

Asia

Aloite uudesta laaja-alaisesta kansainvälisestä ympäristöalan sopimuksesta (Global Pact for the Environment)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Ranskan aloite uudesta laaja-alaisesta ympäristöalan sopimuksesta (Global Pact for the Environment, jäljempänä *GPE*) on johtanut YK:n alaiseen prosessiin, jossa pyritään vahvistamaan kansainvälistä ympäristöoikeutta. Prosessi on edennyt sisältökeskusteluihin. YK:n yleiskokouksen päätöslauselmalla 72/277 ("Towards a Global Pact for the Environment") perustettu avoin työryhmä kävi ensimmäisen keskustelunsa kansainvälisen ympäristöoikeuden mahdollisista aukoista 14.-18.1.2019. Työryhmä kokoontuu kevään 2019 aikana vielä kaksi kertaa, jonka jälkeen on tarkoitus antaa työryhmän suositukset YK:n yleiskokoukselle kesäkuun 2019 loppuun mennessä.

Avoimen työryhmän seuraava kokous on 18.-20.3.2019. EU:n kanta kokoukseen valmistellaan EU:n neuvoston kansainvälisten ympäristöasioiden työryhmän (WPIEI/Global) kokouksessa 28.2.

Suomen kanta

Suomi tukee YK:n päätöslauselmassa 72/277 käynnistettyä prosessia, ml. tavoitetta saada aikaan avoimen työryhmän suositukset YK:n yleiskokoukselle kansainvälisen ympäristöoikeuden täytäntöönpanon vahvistamiseksi. Prosessin tavoitteet vastaavat hyvin Suomen painopisteitä, joilla pyritään yhtenäiseen ja vahvaan kansainväliseen ympäristöhallintoon ja -oikeuteen. YK:n ympäristöohjelman vahvistaminen sekä kestävä kehityksen Agenda 2030 toimeenpanon vauhdittaminen ympäristöulottuvuuden osalta kuuluvat Suomen näkemyksen mukaan prosessin mahdolliseen lisäarvoon.

Suomi on sitoutunut vuonna 1992 Rio de Janeirossa pidetyssä YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa hyväksyttyyn julistukseen sisältyviin ympäristöoikeuden periaatteisiin ja tukee näiden periaatteiden vahvistamista. Suomi tukee myös muita toimenpiteitä, joilla edistetään kansainvälisten ympäristösopimusten tehokasta täytäntöönpanoa ja kansainvälisen ympäristöhallinnon vahvistamista.

Mikäli työryhmän suosituksiin kuuluu uuden kansainvälisen sopimuksen tai muun välineen neuvottelemineen, Suomi suhtautuu neuvottelujen tässä vaiheessa avoimesti

välineen oikeudelliseen luonteeseen. Suomen näkemyksen mukaan mahdollisen välineen tarkoituksenmukaisin muoto on arvioitava välineen suunnitellun sisällön, todennäköisten vaikutusten, ja poliittisen tuen valossa.

Suomen arvion mukaan Ranskan aloitteen mukaisella laaja-alaisella sopimuksella ei tässä vaiheessa ole kuitenkaan tarvittavaa tukea. Tulevana EU-puheenjohtajanaan Suomen tulisi myös edistää ratkaisuja, joilla on sekä laaja kansainvälinen että EU-jäsenvaltioiden selvän enemmistön tuki.

Pääasiallinen sisältö

Ranskan aloite uudesta laaja-alaisesta ympäristöalan sopimuksesta esiteltiin YK:ssa presidentti Macron isännöimässä korkean tason tapahtumassa 19.9.2017. Aloitteella halutaan luoda kansainvälisen ympäristöoikeuden kehikko, joka kokoaisi ympäristöoikeuden ja kestävä kehityksen periaatteet yhteen, oikeudellisesti sitovaan sopimukseen. Keskusteluissa on esiintynyt vakiintuneita, vuonna 1992 Rio de Janeirossa pidetyssä YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa hyväksyttyyn julistukseen sisältyviä periaatteita, kuten ympäristövahinkojen ennaltaehkäisy-, varovaisuus- ja aiheuttamisperiaate sekä yhteiset mutta eriytetyt vastuut (common but differentiated responsibilities, CBDR). Myös uudempien ympäristöä koskevien periaatteiden ja oikeuksien vahvistamista on ehdotettu, esimerkiksi oikeus terveelliseen ympäristöön sekä nk. ympäristödemokratiaan sisältyvät tiedonsaanti-, osallistumis- ja muutoksenhakuoikeudet.

Aloitteella on tarkoitus vastata muun muassa kansainvälisen ympäristöhallinnon pirstaloitumiseen, joka on pitkäaikainen tunnistettu ongelma. Yleisellä tasolla aloitteen tavoitteet ovat linjassa Suomen yhtenäiseen ja vahvaan kansainväliseen ympäristöhallintoon ja -oikeuteen pyrkivien kansainvälisten ympäristöpoliittisten tavoitteiden kanssa. Toistaiseksi on kuitenkin epäselvää, saavutettaisiinko GPE:n kaltaisella laaja-alaisella sopimuksella nykyistä korkeampi ympäristöpoliittinen kunnianhimon taso ja mikä olisi sopimuksen soveltamisala sekä suhde jo olemassa oleviin kansainvälisiin ympäristösopimuksiin.

Suomi oli mukana Ranskan kokoamassa epävirallisessa ystäväryhmässä (Group of Friends), joka laati luonnoksen päätöslauselmaksi YK:n yleiskokoukselle hallitustenvälisen neuvottelutyöryhmän perustamiseksi uuden oikeudellisen välineen neuvottelemiseksi.

Päätöslauselman lopullisesta muodosta neuvoteltiin YK:n yleiskokouksen täysistunnossa alkuvuonna 2018. Lopulta selvin äänin (143 puolesta, 6 vastaan, 6 pidättäytyi) hyväksytyssä päätöslauselmassa 72/277 (10.5.2018) päädyttiin kuitenkin YK-kontekstissa tavanomaiseen kaksivaiheiseen prosessiin, jossa ennen siirtymistä varsinaisiin neuvotteluihin analysoidaan käsillä oleva ongelma ja mahdolliset ratkaisut siihen. YK:n pääsihteeriltä pyydettiin taustaraportti pohjustamaan avoimessa työryhmässä käytäviä keskusteluja. Raportissa, joka julkaistiin joulukuussa 2018, tarkastellaan aukkoja kansainvälisen ympäristöoikeuden periaatteissa, sektorikohtaisissa sopimusjärjestelmissä, ympäristöön liittyvissä välineissä (esim. kauppaoikeus), kansainvälisen ympäristöoikeuden hallinnossa ja kansainvälisen ympäristöoikeuden täytäntöönpanossa.

Avoimella työryhmällä ei ole valtuutusta neuvotella oikeudellista välinettä, vaan työryhmä antaa suosituksia jatkotoimenpiteistä YK:n yleiskokoukselle. Työryhmä päätti järjestäytymiskokouksessaan syyskuussa 2018 kolmen kokouksen järjestämisestä

alkuvuonna 2019. Työryhmän ensimmäinen kokous pidettiin 14.-18.1.2019 Nairobissa. Toinen kokous on 18.-20.3.2019 ja kolmas kokous on toukokuun lopussa. Työryhmä antaa suosituksensa jatkotoimenpiteistä, ml. mahdollisen hallitustenvälisen konferenssin koollekutsumisesta, kesäkuun 2019 loppuun mennessä. Suositusten perusteella YK:n yleiskokous neuvottelee ja hyväksyy mahdollisen päätöslauselman.

EU:lle tärkeää on tunnistaa ympäristöoikeuden aukkoja, joihin työryhmä voisi vaikuttaa, ja saada aikaan selkeät työryhmän suositukset jatkotoimenpiteistä. EU ei toistaiseksi ole kyennyt muodostamaan kantaa moneen sisältökysymykseen, eikä prosessin toivottuun lopputulokseen, koska jäsenvaltioiden kannat eivät tässä suhteessa ole yhtenäiset. Muutama jäsenvaltio tukisi oikeudellisesti sitovan sopimuksen neuvottelemista, mutta eräät jäsenvaltiot vastustavat oikeudellisesti sitovaa lopputulosta. Suurin osa jäsenvaltioista ei ole esittänyt selkeää kantaa kysymykseen mahdollisen välineen oikeudellisesta muodosta.

Työryhmän kokouksen perusteella on ilmeistä, että GPE:lle oikeudellisesti sitovana sopimuksena ei löydy laajaa tukea. Eniten yhteisymmärrystä vaikuttaisi löytyvän käytännönläheisistä keinoista vahvistaa kansainvälisen ympäristöhallinnon tehokkuutta, sekä olemassa olevan kansainvälisen ympäristöoikeuden täytäntöönpanoa. Työryhmän mahdolliset suositukset voisivat liittyä yhteistyön vahvistamiseen sopimussihteeristöjen välillä ja synergioiden parempaan hyödyntämiseen sekä YK:n ympäristöohjelman vahvistamiseen. Ympäristöoikeuden täytäntöönpanon tehokkuutta voisi edistää suositamalla parhaiden käytäntöjen jakamista, sidosryhmien tiiviimpää osallistumista täytäntöönpanotyöhön, ja täytäntöönpanokeinojen (ml. rahoitus) saatavuuden parantamista. Kytkemällä ympäristöoikeuden täytäntöönpano vahvemmin kestävä kehityksen alalla tehtävään työhön on samalla mahdollista vauhdittaa kestävä kehityksen Agenda 2030 toimeenpanoa ympäristöulottuvuuden osalta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kansallinen valmistelu

Asia on valmisteltu UM:n ja YM:n kesken.

(EU23) Ympäristöjaoston kirjallinen menettely (laaja kokoonpano) 7.-11.2.2019.

Eduskuntakäsittely

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Avoimen työryhmän suosituksilla ei ole suoria vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön, tai Ahvenanmaan toimivaltaan. Prosessin lopputuloksen vaikutuksia on mahdollista arvioida tarkemmin vasta siinä vaiheessa, kun mahdollisen YK:n yleiskokouksen päätöslauselman sisältö on tiedossa. Ympäristöpolitiikka kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Avoimen työryhmän suosituksilla ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Ympäristöministeriö/Charlotta von Troil, p. 0295 250 364
Ympäristöministeriö/Marjaana Kokkonen, p. 0295 250 025
Ulkoministeriö/Maria Forslund, p. 0295 351 702
Ulkoministeriö/Johanna Lahti, p. 0295 351 709

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
