

Maailman säädelyin meri haasteiden edessä

Saara Ilvessalo
Toiminnanjohtaja
Baltic Area Legal Studies BALEX



Monin tavoin ainutlaatuisen Itämeren katsotaan olevan maailman säädelyin merialue. Mereen vaikuttaa jopa kuusi eri sääntelyn kerrosta samaan aikaan, ja sääntelyn paljouden lisäksi Itämeren hyvinvointia käsittelee huomattava määrä kansainvälisiä elimiä ja organisaatioita. Miksi Itämeren rehevöitymistä ja roskaantumista ei ole sitten pystytty jo pysäyttämään ja meren hyvää tilaa saavuttamaan? Osittain kyse on vanhojen syntien painosta, mutta osittain myös siitä, että sääntely voisi olla nykyistä tehokkaampaa.

Sääntelyssä voidaan tunnistaa erityisesti kaksi ongelmakohtaa. Ensinnäkin sääntelyn eri kerrokset eivät välttämättä keskustele keskenään kovinkaan hyvin. Itämeren koskevan sääntelyn kerrosten välillä on sekä aukkoja että päällekkäisyyksiä. Lainsäädännön väliinpuotoajia ovat esimerkiksi Itämeren vähäsuolaisessa vedessä hyvin säilyneet vanhat hylät, joista syntyviin öljypäästöihin on vaikeaa puuttua ennakoivasti lainsäädännön puuttuessa ja vastuukysymysten ollessa epäselviä. Tulisi kuitenkin halvemaksi ja ympäristölle paljon edullisemmaksi, jos öljypäästöjä voitaisiin ehkäistä ennalta eikä vasta vahingon sattuessa ja öljyn vuodettua hyllyistä ulos.

Toisekseen Itämeren instituutioiden vastuut eivät ole aina selvät. Erityisesti kylmän sodan lopun aikakausi toi mukanaan useita uusia instituutioita ja virallisia sekä epävirallisia viitekehyksiä, jotka käsittelevät yhteisiä huolenaiheita alueella. Näillä elimillä ei kuitenkaan pääsääntöisesti ole valtuuksia antaa sitovia sääntöjä tai toimeenpanna tehokkaasti nykyisiä, vaan ne luovat lähinnä suosituksia ja muita ohjaavia keinoja.

Lukuisista valtiollisista yhteistoimintaelimistä, jotka toimivat nimenomaan Itämeren alueella ja alueen puolesta, vain yksi, Helsingin komissio Helcom, on selkeä hallitustenvälinen organisaatio. Se perustuu klassiseen perussopimuksen, joka ainakin teoriassa antaa vankan pohjan tulevalle sääntelyn kehitykselle. Muut keskeiset organisaatiot, kuten Itämeren valtioiden neuvosto, eivät perustu sopimukseen eikä niillä ole muodollista toimivaltaa säätää lakeja tai asetuksia.

Monitasohallinto ei siis välttämättä takaa sääntelyn tehokkuutta tai voimakkuutta. On olemassa laaja yhteisymmärrys Itämeren suurimmasta ympäristöhaasteesta eli rehevöitymisestä, samoin kuin ratkaisusta eli huomattavasta mereen valuvien fosfori- ja typpipäästöjen vähentämisestä. Tästä huolimatta valtioille on säädetty vain harvoja laillisia velvoitteita vähentää päästöjen kokonaismäärää - suuri osa toimenpiteistä on poliittisista syistä jäänyt suositusten tasolle.

Rehevöityminen ei ole merkittävä ongelma muilla Euroopan merialueilla, minkä takia EU on tyytynyt sääntelyyn, joka jättää valtioille suuren harkintavallan asettaa tavoitteita sekä keinoja niiden saavuttamiseen. Ympäristöoikeudessa on myös ollut trendinä siirtyä kuluneen vuosikymmenen aikana

ekosysteemipohjaiseen lainsäädäntöön, jossa tietyn saastuttajan sääntelyn sijaan annetaan laajempia pidemmän aikavälin ympäristötavoitteita.

Esimerkiksi meristrategiadirektiivissä tavoitteeksi on asetettu EU:n meriympäristön "hyvä" tila vuoteen 2020 mennessä. Direktiivi ei kuitenkaan tarjoa sen laajempia ohjeita siitä, miten tämä tavoite saavutetaan tai miten se on edes konkreettisesti määritelty. Helcom on Itämeren alueella omaksunut yksityiskohtaisempia ja kunnianhimoisikin ravinnepäästötavoitteita Itämeren suojelun toimintaohjelmassa, joka kuitenkin on vain ei-sitova suositus.

Kansainvälisten sitovien sääntöjen puute heijastuu kansallisiin lainsäädäntöihin, mikä puolestaan tarkoittaa, että suuri valikoima oikeudellisia välineitä, kuten hallinnollisia ja rikosoikeudellisia sanktioita, jäävät käyttämättä Itämeren suojelemiseksi. Esimerkiksi rikkipäästösäännösten tehokkuutta heikentää se, että rikkipäästöjen valvonta on käytännössä vaikeaa eikä tehokasta sanktiojärjestelmää ole.

Sääntelyn joustavuus mahdollistaisi nykyistä suuremman määrän innovatiivisia lähestymistapoja, kuten kannustin- tai markkinalähtöisiä päästöjen vähentämisyjärjestelmiä. Laajempien tavoitteiden lisäksi Itämeri kaipaa myös vahvaa hallintoa, jolla on oikeudelliset ja todelliset mahdollisuudet puuttua ongelmiin. Itämeren alueiden ja toimijoiden olisikin tarve tehokkaasti implementoida nykyistä Itämeren lainsäädäntöä ja ottaa olemassaolevat keinot käyttöön. Hyvällä koordinoinnilla, erilaisten ohjausmekanismien ja sitovien säännösten yhdistelyllä, hyvien käytäntöjen rohkealla pilotoimisella ja jakamisella sekä toimijoiden yhteistyöllä on jo saatu paljon aikaan - tätä työtä on syytä jatkaa.

Lisätietoja Itämeren alueen oikeudellisesta osaamiskeskuksesta BALEXista: www.balex.fi

Aiemmin sarjassa julkaistut kirjoitukset löydät [täältä](#).