



Itämeren ympäristö- hallinnan rajoitteet

Euroopan unionin laajentuminen 2000-luvulla saattoi Itämeren eurooppalaisen ympäristö- ja meripolitiikan ytimeen. Jo ennestään Itämeren ympäristö oli monenlaisten suojeluyhteistyöjärjestelyjen piirissä. Siitä huolimatta Itämeren ympäristön tila on heikko eikä välitöntä parannusta ole havaittavissa. Tämä artikkeli kuvaa Euroopan unionin Itämeren ympäristöhallinnan kehittymistä ja analysoi sen rajoitteita käyttäen hyväksi hallinnan tutkimuksessa kehitettyä neljän analyttisen näkökulman mallia. Erityisen huomion kohteena on Venäjän merkitys unionin roolia ja toimia säätelevänä reunaehtona. Tulokset havainnollistavat, kuinka analyttisen näkökulman valitseminen vaikuttaa siihen, millaisina hallinnan rajoitteet näyttäytyvät ja millaisia ratkaisuvaihtoehtoja on kuviteltavissa.

Nina Tynkkynen

Itämeren suojelua on harjoitettu kansainvälisesti jo varsin pitkään: vuonna 1974 solmitun Itämeren ympäristön suojelusopimuksen ympärille kehittyi kolmen vuosikymmenen kuluessa hallintajärjestelmä, jonka pääpiirteet ovat säilyneet ennallaan 2000-luvun alkupuolilta asti (esim. Joas, Jahn & Kern 2008; Gilek et al. 2016). Puolan, Viron, Latvian ja Liettuan liittyttyä Euroopan unioniin vuonna 2004 kaikki Itämeren rantavaltiot Venäjää lukuun ottamatta ovat EU:n jäsenvaltioita, joita sitoo unionin ympäristö- ja meripolitiikka. Poliitiikan harmonisaation myötä merensuojelua aiemmin värittänyt jako edistykseelliseen ”länsiblokkiin” ja taantumukseksi ”itäblokkiin” (ks. Darst 2001) on lientynyt, vaikka Venäjää ja Puolaa pidetäänkin edelleen Itämeren ympäristönsuojelun mustina lampaina (esim. Tynkkynen 2014).

Itämeri on erityisen herkkä saastumiselle, koska se on matala murtovesiallas, jonka yhteys valtameriin on heikko hidastaen runsassuolaisen ja happirikkaan veden pääsyä Itämerelle. Itämerestä puhutaankin usein yhtenä maailman saastuneimmista meristä (esim. Elmgren 1989). Itämeren ympäristönsuojelukomission Helcomin mukaan rehevöityminen on Itämeren vakavin ympäristöongelma; muita ongelmia ovat biologisen monimuotoisuuden eli biodiversiteetin heikkeneminen, meriliikenteen riskit sekä vaaralliset aineet (Helcom 2007).

Ongelmat aiheutuvat etupäässä ihmisen toiminnasta kuten maataloudesta, asutuksen jäteve-
sistä sekä teollisuudesta laajalla valuma-alueella, jolla asuu yli 85 miljoonaa ihmisistä. Iso
osa saasteista on peräisin Venäjältä, vaikka se kattaa vain kaksi prosenttia valuma-alueesta
(ks. Korppoo, Tynkkynen & Hønneland 2015, 55–57; Tynkkynen 2014).

Meriympäristön heikko tila huomioiden on ilmeistä, että perinteikäs Itämeren suojelupo-
liittikka ei vuosikymmenten kuluessa ole tuottanut ympäristön kannalta riittävän tehokkaita
suojeletoimenpiteitä. Vähäisiä myönteisiä ympäristövaikutuksia on selitetty tutkimuksessa
muun muassa kansainvälisten, alueellisten ja kansallisten normien puutteellisella toimeenpa-
nolla (Elmgren, Blenckner & Andersson 2015) ja Itämeren ympäristöongelmien mutkikkailta
ekologisilla ja yhteiskunnallisilla ulottuvuuksilla (Haila 2008; Hassler 2011). Jälkimmäiset
juontavat juurensa esimerkiksi kylmän sodan aikaisesta Itämeren alueen jakautumisesta kah-
teen ideologiseen leiriin, jotka muodostivat Neuvostoliiton alaiset sosialistiset valtiot alueen
itäpuolella ja demokraattiset valtiot länsipuolella. Jaottelu näkyy Itämeren alueella edelleen
muun muassa sosioekonomisissa ja poliittis-hallinnollisissa olosuhteissa (esim. Jahn & Kuitto
2008). EU:n itälaajeneminen on yhtäältä lieventänyt jakolinjaa esimerkiksi lainsäädännön
harmonisoinnin kautta, mutta toisaalta siirtänyt sitä idemmäs ja syventänyt Venäjän ja muun
Itämeren alueen välistä juopaa (esim. Koch 2015). Aiemman tutkimukseni perusteella Venäjän
sitouttaminen suojelupoliittikkaan on Itämeren suojelun suurimpia haasteita, joka on syntynyt
erityisesti Euroopan unionin laajentumisen ja eurooppalaisen makroalueellistumiskehityksen
myötä (erityisesti Korppoo, Tynkkynen & Hønneland 2015).

Analysoin tässä artikkelissa Euroopan unionin Itämeren ympäristöhallinnan (*environmental
governance*) rajoitteita, erityisesti Venäjän merkitystä ympäristöhallinnan kehityksen reuna-
ehtona. Analyysin kohteena on EU:n itälaajenemisen jälkeinen ympäristöhallinnan kehitys
Itämeren alueen, ei kansallisen toimeenpanon, tasolla. Tarkastelen sitä, millaisina rajoitteet
näyttäytyvät hallinnan eri filosofioiden (ks. Bovens & t'Hart 1996) näkökulmista, ja kuinka
rajoitteita voidaan pyrkiä ylittämään. Tavoitteena on havainnollistaa, kuinka näkökulman
valinta vaikuttaa siihen, millaisena hallinnan rajoitteet ja mahdollisuudet niiden ylittämiseen
nähdään. Eri näkökulmien ymmärtäminen on tärkeää näkemyserojen ja ristiriitojen ratkaise-
miseksi ja tehokkaamman ympäristöhallinnan aikaansaamiseksi. Artikkelini myös selkiyttää
kuva Itämeren ympäristöhallinnan järjestelmästä, joka lukuisine hallinnan tasoinen näyt-
täytyy usein varsin sekavana.

Hallinnan rajoitteiden analyysissä tukeudun G. Robbert Biesbroekin ja kumppaneiden
kehittämään neljän analyttisen linssin, tai näkökulman, malliin. Näkökulmat tarkastelevat
hallintaa omanlaisistaan filosofisista, ontologisista ja epistemologisista lähtökohdista käsin 1)
ongelmanratkaisuna, 2) arvojen ja intressien kamppailuna, 3) institutionaalisen vuorovaiku-
tuksena sekä 4) rakenteellisten rajoitteiden sanelemana toimintana. Tietyt hallintaprosessin
tarkasteleminen kaikista neljästä näkökulmasta mahdollistaa monimutkaisten hallintajärjes-
telmien monipuolisen tutkimuksen (Biesbroek et al. 2014, 1012).

Artikkelin aineisto koostuu EU:n ja alueellisten instituutioiden kuten Helcomin politiik-
kadokumenteista, jotka ovat kuvattu tarkemmin jäljempänä sekä 64 ympäristönsuojelun
asiantuntijan teemahaastattelusta Itämeren alueella. Haastattelut tehtiin hankkeissa *PRO-
BALT: Societal conditions for the Baltic Sea Protection* (Bonus+ ohjelman rahoittama, v.
2008–2011) sekä omassa tutkijatohtorin projektissani *Itämeren suojeleminen ja tiedon politiikka*
(2009/2010–2013). Hankkeiden puitteissa tehdyistä haastatteluista tähän artikkeliin on vali-
koitu vain haastattelut, joissa yhtenä teemana oli EU:n Itämeripolitiikka ja/tai Venäjä.¹ Näiden
haastattelujen kohderyhmänä olivat virkamiehet, poliitikot, tutkijat ja kansalaisjärjestöjen

edustajat Suomessa, Ruotsissa, Virossa, Latviassa ja Liettuaissa sekä Venäjällä. Haastateltavien joukossa oli myös EU-virkamiehiä, joita haastateltiin Brysselissä.

Aineiston analyysi on laadullinen ja noudattaa teoriaorientoituneen teema-analyysin pääpiirteitä trianguloiden eri aineistoja (esim. Braun & Clarke 2006), aiempi tutkimus mukaan lukien. Temaattiset kategoriat johdettiin analyttisestä kehyksestä (Biesbroek et al. 2014) ja koodattiin käsin.

Artikkeli etenee seuraavasti: Teoreettisen taustan ja analyttisen kehyksen esittelyn jälkeen kuvaan Itämeren ympäristönsuojelun hallintajärjestelmän kehitystä ja muotoa analyysin taustaksi. Sitten esittelen analyysin tulokset erittelemällä EU:n hallinnan rajoitteita neljästä analyttisestä näkökulmasta keskittyen erityisesti Venäjän rooliin. Päätelmäjaksossa pohdin Itämeren menestyksekkään ympäristöhallinnan rajoitteiden purkamisen mahdollisuuksia eri näkökulmista.

Neljä näkökulmaa hallintaan ja sen rajoitteisiin

Hallinta (*governance*) on yksi keskeisistä käsitteistä usealla tieteenalalla taloustieteestä (esim. Janning 1997) kansainvälisten suhteiden tutkimukseen (Rosenau 2000; ks. myös Häikiö & Leino 2014). Poliitiikan tutkimuksessa käsite viittaa – erotuksena hierarkkisesta, ylhäältä alaspäin suuntautuvasta hallinnosta (*government*) – horisontaalimmin järjestyneeseen ja usein verkostomaiseen hallintaan (Rhodes 1996, 652–653). Se on hyödyllinen käsite kuvaamaan kansainvälisen ympäristöpolitiikan prosesseja, myös yhteisiä ponnisteluja Itämeren suojelemiseksi, koska ympäristöongelmat ovat usein ylirajaisia ja niiden ratkaisuun osallistuvien toimijoiden joukko on moninainen (ks. O’Mahony & Ottaway 2009, 20). Ylirajaisista hallintajärjestelmistä puhutaan monitasohallintana (*multilevel*, esim. Piattoni 2009) tai monikeskuksisena hallintana (*polycentric*, esim. Ostrom 2005). Tällaisilla hallintajärjestelmillä on useita auktoriteetin keskuksia ja niiden etuna on, että ylirajaisia ongelmia voidaan hallinnoida ongelmien vaatimissa hallinnollisissa mittakaavoissa. Haasteena puolestaan on, että päätöksenteko ja toimeenpano voivat muodostua hankalaksi, voimasuhteet piilotetuiksi tai jatkuvan kamppailun kohteiksi, minkä lisäksi koordinointi lisää transaktiokustannuksia (Ostrom 2005, 181–182; Tynkkynen 2013). Toisinaan hallinta myös johtaa tilanteeseen, jossa toimijoita on liikaa, toiminnot päällekkäisiä ja tiedotus puutteellista. Tilanne, jossa vallitsee yletön määrä (Agamben 2005: *plethora*) säädöksiä ja toimintapolitiikkoja, voi johtaa “poikkeustilaan”, jossa voimakkaat toimijat hätätilanteen varjolla ottavat ohjat demokratian periaatteet sivuuttaen (Griffin 2010, 282).

Itämeren ympäristöhallintaa on analysoitu muun muassa monitasohallinnan (esim. Kern 2011; Tynkkynen et al. 2014), sopeutuvan hallinnan (*adaptive governance*, esim. Folke et al. 2005) ja riskinhallinnan (*risk governance*, esim. Linke, Gilek, Karlsson & Udovik 2014) näkökulmasta. Yhteistä näille analyyseille on, että ne mieltävät hallinnan ennen kaikkea ongelmanratkaisuna ja rationaalisen politiikkaprosessin ideaalimallina. Hallintaa voi kuitenkin lähestyä useista eri näkökulmista, joissa käsitys hallinnan luonteesta ja normatiivisuudesta vaihtelee. Epäonnistunutta politiikkaa teoretisoivassa tutkimuksessaan Bovens ja t’Hart (1996) esittelevät kolme hallinnan filosofiaa: optimistisen, realistisen ja pessimistisen. Hallinnan filosofia vaikuttaa siihen, millaisena hallinnan luonne ja toimintalogiikka ymmärretään, millaisia odotuksia hallintaa kohtaan on ja millaisista lähtökohdista sen onnistumista arvioidaan. He painottavat, että hallintaa ja erityisesti sen reunaehtoja koskevassa tutkimuksessa tulisi olla mahdollisimman avoin eri filosofioille.

Tässä artikkelissa sovellan Biesbroekin ja kumppaneiden kehittämää neljän näkökulman analyysimallia, joka perustuu Bovensin ja t'Hartin hallinnan filosofioita koskevaan jaotteluun (ks. Biesbroek et al. 2014). Näkökulmat ovat seuraavat:

1) *Hallinta ongelmanratkaisuna*. Tämän näkökulman mukainen ajatus hallinnasta perustuu optimistiseen filosofiaan (Bovens & t'Hart 1996) ja sillä on yhteys lasswellilaiseen politiikan tutkimuksen traditioon, jossa tavoitteena on löytää objektiivisia ja tieteellisiä apuvälineitä tehokkaamman politiikan aikaansaamiseksi (Biesbroek et al. 2014, 1013; ks. esim. Lasswell 1970). Tästä näkökulmasta katsottuna hallinnan esteitä tai rajoitteita ovat esimerkiksi hallinnan prosessien puutteellinen toteuttaminen tai toimijoiden ja instituutioiden kompetenssin tai tiedon puute. Puutteellinen toteuttaminen voi johtua esimerkiksi resurssien, tiedon tai ohjauksen puutteesta, heikoista instituutioista, tai toimijoiden koulutuksen puutteesta (Biesbroek et al. 2014, 1017). Näkökulman mukaan hallinnan rajoitteet ovat siis melko helposti raivattavissa esimerkiksi lisäämällä rahallisia tai inhimillisiä resursseja tai parantamalla tiedonkulkua ja uudistamalla/kehittämällä instituutioita (Biesbroek et al. 2014, 1019).

2) *Hallinta arvojen ja intressien kamppailuna*. Tästä näkökulmasta katsottuna hallinnassa on kyse taistelusta ja valtapeleistä pikemminkin kuin ongelmanratkaisusta. Näkökulma nojaa realistiseen filosofiaan (Bovens & t'Hart 1996), jolloin hallinnassa on kyse jokseenkin umpimähkäisestä yhteiskunnallisten ongelmien ja ratkaisujen yhteensovittamisesta ja tilanteiden eskaloitumisen estämisestä (vrt. Cohen, March & Olsen 1972). Tutkimuksellisen kiinnostuksen kohteena on tällöin ymmärtää eriäviä arvotuksia ja intressejä, joista konfliktit johtuvat, ja jotka aiheuttavat vuorovaikutuksen tilapäistä jähmettymistä. Tavoitteena on pikemminkin pyrkiä ymmärtämään näkemysten monimutkaisuus ja eroavaisuus kuin yrittää rationalisoiden vähentää tätä kompleksisuutta (Biesbroek et al. 2014, 1020–1021).

3) *Hallinta institutionaalisen vuorovaikutuksena*. Myös tämä näkökulma tukeutuu realistiseen filosofiaan, mutta korostaa enemmän organisatorista ja institutionaalista ulottuvuutta kuin yksittäisten toimijoiden arvoja ja intressejä. Näkökulman mukaan instituutioiden mahdollistavat ja rajoittavat reunaehdot ovat tärkeitä (Biesbroek et al. 2014, 1021–1022). Instituutioiden vakiinnuttua niiden rakenne ja käytännöt ovat taipuvaisia pysymään muuttumattomina ja vakaina muun muassa polkuriippuvuuden (*path dependency*) ja inertian vuoksi (March & Olsen 1989; Biesbroek et al. 2014, 1022). Konflikteja syntyy, kun instituutiot eivät pysty vastaamaan muuttuneen tilanteen edellyttämiin vaateisiin ja koordinaatio on puutteellista (vrt. Hajer 2003). Biesbroekin ja kumppaneiden mukaan tällaisia tilanteita voidaan pyrkiä ratkomaan ja hallinnan esteitä poistamaan esimerkiksi selkiyttämällä yhteisiä pelisääntöjä, suunnittelemalla uusia tai kehittämällä vanhoja instituutioita sekä tehostamalla verkostohallintaa.

4) *Hallinta rakenteellisten rajoitteiden sanelemana toimintana*. Neljäs näkökulma perustuu pessimistiseen filosofiaan (Bovens & t'Hart 1996), jonka mukaan yhteiskunnassa on eriävistä logiikoista johtuvia perustavanlaatuisia ristiriitoja, joiden hallinta on vaikeaa, ehkä jopa mahdotonta. Yksi tällainen ristiriita on kapitalistinen järjestelmä, josta suorasti tai epäsuorasti aiheutuu monenlaisia ongelmia, mukaan lukien ympäristöongelmia, mutta josta myös etupäässä etsitään keinoja näiden nimenomaisten ongelmien ratkaisemiseksi (ks. Dietz, Ostrom & Stern 2003). Tämän dilemma selättäminen edellyttää radikaalia muutosta ja pesäeroa totutuista toimintatavoista (Biesbroek et al. 2014, 1023). Tästä näkökulmasta katsottuna useimmat yhteiskunnalliset ongelmat ovat monimutkaisia, keskinäisriippuvia ja ylittävät spatiaalisten ja ajallisten mittakaavojen rajoja. Sen vuoksi hallinnolla on vain marginaalinen rooli niiden ratkaisemisessa (Biesbroek et al. 2014, 1022–1024). Perinteisen

hallinnon tilalle tai lisäksi muotoutuu sisäkkäisiä tai toisiinsa kietoutuneita hallintajärjestelmiä (*nested*, Ostrom 2007), jotka ovat mutkikkaita, vajavaisia ja siten paljon ennakoimattomampia kuin perinteiset hallintajärjestelmät. Niissä on myös vaikea osoittaa vastuullisia tahoja. Mutkikkouden vuoksi hallinta on epätäydellistä ja puutteellista eikä sitä useinkaan ole mahdollista eheyttää (Jessop 2003).

Vaikka Biesbrokin ja kumppaneiden (2014) malli on kehitetty ilmastonmuutoksen sopeutumista koskevan hallinnan analysoimiseksi, se sopii hyvin muunkin yllärajan hallinnan kuten Itämeren ympäristön hallinnan analysoimiseen silloin, kun analyysin kohteena ovat hallinnan rajoitteet koko Itämeren mittakaavassa, eivätkä esimerkiksi eksplisiittisesti toimeenpanon ongelmat. Kuten yllä totean, malli painottaa sitä, että hallinta ja sen rajoitteet näyttävät erilaisina eri näkökulmista. Tämän ymmärtäminen on alku neuvottelulle ja tehokkaamman hallinnan aikaansaamiselle.

Helcom hallintajärjestelmän ytimenä

Ensimmäinen kansainvälinen sopimus Itämeren merellisen ympäristön suojelemiseksi solmittiin vuonna 1974 kaikkien rantavaltioiden toimesta, Neuvostoliitto mukaan luettuna. Sopimusta hallinnoimaan perustettiin Helsingin Komissio eli Helcom. Helsingin sopimuksen lisäksi Itämeren suojelua säätelee joukko muita sopimuksia, muun muassa YK:n alaisen Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) lähinnä merenkulkua ja sen ympäristövaikutuksia sääteleviä sopimuksia kuten esimerkiksi MARPOL-sopimus (ks. Koivurova, Ringbom & Kleemola-Juntunen 2017). Helsingin sopimusta ja Helcomia voidaan kuitenkin pitää Itämeren ympäristönsuojelun ytimenä.

Parin ensimmäisen vuosikymmenen ajan Helcomin toiminnassa oli kyse ennen muuta ympäristödiplomatiasta ja yleisen poliittisen ilmapiirin ylläpitämisestä. Vasta Neuvostoliiton hajottua toiminnassa päästiin konkreettisiin suojelutoimenpiteisiin kuten ravinnepäästöjen vähennystoimiin sopimuksen kehyksessä annettujen politiikkasuositusten toimeenpanemiseksi (esim. Brusendorff 2006). Vuonna 1992 Helcom julkisti listan, joka sisälsi noin 130 *hot spotia* eli pahiten saastunutta paikkaa tai saastelähdettä Itämereltä ja sen ranta-alueilta. Valtaosa *hot spoteista* sijaitsi alueen itäpuolella ja liittyi yhdyskuntajätevesien puutteelliseen puhdistukseen. Monet näistä saastepisteistä saatiin kunnostettua 1990-luvun ja 2000-luvun alkupuolen aikana (esim. Helcom 2003).

Helcomin keskeisin toimintamuoto on ollut toimenpidesuositusten antaminen Itämeren ympäristön tilan parantamiseksi. Jäsenvaltioita suositellaan ryhtymään määriteltyihin toimenpiteisiin ottamalla suositukset huomioon kansallisessa politiikassaan ja sääntelyssään. Suosituksia on annettu 1980-luvun alkupuolelta lähtien kaikkiaan noin 260 (Helcom 2017a). Vuonna 2007 Helcom julkisti Itämeren suojelun toimenpidesuunnitelman (*Baltic Sea Action Plan* eli BSAP, ks. Helcom 2007). BSAP asettaa ekologisia tavoitteita Itämeren ympäristön tilan parantamiseksi. Se pyrkii esimerkiksi lievittämään rehevöitymisen ongelmaa jokaiselle sopimusosapuolelle asetetun ravinnepäästövähennystavoitteen avulla. Rantavaltiot ovat vastuussa suunnitelman toimeenpanosta itse määritellyin keinoin (Helcom 2017b).

Helcomin (ja Euroopan unionin, ks. jäljempänä) ohella Itämeren ympäristöhallintaan osallistuu joukko muita toimijoita, jotka toimivat myös kiinteässä yhteydessä Helcomiin. Esimerkiksi merentutkimuksen tiedeyhteisö on ollut keskeinen taho, joka on kantanut huolta Itämeren ympäristön tilasta sekä välittänyt tietoa julkisuuteen (Pihlajamäki & Tynkkynen 2011b). Yhteistyö tutkijoiden kanssa on ollut yksi tärkeimmistä Helcomin toimintamuoto-

doista. Helcomin Itämeren suojelun toimintasuunnitelma BSAP perustuu niin kutsuttuun ekosysteemiperusteiseen hallintalähestymistapaan (*ecosystem-based approach to management*), jonka kehittämisessä tiedeyhteisöllä on ollut keskeinen rooli (ks. Backer & Leppänen 2008). Tiedeyhteisön lisäksi kansalaisjärjestöt kuten WWF toimivat Helcomin kanssa niin kutsutussa *stakeholder*-yhteistyössä ja ylläpitävät myös omia kampanjoitaan merensuojelun edistämiseksi (esim. VanDeveer 2011). Viime vuosina hallintajärjestelmän tärkeäksi osaksi on noussut myös yksityisiä toimijoita kuten säätiöitä, jotka John Nurmisen Säätiön tavoin ylläpitävät esimerkiksi ravinnepestöjen vähennyshankkeita Itämeren alueella (esim. John Nurmisen Säätiö 2017).

Euroopan unionin Itämeren suojelupolitiikka

Puolan, Viron, Latvian ja Liettuan liittyttyä Euroopan unioniin vuonna 2004 Itämerestä tuli Venäjää lukuun ottamatta unionin sisämeri: kahdeksan yhdeksästä rantavaltiosta ovat Euroopan unionin jäsenmaita. Tällä on suuri vaikutus Itämeren ympäristöhallintaan, sillä EU-jäsenyys toi uudet jäsenmaat unionin yhteisen meri- ja ympäristöpolitiikan ja -sääntelyn piiriin. Etenkin yhteinen ympäristöpolitiikka on ollut unionissa verrattain vahvaa, ja jäsenyyden myötä Puola ja Baltian maat joutuivat ponnistelemaan saattaakseen ympäristösääntelyn unionin edellyttämälle tasolle (ympäristöviranomaisen haastattelu, Viro 2011), esimerkiksi toimeenpanemaan yhdyskuntajätevesidirektiivin (91/271/EEC), lintu- ja habitaattidirektiivit (2009/147/EC; 92/43/EEC) ja kansallisen päästökattodirektiivin (2001/81/EC), jotka ovat Itämeren ympäristönsuojelun kannalta keskeisiä EU:n instrumentteja. Niiden lisäksi vesipuitedirektiivi, jonka tavoitteena on saavuttaa hyvä pinta- ja pohjavesien tila Euroopassa, edesauttaa Itämeren suojelua jäsenvaltioiden toimeenpanemana. Ympäristöpolitiikan ohella EU:lla on paljon toimivaltaa useilla muillakin Itämeren ympäristönsuojelun kannalta tärkeillä politiikan sektoreilla, joita ovat ennen muuta liikenne-, maatalous- ja meripolitiikka. Erityinen rooli on maatalouspolitiikalla, koska maatalous on suurin yksittäinen Itämeren rehevöittämistä aiheuttavan ravinnekuormituksen lähde (Elmgren, Blenckner & Andersson 2015).

Viime vuosina Euroopan unioni on luonut yhteistä meripolitiikkaa ja merensuojelun sääntelyä. Uudet politiikka-aloitteet koskevat yhteisen kalastuspolitiikan uudistusta, integroidun meripolitiikan kehittämistä sekä meristrategiapuitedirektiivin (2008/56/EC) voimaansaattamista (van Hoof & van Tatenhove 2009). Integroidun meripolitiikan visiodokumentti Sininen kirja (*Blue book*) korostaa, että EU:n meripolitiikan tulee olla kaiken kattava pyrkimys kehittää ympäristöllisesti kestävää meritaloutta (van Hoof & van Tatenhove 2009, 730). Meristrategiapuitedirektiivi on integroidun meripolitiikan ympäristöpilari: se kattaa kaikki saastelähteet ja pyrkii saattamaan Euroopan merialueet hyvään ekologiseen tilaan vuoteen 2020 mennessä.

Sekä vesipuitedirektiivi että meristrategiadirektiivi havainnollistavat EU:n ympäristöpolitiikan uudenlaista lähestymistapaa, jossa saastelähteitä ei pyritä eliminoimaan sektoreittain vaan kokonaisuutena ja integroidusti (Schumacher 2012, 48). Vuonna 2014 voimaan astunut merialuesuunnitteludirektiivi täydentää tätä palettia ja helpottaa direktiivien keskinäistä integraatiota (ks. Söderström 2017, 37). Lähes kaikkien EU-instrumenttien toimeenpano lepää jäsenvaltioiden harteilla. Puitedirektiivien kohdalla jäsenvaltioilla on enemmän valinnanvaraa ja toimivaltaa kuin tavallisten direktiivien kohdalla. Puitedirektiivit määrittävät vain reunaehdot – tarkat tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi jäävät jäsenvaltioiden asetettaviksi (ks. van Leeuwen, van Hoof & van Tatenhove 2012, 637). Näin ollen puitedirektiivinen hyväksyminen on vasta alkusoittoa kansallisella tasolla tapahtuvalle lainsäädäntötyölle, jossa

unionilla ei ole erityistä roolia.

Myös vuonna 2009 esitelty EU:n Itämeren alueen strategia (*EU Strategy for the Baltic Sea Region*) sisältää ympäristöllisiä elementtejä. Yksi sen neljästä pääpilarista tavoittelee ympäristöllisesti kestävästä Itämeren aluetta (Action Plan 2009; myös Bengtsson 2009, 4). Strategian vuonna 2015 päivitettyssä toimintasuunnitelmassa huomioidaan myös alueellisten organisaatioiden kuten Helcomin rooli ja merkitys strategian kannalta (Action Plan 2015). Strategiaa on pidetty tärkeimpänä EU:n meripolitiikan toimeenpanon välineenä Itämerellä ja onnistuneesti integroidun meripolitiikan ensimmäisenä esimerkkinä, josta sopii ottaa mallia myös muilla eurooppalaisilla merialueilla (EU-virkamiehen haastattelu, 2010; myös Bengtsson 2009, 7–8). Strategian vaikutuksia on toki vielä aikaista arvioida ja monet ongelmat, joita etukäteen uumoiltiin, ovat vielä ratkaisematta (ks. Bengtsson 2009; Gänzle & Kern 2016).

Euroopan unionin Venäjä-yhteistyö on avainasemassa myös Itämeren ympäristöhallinnassa, sillä kuten tämän artikkelin lähtökohta olettaa, Venäjä on yksi tärkeimpiä yksittäisiä toimijoita Itämeren ympäristönsuojelun kannalta. EU:lla onkin lukuisia instrumentteja, joiden kautta Venäjää osallistetaan Itämeren ympäristönsuojeluun. Esimerkiksi Pohjoisen ulottuvuuden politiikan kehityksessä on toteutettu useita saastumista vähentäviä hankkeita Venäjällä (ks. Tynkkynen 2009; European Union External Action 2017). Kahden- ja monenvälinen raja-alueyhteistyö on ollut keskeinen osa EU:n rakennepolitiikkaa erityisesti Pohjoismaiden ja Venäjän välillä (esim. Christiansen, Petito & Tonra 2000, 398). Kahdenvälinen yhteistyö on kuitenkin viime vuosien aikana korvautunut monenvälisellä hankeyhteistyöllä, jossa Venäjä on avunsaajan sijaan tasaveroisen kumppani (ks. Tynkkynen 2008).

Itämeren ympäristönsuojelun tapauksessa alueellinen yhteistyö on epäilemättä muovannut sitä, millaiseksi Euroopan unionin suojelupolitiikka ja ympäristöhallinta ovat kehittyneet. Helcom on toiminut tienraivaajana, välittäjänä ja yhteisen toimintakulttuurin kehittäjänä ”eurooppalaisen ja venäläisen suurvallan” välillä (ks. Christiansen, Petito & Tonra 2000, 411). Muun muassa ympäristösääntelyä oli Helcomin toimesta yhtenäistetty Itämeren rantavalttioiden kesken jo ennen unionin laajenemista. Yhteistyö Helcomin kanssa muodostaa nykyisinkin tärkeän osan EU:n ympäristö- ja meripolitiikkaa Itämeren alueella ja Helcomin Itämeren suojelun toimintasuunnitelmaa (BSAP) hyödynnetään erilaisten EU-politiikkainstrumenttien kuten meristrategiapuitedirektiivin edellyttämien kansallisten meristrategioiden toimeenpanossa (ks. Pihlajamäki et al. 2013; Nilsson & Bohman 2015).

Itämeren ympäristöhallinnan rajoitteiden analyysi

1) Hallinta ongelmanratkaisuna -näkökulmasta katsottuna Euroopan unionilla on periaatteessa kaikki edellytykset toteuttaa menestyksestä Itämeren ympäristöhallintaa ja edistää Itämeren ympäristönsuojelua, onhan se ylikansallinen toimija vakiintuneine instituutioineen. Nykytilanteessa on kuitenkin ongelmia, jotka tästä näkökulmasta käsin johtuvat lähinnä tiedon puutteesta, väärinsuunnatuista resursseista sekä huonosta toteutuksesta. Yksi isoimmista rajoitteista on Itämeren ympäristön tilan huono tuntemus EU-virkamiesten tasolla, mikä kävi ilmi usean EU-toimijan haastattelusta tutkimusaineistossa (esim. EU-virkamiehen haastattelu, Bryssel 2011; ympäristövirkamiehen haastattelu, Helsinki 2010). Kuten eräs EU-virkamies totesi, Itämeren ympäristön huono tila ei ole yleisesti tunnettu tosiasia. Etenkin eteläisemmissä unionin jäsenmaissa vallitsee usko siihen, että pohjoisen meren asiat ovat hyvin, ja että Itämeren ympäristönsuojelua voidaan pitää malliesimerkkinä tehokkaasta ympäristöyhteistyöstä (EU-virkamiehen haastattelu, Bryssel 2011). Näin ollen Itämereltä

puuttuu EU-tason asianajajia. Kansallisella tasolla tiedonpuute johtaa esimerkiksi puitedi-
rektiivien löyhään toteutukseen ja toimeenpanon viivytyksiin, mikä myös tuli haastatteluissa
esiin (esim. ympäristövirkamiehen haastattelu, Helsinki 2010; ks. myös van Leeuwen, van
Hoof & van Tatenhove 2012, 637).

Hallinta ongelmanratkaisuna -näkökulmasta katsottuna osa EU-instrumenteista, mukaan
lukien direktiiveistä, on puutteellisesti laadittuja ja heikosti toimeenpantuja. Eräs haastateltu
EU-virkamies toi esimerkkinä esiin, että vesipuitedi-
rektiivin maantieteellinen ulottuvuus
on liian kapea, sillä se kattaa vain yhden merimailin levyisen rannikkovesialueen (EU-
virkamiehen haastattelu, Bryssel 2011). Yleisesti ottaen monet merensuojelua koskettavat
direktiivit jättävät jäsenvaltioille paljon tulkinnanvaraa ja mahdollistavat poikkeamisen
esimerkiksi luonnonolosuhteista tai jopa kustannussyistä johtuen (merentutkijan haastattelu,
Helsinki 2010). EU:n Itämeristrategiaa taas vaivaa puutteellinen toimeenpano. Haastatteluissa
korostui, että sen edistäminen esimerkiksi resurssien koordinoinnin muodossa ei ole erityisesti
kenenkään vastuulla (esim. EU-virkamiehen haastattelu, Bryssel 2010). Eräs ongelmista on,
että strategia luotiin ennen kaikkea EU:n muiden alueellisten instrumenttien, kuten Pohjois-
sen ulottuvuuden politiikan tehottomuuden vuoksi. Nyt strategian ohjelmatasolla kuitenkin
tukeudutaan sen toimeenpanossa nimenomaisesti muihin alueellisiin instrumentteihin. Tämä
ongelma tuli esiin esimerkiksi ympäristövirkamiehen haastattelussa (ympäristövirkamiehen
haastattelu, Helsinki 2010).

Hallinta ongelmanratkaisuna -näkökulmasta katsottuna Venäjä on Itämeren ympäristön-
suojelun ongelma lähinnä siksi, että se ei ole EU:n jäsenvaltio eikä siten ole EU-sääntelyn
piirissä. Nykyisellään Itämeren ympäristönsuojelun EU-instrumentit käytännössä vain lisäävät
kahtiajakoa keskittyessään EU:n jäsenvaltioihin, mistä erityisesti venäläisten toimijoiden
haastatteluissa tuotiin esiin useita konkreettisia esimerkkejä (esim. ympäristövirkamiehen
haastattelu, Kaliningrad 2009). Eräs haastateltu moitti myös sitä, että EU:n Venäjä-instrumentit
toimivat huonosti eikä unionilla ole koherenttia lähestymistapaa Venäjän sitouttamiseksi uni-
onin ympäristöhallintajärjestelmään (kansalaisjärjestön edustajan haastattelu, Pietari 2011).

2) Arvojen ja intressien kamppailu -näkökulmasta katsottuna erilaiset poliittiset, talou-
delliset ja ympäristölliset arvot sekä intressit ovat tiukasti yhteen kietoutuneita, ja ainakin
osittain ristiriitaisia Itämeren ympäristöhallinnan tapauksessa, mikä haittaa EU-politiikkojen
kehitystä. Arvojen ja intressien kamppailunäkökulmasta hallinnan perustavanlaatuisen
ongelma on alueellisten ja Euroopan unionin tason intressit, jotka ovat osittain toisistaan
eriäviä. Itämeren alueen yhteistyön tasolla merensuojelu on prioriteettilistan kärjessä, kun
taas unionin tasolla se joutuu kilpailemaan huomiosta monen muun tärkeän asian kanssa.
Erään haastatellun EU-virkamiehen mukaan unionin lainsäädäntötyössä Itämeren alueen
intressit täytyy pitää tasapainossa muiden alueiden, esimerkiksi Välimeren alueen, intressien
kanssa. Tällöin joudutaan tyytymään kompromisseihin (EU-virkamiehen haastattelu, Bryssel
2010). Meristrategiapuitedi-
rektiivä valmisteltaessa Euroopan parlamentti ehdotti, että Itämeri
olisi nimetty erityisen merialueen pilottitapaukseksi, jolle olisi sallittu tiettyjä räätälöityjä
säädöksiä. Euroopan komissio ei kuitenkaan hyväksynyt ideaa, sillä tällainen menettely olisi
vähentänyt direktiivin sitovuutta osassa jäsenvaltioita (ks. Schumacher 2012).

Alueellisten ja EU-tason intressiristiriitojen lisäksi hallinnan rajoitteissa on erään haasta-
tellun tutkijan mukaan usein kyse jäsenvaltioiden intressien puutteesta. Kaikki rantavaltiot-
kaan eivät ole yhtä kiinnostuneita Itämeren suojelusta ainakaan silloin, kun vastakkain ovat
taloudelliset ja ympäristölliset intressit, kuten lyhyellä aikavälillä usein käy (taloustieteen
tutkijan haastattelu, Helsinki 2010). Haastatteluissa mainittiin myös, että osa EU-jäsenmaista

viivyttelee direkttiivien toimeenpanossa, kun taas osa käyttää hyväkseen niiden sallimia erivapauksia (ympäristövirkamiehen haastattelu, Helsinki 2010). Toimijoiden eriävät intressit haittaavat ja hidastavat myös EU:n säädösten sekä Helcomin suositusten ja toimintaohjelman toimeenpanoa kansallisella tasolla.

Arvojen ja intressien näkökulmasta Itämeren ympäristöhallintaa haittaa se, että Venäjä ei ole pitänyt ympäristönsuojelua kovin tärkeänä asiana, vaan on priorisoinut muita arvoja ja intressejä. Tämä siitä huolimatta, että Venäjä on osallistunut Itämeren ympäristönsuojeluyhteistyöhön Helcomin puitteissa jo pitkään ja suhteellisen aktiivisesti (ks. Tynkkynen 2014). Aktiivisuutta on kuitenkin selitetty sillä, että osallistumalla ympäristöyhteistyöhön Venäjä on voinut edistää muita intressejään, kuten energiavientiä, ja saavuttanut imagohyötyä verrattain vaivattomasti (vrt. Darst 2001). Keskimäärin Venäjä ei ole tunnettu edistyksestä ympäristöpolitiikastaan, pikemminkin päinvastoin (esim. Oldfield 2005).

Itämeren suojelussa Venäjä on ollut kiinnostuneempi osallistumaan Helcomin toimintaan kuin kehittämään muita instrumentteja kuten EU–Venäjä -yhteistyötä (useat haastattelut, Kaliningrad 2009 ja Pietari 2011). Jopa Venäjän korkein johto on painottanut Helcomin tärkeyttä vastapainona Euroopan unionin kasvavalle vaikutusvallalle Itämeren alueella, ja torjuakseen ajatusta Itämerestä EU:n sisämerenä (ks. Korppoo, Tynkkynen & Hønneland 2015; myös Oldberg 2012). Aktiivisuutta on parin viime vuoden aikana jäytännyt Ukrainan kriisin aikaansaama Venäjän ja EU:n välisten suhteiden stagnaatio, mikä on näkynyt muun muassa joidenkin Helcomin neuvotteluprosessien pysähtymisenä ja Venäjän osallistumattomuutena (ympäristöministeriön virkamiehen henkilökohtainen tiedonanto, Helsinki 2015). Myöskään EU ei ole vaikuttanut erityisen kiinnostuneelta sitouttamaan Venäjää Itämeren ympäristöhallintaan. Päätös kehittää unionin sisäistä Itämeristrategiaa ennemmin kuin Venäjä-yhteistyön instrumentteja osoitti myös jonkinlaista Venäjän merkityksen ja intressien aliarviointia. EU:n piirissä ei myöskään olla yksimielisiä siitä, kuinka Venäjään tulisi yleisellä tasolla suhtautua (Bengtsson 2009, 8), vaan intressit vaihtelevat jäsenmaasta riippuen.

3) Institutionaalisen vuorovaikutuksen näkökulmasta katsottuna tiiviillä alueellisen tason yhteistyöllä on kääntöpuolensa huolimatta siitä, että alueellista yhteistyötä pidetään EU:n Itämeripolitiikan ajurina myös ympäristöhallinnan tapauksessa. Erityisesti Helcom, mutta myös useat muut alueelliset instituutiot ovat olleet olemassa jo pitkään, ja ne ovat vakiinnuttaneet asemansa ja toimintatapansa jo ennen Euroopan unionin laajenemista. EU:lla ei myöskään ole selkeää roolia alueellisissa instituutioissa, vaikka se onkin lähes kaikkien instituutioiden jäsen tai tarkkailijajäsen.

Erään haastatellun suomalaisen virkamiehen mukaan Helcomin toiminta on jatkunut kutakuinkin ennallaan riippumatta rinnalle muotoutuneesta EU-tason hallinnasta, mistä aiheutuu tiettyjä päällekkäisyyksiä (ympäristövirkamiehen haastattelu, Helsinki 2010). Helcomin kansainvälisen maineen ja yhteistyöjärjestelyjen institutionalisoitumisen vuoksi on yleinen harhaluulo, että Itämeren ympäristönsuojelu on hyvissä kantimissa, minkä vuoksi EU:n lisätukea ei tarvittaisi (EU-virkamiehen haastattelu, 2010). Samaan aikaan Euroopan integraatioprosessi on kuitenkin heikentänyt alueellisten instituutioiden, erityisesti Helcomin, tehokkuutta. Näin kävi aineiston mukaan esimerkiksi silloin, kun Baltian maat kiirehtivät saattamaan lainsäädäntönsä Euroopan yhteisön säännösten (*acquis communautaire*) mukaiseksi ja laiminlöivät tiukempien Helcom-suositusten toimeenpanon (esim. ympäristöjärjestön edustajan haastattelu, Latvia 2011).

Alue- ja EU-tason välinen epäsuhta ei ole ainoa institutionaalisen vuorovaikutuksen ongelma Itämeren ympäristöhallinnassa, vaan myös EU-tason sisällä eri instrumenteilla on

keskinäistä hankausta. Esimerkiksi unionin meripolitiikan instrumenttien koordinaatio on vielä puutteellista (esim. van Leuuwen, van Hoof & van Tatenhove 2012) ja eri politiikkalohkojen, kuten maatalouspolitiikan ja ympäristöpolitiikan, integraatio ei ole onnistunut kovin hyvin, mikä tuli esiin myös useissa haastatteluisissa. EU-instrumenttien yhteensopivuuden ja toimeenpanon edistäminen on perustavanlaatuisen haaste, sillä meripolitiikan lisäksi monilla muilla politiikoilla ja säädöksillä, kuten esimerkiksi Natura 2000- sekä lintu- ja habitaattidirektiiveillä samoin kuin monilla saastumista aiheuttavilla toimilla säätelevillä säädöksillä on myös merensuojellisia näkökohtia (EU-virkamiehen haastattelu, 2010). Kaikilla näillä instrumenteilla on omat toimintalogiikkansa, valtapelinsä ja toimijapositionsa, eikä niiden yhteensovittaminen ole kovinkaan helppoa. Yhteensovittamista ei myöskään tehdä systemaattisesti (van Hoof, van Leuuwen & van Tatenhove 2012). Eri instrumenteilla on myös eri lähestymistapa alueelliseen yhteistyöhön, mikä hämärtää instituutioiden roolia Itämeren ympäristöhallinnassa entisestään (ks. van Hoof, van Leuuwen & van Tatenhove 2012, 12).

4) Hallinta rakenteellisten rajoitteiden sanelemana toimintana -näkökulmasta tarkasteltuna lähes kaikkea ympäristöhallintaa piinaa perustavanlaatuisen rakenteellinen ongelma, joka johtuu ympäristöongelmien monimutkaisesta ja keskinäisriippuvaisesta, eri aika- ja paikkamittakaavoja halkovasta luonteesta (esim. Haila 2008). Itämeren ympäristöhallinnan tapauksessa monet instrumentit kuten esimerkiksi meristrategiapuitedirektiivi pyrkivät huomioimaan tämän kompleksisuuden turvautumalla esimerkiksi ekosysteemiperusteiseen lähestymistapaan. Tästä seuraa se ongelma, että niihin liittyvä päätöksenteko ja toimivalta hajautuu ja tulee vaikeammin hallittavaksi (van Hoof, van Leuuwen & van Tatenhove 2012, 5). Tällainen ekologisen ja hallinnollisen mittakaavan yhteensopimattomuus on yleinen ongelma, jota on hyvin vaikea poistaa (vrt. Haila 2008; Tynkkynen 2015).

Edellä mainitun perustavanlaatuisen rakenteellisen rajoitteen lisäksi Itämeren ympäristöhallintaa rajoittaa Euroopan talouden rakenne ja erityisesti nykyinen heikko taloustilanne. Se työntää ympäristöasioita poliittiselta agendalta ja nostaa tilalle akuutimpia ongelmia jopa Suomen, Ruotsin ja Saksan kaltaisissa maissa, joissa ympäristöasioilla on perinteisesti ollut korkea painoarvo (henkilökohtainen tiedonanto, ympäristöministeriön edustaja, Helsinki 2015; ks. myös Gilek et al. 2016; Mol 2016). Noususuhdanteen koittaessa ympäristöön saatetaan taas panostaa, mutta se ei poista sitä, että taloussuhdanteiden vaihtelu aiheuttaa ympäristöhallinnan epävakautta.

Kolmas rakenteellinen rajoite muodostuu maantieteestä ja kansainvälisistä suhteista. Itämeren alue on ainakin osittain Euroopan unionin raja-alueita ja niin sanottua välitilaa. Tällaisella alueella sekä unioni että yksittäiset jäsenvaltiot ovat erityisen riippuvaisia unionin ulkosuhteista ja sen ulkopuolisesta poliittisesta kehityksestä (Christiansen, Petito & Tonra 2000, 389). Itämeren alueella tämä merkitsee, että Venäjän ja EU:n sekä Venäjän ja yksittäisten jäsenvaltioiden suhteet ovat keskeinen myös ympäristöhallintaa määrittävä tekijä. Tämä seikka on olennainen, kun tarkastellaan Itämeren ympäristöhallintaa rakenteellisten rajoitteiden näkökulmasta. Kansainvälisen politiikan rakenteen vuoksi ei ole näköpiirissä, että Venäjältä tulisi EU:n jäsenmaa, ja vaikka EU hajoaisi, sen vaikutukset valtioiden välisiin suhteisiin ja alueelliseen yhteistyöhön olisivat voimassa vielä pitkään.

Menestyksekkäämmän ympäristöhallinnan mahdollisuuksista

Euroopan unioni on kehittänyt erilaisia Itämeren ympäristöhallinnan instrumentteja nopealla tahdilla. Tämä kehitys liittyy useisiin muihin prosesseihin kuten EU:n itälaajenemiseen sekä

sisäiseen alueellistumiskehitykseen, ja on muovautunut osana lukuisia kansallisia, alueellisia ja kansainvälisiä merensuojeluun liittyviä prosesseja. Myös enemmän kuin ripaus politiikkaa on ollut mukana. Nykyisin kaikki keskeiset instrumentit on vakiinnutettu, mutta säästötoimeenpano on kesken vielä pitkään.

Kaikki neljä näkökulmaa hallinnan rajoitteisiin projisoivat Venäjän menestyksekkään hallinnan reunaehtona, johon näkökulmasta riippuen joko voidaan tai ei voida vaikuttaa. Ongelmanratkaisunäkökulmasta olennaista on, että Venäjä ei ole EU:n jäsenmaa eivätkä EU:n politiikat ja sääntely sido sitä. Rakenteellisten rajoitteiden näkökulmasta katsottuna haaste on fundamentalisempi ja liittyy kansainvälisen järjestelmän rakenteeseen ja historiaan (vrt. Waltz 2001). Yleisesti ottaen EU:n ja sen jäsenmaiden Venäjä-suhteet ovat ailahtelevia ja unionin keinovalikoima Venäjän sitouttamiseksi Itämeren ympäristöhallintaan ohut.

Niin Venäjä–EU -jaottelusta kumpuavat haasteet kuin Itämeren ympäristöhallinnan muutkin rajoitteet näyttäytyvät eri valoissa hallinnan luonnetta koskevasta näkökulmasta riippuen. Samoin on hallinnan esteiden purkamisen laita. Ongelmanratkaisunäkökulmasta katsottuna rajoite on EU:n Venäjä-politiikan puutteissa, etupäässä huonosti toimivissa yhteistyömekanismeissa. Ilmeinen ratkaisu on EU-instrumenttien kehittäminen siten, että ne huomioivat paremmin Venäjän läsnäolon ja sitouttavat sen yhteistyöhön. Muutkin hallinnan ongelmat ovat helposti ratkaistavissa rationalisoimalla politiikkaa ja tehostamalla toimeenpanoa.

Hallinta intressien ja arvojen kamppailuna -näkökulma puolestaan korostaa sitä, että hallinnan rajoitteet johtuvat eroavista arvoista ja intresseistä niin EU:n ja Venäjän välillä kuin EU-maiden kesken. Itämeren ympäristöhallinnan tapauksessa useat erilaiset maailmat ovat törmäyskurssilla. Yhtäältä vallalla ovat paneurooppalaiset kylmän sodan jälkeiset unelmat yhteistyöstä ja alueellisesta yhteisöllisyydestä, eurooppalaisuudesta ja ylirajaisuudesta, toisaalta taas Itämeren alue on keskeisiä turvallisuuspolitiikan näyttämöitä ja monenlaisien poliittisten, jopa sotilaallisten jännitteiden keskipiste. Eriävistä arvoista ja intresseistä johtuvia hallinnan rajoitteita voidaan pyrkiä poistamaan neuvottelupöydissä sekä luomalla kompromisseja, mikä ei ole yhtä helppoa kuin ongelmanratkaisunäkökulmasta katsottuna.

Tarkasteltaessa hallintaa institutionaalisen vuorovaikutuksen näkökulmasta korostuu EU:n rooli ja merkitys Itämeren vakiintuneessa alueellisessa hallintajärjestelmässä, joka on Helcomin johdolla toiminut jo 1970-luvulta asti. Euroopan unionin ei ole ollut helppo löytää paikkaansa, ja vaikka sellainen löytyisikin, instituutioiden moninaisuus aiheuttaa epäselvyyttä, päällekkäisyyksiä ja koordinaatio-ongelmia (ks. van Leuven, van Hoof & van Tatenhove 2012). Rakenteellisten rajoitteiden näkökulmasta katsottuna Itämeren ympäristöhallintaa ehdollistavat muun muassa kansainvälisen politiikan järjestelmä ja taloussuhdanteet sekä mittakaavojen yhteensopimattomuus, joihin on hyvin vaikea vaikuttaa.

Toisin sanoen siinä missä ongelmanratkaisunäkökulma perustuu optimistiseen näkemykseen hallinnasta ja näkee rajoitteet helposti ylitettävänä esimerkiksi erilaisten teknisluonteisten ratkaisujen kuten tehokkaampien politiikkainstrumenttien välityksellä, kolme muuta näkökulmaa ovat pessimistisempiä ratkaisujen suhteen. Ne korostavat, ettei resurssien lisääminen yleensä riitä hallintaprosessien elvyttämiseen. Sen sijaan on tärkeää lisätä ymmärrystä hallintaan ja erityisesti sen epäonnistumiseen liittyvistä syistä ja sosiaalisista suhteista (ks. Biesbroek et al. 2014, 1020). Vain tämä voi toimia pohjana kompromisseille, uudelleenneuvotteluille ja rakenteiden vaikutuksen murrokselle. Itämeren ympäristönsuojelun tapauksessa tämä merkitsee sitä, että on olennaista analysoida alueellisen politiikan dynamiikkaa ja ymmärtää eri asioiden, kuten esimerkiksi ympäristöllisten ja muiden intressien välisiä kytköksiä.

Vaikka EU:n Itämeren ympäristöhallintaa säätelevien politiikkojen ja sääntelyn ongelmat saataisiin ratkottua, Venäjä tulee olemaan tärkeä toimija ja vaikuttamaan olennaisesti Itämeren suojeluyhteistyön sujuvuuteen EU:ssa ja sen ulkopuolella. Nykyiset, viileähköt EU–Venäjä-suhteet haittaavat myös Helcomin toimintaa, sillä ne nakertavat alueellisten toimijoiden motivaatiota tehdä yhteistyötä Venäjän kanssa. Näin ollen EU:n Itämeren ympäristöhallinnan lähitulevaisuus ei näytä erityisen ruusuisealta, näkökulmasta riippumatta.

Viitteet

1 Jälkimmäisessä hankkeessa kerätty aineisto on kokonaan omaani; ensimmäisessä hankkeessa myös muut hankkeen tutkijat (ks. Pihlajamäki & Tynkkynen 2011a) osallistuivat aineistonkeruuseen.

Lähteet

- Action Plan (2015), Commission Staff Working Document Accompanying the Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Concerning the European Union Strategy of the Baltic Sea Region. June 2015 Version. COM 2009 (248). <http://www.balticsea-region-strategy.eu/communication/news/590704-updated-eusbsr-action-plan> (luettu 23.1.2017).
- Action Plan (2009), Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Social and Economic Committee and the Committee of the Regions concerning the European Strategy for the Baltic Sea Region. COM 2009 (248 Final). http://ec.europa.eu/regional_policy/fin/policy/cooperation/macro-regional-strategies/baltic-sea/library/#1 (luettu 23.1.2017).
- Agamben, Giorgio (2005), *State of Exception*. Chicago: University of Chicago Press.
- Backer, Hermanni & Leppänen, Juhamarkku (2008), The HELCOM System of a Vision, Strategic Goals and Ecological Objectives: Implementing an Ecosystem Approach to the Management of Human Activities in the Baltic Sea. – *Aquatic Conservation: Freshwater and Marine Ecosystems* 18:3, 321–334.
- Bengtsson, Rikard (2009), An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenges. – *European Policy Analysis 9*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Biesbroek, G. Robbert; Termeer, Catrien; Klostermann, Judith & Kabat, Pavel (2014), Analytical Lenses on Barriers in the Governance of the Climate Change Adaptation. – *Mitigation and Adoption Strategies for Global Change* 19:7, 1011–1032.
- Bovens, Mark & t'Hart, Paul (1996), *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Braun, Virginia & Clarke, Victoria (2006), Using Thematic Analysis in Psychology. – *Qualitative Research in Psychology* 3:2, 77–100.

- Brusendorff, Anne Christine (2006), Case Study: The Success of Regional Solutions in the Baltic. – *Sustainable Development Law & Policy* 7:1, 64–66.
- Christiansen, Thomas; Petito, Fabio & Tonra, Ben (2000), Fuzzy Politics Around Fuzzy Borders: The European Union's 'Near Abroad'. – *Cooperation and Conflict* 35:4, 389–415.
- Cohen, Michael; March, James & Olsen, Johan (1972), A Garbage Can Model of Organizational Choice. – *Administrative Science Quarterly* 17:1, 1–25.
- Darst, Robert (2001), *Smokestack Diplomacy. Cooperation and Conflict in East-West Environmental Politics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Dietz, Thomas, Ostrom, Elinor & Stern, Paul (2003), The Struggle to Govern the Commons. – *Science* 302:5652, 1907–1912.
- Elmgren, Ragnar; Blenckner, Thorsten & Andersson, Agneta (2015), Baltic Sea Management: Successes and Failures. – *Ambio* 44: suppl, S335–S334.
- Elmgren, Ragnar (1989), Man's Impact on the Ecosystem of the Baltic Sea: Energy Flows Today and at the Turn of the Century. – *Ambio* 18:6, 362–332.
- European Commission (2014), Commission Welcomes Parliament's Adoption of Maritime Spatial Planning Legislation. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-459_en.htm (luettu 13.1.2017).
- European Union External Action (2017), EU Relations with Northern Dimension. http://www.eeas.europa.eu/north_dim/ (luettu 13.1.2017).
- Folke, Carl, Hahn, Thomas, Olsson, Per & Norberg, Jon (2005), Adaptive Governance of Social-Ecological Systems. – *Annual Review of Environment and Resources* 30, 441–473.
- Gänzle, Stefan & Kern, Kristine (Eds.) (2016), *A 'Macro-Regional' Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence*. London and New York: Palgrave Macmillan.
- Gilek, Michael; Karlsson, Mikael; Linke, Sebastian & Smolarz, Katarzyna (Eds.) (2016), *Environmental governance of the Baltic Sea*. Springer Verlag: Berlin.
- Griffin, Lisa (2010), The Limits of Good Governance and the State of Exception: A Case Study of North Sea fisheries. – *Geoforum* 41:2, 282–292.
- Haila, Yrjö (2008), Unity versus Disunity of Environmental Governance in the Baltic Sea Region. – *Governing a Common Sea: Environmental Policies in the Baltic Sea Region*. Eds. Marko Joas, Detlef Jahn & Kristine Kern. London: Earthscan, 193–212.
- Hajer, Maarten A. (2003), Policy without Polity? Policy Analysis and Institutional Void. – *Policy Sciences* 36:2, 175–195.
- Hassler, Björn (2011), Accidental Versus Operational Oil Spills from Shipping in the Baltic Sea: Risk Governance and Management Strategies. – *Ambio* 40:2, 170–178.
- Helcom (2017a), Recommendations. <http://www.helcom.fi/helcom-at-work/recommendations> (luettu 17.1.2017).
- Helcom (2017b), Follow-Up of Helcom Agreements. <http://www.helcom.fi/baltic-sea-action-plan/follow-up/> (luettu 23.1.2017).
- Helcom (2007), *Baltic Sea Action Plan*. Helsinki: Helsinki Commission.
- Helcom (2003), The Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme (JCP) – Ten Years of Implementation. – *Baltic Sea Environmental Proceedings* 88. Helsinki: Helsinki Commission.
- van Hoof, Luc & van Tatenhove, Jan (2009), EU Marine Policy on the Move: The Tension Between Fisheries and Maritime policy. – *Marine Policy* 33:4, 726–732.
- van Hoof, Luc, van Leuwen, Judith & van Tatenhove, Jan (2012), All at Sea: Regionalisation and Integration of Marine Policy in Europe. – *Maritime Studies* 11:9, 1–14.
- Häikiö, Liisa & Leino, Helena (toim.) (2014), *Tulkinan mahti: johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press.
- Jahn, Detlef & Kuitto, Kati (2008), Environmental Pollution and Economic Performance in the Baltic Sea Region. – *Governing a Common Sea: Environmental Policies in the Baltic Sea Region*. Eds. Marko Joas, Detlef Jahn & Kristine Kern. London: Earthscan, 19–42.
- Janning, Josef (1997), *The State in a Changing World: World Development Report*. Oxford: Oxford University Press
- Jessop, Bob (2003), Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. – *Governance as Social and Political Communication*. Ed. Henrik Bang. Manchester: Manchester University Press, 142–172.
- Joas, Marko, Jahn, Detlef & Kern, Kristine (Eds.) 2008. *Governing a Common Sea: Environmental*

- Policies in the Baltic Sea Region*. London: Earthscan.
- Koch, Katarina (2015), Region-Building and Security: The Multiple Borders of the Baltic Sea Region After EU Enlargement. – *Geopolitics* 20:3, 535–558.
- Koivurova, Timo, Ringbom, Henrik & Kleemola-Juntunen, Pirjo (2017), *Merioikeus ja Itämeri*. Helsinki: Tietosanoma.
- Korppoo, Anna; Tynkkynen, Nina & Honneland, Geir (2015), *Russia and the Politics of International Environmental Regimes. Environmental Encounters or Foreign Policy?* Cheltenham: Edward Elgar.
- Lasswell, Harold D. (1970), The Emerging Conception of the Policy Sciences. – *Policy Sciences* 1:1, 3–14.
- van Leeuwen, Judith; van Hoof, Luc & van Tatenhove, Jan (2012), Institutional Ambiguity in Implementing the European Union Marine Strategy Framework Directive. – *Marine Policy* 36:3, 635–643.
- Linke, Sebastian; Gilek, Michael, Karlsson; Mikael & Udovyk, Oksana (2014), Unravelling Science-Policy Interactions in Environmental Risk Governance of the Baltic Sea: Comparing Fisheries and Eutrophication. – *Journal of Risk Research* 17:4, 505–523.
- March, James & Olsen, Johan (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Mol, Arthur P.J. (2016), The Environmental Nation State in Decline? – *Environmental Politics* 25:1, 48–68.
- Nilsson, Annika K. & Bohman, Brita (2015), Legal Prerequisites for Ecosystem-Based Management in the Baltic Sea Area: The Example of Eutrophication. – *Ambio* 44: Suppl 3, 370–380.
- John Nurmisen Säätiö (2017). Tietoa meistä. <http://www.johnnurmisenfaatio.fi/tietoa-meista/> (luettu 23.1.2017).
- Oldberg, Ingmar (2012), Soft Security in the Baltic Sea Region. Russian Interests in the Council of Baltic Sea States. – *Occasional UIpapers No.12*. Stockholm: The Swedish Institute of International Affairs.
- Oldfield, Jonathan (2005), *Russian Nature: Exploring the Environmental Consequences of Societal Change*. Aldershot: Ashgate.
- O'Mahony, Joan & Ottaway, Jim (2009), Travelling Concepts: EU Governance in the Social Science Literature. – *European Multi-Level Governance. Contrasting Images in National Research*. Eds. Beate Kohler-Koch & Fabrice Larat. Cheltenham, UK & Northampton, MA: Edward Elgar, 19–35.
- Ostrom, Elinor (2005), *Understanding Institutional Diversity*. New Haven, CT: Princeton University.
- Ostrom, Elinor (2007), A Diagnostic Approach for Going Beyond Panaceas. – *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 104:39, 15181–15187.
- Piattoni, Simona (2009), Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. – *European Integration* 31:2, 163–180.
- Pihlajamäki, Mia & Tynkkynen, Nina (Eds.) (2011a), *Governing the Blue-Green Baltic Sea: Societal Challenges of Marine Eutrophication Prevention*. FIIA Reports 31. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Pihlajamäki, Mia & Tynkkynen, Nina (2011b), The Challenge of Bridging Science and Policy in the Baltic Sea Eutrophication Governance in Finland: The Perspective of Science – *AMBIO: A Journal of the Human Environment* 40:2, 191–199.
- Pihlajamäki, M.; Varjopuro, R.; Nekoro, M.; Valman, M.; Roth, E.; Psuty, I.; Andrulowicz, E.; Pelczarski, W.; Luzeńczyk, A. & Hyvärinen, N. (2013), *Marine Strategies for the Baltic Sea – First steps in the implementation of MSFD in Denmark, Poland, Finland and Sweden*. Deliverable 7.3 of EU FP7 KNOWSEAS Project (Knowledge-based Sustainable Management for Europe's Seas).
- Qiu, Wanfei & Jones, Peter J.S. (2013), The Emerging Policy Landscape for Marine Spatial Planning in Europe. – *Marine Policy* 39, 182–190.
- Rhodes, R.A.W. (1996), The New Governance: Governing Without Government. – *Political Studies* 44, 652–667.
- Rosenau, James (2000), Change, Complexity and Governance in Globalizing Space. – *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Ed. Jon Pierre. Oxford: Oxford University Press, Oxford, 167–200.
- Schumacher, Tom (2012), Great Potential but Little Impact: The European Union's Protection Policies for the Baltic Sea. – *Baltic Journal of Political Science* 1:1, 46–61.
- Söderström, Sara (2017), *Regional Environmental Governance and Avenues for the Ecosystem Approach to Management in the Baltic Sea Area*. PhD Thesis. Linköping: Linköping University.

- Tynkkynen, Nina (2008), *Constructing the Environmental Regime between Russia and Europe. Conditions for Social Learning*. Acta Universitatis Tamperensis 1301. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Tynkkynen, Nina (2009), Experiences of Environmental Cooperation between the Nordic Countries and Russia – Lessons Learnt and the Way Forward. – *The New Northern Dimension of the European Neighbourhood*. Eds. Pami Aalto, Helge Blakkisrud & Hanna Smith. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 71–90.
- Tynkkynen, Nina (2013), The Challenge of Environmental Governance in the Network Society: The Case of the Baltic Sea. – *Environmental Policy and Governance* 23, 395–406.
- Tynkkynen, Nina (2014), Russia and the Baltic Sea. Frames and spaces of environmental problems. – *Eurasian Geography and Economics* 55:6, 674–690.
- Tynkkynen, Nina; Pihlajamäki, Mia; Schönach Paula & Nechiporuk, Dmitri (2014), Governance of the Mitigation of the Baltic Sea Eutrophication: Exploring the Challenges of the Formal Governing System. – *Ambio: A Journal of the Human Environment* 43:1, 105–114.
- Tynkkynen, Nina (2015), Baltic Sea Environment, Knowledge and the Politics of Scale. – *Journal of Environmental Policy and Planning* 17:2, 201–216.
- VanDeveer, Stacy (2011), Networked Baltic Environmental Cooperation. – *Journal of Baltic Studies* 42:1, 37–55.
- Waltz, Kenneth (2001), Structural Realism After the Cold War. – *International Security* 25:1, 5–41.



Kivinen ranta. Kuva: Roger Nyqvist.