

VERKSTÄLLIGHETEN I FINLAND AV KONVENTIONEN OM SKYDD AV ÖSTERSJÖN

Den av sju kuststater vid Östersjön år 1974 undertecknade Konventionen om skydd av Östersjöområdet marina, miljö dvs. Helsingforskonventionen, trädde i kraft år 1980. Konventionen är till sitt innehåll och tema en omfattande internationell miljökonvention i vilken uttömmande bestäms om olika åtgärder, med vilka förorening av Östersjöns marina miljö kan förhindras. Kommissionens (HELCOM) permanenta internationella sekretariat är förlagt till Helsingfors. Konventionen förnyades i början av 1990-talet och samtliga nio kuststater och EU-kommissionen undertecknade en ny konvention år 1992. Den förnyade Helsingforskonventionen trädde i kraft 17.1.2000.

Revisionsverket i Polen ställde år 1999 ett initiativ till genomförande av parallella revisioner gällande verkställigheten av Helsingforskonventionen. Föreliggande vid statens revisionsverk utförda revision utgör en del av en internationell parallell revision, i vilken deltar alla länder som undertecknat konventionen, med undantag för Tyskland. Som föremål för revisionen valdes verkställigheten av Helsingforskonventionen med hänsyn till belastning som härrör från land. Huvudvikten lades vid hur konventionen och till den hörande rekommendationer har förverkligats inom lantbruket, samt i fråga om utsläppen i vattendragen, från samhällen och industri. I Finlands andel inkluderades även fiskodlingen, emedan den är av stor lokal betydelse i Skärgårdshavet.

Som främsta spörsmål vid revisionen klarades Helsingforskonventionen och dess rekommendationers betydelse som styrningsmedel för vattenskyddet. I detta sammanhang granskades Helsingforskonventionens och dess rekommendationers förhållande till andra styrningsmedel, utvärderades rekommendationernas egenvikt med avseende på hur bindande de är till sin karaktär, och jämfördes rekommendationernas status med nationella program och normer gällande vattenskyddet.

Vid revisionen utreddes även Helsingforskonventionens regionala inverknings och utvärderades verkställigheten av konventionen från en regional miljöcentrals synpunkt. Sydvästra Finland bildade ett väsentligt område, för i denna region befinner sig tre av Finlands fyra s.k. hot spot -objekt.

I samband med revisionen kartlades hur den nationella lagstiftningen har beaktat bestämmelserna i Helsingforskonventionen, hurdana förfaringsätt som används vid uppföljningen och övervakningen av förverkligandet av avtalsbestämmelserna, hurdana ekonomiska styrningsmedel som står till buds för skyddandet av Östersjön och hur belastningen har utvecklats på de områden som utvalts för granskningen. Vidare utvärderades vilken betydelse skyddet av Östersjön och Helsingforskonventionen fått i handlingsprogrammen. Slutligen granskades den praktiska övervakningen av och

funktionaliteten för vattenrättsliga tillstånd som beviljats av tre regionala miljöcentraler vid kusten.

Vid revisionen noterades att det grundläggande arbetet för försättande av Helsingforskonventionen i kraft har utförts och fullgjorts i Finland.

Alla i Helsingforskonventionen ingående målsättningar har inte inkluderats i den finländska lagstiftningen, och i huvudsak har förverkligandet av konventionen vad avser belastning som härrör från land skett på basis av rekommendationerna i Helsingforskonventionen. Vissa instruktioner och gränsvärden enligt rekommendationerna ingår t.ex. i statsrådets beslut, även om regleringen inte har motiverats med Helsingforskommissionens dvs. HELCOM:s rekommendationer. På vissa sektorer betraktas åter HELCOM:s rekommendationer som minimistandarder, och de egna nationella programmen är mera krävande. T.ex. åtgärderna i miljöprogrammet för lantbruket är till sitt innehåll mera krävande än HELCOM:s rekommendationer för minskande av utsläppen från lantbruket i vattendragen.

Den viktigaste observationen vid revisionen är att största delen av de krav som ingår i HELCOM:s rekommendationer har uppfyllts i Finland. Emellertid varierar förverkligandet i praktiken av rekommendationerna mellan olika branscher. Också inom branscherna förekommer variationer.

I förfarandet med miljö tillstånd har HELCOM:s rekommendationer tillämpats från fall till fall, och praxis vid olika miljöcentraler varierar. De regionala miljöcentralerna prioriterar nationella bestämmelser och program i tillstånds- och övervakningsförfarandet inom vattenskyddet.

Helsingforskonventionen och bilagorna till konventionen kan till sin bindande karaktär jämföras med lagstiftning och de förpliktar bl.a. myndigheter och domstolar. De rekommendationer som utfärdats med stöd av konventionen är emellertid inte juridiskt bindande. Rekommendationerna har endast sällan effektuerats med lagstiftning, varvid deras betydelse t.ex. inom tillståndsförvaltningen är närmast riktgivande. Därtill har rekommendationernas stora antal och det komplicerade och tekniskt präglade innehållet försvårat deras tillämpning i praktiken.

Revisionsverket har ansett att Helsingforskonventionen och dess rekommendationer har förblivit sekundära och har ställningen av ett slags extra styrningsmedel i regleringen av den belastning som härrör från land. Konventionens roll är givetvis mindre på områden där en stark nationell stadgegrund existerar. Å andra sidan finns också talrika rekommendationer, om vilka närmare nationella instruktioner inte finns.

Den nationella stadgegrunden och de nationella instruktionerna betraktas vid de regionala miljöcentralerna som den viktigaste grunden för miljöstyrningen. Miljöcentralerna anser att nationella instruktioner behövs också vid det praktiska förverkligandet av HELCOM:s rekommendationer.

Det huvudsakliga ansvaret för verkställigheten och uppföljningen samt koordineringen av Helsingforskonventionen ankommer i Finland på miljöministeriet. Förverkligandet av konventionen anknyter emellertid till verksamheten på många olika sektorer av förvaltningen och inbegriper många aktörer. De regionala miljöcentralerna spelar en central roll för tillämpningen av rekommendationerna i praktiken i samband med att de beviljar miljötillstånd och ger utlåtanden enligt miljölagstiftningen. Aktörernas divergens och mångfald ställer sina egna krav på miljöministeriets uppgift att koordinera och sköta kontakterna.

Revisionsverket har ansett att det vore möjligt att effektivera den praktiska tillämpningen av Helsingforskonventionen och rekommendationerna. Miljöministeriet sköter sin internationella skyldighet att rapportera till HELCOM som sig bör, men i den inhemska styrning som riktar sig till miljöcentralen observerades brister. Till denna del är det skäl att fästa uppmärksamhet också vid att även andra miljöcentraler än de som ligger vid kusten har uppgifter i förverkligandet av rekommendationerna. Så gott som hela Finland hör till det i Helsingforskonventionen definierade avrinningsområdet.

I syfte att främja verkställigheten av de nuvarande rekommendationerna har revisionsverket föreslagit, att miljöförvaltningen borde kartlägga de problemområden där det förekommer mest brister i förverkligandet av rekommendationerna, och vid behov bereda nationella instruktioner i syfte att effektivera rekommendationernas förverkligande och till att beaktas i beredningen vid tillståndsbeviljandet. Enligt revisionsverkets åsikt bör målet vara en enhetlig praxis för tillämpningen vid de regionala miljöcentralerna.