

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle merten biologisen monimuotoisuuden suojelusta ja kestävästä käytöstä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla tehdyn, Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen alaisen sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi merensuojelulain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle merten biologisen monimuotoisuuden suojelusta ja kestävästä käytöstä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla tehdyn, Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen alaisen sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi merensuojelulain muuttamisesta (HE 9/2025 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Sari Mäkelä, ulkoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sara Viljanen, ympäristöministeriö
- erikoistutkija Laura Kaikkonen, Suomen ympäristökeskus
- meriasiantuntija Vanessa Ryan, WWF Suomi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Luonnonvarakeskus

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- maa- ja metsätalousministeriö

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi merten biologisen monimuotoisuuden suojelusta ja kestävästä käytöstä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla New Yorkissa 19.6.2023 tehdyn, Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen alaisen sopimuksen siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi merensuojelulakia. Sopimusta sovelletaan merioikeusyleissopimuksen mukaisesti määritellyllä aavalla merel-

Valiokunnan mietintö YmVM 6/2025 vp

lä ja merenpohja-alueella, jolla tarkoitetaan kansalliseen lainkäyttövaltaan kuuluvan talousvyöhykkeen ja mannerjalustan ulkopuolelle jäävää syvänmerenpohjaa.

Sopimuksessa määrätään osapuolten konferenssin toimivallasta aluelähtöisten merenhoitotoimien, kuten merensuojelualueiden, perustamiseen sekä ympäristövaikutusten arviointimenetelmästä sopimuksen maantieteellisellä soveltamisalueella toteutettavien hankkeiden osalta. Lisäksi sopimus sisältää määräyksiä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisten alueiden meren geenivaroista ja niistä saatavien hyötyjen jakamisesta. Sopimuksen täytäntöönpanoa tuetaan kehittyvien valtioiden valmiuksien lisäämistä ja meriteknologian siirtoa koskevilla määräyksillä.

Sopimuksella perustetaan sihteeristö, jonka toimintaa koskevat järjestelyt ja toimipaikan päättää osapuolten konferenssi ensimmäisessä kokouksessaan, sekä useita konferenssia avustavia toimielimiä. Toimielimet rahoitetaan osapuolten maksuosuuksin. Sopimuksessa määrätään myös rahoitusmekanismista, jonka avulla tuetaan sopimuksen osapuolina olevia kehittyviä valtioita sopimuksen täytäntöönpanossa muun muassa rahoittamalla valmiuksien kehittämistä ja meriteknologian siirtoa. Rahoitusmekanismi muodostuu muun muassa erityisrahastosta, johon kehittyneet osapuolet suorittavat vuosittaiset maksosuudet, kunnes osapuolten konferenssi päättää toisin, ja Maailmanlaajuisesta ympäristörahastosta Global Environment Facility).

Sopimuksen voimaantulon edellytyksenä on, että sopimukseen sitoutuu 60 osapuolta. Sopimus ei ole vielä tullut kansainvälisesti voimaan. Esitykseen sisältyy lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen edellyttämiä merensuojelulain muutoksia koskeva lakiehdotus. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan, kun sopimus tulee Suomen osalta voimaan.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen alaisen sopimuksen merten biologisen monimuotoisuuden suojelusta ja kestävästä käytöstä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla, eli niin sanotun BBNJ-sopimuksen¹, siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan, sopimuksen voimaansaattamislain sekä sopimuksen hyväksymisestä johtuvat merensuojelulain muutokset. Lisäksi esitetään, että eduskunta hyväksyy tehtäväksi sopimuksen 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kirjallisen poikkeuksen, jonka mukaan sopimuksen määräysten soveltaminen ei ulotu ennen sopimuksen voimaantuloa kerättyjen tai tuotetun kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisten alueiden meren geenivarojen ja meren geenivaroja koskevan digitaalisen sekvenssitiedon käyttöön. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä muuttamattomana seuraavin huomautuksin.

BBNJ-sopimuksella saadaan aikaan menettelytavat aavan meren alueellisille merensuojelutoimille ja täsmennetään kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisella alueella toteutettavien hankkei-

¹ The Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction (BBNJ)

Valiokunnan mietintö YmVM 6/2025 vp

den osalta YK:n merioikeusyleissopimuksen asettamaa velvoitetta arvioida toiminnan mahdollisia vaikutuksia meriympäristöön. Lisäksi sopimuksella perustetaan yhteiset säännöt meren geenivarojen keräämiselle, käytölle ja hyötyjen jakamiselle sekä edistetään kehittyvien valtioiden kapasiteetin lisäämistä ja meriteknologian siirtoa.

Sopimusta sovelletaan YK:n merioikeusyleissopimuksen (SopS 49/1996 ja 50/1996) mukaisesti määritellyllä aavalla merellä ja merenpohja-alueella, jolla tarkoitetaan kansalliseen lainkäyttövaltaan kuuluvan talousvyöhykkeen ja mannerjalustan ulkopuolelle jäävää syvänmerenpohjaa. Itämerellä rantavaltioiden talousvyöhykkeet rajautuvat toisiinsa, eikä kansallisen lainkäyttövalan ulkopuolista aluetta ole. Maantieteellisesti lähinnä Suomea olevaa soveltamisaluetta on Jäämerellä ja Koillis-Atlantilla.

Valiokunta pitää BBNJ-sopimusta merkittävänä askeleena maailman meriensuojelun kannalta. Sopimus luo puitteet tehokkaasti hallinnoidun merensuojelualueiden verkoston perustamiselle kansallisen lainkäyttövalan ulkopuolisille merialueille. Sopimuksen voimaantulo on myös välttämätöntä biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen (ns. CBD-sopimus, SopS 78/1994) puitteissa sovitun maailmanlaajuisen Kunmingin—Montrealin meriensuojelutavoitteen saavuttamisen kannalta. Tavoitteen mukaan 30 prosenttia maailman meristä on tarkoitus suojella vuoteen 2030 mennessä, kun tällä hetkellä vain noin yksi prosentti kansallisen lainkäyttövalan ulkopuolisesta merialueesta on suojeltu.

Valtameret ovat sitoneet vuosikymmenten kuluessa merkittävän osan ihmisen toiminnasta peräisin olevasta hiilidioksidista, minkä seurauksena meret ovat happamoituneet. Happamoituminen vaikuttaa merkittävästi meriluontoon ja samalla merten kykyyn tuottaa ravintoa ihmisille. Teknologisen kehityksen mahdollistama taloudellinen toiminta syvänmeren alueella voi johtaa uusien kansainvälisen merialueen käyttömuotojen hyödyntämiseen, joka sääntelemättömänä muodostaa happamoitumisen ohella uhkan aavan meren ekosysteemien toiminnalle. Siksi on tulevaisuutta ajatellen tärkeää saada aikaan paitsi puitteet merensuojelualueiden verkoston perustamiselle kansallisen lainkäyttövalan ulkopuolisille alueille myös ympäristövaikutusten arvioinnin edellyttämistä näillä alueilla toimivilta hankkeilta.

Hallituksen esitykseen sisältyvät merensuojelulain muutokset asettavat sopimuksen edellyttämällä tavalla velvollisuuden tehdä kansallisen lainkäyttövalan ulkopuoliselta alueelta peräisin oleviin meren geenivaroihin ja niitä koskevaan digitaaliseen sekvenssitietoon kohdistuvaa toimintaa koskevia ilmoituksia BBNJ-sopimuksen mukaiseen tiedonvälitysjärjestelmään sekä tallentaa kerätyt meren geenivarat ja niitä koskeva digitaalinen sekvenssitieto julkisesti saatavilla oleviin arkistoihin tai tietokantoihin. Sopimuksen mukaan meren geenivaroihin ja niitä koskevaan digitaaliseen sekvenssitietoon liittyvästä toiminnasta saatujen mahdollisten rahallisten hyötyjen jakamisen tapahtuu maksuosuuksin, joita sopimuksen kehittyneet osapuolet suorittavat sopimuksella perustettavaan erityisrahastoon.

Suomen ympäristökeskus (SYKE) huolehtii lakiehdotuksen mukaan BBNJ-sopimuksen edellyttämästä ympäristövaikutusten arvioinnista johtuvista viranomaistehtävistä. SYKE on nimetty merensuojelulain mukaiseksi lupaviranomaiseksi jo voimassaolevan lainsäädännön mukaan silloin, kun on kysymys Suomen kansalaisen tai suomalaisen yhteisön toiminnasta kansallisen lainkäyttövalan ulkopuolisella alueella. Ympäristövaikutusten arviointia koskeva tehtävä on tarkoi-

Valiokunnan mietintö YmVM 6/2025 vp

tuksenmukaista sovittaa yhteen tämän olemassa olevan tehtävän kanssa. Suomalaisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista aiheutuvien lisätehtävien viranomaisvaikutukset on arvioitu lähitulevaisuudessa hyvin vähäisiksi. Sopimuksen täytäntöönpanosta SYKELLE johtuvat uudet tehtävät ja niiden edellyttämä sisäinen järjestäytyminen, kouluttautuminen ja koordinaatio voivat edellyttää lisäresursointia, jonka määrää voidaan kuitenkin arvioida vasta myöhemmässä vaiheessa, kun sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvissä kysymyksissä on edetty pidemmälle myös kansainvälisellä tasolla.

Valiokunta toteaa, että BBNJ-sopimus on hyväksytty pitkän valmisteluprosessin päätteeksi New Yorkissa 19.6.2023 ja sopimuksen on tähän mennessä allekirjoittanut 111 valtiota, mukaan lukien kaikki EU:n jäsenvaltiot sekä EU. BBNJ-sopimus tulee voimaan 120 päivän kuluttua päivästä, jona 60. valtio tallettaa sitoutumiskirjansa. EU ja sen jäsenvaltiot ovat alusta alkaen pitäneet sopimushanketta tärkeänä ja tukeneet meriympäristön suojelun kannalta mahdollisimman kunnianhimoista lopputulosta. EU ja sen jäsenvaltiot pyrkivät ratifioimaan BBNJ-sopimuksen ennen kesäkuussa 2025 järjestettävää YK:n kolmatta valtamerikonferenssia, ja tarkoituksena on, että EU ja mahdollisimman moni jäsenvaltioista tallettaa sitoutumiskirjansa samanaikaisesti. Valiokunta pitää tärkeänä sopimuksen pikaista voimaantuloa ja tehokasta täytäntöönpanoa, joten Suomen oman ratifiointiprosessin loppuun saattamisen ohella on myös hyvä pyrkiä aktiivisesti edistämään muiden maiden ratifiointiprosesseja ennen kesäkuussa 2025 Nizzassa pidettävää YK:n kolmatta valtamerikonferenssia.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ympäristövaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä HE 9/2025 vp tarkoitetun sopimuksen siltä osin kuin sopimus kuuluu Suomen toimivaltaan.

Eduskunta hyväksyy tehtäväksi hallituksen esityksessä HE 9/2025 vp tarkoitetun sopimuksen 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kirjallisen poikkeuksen.

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 9/2025 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö YmVM 6/2025 vp

Helsingissä 3.4.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Krista Mikkonen vihr
varapuheenjohtaja Pinja Perholehto sd
jäsen Pauli Aalto-Setälä kok
jäsen Marko Asell sd
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Petri Huru ps
jäsen Christoffer Ingo r
jäsen Vesa Kallio kesk
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Merja Rasinkangas ps
jäsen Tere Sammallahhti kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos