällytetty viittaus ehdotuksen 15 artiklaan vaikuttaisi virheellisesti. Viittauksen tulisi oletettavasti kohdistua ehdotuksen 16 artiklaan.

Direktiiviehdotuksen 5 luku

Ehdotetun direktiivin 5 luvussa ovat niin sanotut direktiivin loppumääräykset, jotka koskevat toimivaltaisista viranomaisista sekä direktiivin arviointia, täytäntöönpanoa ja voimaantuloa. Direktiivin kansalliselle täytäntöönpanolle ehdotetaan annettavan aikaa kuusi kuukautta.

Muuta

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että alkuperäiskansoja koskeva ilmaisutapa ei direktiiviehdotuksessa vastaa BBNJ-sopimuksessa käytettyä ja myös muussa kansainvälisessä oikeudessa vakiintunutta tapaa kirjoittaa ”Indigenous Peoples” suurin alkukirjaimin.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Direktiiviehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artikla 1 kohta (ympäristö). Oikeusperustan mukaan neuvosto ja Euroopan parlamentti käsittelevät ehdotuksen tavallisessa lainsäätämismenettelyssä. Neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä. Samaa oikeusperustaa käytettiin myös neuvoston päätöksessä (EU) 2024/1830 BBNJ-sopimuksen tekemisestä unionin puolesta.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan ehdotettu oikeusperusta vaikuttaa asianmukaiselta.

Toissijaisuusperiaatteen osalta komissio toteaa, että EU-tason toimet ovat tarpeellisia, jotta EU-toimijoilla olisi tasapuoliset toimintaedellytykset mitä tulee sekä kansallisen lainkäytön ulkopuolisilla merialueilla toteutettavia hankkeita koskevaan ympäristövaikutusten arviointiin että meren geenivaroihin ja niitä koskevaan digitaaliseen sekvenssitietoon liittyvään toimintaan.

Komissio toteaa, ettei ehdotuksen mukaisia ympäristötavoitteita olisi mahdollista saavuttaa ilman EU-tason toimia. Komissio tuo myös esiin, että aluelähtöisillä merenhoitotoimilla, kuten merensuojelualueilla, voisi olla vaikutuksia EU:n yhteiseen kalastuspolitiikkaan samoin kuin muita rajat ylittäviä vaikutuksia EU:n merialueille. Näistä syistä komission mukaan myös 4 luvun alaisista unionin sisäisiä menettelyitä koskevista kysymyksistä on tarpeen antaa EU-lainsäädäntöä. Suhteellisuusperiaatteen osalta komissio katsoo, ettei ehdotuksella ylitetä sitä, mikä on ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeen.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että suhteellisuusperiaatteen noudattamista on perusteltu puutteellisesti ehdotuksessa sitä osin, kun kyse on ehdotuksen 4 luvun mukaisista unionin sisäisiä menettelyjä koskevista säännöistä. Valtioneuvosto toteaa, että jäsenvaltioiden ja unionin välisistä käytäntösäännöistä kansainvälisten sopimusten alaisissa kokouksissa on tavanomaisesti sovittu muilla menettelyillä kuin lainsäädännön tasolla. Valtioneuvosto pitää tällaisia tavanomaisia menetelmiä riittävinä määrittelemään unionin ja jäsenvaltioiden sisäisiä menettelyitä myös BBNJ-sopimuksen alalla.

Jatkovalmistelussa tulisi varmistaa ehdotuksen 4 luvun suhteellisuusperiaatteen mukaisuus. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan 4 luvussa ehdotettuja menettelyllisiä säännöksiä ja informatiivisia viittauksia ei olisi tarpeen tuoda EU-lainsäädäntöön.

Valtioneuvosto pitää 4 luvun osalta merkityksellisenä myös sitä, miten toimivalta unionin ja jäsenmaiden välillä jakautuu luvun mukaisissa osapuolten konferenssin tulevaisuudessa tekemissä päätöksissä. Päätösten sisällöstä riippuen toimivalta näissä päätöksissä voi olla joko unionilla tai jäsenvaltioilla. EU-tuomioistuin on aiemmin arvioinut vastaavia päätöksiä koskeneita esityksiä ja niiden tekemiseen liittyvää toimivallanjakoa unionin ja jäsenvaltioiden välillä Etelämantereen merellisiä suojelualueita koskeneissa oikeustapauksissa (C-626/15 ja C-659/16, EU:C:2018:925).

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Ympäristövaikutukset

BBNJ-sopimusta neuvoteltaessa EU:n ja Suomen ensisijaisena tavoitteena oli puitteiden luominen tehokkaasti hallinnoidun merensuojelualueiden verkoston perustamiselle kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisille merialueille. Vain noin yksi prosentti tästä merialueesta on tällä hetkellä suojeltuna. Nykytilanteessa merensuojelutoimista voidaan päättää ainoastaan tietyn maantieteellisen alueen tai tietyn toiminnan osalta, esimerkiksi Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen (SopS 51/1998, nk. OSPAR-sopimus) tai Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) puitteissa. Tällöin toimet voivat koskea vain kyseisen sopimuksen soveltamisaluetta tai kyseisen järjestön toimialaa. BBNJ-sopimuksessa sovitaan menettelytavoista, joiden avulla voidaan toteuttaa suojelutoimia niin, että eri toimintojen vaikutus otetaan kokonaisvaltaisesti huomioon. Lisäksi BBNJ-sopimuksen osapuolet sitoutuvat edistämään sopimuksen tavoitteita myös sellaisissa muissa järjestöissä, joissa ovat mukana.

EU:n ja Suomen toinen prioriteetti BBNJ-sopimuksen neuvotteluissa koski ympäristövaikutusten arvioinnin edellyttämistä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla tapahtuvilta hankkeilta. BBNJ-sopimus täsmentää merkittävästi YK:n merioikeusyleissopimuksen 206 artiklaan sisältyvää arviointivelvoitetta.

Mainittuja tavoitteita koskevan oikeudellisen sääntelyn ja sen maantieteellisesti mahdollisimman laaja-alaisen täytäntöönpanon arvioidaan lisäävän merkittävästi välineitä biologisen monimuotoisuuden suojeluun kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla. Tätä voidaan pitää sopimuksen keskeisimpänä ympäristöhyötynä. Ympäristön kannalta on tärkeää myös se, että BBNJ-sopimuksella edistetään sektorit ylittävää yhteistyötä ja koordinaatiota relevanttien maailmanlaajuisten ja alueellisten järjestöjen kesken.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan ehdotettu BBNJ-direktiivi tukee osaltaan edellä esitettyjen BBNJ-sopimuksen tavoitteiden toteutumista vahvistamalla ja täsmentämällä sopimusmääräysten toimeenpanoa EU-tasolla. Ehdotettu BBNJ-direktiivi edistää näin ollen kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisten merialueiden biologisen monimuotoisuuden suojelua EU-jäsenvaltioiden toimesta.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

BBNJ-sopimuksesta aiheutuu sopimuksen voimaantulon myötä Suomelle maksuvelvoite, jonka suuruus määräytyy sen pohjalta, mitkä valtiot tulevat lopulta sopimuksen osapuoleksi. Maksuvelvoitteen määräytymistä on selostettu tarkemmin hallituksen esityksessä 9/2025 vp. Ehdotetun BBNJ-direktiivin ja sen täytäntöönpanon ei sen sijaan arvioida aiheuttavan Suomelle sopimuksesta erillisiä lisäkustannuksia.

5.3 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

BBNJ-sopimuksen kansallisen hyväksymisen yhteydessä merensuojelulailla asetettiin suomalaisille toimijoille uusia velvoitteita, kun nämä toimivat kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla. Velvoitteet pitävät sisällään ennen kaikkea ilmoitus- ja tallennusvelvollisuuksia meren geenivaroihin ja niitä koskevaan digitaaliseen sekvenssitietoon liittyen sekä huolehtimisvelvollisuuksia ympäristövaikutusten arviointiin liittyen.

Direktiiviehdotuksen toisen luvun määräykset pitkälti toistavat ja osin täsmentävät EU-jäsenvaltioiden näkökulmasta niitä BBNJ-sopimuksen mukaisia ilmoituksia ja tallentamisia koskevia velvollisuuksia, jotka liittyvät meren geenivaroihin ja geenivaroja koskevaan digitaaliseen sekvenssitietoon. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan ehdotetut määräykset eivät edellyttäisi muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Mitä tulee direktiiviehdotuksen kolmannen luvun mukaisiin määräyksiin ympäristövaikutusten arvioinneista, ehdotus ei valtioneuvoston alustavan arvion mukaan aseta sopimuksesta pidemmälle meneviä uusia velvoitteita suomalaisten toimijoiden näkökulmasta, mutta se saattaa edellyttää lainsäädäntömuutoksia viranomaisten näkökulmasta. Ehdotus ei ole kaikilta osin yhdenmukainen BBNJ-sopimuksen kanssa, ja eroavaisuudet direktiiviehdotuksen ja sopimuksen välillä edellyttävät jatkotarkastelua myös Suomen kansallisen lainsäädännön näkökulmasta. Ehdotus sisältää alustavan arvion mukaan ainakin tiettyjä sopimuksesta pidemmälle meneviä määräyksiä, jotka koskevat muutoksenhakua ympäristövaikutusten arviointia koskevassa menettelyssä. Direktiiviehdotuksen 3 luku ja etenkin sen 14 artikla saattaisi näin ollen edellyttää täsmennyksiä kansalliseen sääntelyyn, jos se tulisi hyväksytyksi esitetystä muodostaan.

Ehdotetun direktiivin 4 luvussa on määräyksiä EU-jäsenvaltioiden velvollisuuksista mitä tulee BBNJ-sopimuksen alaisuuteen perustettavan osapuolten konferenssin tekemisiin merensuojelualueita ja muita aluelähtöisiä merenhoitotoimia koskeviin päätöksiin. Saatettaessa BBNJ-sopimusta voimaan Suomessa, vastaavia säännöksiä ei pidetty tarpeellisenä sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön. Direktiiviin ehdotetuilla määräyksillä voidaan katsoa olevan

vaikutuksia viranomaistoimintaan täsmentäen jäsenvaltioiden kansallisille viranomaisille sopimuksen nojalla tulevia tehtäviä, mutta osin luoden myös uusia menettelyitä, jotka eivät suoraan seuraa BBNJ-sopimuksesta.

Koska tällaisilla viranomaisia koskevilla menettelyllisillä määräyksillä ei suoraan vaikuteta yksilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin, Suomessa ei katsottu tarpeelliseksi antaa niitä koskevia kansallisia säännöksiä BBNJ-sopimuksen hyväksymisen yhteydessä. Suomessa ei myöskään pidetty tarpeellisena lisätä merensuojelulakiin informatiivisia viittauksia viranomaisten toimintaan sovellettavista jo voimassa olevista kansallisista tai EU-tason säädöksistä. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan tällaisia menettelyllisiä säännöksiä ja informatiivisia viittauksia ei olisi tarpeen tuoda myöskään EU-lainsäädäntöön. EU-jäsenmaiden valmistautumisesta BBNJ-sopimuksen alaisuuteen perustettavan osapuolten konferenssin kokouksiin voitaisiin valtioneuvoston näkemyksen mukaan sopia muilla vakiintuneilla tavoilla, joilla EU ja jäsenvaltiot valmistautuvat myös muihin vastaaviin osapuolten konferensseihin.

Jos direktiiviehdotuksen 4 luku hyväksyttäisiin ehdotetussa muodossaan, se edellyttäisi alustavan arvion mukaan muutoksia myös kansalliseen sääntelyyn. Erityisesti yleisön osallistumisoikeuksia koskeva 19 artikla edellyttäisi alustavan arvion mukaan uuden kansallisen lainsäädännön antamista.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotuksen tavoitteet liittyvät perustuslain 20 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, sekä perustuslain 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Ehdotuksen muutoksenhakua koskevilla vaatimuksilla on liittymäpintaa oikeusturvaa koskevaan perustuslain 21 §:ään. Merkityksellisiä ovat myös tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin liittyvät artiklat Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa (SEU) (19 artikla) ja EU:n perusoikeuskirjassa (47 artikla). Ehdotuksen mukaiset yleisön osallistumista koskevat säännökset toteuttavat perustuslain 20 §:ää.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksella edistetään edellä mainittujen perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien toteutumista.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat luonnon- ja ympäristönsuojelua. Maakunnan lainsäädäntövalta rajoittuu kuitenkin itsehallintolain 2 §:n mukaisesti määriteltyyn maakunnan alueeseen eikä Ahvenanmaan maakunnalla näin ollen ole BBNJ-direktiiviä koskevaa toimivaltaa.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotuksen käsittely alkoi Euroopan neuvoston ympäristötyöryhmässä 28.5.2025 ensimmäisellä näkemysten vaihdolla. Ympäristötyöryhmä jatkaa tämän jälkeen direktiiviehdotuksen käsittelyä artiklakohtaisesti.

Euroopan parlamentti ei ole toistaiseksi aloittanut ehdotuksen käsittelyä.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

BBNJ-sopimuksen neuvotteluiden aikana on annettu seuraavat selvitykset: E 6/2016 vp, EJ 3/2018 vp, EJ 8/2020 vp, U 104/2022 vp ja UJ 42/2023 vp. Eduskunnan valiokuntien kannanottoja selvityksiin: YmVL 5/2018 vp, YmVL 50/2022 vp, SuVEK 196/2022 vp ja SuVEK 10/2024 vp.

U-kirjelmä on valmistelu ympäristöministeriössä yhteistyössä ulkoministeriön, oikeusministeriön, valtioneuvoston kanslian sekä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa. Luonnos valtioneuvoston U-kirjelmäksi on käsitelty ympäristöjaoston kirjallisessa menettelyssä 30.5.-3.6.2025 ja meripolitiikka -jaoston kirjallisessa menettelyssä 2.6.-3.6.2025.

10 Valtioneuvoston kanta

Alustavan arvion pohjalta valtioneuvosto suhtautuu osin myönteisesti komission ehdotukseen, jolla BBNJ-sopimuksen määräykset tuodaan osaksi EU-lainsäädäntöä. EU:n yhteinen BBNJ-lainsäädäntö turvaisi sopimuksen yhdenmukaisen ja tehokkaan toimeenpanon EU-jäsenvaltioiden toimesta.

Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin alustavan varauksellisesti ehdotetun direktiivin 4 luvun tarpeellisuuteen. Luvussa hahmotellut unionin sisäiset käytännön menettelyt suhteessa BBNJ-sopimuksen alaisuuteen perustettavaan osapuolten konferenssiin olisivat todennäköisesti sovittavissa myös muilla menettelyillä kuin sitovalla EU-lainsäädännöllä. Jatkovalmistelussa tulisi erityisesti selvittää ehdotetun 16 ja 17 artiklan vaikutuksia unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaetun toimivallan käyttöön.

Direktiiviehdotuksen 4 luku sisältää lisäksi luonteeltaan informatiivisen 18 artiklan, joka tuntuu valtioneuvoston alustavan arvion mukaan tarpeettomalta. Luvun 19 artiklassa ehdotettu yleisön osallistumisoikeuden turvaava menettely ei valtioneuvoston alustavan arvion mukaan vaikuta tarpeelliselta.

Valtioneuvosto voi alustavan arvion mukaan suhtautua suurelta osin myönteisesti yleisön tiedonsaantia, osallistumista ja oikeussuojakeinoja koskeviin ehdotuksiin. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin pyrkiä selvittämään erityisesti direktiiviehdotuksen 14 artiklan muutoksenhaun kohdetta ja menettelyjä, sekä valitusoikeuden laajuutta. Valtioneuvosto pyrkii jatkovalmistelussa erityisesti saamaan lisäselvennystä siihen, laajentaako ehdotettu 14 artikla muutoksenhakusääntelyä suhteessa BBNJ-sopimukseen.

Mitä tulee direktiivin ympäristövaikutusten arviointia koskeviin määräyksiin, valtioneuvosto katsoo, ettei komission ehdotus riittävästi huomioi sitä, että BBNJ-sopimuksessa ympäristövaikutusten arviointi tehdään ennen lupamenettelyä. Direktiivissä tulisi lisäksi mahdollistaa jäsenvaltioiden menettelyautonomia YVA-direktiivin 2(2) artiklan sanamuodon mukaisesti. Valtioneuvosto ei myöskään pidä välttämättömänä ehdotusta velvoitteesta, jonka mukaan kielteisten soveltamispäätösten sijaan kaikki päätökset ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisesta tulisi julkaista tiedonvälitysjärjestelmässä.

Valtioneuvosto pyrkii jatkovalmistelussa vaikuttamaan siihen, että alkuperäiskansoja koskeva ilmaisutapa muutettaisiin direktiiviehdotuksessa vastaamaan BBNJ-sopimuksessa käytettyä tapaa kirjoittaa ”Indigenous Peoples” suurin alkukirjaimin.

Valtioneuvosto pyrkii jatkovalmistelussa vaikuttamaan ehdotetun direktiivin kansalliselle täytäntöönpanolle annettavaan aikaan. Ottaen huomioon mahdolliset muutostarpeet kansalliseen lainsäädäntöön, valtioneuvosto pitää ehdotettua kuuden kuukauden täytäntöönpanoaikaa liian lyhyenä.