

Ympäristövaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi merten biologisen monimuotoisuuden suojelusta ja kestävästä käytöstä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla (BBNJ-direktiivi) (U 28/2025 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Sara Viljanen, ympäristöministeriö
- johtava tutkija Hermann Kaartokallio, Suomen ympäristökeskus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

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.

Valiokunnan lausunto YmVL 20/2025 vp

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 hyväksyttyinä, 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.

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 selventää 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 selventämään erityisesti direktiiviehdotuksen 14 artiklan muutoksenhaun kohdetta ja menettelyjä, sekä valitusoikeuden laajuutta. Valtioneuvosto pyrkii jatkovalmistelussa erityisesti saamaan lisäselvennystä siihen, laajentaako ehdotettu 14 artikla muutoksenhakusäätelyä 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 sovel-

Valiokunnan lausunto YmVL 20/2025 vp

tamispäätösten 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Direktiiviehdotuksella toimeenpannaan kansainvälinen merten biologisen monimuotoisuuden suojelusta ja kestävästä käytöstä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla tehty sopimus (BBNJ). Lisäksi direktiivillä ehdotetaan säädettäväksi sopimuksen määräysten noudattamiseksi tarvittavista EU:n sisäisistä menettelyistä. Suomen välittömässä läheisyydessä, kuten Itämerellä, ei ole sopimuksen soveltamisalaan kuuluvaa kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolista aluetta. Maantieteellisesti lähimmät soveltamisalueet ovat Pohjoisella Jäämerellä ja Koillis-Atlantilla.

Valiokunta pitää BBNJ-sopimuksen hyväksymistä tärkeänä ja kannatettavana asiana. Sopimusneuvotteluja koskevassa lausunnossaan (YmVL 50/2022 vp—U 104/2022 vp) valiokunta totesi, että sopimuksen aikaansaaminen on merkittävä askel maailman meriensuojelun kannalta ja vahvistaa YK:n kansainvälistä sääntöpohjaista järjestelmää. Sopimuksen hyväksymistä ja lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista koskevassa mietinnössään (YmVL 6/2025 vp—HE 9/2025 vp) valiokunta piti tärkeänä sopimuksen pikaista voimaantuloa ja tehokasta täytäntöönpanoa.

Valiokunta yhtyy direktiiviehdotuksen osalta valtioneuvoston kantaan. Direktiiviin ei tule sisällyttää kansainvälisen sopimuksen määräyksiä pidemmälle meneviä velvoitteita eikä poikkeuksia niihin järjestelyihin, joita yleensä noudatetaan EU:n ja jäsenvaltioiden edustautumisessa jaetun toimivallan sopimuksissa. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota saamaansa lausuntopalautteeseen, jonka mukaan direktiiviehdotuksen ja sopimuksen tekstissä on useita eroavaisuuksia ympäristövaikutusten arvioinnin vastuuviranomaisen toimintaa koskien. Suomessa vastuuviranomaisena toimii Suomen ympäristökeskus. Valiokunta katsoo, että direktiiviehdotuksen ja sopimustekstin epäjohtamukaisuuksia on tarpeen selvittää direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa ja varmistua siitä, ettei niistä johdu ennakoimattomia vaikutuksia viranomaisten toimintaan sopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla tai kansallisen lainkäyttövallan piiriin kuuluvilla alueilla.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

Valiokunnan lausunto YmVL 20/2025 vp

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 9.10.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Pinja Perholehto sd

jäsen Pauli Aalto-Setälä kok

jäsen Marko Asell sd

jäsen Noora Fagerström kok

jäsen Eveliina Heinäluoma sd

jäsen Petri Huru ps

jäsen Vesa Kallio kesk

jäsen Mai Kivelä vas

jäsen Hanna Kosonen kesk

jäsen Johan Kvarnström sd

jäsen Merja Rasinkangas ps

jäsen Sara Seppänen ps

varajäsen Janne Jukkola kok

varajäsen Marko Kilpi kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Susanna Paakkola