

# Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisten merialueiden biologisen monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttöä koskevan YK:n merioikeusyleissopimusta täytäntöönpaneavan sopimuksen neuvottelemisesta

Kokous

Eduskuntatunnus

E 6/2016 vp, U 104/2022 vp

## Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen alainen sopimus kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisten merialueiden biologisen monimuotoisuuden suojelusta ja kestävästä käytöstä (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, jäljempänä *BBNJ-sopimus*) allekirjoitettiin sekä EU:n että sen jäsenvaltioiden puolesta syyskuussa 2023. Kyse on näin ollen sekasopimuksesta, joka kuuluu osittain EU:n ja osittain jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Komissio antoi 12.10.2023 ehdotuksen sopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta (COM(2023) 580 final) ja tavoittelee ehdotuksen pikaista työryhmäkäsittelyä. YK:n yleiskokouksen korkean tason viikolla syyskuussa 2023 järjestetyssä *High Ambition for the High Seas* -tilaisuudessa hyväksytyssä julistuksessa mm. EU ja useat jäsenvaltiot sitoutuivat poliittisesti BBNJ-sopimuksen mahdollisimman pikaiseen ratifiointiin niin, että sopimuksen voimaantuloon tarvittavat 60 ratifiointia saavutettaisiin jo kesäkuussa 2025 Nizzassa järjestettävään YK:n valtamerikonferenssiin mennessä. Koska sopimuksen tekeminen EU:n puolesta edellyttää myös Euroopan parlamentin hyväksyntää, aikataulussa tulevat huomioitaviksi myös kesäkuussa 2024 järjestettävät EU-vaalit. Komission tavoitteena on Euroopan parlamentin hyväksyntä vielä ennen EU-vaaleja.

Ehdotusta on käsitelty neuvoston merioikeustyöryhmässä (COMAR) 18.10.2023 ja 7.–8.11.2023. Seuraava työryhmäkäsittely on 11.–12.12.2023. Eduskunnan kanta tulisi valtioneuvoston tämänhetkisen arvion mukaan olla käytettävissä ennen tammikuun työryhmäkokousta, joka alustavan tiedon mukaan järjestetään 18.1.2024.

## Suomen kanta

Suomi pitää tärkeänä EU:n pikaista sitoutumista BBNJ-sopimukseen ja sopimuksen mahdollisimman aikaista kansainvälistä voimaantuloa.

Suomi pitää perusteltuna sitä, että neuvoston päätöksen oikeusperustana olisivat SEUT 192(1) artikla ja SEUT 218(6)(a) artikla.

Suomi pitää tärkeänä, että BBNJ-sopimuksen sekasopimusluonne käy selkeästi ilmi EU:n sitoutumisen yhteydessä YK:lle toimitettavasta toimivaltajulistuksesta. Julistusta olisi hyvä täydentää määrittelemällä sisäiset järjestelyt, jotka koskevat oikeuksien käyttöä ja BBNJ-sopimuksen mukaisten unionin ja sen jäsenvaltioiden velvoitteiden täyttämistä.

Suomi pitää perusteltuna, että EU:n sitoutumisen yhteydessä suljetaan pois meren geenivarjoja ja niistä saatavien hyötyjen jakamista koskevien sopimusmääräysten takautuva soveltuminen. Tällainen BBNJ-sopimuksen mahdollistama poikkeus olisi tarkoituksenmukaista tehdä myös Suomen kansallisen sitoutumisen yhteydessä.

## Pääasiallinen sisältö

BBNJ-sopimus on kolmas YK:n merioikeusyleissopimusta (SopS 49 ja 50/1996) täytäntöönpaneva sopimus. Aikaisemmat täytäntöönpanosopimukset koskevat syvänmerenpohjan luonnonvarojen hyödyntämistä (10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen XI osan soveltamiseen liittyvä sopimus, SopS 49 ja 50/1996) ja hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa (sopimus hajallaan olevien ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskevien 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta, SopS 80–82/2003).

BBNJ-sopimusta sovelletaan kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisella merialueella eli merioikeusyleissopimuksen mukaisesti määritellyllä aavalla merellä ja merenpohja-alueella, jolla tarkoitetaan kansalliseen lainkäyttövalttaan kuuluvan talousvyöhykkeen ja mannerjalustan ulkopuolelle jäävää syvänmerenpohjaa. Itämerellä tällaista kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolista aluetta ei ole. Sopimusta ei sovelleta sota-alueisiin. Muihin valtion omistamiin tai käyttämiin alueisiin, joita käytetään ei-kaupallisiin tarkoituksiin, sopimusta sovelletaan vain geenivarjoja koskevan sääntelyn osalta, koska suuri osa meritieteellisestä tutkimuksesta tehdään valtion tutkimusaluksilla.

Sopimuksessa määrätään BBNJ-osapuolten konferenssin toimivallasta aluelähtöisten merenhoitotoimien, merensuojelualueet mukaan lukien, perustamiseen kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisille merialueille (sopimuksen III osa) sekä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla toteutettaviin hankkeisiin sovellettavasta YVA-menettelystä (IV osa). Lisäksi sopimus sisältää määräyksiä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisten merialueiden geenivarjoista ja niistä saatavien hyötyjen jakamisesta (II osa). BBNJ-sopimuksen täytäntöönpanoa tuetaan kehittyvien valtioiden valmiuksien lisäämistä ja meriteknologian siirtoa koskevilla määräyksillä (V osa).

Sopimuksella perustetaan sihteeristö, jonka toimintaa koskevat järjestelyt ja toimipaikan päättää BBNJ-osapuolten konferenssi ensimmäisessä kokouksessaan, sekä useita konferenssin apuelimiä (erityisesti VI ja VIII osa). Toimielimet rahoitetaan osapuolten maksuosuuksin. Sopimuksessa määrätään myös rahoitusmekanismista, joka auttaa BBNJ-sopimuksen osapuolina olevia kehittyviä valtioita sopimuksen täytäntöönpanossa muun muassa rahoittamalla valmiuksien kehittämistä ja meriteknologian siirtoa (VII osa). Rahoitusmekanismi muodostuu muun muassa erityisrahastosta, johon kehittyneet osapuolet suorittavat vuosittaiset maksuosuudet, kunnes osapuolten konferenssi päättää toisin, ja Maailmanlaajuisen ympäristörahaston kautta kohdennettavasta rahoituksesta.

Komission ehdotuksessa neuvoston päätökseksi hyväksyttäisiin BBNJ-sopimuksen tekeminen unionin puolesta samoin kuin päätöksen liitteinä oleva EU:n toimivaltaa koskeva julistus ja sopimuksen 70 ja 10(1) artiklan mukainen EU:n poikkeus meren geenivaroja koskevan II osan määräysten soveltamisen taannehtivista vaikutuksista. Päätösehdotuksen mukaan komissio tallettaisi unionin puolesta hyväksymiskirjan sopimuksen tallettajana toimivalle YK:n pääsihteerille.

Neuvoston oikeuspalvelu on kiinnittänyt työryhmässä huomiota siihen, että EU:n hyväksymiskirjan tallettaminen on tavallisesti annettu neuvoston puheenjohtajan nimeämän tahon tehtäväksi. Komissio on puolestaan todennut olevansa eri mieltä siitä, kenelle tehtävä kuuluu, ja huomauttanut, että jutussa C-551/21 on parhaillaan EU-tuomioistuimen ratkaistavana kysymys, joka koskee unionin ulkoisesta edustautumisesta huolehtimista kansainvälisen sopimuksen (allekirjoittamisen) yhteydessä. Komission kannasta huolimatta syyskuussa 2023 tehdyssä neuvoston päätöksessä BBNJ-sopimuksen allekirjoittamisesta EU:n puolesta päädyttiin noudattamaan allekirjoittamisen osalta aikaisempaa käytäntöä (neuvoston päätös (EU) 2023/1974), kun EU-tuomioistuimen ratkaisu jutussa C-551/21 ei vielä ollut käytettävissä. Jos EU-tuomioistuimen ratkaisu saadaan ennen EU:n sitoutumispäätöksen tekemistä, ratkaisua on tarkoituksenmukaista noudattaa soveltuvin osin.

Komission ehdotus toimivaltajulistukseksi on laadittu ilmastonmuutosta koskevan YK:n puitesopimuksen nojalla hyväksyttyä Pariisin sopimusta (SopS 75 ja 76/2016) koskevan julistuksen (12256/16 ADD 2 ja COR 1) pohjalta ja siinä viitataan unionin ympäristöpolitiikkaa koskevaan SEUT 191 ja 192(1) artiklaan. Ehdotuksessa ilmoitetaan lisäksi ilman SEUT-viittauksia unionin olevan toimivaltainen meren elollisten luonnonvarojen säilyttämisen osalta osana unionin yhteistä kalastuspolitiikkaa sekä tutkimuksen osalta ja todetaan, että "unionilla on toimivalta koko BBNJ-sopimuksen osalta". Kirjauksen tarkoituksena lienee todeta, että EU:lla on koko sopimuksen osalta joko yksinomaista tai jaettua toimivaltaa. Jäsenvaltioiden alustavissa kommentteissa on arvioitu, että komission laatimassa toimivaltajulistusluonnoksessa ei avata riittävästi sitä, missä määrin jäsenvaltioilla on toimivaltaa BBNJ-sopimuksen alaan kuuluvissa kysymyksissä. Neuvoston päätöksessä BBNJ-sopimuksen allekirjoittamisesta (neuvoston päätös (EU) 2023/1974) todettiin, että päätöstä ei saisi tulkita siten, että siinä käytetään EU:n mahdollisuutta käyttää ulkoista toimivaltaansa sopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla jaetun toimivallan aloilla siltä osin kuin EU ei ole vielä käyttänyt tällaista toimivaltaa sisäisesti. Vastaava näkemys on tuotu esiin työryhmäkeskustelussa myös EU:n sitoutumispäätöksen osalta.

Esillä on ollut myös tarve määritellä sisäiset järjestelyt, jotka koskevat oikeuksien käyttöä ja BBNJ-sopimuksen mukaisten unionin ja sen jäsenvaltioiden veloitteiden täyttämistä. Allekirjoittamispäätöksen yhteydessä neuvoston pöytäkirjaan sisällytettiin lausuma (12724/23 ADD 1), jonka mukaan tällaisissa järjestelyissä olisi otettava asianmukaisesti huomioon unionin ja sen jäsenvaltioiden oman toimivallan mukaiset oikeutetut edut, erityisesti jäsenvaltion edut silloin, kun järjestelyjen mahdolliset vaikutukset ulottuvat kansalliseen lainkäyttövaltaan kuuluville aloille, ja niissä olisi noudatettava täysimääräisesti annetun toimivallan, toimielinten välisen tasapainon ja vilpittömän yhteistyön periaatteita.

BBNJ-sopimuksen 10(1) artiklan mukaan sopimuksen määräysten soveltaminen ulottuu ennen sopimuksen voimaantuloa kerättyjen tai tuotetun kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisten merialueiden geenivarojen ja tällaisia geenivaroja koskevan digitaalisen sekvenssitietokannan käyttöön, jollei osapuoli tee sopimuksen 70 artiklan mukaista kirjallista poikkeusta allekirjoittaessaan, ratifioidessaan tai hyväksyessään sopimuksen tai liittyessään siihen.

BBNJ-sopimusta neuvoteltaessa EU ja sen jäsenvaltiot toivat kantanaan esiin, että BBNJ-sopimusta ei pitäisi soveltaa takautuvasti. Alustavana kompromissina neuvotteluosapuolten kesken esillä oli yksittäisen osapuolen mahdollisuus ilmoittaa takautuvasta soveltamisesta geenivarojen osalta niin halutessaan, mutta neuvottelujen loppuvaiheissa kyseinen sopimuskohta muuttui nykyiseen muotoonsa, joka koskee myös digitaalista sekvenssitietokantaa ja jossa takautuva soveltaminen on lähtökohtana. Komissio ehdottaakin, että EU:n sitoutumisen yhteydessä tehtäisiin sopimuksen 70 ja 10(1) artiklan mahdollistama poikkeus. Poikkeuksen tekemistä puollettiin myös lausunnoissa, joita annettiin sopimuksen allekirjoittamisesta Suomen puolesta.

### **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

Komissio ehdottaa, että neuvoston päätöksen oikeusperustana olisivat SEUT 192(1) ja 218(6)(a) artikla. Myös neuvoston päätöksissä BBNJ-sopimuksen allekirjoittamisesta samoin kuin BBNJ-sopimusta neuvotellutta hallitustenvälistä konferenssia ja sitä edeltänyttä valmistelukomiteaa koskeneiksi neuvottelumandaateiksi oli oikeusperustana SEUT 192(1) artikla yhdessä vastaavasti SEUT 218(5), 218(3) ja 218(4) artiklan kanssa (neuvoston päätös (EU) 2023/1974, 6698/18 ja neuvoston päätös (EU) 2016/455).

SEUT 192(1) artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan unionin toimista 191 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. SEUT 218(6)(a) artikla koskee menettelyä unionin ja kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen välisten sopimusten tekemiseksi. Sen mukaan neuvosto tekisi päätöksen sopimuksen tekemisestä Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

SEUT 191 artiklan mukaan unionin ympäristöpolitiikalla myötävaikutetaan seuraavien tavoitteiden saavuttamiseen: ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen, ihmisten terveyden suojelu, luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö sekä sellaisten toimien edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjuminen.

Ympäristön osalta sovelletaan unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettua toimivaltaa (SEUT 4(2)(e) artikla). EU:lla on lisäksi yksinomainen toimivalta meren elollisten luonnonvarojen säilyttämiseen osana yhteistä kalastuspolitiikkaa (SEUT 3(1)(d) artikla). Tutkimuksen alalla unionilla on toimivalta toteuttaa toimia, erityisesti määritellä ja panna täytäntöön ohjelmia ilman, että tämän toimivallan käyttäminen estää jäsenvaltioita käyttämästä omaa toimivaltaansa (SEUT 4(3) artikla).

Komissio katsoo, että painopisteeseen perustuva lähestymistapa (*centre of gravity approach*) osoittaa, että ympäristöä koskeva oikeusperusta soveltuu parhaiten BBNJ-sopimuksen tekemiseen unionin puolesta.

### **Käsittely Euroopan parlamentissa**

Neuvoston päätös sopimuksen tekemisestä edellyttää SEUT 218(6)(a) artiklan mukaan Euroopan parlamentin hyväksyntää.

## Kansallinen valmistelu

Ulkoministeriö on valmistellut asiaa yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa. U-jatkokirjettä on käsitelty ulkosuhdejaoston, ympäristöjaoston ja meripolitiikkajaoston kirjallisessa menettelyssä 29.11.–1.12.2023.

## Eduskuntakäsittely

Eduskunnalle annettiin selvitys ehdotuksesta YK:n yleiskokouksen BBNJ-sopimusluonnoksen elementtien laatimista varten perustamaa valmistelukomiteaa koskevaksi neuvottelumandaatiksi 15.2.2016 päivätyllä E-kirjeellä E 6/2016 vp. Sen lisäksi ehdotuksesta hallitustenvälistä konferenssia koskevaksi neuvottelumandaatiksi on annettu selvitys 16.2.2018 päivätyllä E-jatkokirjeellä EJ 3/2018 vp. Sopimusneuvotteluista on annettu selvitys 20.5.2020 päivätyllä E-jatkokirjeellä EJ 8/2020 vp ja 26.1.2023 päivätyllä U-kirjelmällä U 104/2022 vp.

Ympäristövaliokunta yhtyi E-kirjeessä E 6/2016 vp esitettyyn valtioneuvoston kantaan ja antoi E-jatkokirjeen EJ 3/2018 vp johdosta lausunnon YmVL 5/2018 vp. Ympäristövaliokunta päätti, että E-jatkokirjeen EJ 8/2020 vp johdosta ei ryhdytä toimenpiteisiin. Ulkoasiainvaliokunta hyväksyi kannanoton, jossa valiokunta yhtyi E-jatkokirjeessä EJ 8/2020 vp esitettyyn valtioneuvoston kantaan. Valiokunta piti tärkeänä EU:n vahvaa roolia sopimusneuvotteluiden edistämisessä ja totesi, että sopimuksen aikaansaaminen olisi merkittävä askel mertensuojelun kannalta sekä vahvistaisi YK:ta ja kansainvälistä sääntöpohjaista järjestelmää. Liikenne- ja viestintävaliokunta päätti, että E-jatkokirjeen EJ 8/2020 vp johdosta ei ryhdytä toimenpiteisiin. Suuri valiokunta yhtyi ympäristövaliokunnan lausunnon mukaisesti U-kirjelmässä U 104/2022 vp esitettyyn valtioneuvoston kantaan.

## Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Sopimus sisältää sekä EU:n yksinomaiseen toimivaltaan että EU:n ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Allekirjoittamispäätöksessä todettiin, että päätöstä ei saisi tulkita siten, että siinä käytetään EU:n mahdollisuutta käyttää ulkoista toimivaltaansa sopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla jaetun toimivallan aloilla siltä osin kuin EU ei ole vielä käyttänyt tällaista toimivaltaa sisäisesti. Vastaava näkemys on tuotu esiin työryhmäkeskustelussa myös EU:n sitoutumispäätöksen osalta.

Komissio on arvioinut alustavasti, että olisi tarkoituksenmukaista laatia EU-tason täytäntöönpanolainsäädäntöä mutta että sitä koskevat ehdotukset voitaisiin tehdä vasta kevään EU-vaalien jälkeen muodostetun komission kollegion toimesta. Sopimuksen laaja-alaisuuden ja EU-lainsäädännön muuttuvan sisällön vuoksi ei ole helppoa laatia yksityiskohtaista selvitystä toimivallanjaosta ja sopimukseen sitoutumisen vaikutuksista kansalliseen lainsäädäntöön. Kansallisen hyväksymismenettelyn aikana on arvioitava, mikä vaikutus jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvilla määräyksillä on kansalliseen lainsäädäntöön.

BBNJ-sopimusta sovellettaisiin sellaisella merialueella, joka ei kuulu kansalliseen lainkäyttövaltaan, eli YK:n merioikeusyleissopimuksen mukaisella aavalla merellä ja merenpohja-alueella. Sopimuksen määräysten suhdetta Ahvenanmaan toimivaltaan arvioidaan vielä kansallisen sitoutumisen yhteydessä.

## Taloudelliset vaikutukset

BBNJ-sopimuksesta seuraa osapuolille maksuvelvoitteita. Kaikki osapuolet osallistuvat sopimuksella perustettavien toimielinten kustannusten kattamiseen (jäljempänä *BBNJ-budjetti*). Tämä koskee niin EU:ta kuin sopimukseen kansallisten menettelyjensä mukaisesti aikanaan sitoutuvia jäsenvaltioitakin BBNJ-sopimuksen osapuolina. EU:lle koituvien kustannusten tulee mahtua EU:n rahoituskehyksiin ja ne tulee hoitaa kokonaisuudessaan uudelleenkohdentamalla varoja EU-budjetin sisällä. Jäsenvaltioiden osalta maksuvelvoitteet kuulunevat Pariisin sopimuksen tavoin jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan (HE 200/2016 vp, s. 31).

Ensimmäinen BBNJ-budjetti hyväksytään ensimmäisessä BBNJ-osapuolten konferenssissa, joka päättää myös maksuosuustaulukosta. YK:n piirissä neuvotelluissa sopimuksissa otetaan tavallisesti lähtökohdaksi valtioiden maksukykyyn perustuva YK:n maksuosuustaulukko. Tämän lisäksi tulisi huomioitavaksi se, mitkä valtiot ovat sitoutuneet kyseiseen sopimukseen samoin kuin EU:n osallistuminen. Ensimmäinen BBNJ-osapuolten konferenssi järjestetään viimeistään vuoden kuluttua sopimuksen kansainvälisestä voimaantulosta, joka edellyttää 60 ratifiointia ja tapahtunee aikaisintaan vuonna 2025. EU:n tai sen jäsenvaltioiden maksuosuudet BBNJ-budjetista eivät olekaan vielä tässä vaiheessa täsmällisesti arvioitavissa.

BBNJ-budjetin lisäksi kehittyneillä osapuolilla on maksuvelvoite myös ns. erityisrahaston osalta. Siihen suoritettava maksuosuus on 50 % kyseisen osapuolen BBNJ-budjettiosuudesta, kunnes osapuolikokous päättää toisin kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisten merialueiden geenivaroista saatavien hyötyjen perusteella.

## Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Eduskunnalle annetaan erikseen hallituksen esitys BBNJ-sopimukseen sitoutumiseksi siltä osin, kuin se kuuluu kansalliseen toimivaltaan. Tässä yhteydessä selostetaan BBNJ-sopimuksen määräysten suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön samoin kuin Suomelle BBNJ-osapuolena koituvia taloudellisia vaikutuksia.

## Asiakirjat

COM(2023) 580 final

## Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

UM, Sari Mäkelä, [sari.makela@gov.fi](mailto:sari.makela@gov.fi), 0295 351 446  
YM, Sara Viljanen, [sara.viljanen@gov.fi](mailto:sara.viljanen@gov.fi), 0295 250 315

## VAHVA-tunnus

EU/915/2022

**Liitteet** -

**Viite** -