

## Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa

Itämeren seitsemän rantavaltion vuonna 1974 allekirjoittama Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus eli Helsingin sopimus tuli voimaan vuonna 1980. Sopimus on sisällöltään ja alaltaan laaja kansainvälinen ympäristösopimus, jossa säädellään kattavasti erilaisista toimista, joilla Itämeren meriympäristön pilaantumista voidaan estää. Komission (HELCOM) pysyvä kansainvälinen sihteeristö sijaitsee Helsingissä. Sopimusta uudistettiin 1990-luvun alussa ja kaikki yhdeksän rantavaltiota ja EU:n komissio allekirjoittivat uuden sopimuksen vuonna 1992. Uudistettu Helsingin sopimus tuli voimaan 17.1.2000.

Puolan tarkastusvirasto teki vuonna 1999 aloitteen Helsingin sopimuksen toimeenpanoa koskevien rinnakkaisten tarkastusten käynnistämisestä. Tämä valtiontalouden tarkastusvirastossa suoritettu tarkastus on osa kansainvälistä rinnakkaistarkastusta, jossa ovat mukana kaikki sopimuksen allekirjoittajamaat Saksaa lukuun ottamatta. Tarkastuksen kohteeksi valittiin Helsingin sopimuksen toteuttaminen maalta tulevan kuormituksen alueella. Pääpaino asetettiin sopimuksen ja sen suositusten toteuttamiseen maataloudessa sekä yhdyskuntien ja teollisuuden vesistö päästöjen alueella. Suomen osuuteen sisällytettiin myös kalakasvatus, koska sillä on suuri paikallinen merkitys Saaristomerellä.

Tarkastuksen pääkysymyksenä selvitettiin Helsingin sopimuksen ja sen suositusten merkitystä vesiensuojelun ohjausvälineenä. Tässä yhteydessä tarkasteltiin Helsingin sopimuksen ja sen suositusten suhdetta muihin ohjausvälineisiin, arvioitiin suositusten painoarvoa sitovuuden näkökulmasta ja verrattiin suositusten statusta vesiensuojelua koskeviin kansallisiin normeihin ja ohjelmiin.

Tarkastuksessa selvitettiin myös Helsingin sopimuksen alueellisia vaikutuksia ja arvioitiin sopimuksen toteutusta alueellisen ympäristökeskuksen näkökulmasta. Lounais-

Suomi muodosti keskeisen kohteen, sillä alueella sijaitsee kolme Suomen neljästä ns. hot spot –kohteesta.

Tarkastuksen yhteydessä kartoitettiin, miten kansallinen lainsäädäntö on huomionnut Helsingin sopimuksen määräykset, millaisia menettelyjä on käytössä sopimusmääräysten toteutuksen seurannassa ja valvonnassa, millaisia taloudellisia ohjauskeinoja on käytettävissä Itämeren suojeluun ja miten kuormitus on kehittynyt tarkastukseen valituilla alueilla. Lisäksi arvioitiin Itämeren suojelun ja Helsingin sopimuksen painoarvoa ja merkitystä toimintaohjelmissa. Lopuksi tarkasteltiin alueellisen ympäristökeskuksen vesioikeudellisten lupien käytännön valvontaa ja toimivuutta kolmen rannikolla sijaitsevan ympäristökeskuksen näkökulmasta.

Tarkastuksessa havaittiin, että perustyö Helsingin sopimuksen voimaansaattamiseksi on Suomessa suoritettu ja saatu valmiiksi.

Kaikkia Helsingin sopimuksen sisältämiä tavoitteita ei ole sisällytetty Suomen lainsäädäntöön ja pääasiassa sopimuksen toteuttaminen maalta peräisin olevan kuormituksen alueella on tapahtunut Helsingin sopimuksen suositusten perusteella. Joidenkin suositusten mukaisia ohjeita ja raja-arvoja on esim. valtioneuvoston päätöksissä, vaikkakaan säätämistä ei ole perusteltu Helsingin komission eli HELCOMin suosituksilla. Eräillä alueilla taas HELCOMin suosituksia pidetään minimistandardeina ja omat kansalliset ohjelmat ovat vaativampia. Esimerkiksi maatalouden ympäristöohjelman toimenpiteet ovat sisällöllisesti vaativampia kuin HELCOMin ohjeet maatalouden vesistö päästöjen vähentämiseksi.

Tarkastuksen päähavainto on, että suurin osa HELCOMin suositusten sisältämisestä vaatimuksista on Suomessa toteutettu. Kuitenkin suositusten käytännön toteutus vaihtelee eri toimialojen kesken. Toimialojen sisälläkin ilmenee vaihtelua.

Ympäristölupamenettelyssä on HELCOMin suosituksia käytetty tapauskohtaisesti ja käytäntö eri ympäristökeskuksissa vaihtelee. Alueelliset ympäristökeskukset priorisoivat kansallisia säädöksiä ja ohjelmia vesiensuojelun lupa- ja valvontamenettelyssä.

Helsingin sopimus ja sopimuksen liitteet ovat sitovuu-  
deltaan verrattavissa lainsäädäntöön ja ne velvoittavat mm.  
viranomaisia ja tuomioistuimia. Sopimuksen perusteella  
annetut suositukset eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti si-  
tovia. Suosituksia on vain harvoin pantu täytäntöön lain-  
säädännöllä, jolloin niiden merkitys esim. lupahallinnossa  
on lähinnä ohjeellinen. Lisäksi suositusten suuri lukumäärä,  
sisällön monimutkaisuus ja teknisyys on vaikeuttanut nii-  
den soveltamista käytännössä.

Tarkastusvirasto on katsonut, että Helsingin sopimus ja  
sen suositukset ovat jääneet toissijaisiksi ja ne ovat erään-  
laisen lisäohjausohjausvälineen asemassa maalta peräisin  
olevan kuormituksen sääntelyssä. Sopimuksen rooli on  
luonnollisesti vähäisempi alueilla, joilla on vahva kansalli-  
nen säädöspohja. Toisaalta on myös lukuisia suosituksia,  
joista ei ole tarkempaa kansallista ohjeistusta.

Kansallista säädöspohjaa ja ohjeistusta pidetään alu-  
eellisissa ympäristökeskuksissa ympäristöohjauksen tär-  
keimpänä perustana. Myös HELCOMin suositusten käy-  
tännön toteuttamisessa pidetään kansallista ohjeistusta ympä-  
ristökeskuksissa tarpeellisena.

Helsingin sopimuksen toteuttamisen ja seurannan pää-  
vastuu sekä koordinointi kuuluu Suomessa ympäristömi-  
nisteriölle. Sopimuksen toteutus liittyy kuitenkin useiden  
hallinnon eri sektoreiden ja monien toimijatahojen toimin-  
taan. Alueellisilla ympäristökeskuksilla on suositusten  
käytännön soveltamisessa keskeinen rooli ympäristönsuo-  
jelulainsäädännön mukaisen ympäristölupa- ja lausunto-  
nettelyn yhteydessä. Toimijatahojen laajuus ja moninaisuus  
asettaa omat vaatimuksensa ympäristöministeriön koor-  
dinointi- ja yhteydenpitotehtävälle.

Tarkastusvirasto on katsonut, että Helsingin sopimuksen  
ja suositusten käytäntöön soveltamista olisi mahdollista te-  
hostaa. Ympäristöministeriö hoitaa kansainvälisen rapor-  
tointivelvoitteen HELCOMin suuntaan asianmukaisesti,  
mutta kotimaisessa ohjauksessa alueellisiin ympäristökes-  
kuksiin havaittiin puutteita. Tältä osin on syytä kiinnittää  
huomiota myös siihen, että muillakin kuin vain rannikon  
ympäristökeskuksilla on tehtäviä suositusten toteuttamises-  
sa. Lähes koko Suomi kuuluu Helsingin sopimuksessa mää-  
riteltyyn valuma-alueeseen.

Nykyisten suositusten toteuttamisen edistämiseksi tarkastusvirasto on ehdottanut, että ympäristöhallinnossa tulisi kartoittaa ne ongelma-alueet, joilla suositusten toteuttamisessa on eniten puutteita ja tarpeen mukaan valmistella kotimaista ohjeistusta suositusten toteuttamisen tehostamiseksi ja lupavalmistelussa huomioitavaksi. Tarkastusviraston mukaan tavoitteena tulee olla yhdenmukaiset soveltamiskäytännöt alueellisissa ympäristökeskuksissa.