

Merenkäytön intressien ja meriympäristön suojelun kohtaaminen Itämeren suojeluregiimissä

Pro gradu -tutkielma
Sofia Lähtenmäki
Kansainväliset suhteet
Lapin yliopisto
2023

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Merenkäytön intressien ja meriympäristön suojelun kohtaaminen Itämeren suojeluregiimissä

Tekijä: Sofia Lähteenmäki

Koulutusohjelma/oppiaine: Poliittikatieteet, kansainväliset suhteet

Työn laji: Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma_X_Lisensiaatintutkimus__

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: 102 + 2 liitettä

Vuosi: 2023

Tiivistelmä:

Merialuesuunnittelulla pyritään hallitsemaan merenkäyttöä. Parhaimmillaan sillä hallitaan merenkäytöstä syntyviä konflikteja niin käyttäjien kuin käyttäjien ja ympäristön välillä. Itämerellä merialuesuunnitelmat ovat syntyneet Euroopan unionin direktiivin myötä. Itämerellä meriympäristön hyödyntäminen on jatkunut vuosikymmeniä, joka on tehnyt siitä kuormittuneen alueen.

Tutkimus vastaa kysymykseen merialuesuunnitelmissa esiintyvien intressien vastaavuudesta Itämeren suojeluregiimin suojelutarpeiden kanssa hyvää tilaa tavoitellessa. Intressit nähdään tutkimuksena merenkäytön muotoina, tulevaisuuden mahdollisuuksina sekä jo olemassa olevina toimina. Tutkimuksessa suojelutarpeet ovat toimenpiteitä, joiden tarkoitus on suojella meriympäristö ja sen ekosysteemiä. Suojelulla pyritään saavuttamaan meriympäristön hyvä tila. Hyvässä tilassa meriympäristö on luonnollisessa tilassa puhdas ja elinvoimainen, siinä ihmisten toiminta on kestävä eikä heikennä meriympäristön monimuotoisuutta.

Tutkimus hyödyntää teoreettisena viitekehyksenä regiimiteoriaa. Regiimiteorian avulla on muodostettu tutkimuksessa Itämeren suojeluregiimi, joka koostuu HELCOM:sta sen Baltic Sea Action Planista, EU:n yhdenmennyksestä meripolitiikasta sekä sen eri osista. Aineisto koostuu Suomen, Saksan ja Latvian merialuesuunnitelmista. Merialuesuunnitelmia tulee lähestyä strategioina, joilla ei ole varsinaista valtaa. Intressejä tulee lähestyä julkilausuttuina kohteina, joilla ei välttämättä ole konkreettista näyttöä. Analyysi on tehty sisällönanalyysin mukaisesti. Pääluokkien intressit perustuvat merialuesuunnitteludirektiiviin (2014/89/EU).

Tutkimuksen tuloksista nousee esille se, että vaikka teoriassa intressit olisivat yhdenmukaisia suojelutarpeiden kanssa ei niillä ole konkreettista näyttöä hyvän tilan saavuttamisesta. Itämeren suojeluregiimin monitasoisuus esimerkiksi EU:n ja HELCOM:n välillä luo omat haasteensa tavoitteiden saavuttamisessa. Esille tulee myös taloudellisten näkökulmien merkitys merenkäytössä. Tämä luo omat haasteensa, sillä ympäristölliset ja taloudelliset näkökulmat nähdään perinteisesti ristiriitaisina. Tämän takia talouden asema vähentää nykyisissä suunnitelmissa niiden konkreettista hyötyä suojelutarpeiden ja intressien kohtaamisessa. Yleisesti meriympäristön muutos on hidas prosessi ja hyvän tilan saavuttamisen kannalta vaaditaan sekä sitoutumista että ymmärrystä meriekosysteemin prosesseista ja rakenteesta.

Avainsanat: Itämeri, regiimi, Baltic Sea Action Plan, meriympäristön suojelu, meriympäristön hyvä tila, merialuesuunnitelma

Sisällys

1	JOHDANTO	4
1.1	Tutkimusasetelma.....	4
2	ITÄMEREN MERELLISET KÄSITTEET	8
2.1	EU:n Itämeren politiikka.....	8
2.2	Merialuesuunnittelu.....	10
2.3	HELCOM.....	11
2.4	Meriympäristön hyvä tila	13
2.5	Ekosysteemilähestymistapa.....	14
3	REGIIMITEORIA.....	16
3.1	Regiimin määrittely.....	18
3.2	Episteemiset yhteisöt.....	22
4	ITÄMEREN SUOJELUREGIIMI	24
4.1	Itämeren suojeluregiimin muodostuminen	24
4.2	HELCOM:n ja EU:n yhteistyö suojeluregiimissä	27
4.3	Itämeren suojeluregiimin muutos.....	29
5	AINEISTO JA MENETELMÄLLISET VALINNAT	32
5.1	Aineisto	32
5.2	Sisällönanalyysi.....	33
5.3	Aineiston käsittely.....	34
6	INTRESSIT KOHTAAVAT – EIVÄT KOHTAA.....	37
6.1	Tunnistetut intressiristiriidat ja törmäykset.....	37
6.2	Maan ja meren vuorovaikutus	45
7	YLIKANSALLISEN OHJAUKSEN MERKITYS – KANSALLISEN OHJAUKSEN MERKITYS	53
7.1	Ylikansallinen taso	53
7.2	Kansallinen taso	60
8	MERIALUESUUNNITELUN KOLME NÄKÖKULMAA	71
8.1	Ympäristöllinen näkökulma	71
8.2	Taloudellinen näkökulma	77
8.3	Sosiaalinen näkökulma.....	82
9	YHTEENVETO JA POHDINTA	89
	Aineisto ja lähteet.....	93
	LIITE 1.....	103
	LIITE 2.....	104

1 JOHDANTO

Merten asema nyky-yhteiskunnassa on jatkuvassa kasvussa, esimerkiksi niiden hyödyntämismahdollisuuksien takia. Merialueiden hyödyntäminen herättää kysymyksiä siitä, miten käyttötarpeita voisi yhteensovittaa niin, ettei meren hyvinvointi kärsisi. Meren käyttöä ohjataan niin kansallisella lainsäädännöllä kuin myös kansainvälisillä sopimuksilla ja säädöksillä. Tarkoituksena on varmistaa meren kestävä käyttö eli se, ettei meren tila heikkene tai vaarannu. (Itämeri.fi, Itämeri ja ihminen.) Itämeren tila on pysynyt vakaana 2000-luvulla, mutta edelleen räsytystä syntyy niin valumina maa-alueilta kuin itse merenkäytöstä. Tällä hetkellä huomio on kiinnittynyt erityisesti biodiversiteetin eli luonnon monimuotoisuuden vähentymiseen, rehevöitymiseen, ravintoketjujen muutoksiin ja epäpuhtauksiin (Itämeri.fi, Itämeren tila.) Nämä hyvän tilan uhat lisäävät kokonaisrasitusta meriluonnolle ja näin ollen meriympäristön tilalle (Itämeri.fi, Meriluonnon tila). Kokonaisuutena Itämeri on pieni, yhdeksän valtion ympäröimä matala meri. Sen ainoa yhteys maailman meriin ovat Tanskan salmet. Nämä ominaisuudet tekevät Itämerestä erityisen herkän haitallisille aineille sillä vesimassa ei ole tarpeeksi suuri haitta-aineiden laimenemiseen. Nämä haitta-aineet ovat peräisin niin rannikoiden asukkailta, maataloudesta ja teollisuudesta sekä muilta elinkeinoelämän aloilta. (Itämeri.fi, Haitalliset aineet Itämerellä.)

Kuormitusta lisää se, että varsinaisten rannikkovaltioiden lisäksi Itämeren valuma-alue on noin nelinkertainen sen varsinaiseen pinta-alaan nähden ja se ylettyy 14 valtion alueelle. Tämä tekee Itämerestä helposti kuormittuvan alueen, jossa meriympäristön tila on jatkuvasti uhattuna. (MTK 2021; Itämeri.fi, Itämeri numeroina.) Yhdeksän rannikkovaltion takia käyttöä koskevat kysymykset kuuluvat useille hallinnoille ja siksi niitä tulee tarkastella kansainvälisellä tasolla. Itämerellä onkin pitkä historia kansainvälisten sopimusten suhteen. Sopimuksissa linjataan yhteisiä tavoitteita, joihin valtiot pyrkivät. Sopimukset voivat kattaa kaikki maailman meret kuten esimerkiksi YK:n merioikeusyleissopimus tai tiettyjä alueita kuten Itämerta. Itämerellä kansainvälisistä sopimuksista vaikuttaa esimerkiksi Itämeren ympäristönsuojelusopimus, jonka seuraamiseksi perustettiin HELCOM. (Itämeri.fi, Meripoliitiikan lait, sopimukset ja ohjelmat.)

1.1 Tutkimusasetelma

Pro gradu -tutkimukseni tarkastelee merialuesuunnitelmissa esiintyvien intressien vastaavuutta Itämeren suojeluregiimissä esiin nousevien suojelutarpeiden kanssa hyvää tilaa

tavoitellessa. Tutkimuksella on mahdollista tuoda esiin sitä, miten merenkäyttömuotojen eli intressien yhteensovittaminen on onnistunut ja miten ne kohtaavat Itämeren hyvään tilaan ohjaavien suojelutarpeiden kanssa. Tutkimuksessa suojelutarpeet nähdään sellaisina toimenpiteinä, joiden tarkoitus on suojella meriympäristöä ja sen ekosysteemiä sekä pyrkiä saavuttamaan meriympäristön hyvä tila. Intressien ja suojelutarpeiden kohtaaminen liittyy tutkimuksen poliittiseen kenttään, sillä se miten ja miksi valtioiden intressit kohtaavat tai eivät kohtaa, tekee kysymyksestä poliittisen. Poliittinen taso näkyy myös intressien kohtaamisesta tai kohtaamattomuudesta syntyvistä seurauksista nyt ja tulevaisuudessa.

Tutkimuskysymyksenä on: *Miten Itämeren alueen merialuesuunnitelmissa esiin nousevat intressit vastaavat Itämeren suojeluregiimin suojelutarpeita meriympäristön hyvän tilan saavuttamisesta?* Alatutkimuskysymyksinä on: *Miten ja miksi intressit kohtaavat? Vievätkö intressit tilaa hyvältä tilalta? Miten erilaiset suojelutarpeiden toimenpiteet ovat löydettävistä intresseistä? Mikä on EU:n merkitys suunnitelmien intressien kannalta?*

Tutkimuksessa tarkasteltavat intressit ilmenevät Itämeren alueen merialuesuunnitelmista. Euroopan unionissa merialuesuunnittelua ohjaa EU:n merialuesuunnitteludirektiivi (2014/89/EU). Yleisesti merialuesuunnitelmilla yhteensovitetään merialueelle kohdistuvia intressejä pyrittäessä kohti meriympäristön hyvää tilaa (Merialuesuunnittelu 2018, 3). Intresseinä voidaan pitää niitä mielenkiinnon ja kiinnostuksen kohteita, jotka ilmentävät valtioiden ja sidosryhmien halua hyödyntää merellisiä alueita ja resursseja. Merialuesuunnitelmissa esiintyvät intressit ovat määritelty käyttömahdollisuuksiksi (Merialuesuunnittelu 2018, 8). Käyttömahdollisuudet vastaavat sinisen kasvun teemoja, kuten esimerkiksi meriliikennettä, virkistyskäyttöä, luonnon suojelua tai luonnonvarojen, kuten kalastuksen tai energian käyttöä (emt., 8). Direktiivi 2014/89/EU nojaa sinisen kasvun teemoihin. Tämän pohjalta merialuesuunnitteludirektiivi määrittää käyttötarpeita, joihin jäsenmaiden tulee kiinnittää huomiota ja joita niiden tulisi määrittää merialuesuunnitelmissaan (Direktiivi 2014/89/EU, artikla 5 kohta 2). Direktiivin määrittämät käyttötarpeet eivät rajaa tutkimuksessa tarkasteltavia intressejä. Tarkasteltavat intressit voivat pohjautua esimerkiksi direktiivin määrittämien käyttötarpeiden lisäksi jäsenvaltiokohtaisiin kiinnostuksiin. Jo itse direktiivi määrittää sen, että jäsenvaltiot voivat suunnitelmillaan ajaa omia tavoitteita määritettyjen lisäksi (Direktiivi 2014/89/EU, artikla 5 kohta 2).

Aineisto koostuu Suomen, Latvian ja Saksan merialuesuunnitelmista. Analyysin näkökulmana on Itämeren meriympäristön hyvän tilan parantaminen, jonka tukena käytän

tutkimuksen teoreettista viitekehystä - regiimiteoriaa. Pyrin analyysillä rakentamaa kokonaiskuvaa intresseiden ja suojelutarpeiden kohtaamisesta. Tutkimukseen liittyvästä regiimien kokonaisuudesta käytän nimitystä Itämeren suojeluregiimi. Itämeren suojeluregiimi sisältää Itämeren kannalta keskeisiä poliittisia rakenteita, jotka ohjaavat merialuesuunnitelmien lisäksi yleisesti toimintaa Itämerellä sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Itämerensuojelu regiimi sisältää HELCOM:n ja sen alkuperäisen sekä päivitetyn Baltic Sea Action Planin (BSAP), EU:n yhdenmetyt meripolitiikan sekä siitä erityisesti meristrategiadirektiivin ja Itämeristrategian sekä merialuesuunnitteludirektiivin. Regiimiteoriaan tuen epistemisillä yhteisöillä, sillä Itämeren parissa tehdyt toimet ovat monesti asiantuntijayhteisöiden vaikutuksen alaisina. Regiimiteorian avulla on mahdollista kiinnittää huomiota Itämeren suojeluun liittyvään jatkuvaan muutokseen, joka näkyy esimerkiksi BSAP:n päivittämisenä. Lähestyttäessä regiimiä ympäristöregiiminä eli ympäristöhallinnan järjestelmänä, voidaan katsoa EU:n tarjoavan puitteet ja kohtaamiset jäsenmailleen sekä Itämeren tilan parantamiseen että kestäväan käyttöön. Sekä kolmen valtion merialuesuunnitelmien tarkastelu, HELCOM että EU kytkevät tutkimuksen kansainväliselle tasolle. Tutkimus kytkeytyy myös Itämereen liittyviin keskusteluihin. Erityisesti tutkimus liittyy keskusteluihin, jotka kattavat meriympäristön hyvän tilan ja suojelun sekä siihen liittyvät poliittiset kentät niin rannikkovaltioiden kuin EU:n kansainvälisellä tasolla.

Itämeren hyvää tilaa ei ole saavutettu. Tämä rakentaa pääargumenttia erilaisten toimien vastaavuudesta ja niiden mahdollisista puitteista. On mahdollista, etteivät intressit ja suojelutarpeet välttämättä kohtaa parantumisen kannalta vaaditulla tasolla. Hyvän tilan saavuttamattomuuden tiedostaminen on tärkeää Itämeren tilan parantumisen kannalta. Tärkeää on myös lisätä tietoisuutta siitä, että toimista huolimatta Itämeren tila ei ole tavoitellulla tasolla. Esimerkiksi BSAP ei suoraan sido allekirjoittaneita suoriin käytännön toimiin eikä merialuesuunnitelmilla yleisesti ole lainkäytäntövaltaa, vaan ne ovat pikemminkin ohjaavia strategioita. Tutkimuksen tavoite on tuoda esiin EU:n jäsenmaiden intressejä Itämeren käyttömahdollisuuksista sekä sitä, miten nämä intressit kohtaavat Itämeren hyvään tilaan pyrkivät regiimit. Tällöin on mahdollista tarkastella sitä, ovatko muut intressit vieneet sijaa suorilta hyvän tilan tavoitteilta. Kolmen eri merialuesuunnitelman analyysillä on mahdollista myös huomioida valtioiden välisiä eroja yhteisen ongelman lieventämisessä. Mahdollista on ottaa kantaa siihen, että tukevatko merialuesuunnitelmat ja valtioiden intressit hyvän tilan saavuttamista. Tavoite on luoda kuvaa intressien ja regiimien vaikutuksesta Itämereen ja sen toimijoihin nyt ja tulevaisuudessa. Huomio on mahdollista kiinnittää myös regiimin

toimijoiden eli HELCOM:n ja EU:n välisen yhteistyön merkitykseen. Lisäksi tutkimus osoittaa Itämeren kansainvälisellä tasolla toimivien regiimien rakenteita ja prosesseja esimerkiksi asetettujen ohjeiden ja regiimien muutoksien tasolla. Tutkimuksella on mahdollista kiinnittää huomiota myös siihen, miten ohjaavat tai ei-sitovat strategiat käytännössä pyrkivät saavuttamaan meriympäristön hyvää tilaa ja saavuttamaan poliittista asemaa.

2 ITÄMEREN MERELLISET KÄSITTEET

Tässä luvussa esittelen tutkimuksessa esillä olevat käsitteet, jotka liittyvät Itämereen ja sen suojeluun. Nämä käsitteet ovat EU:n Itämeren politiikka, merialuesuunnittelu yleisesti ja EU:ssa, HELCOM ja sen toiminta, meriympäristön hyvä tila sekä ekosysteemiin pohjautuva lähestymistapa. Käsitteiden pohjalta muodostan regiimateorian avulla EU:n Itämeren suoje-luregiimin, jota esittelen tarkemmin myöhemmissä luvuissa.

2.1 EU:n Itämeren politiikka

Euroopan unionin meripolitiikan kehystä kutsutaan EU:n yhdenmetyksi meripolitiikaksi. Yh-dennetyin meripolitiikan avulla on tarkoitus edistää mereen kohdistuvien toimintojen ja ran-nikkoalueiden kestävästä kehitystä. Sen avulla koordinoidaan esimerkiksi toimia, jotka kuu-luvat useamman politiikan alan piiriin sekä mahdollistaa avoimempaa päätöksentekoa. (Me-rialuesuunnittelu, Lainsäädäntö ja ohjaus; Direktiivi 2014/89/EU, johdanto kohta 2.) Meren ja rannikkoalueiden kestävästä käytön edistämisen lisäksi päätavoitteisiin kuuluu esimerkiksi kansainvälisen yhteistyön lisääminen sekä osaamisen kehittäminen. Aiempina saavutuksina voidaan pitää sinistä kasvua, merialuestrategioita sekä myös merten aluesuunnittelua. (Breuer 2022.)

Sinisellä kasvulla tarkoitetaan sellaista merellisten resurssien käyttöä, joka on ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurillisesti kestävä. Sen ensisijaisena tehtävänä on vuo-den 2012 komission hyväksymän strategian mukaisesti vapauttaa sinisen talouden potenti-aali sekä kehittää meriympäristön taloudellista toimintaa kestävästi. (Breuer 2022). Vuo-desta 2021 sinisestä kasvusta on kuitenkin siirrytty kohti kestävämpää sinistä taloutta, jonka nähdään edesauttavan Euroopan vihreän kehityksen -ohjelman tavoitteiden saavuttamista (Euroopan komissio 2021, 1–2). Sinisellä taloudella tarkoitetaan meren ekosysteemin tarjo-amien resurssien hyödyntämistä taloudellisesti sekä tähän hyödyntämiseen liittyviä toimia. Toimia tulisi kehittää kestävästi niin taloudellisen kasvun, toimeentulojen kuin meriekosys-teemin hyvän tilan takia. (European MSP Platform, Glossary.) Puolestaan yhdenmetyllä me-ripolitiikalla pyritään edesauttamaan sinistä taloutta, mutta pienemmällä ympäristövaikutuk-silla (Breuer 2022). Sinisen talouden sekä sinisen kasvun teemoihin kuuluvat kaikki mereen ja rannikkoon liittyvät teollisuuden alat ja sektorit niin maalla kuin meressäkin (Euroopan komissio 2021, 1). Näin ollen niiden teemoihin kuuluvat niin meriliikenne, virkistyskäyttö, meribioteknologia, luonnonsuojelu ja luonnonvarojen käyttö eli kalastus, vesiviljely, kai-vostoiminta sekä merienergia.

Yhdennetyssä meripolitiikassa ympäristöosio rakentuu meristrategiadirektiivistä 2008/56/EY (direktiivi 2014/89/EU, johdanto kohta 2). Merialuesuunnittelu tukee näin ollen meristrategiadirektiivin tavoitteiden toteutumista. Meristrategiadirektiivillä pyritään suojelemaan meriympäristöä sekä minimoimaan meriympäristön tilan huonontuminen jäsenvaltioiden meristrategioiden avulla. (Direktiivi 2014/89/EU, johdanto kohta 15; Direktiivi 2008/56/EY/, artikla 1 kohta 2, artikla 1 kohta 3, artikla 5 kohta 1.) Meristrategiadirektiivin tarkoitus oli luoda puitteet meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi vuoteen 2021 mennessä. Tässä onnistumatta direktiivin tarkastusprosessi aloitettiin keväällä 2021. Prosessissa arvioidaan sitä, miten direktiiviä tulisi parantaa hyvän tilan saavuttamiseksi. (Direktiivi 2008/56/EY, artikla 1 kohta 1, artikla 23; Euroopan komissio, the Review of the Marine Strategy Framework Directive.)

Itämeristrategia (eng. the European Union Strategy for the Baltic Sea Region, EUSBSR) on EU:n vuonna 2009 hyväksymä makroaluestrategia, joka kattaa itse strategian ja toimintasuunnitelman. Strategian tarkoitus on koordinoita ja syventää Itämeren rannikkovaltioiden yhteistyötä. (Centrum Balticum 2015.) Itämeristrategiassa on kolme päätavoitetta; merten pelastaminen, alueen yhdistäminen ja hyvinvoinnin lisääminen. Nämä päätavoitteet ovat vuoden 2017 päivitetyn Itämeristrategian mukaan jakautuneet 13 politiikanalaa. Näiden politiikanalojen avulla on pyritty saavuttamaan päätavoitteiden lisäksi ympäristön hyvä tila vuoteen 2021 mennessä. Poliitiikanaloihin kuuluvat innovaatioiden kehittäminen, ravinnekierto, vaaralliset aineet, puhdas ja turvallinen merenkulku, koulutus, kulttuurialueet, kestävä matkailu, merienergia, terveet ihmiset ja yhteiskunta, toimivat yhteydet ja bioekonomia. Näiden lisäksi tavoitteita ohjaavat horisontaaliset toimet, joihin lukeutuvat naapurivaltioiden välinen yhteistyö, ilmasto, kapasiteetin lisääminen sekä merialuesuunnittelu. (Maa- ja metsätalousministeriö, Euroopan unionin Itämeren alueen strategian tavoitteet.)

Itämeristrategian vuoden 2021 päivitettyssä versiossa politiikanaloihin nostettiin merialuesuunnittelu ja loput kolme horisontaalista toimea kiinnitettiin välttämättöminä toimina politiikanaloihin (Euroopan komissio 2021, 6). Yksittäisiä politiikanaloja ja niiden tavoitteita koordinoidaan valtioiden toimesta. Esimerkiksi Suomi yhdessä Tanskan kanssa koordinoi turvallista merenkulkua ja puolestaan esimerkiksi energia-alaa koordinoidaan Latvian ja Liettuan toimesta. (EU Strategy for the Baltic Sea, PA Safe, PA Energy.) Itämeristrategian merialuesuunnittelua koskevissa toimissa näkyy HELCOM:n pyrkimys lisätä BSAP:n ja Itämeristrategian synergioita. HELCOM ja VASAB ovat ohjanneet työryhmänä Itämeren merialuesuunnitelmien muodostumista. Kattavammalla yhteistyöllä pyritään myös

Itämeristrategian ja EU:n osalta tukemaan BSAP:n toimeenpanoa sekä meriympäristön hyvän tilan saavuttamista. (Euroopan komissio 2017, 26, 41, 99).

2.2 Merialuesuunnittelu

Merialuesuunnittelu on yksi merenhallinnan muodoista, jolla hallitaan ihmisen ajallisesti ja alueellisesti jakautunutta toimintaa. Hallinnalla pyritään mahdollistamaan sekä sosiaalisten, ekologisten että taloudellisten tavoitteiden ja tuloksien saavuttamiseen. Merialuesuunnittelu on sosiaalinen ja poliittinen prosessi, johon vaikuttaa niin luonnon- kuin yhteiskuntatieteetkin. (Ehler, Zauca & Gee 2019, 1; Ehler & Douvere 2009, 18.) Merenkäytön paikkasidonnaisuus sekä ajallinen huomioiminen on tärkeää merialueiden uniikkien ekosysteemien takia (Ehler & Douvere 2009, 20). Tiettyä aluetta koskevat toimet eivät välttämättä ole sopivia jollekin toiselle alueelle. Toimivan merialuesuunnittelun katsotaan olevan paikkasidonnaisuuden lisäksi ekosysteemiin pohjautuvaa, yhteistyöllistä, mukautuvaa, pitkälle aikavälille kohdistuvaa sekä eri toimijoita osallistavaa (emt., 18). Merialuesuunnittelun piirteitä ovat myös esimerkiksi suunnitelmien koko merialueen kattaminen – pinnasta merenpohjan maaperään. Suunnittelu vaatii kansainvälistä yhteistyötä sekä maan ja meren vuorovaikutuksen huomioimista. Onnistuakseen suunnitelmat vaativat myös seuranta ja arviointia toimisesta. Merialuesuunnitelmissa esiintyy myös eroavaisuuksia esimerkiksi siinä missä määrin suunnitelmilla on oikeudellista valtaa. (Ehler, Zauca & Gee 2019, 8–11.)

Merialuesuunnittelua tarvitaan merenkäytöstä syntyvien konfliktien hallinnointiin. Suurin osa maista on jo ennen varsinaisia merialuesuunnitelmia määrittänyt merialueen käyttömahdollisuuksia ilman seurausten huomiointia. Merenkäytöstä syntyvien seurausten huomiotta jättäminen voi synnyttää konflikteja niin merta käyttävien toimijoiden välillä kuin ennen kaikkea ihmisten ja meriympäristön välillä. Konfliktit heikentävät sekä meren käyttömahdollisuuksia että meriympäristön tilaa. Merialuesuunnittelulla pyritään hallitsemaan ja ehkäisemään näiden konfliktien syntyä. (Ehler & Douvere 2009, 19.) Konfliktien hallinta on ensisijainen tavoite, mutta merialuesuunnittelun hyödyt kohdistuvat myös esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden huomioimiseen, luonnonvarojen kestävämpään käyttöön sekä kulttuuriperinnöllisten alueiden suojeluun (emt., 21).

Merialuesuunnitteludirektiivillä pyritään luomaan suunnitelmille sellaiset puitteet, jotka edistävät talouden kestävä kasvua, merialueiden kestävä kehitystä sekä luonnonvarojen kestävä käyttöä. Näin ollen suunnitelmien tulisi huomioida taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöä koskevat näkökulmat, jotta kestävä kehitys merellä olisi mahdollista (Direktiivi

2014/89/EU, artikla 1 kohta 1, artikla 5 kohta 1.) Merialuesuunnitelmissa sovelletaan ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa. Lähestymistavan avulla varmistetaan merien ekosysteemien kyky reagoida ihmisten toiminnasta johtuviin muutoksiin myös silloin kun meren kestävää käyttöä jatketaan. (Direktiivi 2014/89/EU, johdanto kohta 14.) Direktiivi määrittää merialuesuunnitelmissa huomioitavat käyttötarkoitukset sinisen kasvun teemojen mukaisesti. Suunnitelmilla tulee pyrkiä edistämään niin energia-alojen, meriliikenteen, kalastuksen ja vesiviljelyn kestävää kehitystä kuin myös ympäristön suojelua. Lisäksi tulisi huomioida ilmastonmuutoksen vaikutukset. Määriteltyjen käyttötarkoitusten lisäksi valtiot voivat määrittää omia tavoitteitaan merialueiden käytöstä. (Direktiivi 2014/89/EU, artikla 5 kohta 2.) Suunnitelmien tulee direktiivin määrittämien käyttötarkoitusten ja kolmen eri näkökulman lisäksi huomioida maa- ja merialueiden välinen vuorovaikutus, turvallisuuden näkökulmat, sidosryhmien osallistuminen sekä yhteistyö niin jäsenmaiden kuin kolmansien maiden kesken. Yleisesti merialuesuunnittelun mukaisesti huomio tulee kiinnittää merialueiden erityispiirteisiin. (Direktiivi 2014/89/EU, artikla 6 kohta 1, artikla 6 kohta 2, artikla 4 kohta 5.)

Sinisellä kasvulla ja merialuesuunnittelulla voidaan katsoa olevan yhtenäisten käyttötarkoitusten ja teemojen lisäksi muitakin vahvoja yhtenäisyyksiä. Merialuesuunnittelua onkin pidetty yhtenä sinisen kasvun työkaluna, jolla on mahdollista lisätä talouskasvua. (European MPS Platform, MSP for Blue Growth.) Suunnitelmissa yksilöidään merivesien käyttötarkoitusten alueellinen sekä ajallinen jakautuminen. Nämä alueet määräytyvät vesiviljelylle ja kalastukselle, energialähteiden ja kaivannaisten potentiaaliin sekä energian tuottamiselle, merenkululle, puolustusvoimille, luonnonsuojelulle, tieteelliselle tutkimukselle, merenalaisille kaapeleille ja putkille, matkailulle sekä kulttuuriperinnölle. (Direktiivi 2014/89/EU, artikla 8.) Nämä käyttötarkoitukset eivät rajaa tutkimuksessa tarkasteltavia intressejä. Direktiivin määrittämien käyttötarkoitusten lisäksi intressit saattavat muodostua niin direktiivin käyttötarkoitusten sisältämistä maakohtaisista kiinnostuksista sekä niistä mahdollisista käyttömahdollisuuksista, jotka ilmenevät jäsenvaltioiden suunnitelmista.

2.3 HELCOM

HELCOM on vuonna 1974 perustettu hallitusten välinen järjestö, joka perustettiin valvomaan vuoden 1974 Helsingin sopimuksen toteutumista. Helsingin sopimuksella pyritään suojelemaan Itämeren saastumiselta, monimuotoisuuden katoamiselta sekä tukemaan merialueiden luonnonvarojen kestävää käyttöä. Helsingin sopimukseen kuuluvat kaikki

yhdeksän rannikkovaltiota, mukaan lukien Venäjä sekä Euroopan unioni. Jäsenmaita edustavat valtiokohtaiset valtuuskunnan johtajat, jotka vuotuisen kokouksen lisäksi tapaavat vähintään kahdesti vuodessa. Itse puheenjohtajuus on kiertävä kahden vuoden välein. Puheenjohtajan tehtävänä on varmistaa toimintatapojen noudattaminen, mutta puheenjohtajavaltio voi myös asettaa omia tavoitteita toimintakaudelleen. (HELCOM, About us.) Puheenjohtajana ajanjaksolla 2020–2022 toimii Saksa (HELCOM, Germany 2020–2022).

Kokouksia ja toimintaa koordinoi HELCOM:n sihteeristö, joiden tehtävä on varmistaa, että jäsenmaat täyttävät Helsingin sopimuksen velvoitteet. Jäsenmaiden lisäksi HELCOM:iin kuuluu yli 60:tä tarkkailijaa, jotka koostuvat valuma-alueen hallituksista, hallitusten välisistä ja niiden ulkopuolisista järjestöistä. Tarkkailijat pyrkivät omalta osaltaan edistämään Itämeren suojelua. (HELCOM, About us; HELCOM, Observers.) HELCOM:n pyrkii toimimaan Itämeren alueella ympäristöpolitiikan tekijänä esimerkiksi kehittämällä yhteisiä ympäristötavoitteita ja -toimia. Järjestö toimii myös ympäristökeskuksena toimittamalla informaatiota meriympäristön tilasta. Tämän tiedon voi ajatella muodostavan pohjaa Itämerta koskeville päätöksille. HELCOM kehittää myös omia suosituksiaan, joissa huomioidaan Itämeren tarpeet. Lisäksi HELCOM valvoo ympäristöstandardiensa toteutumista jäsenmaidensa toiminnassa. (HELCOM, About us.) Suositusten ja kokousten lisäksi HELCOM:n toiminta rakentuu esimerkiksi projekteista ja työryhmistä, joiden tehtävä on kerätä tietoa strategioiden ja suositusten pohjalle Itämeren uhista. Työryhmistä viisi ovat pysyviä ja kolme vaihtuvia. Työryhmien toiminta kohdistuu yhteistyöhön kansallisissa meristrategioissa, laivojen aiheuttaman saastumisen ehkäisyyn, maaperäisiin haitallisiin aineisiin, saastumisonnettomuksiin reagointiin sekä Itämeren monitorointiin. Vaihtuvat työryhmät keskittyvät tällä hetkellä maatalouteen, kalastukseen sekä merialuesuunnitelmien toteuttamiseen. (HELCOM, HELCOM at work; HELCOM, Groups.)

Baltic Sea Action Plan (BSAP, suom. Itämeren suojelun toimintaohjelma) on vuodesta 2007 asti voimassa ollut strateginen toimenpide- ja toimintaohjelma Itämeren hyvän tilan saavuttamiseksi. BSAP päivitettiin vuonna 2021 ja sen voidaan nähdä olevan HELCOM:n toiminnan konkreettinen perusta. Sen avulla on saavutettu parannuksia esimerkiksi ravinnepäästöjen vähentämisessä ja luonnon monimuotoisuuden parantamisessa. BSAP muun HELCOM:n toiminnan tavoin hyödyntää viimeisintä tieteellistä tietoa ja pyrkii lisäämään tavoitteellista yhteistyötä Itämerellä. (HELCOM, Baltic Sea Action Plan.) Alkuperäisessä versiossa hyvän tilan saavuttamiseen pyrittiin vuoteen 2021 mennessä. Päivitetyssä versiossa sovitettiin Itämeren merialueesta suojeltavaksi vähintään 30 % vuoteen 2030 mennessä.

(Ympäristöministeriö 2021.) Molempien ohjelmien toimenpiteet kattavat luonnon monimuotoisuuden eli biodiversiteetin, rehevöitymisen, vaaralliset aineet sekä merellä tapahtuvan toiminnan (HELCOM 2007; HELCOM 2021). Päivitetyssä versiossa keskitytään lisäksi vahvemmin meren roskaantumiseen ja ravinteiden kierrätykseen, vedenalaiseen meluun sekä merenpohjan ja luonnon ennallistamiseen. Myös esimerkiksi ilmastonmuutos, merialuesuunnittelu sekä hotspotit huomioidaan kattavammin verrattuna vuoden 2007 versioon. (Ympäristöministeriö 2021; HELCOM, Baltic Sea Action Plan.)

2.4 Meriympäristön hyvä tila

Meristrategiadirektiivi 2008/56/EY määrittää artiklassa 3 ympäristön tilan olevan tila merivesillä silloin kun huomioidaan ”meriympäristön muodostavien ekosysteemien rakenne, toiminta ja prosessit sekä luonnolliset fysiografiset, maantieteelliset, biologiset, geologiset ja ilmastolliset tekijät sekä fyysiset. Akustiset ja kemialliset olosuhteet, mukaan luettuina ne, jotka johtuvat ihmisten toiminnasta kyseisellä alueella tai sen ulkopuolella.” (Direktiivi 2008/56/EY, artikla 3 kohta 4.)

Puolestaan ympäristön hyvästä tilasta on kyse silloin kun merivedet ovat ekologisesti monimuotoisia ja dynaamisia meriä, jotka ovat luonnollisessa tilassaan puhtaita, terveitä ja tuottavia. Meriympäristön käytön tulee olla kestävä ja sen tulisi mahdollistaa sekä nykyisten että tulevien sukupolvien käyttömahdollisuudet. Kestävässä käytössä meriympäristön ekosysteemien rakenne, prosessit ja toiminta mahdollistavat ekosysteemien toiminnan ja palautumiskyvyn ihmisten toiminnasta ja siitä aiheutuvista ympäristön muutoksista huolimatta. Meriympäristön hyvässä tilassa eliöt ja elinympäristöt ovat suojeltuja eikä luonnon monimuotoisuus heikenny ihmisten toimesta. Meriympäristön hyvässä tilassa vallitsee tasapaino biologisten osatekijöiden välillä, eikä ihmisen toiminta johda pilaantumisaikutuksiin. (Direktiivi 2008/56/EY, artikla 3 kohta 5.) Pilaantuminen on ihmisten suoraa tai epäsuoraa toimintaa, jossa aineita tai energiaa kulkeutuu meriympäristöön haitallisin seurauksin. Haitallisiin seurauksiin lukeutuu niin luonnonvarojen vahingoittuminen, meren ja meriveden kestävä käytön vaikeutuminen, ihmisten terveyden vaarantuminen kuin myös yleisen viihtyisyyden vähentyminen. (Direktiivi 2008/56/EY, artikla 3 kohta 8.)

Direktiivin liitteessä 1 määritetään 11 laadullista kuvaajaa, jotka pitäisi huomioida ympäristön hyvää tilaa määrittäessä. Näihin kuvaajiin sisältyy biologisen monimuotoisuuden ylläpito, tulokaslajien määrän pitäminen ekosysteemiä haittaavan tason alapuolella, kalojen ja muiden eliöiden populaation pitäminen kestävällä tasolla ja ravintoverkkojen toimivuus.

Lisäksi kuvaajat koskevat ihmisen toiminnan haittavaikutuksien ja roskaantumisen minimoimista, merenpohjan koskemattomuutta, hydrografisten olosuhteiden muutoksia sekä energian mereen johtamisen haittattomuutta. (Direktiivi 2008/56/EY, liite 1.) Direktiivissä esiintyvät laadulliset kuvaajat hyvän tilan määrittämisestä ovat esillä myös pro gradun liitteessä 2.

2.5 Ekosysteemilähestymistapa

Itsessään ekosysteemi tarkoittaa dynaamista kokonaisuutta kasvien, eliöiden ja mikro-organismien välillä, joissa ei-elävä ympäristö on vuorovaikutuksen toiminnallinen yksikkö (United Nations 1992, 3). Ekosysteemiin perustuva lähestymistapa sai alkunsa YK:n vuoden 1992 yleissopimuksesta koskien biodiversiteettiä eli luonnon monimuotoisuutta. Se on strategia meren, maan ja elollisten kokonaisuuksien hallinnoimiseen suojelua ja kestävästä käytöstä tukien. Sen avulla on mahdollista pyrkiä kohti tasapainoa yleissopimuksen kolmen tavoitteen välillä. Tavoitteet kattavat luonnon monimuotoisuuden, luonnon ja ekosysteemien säilymisen, niiden kestävästä käytöstä ja niistä syntyvien resurssien tasapuolisen ja oikeudenmukaisen käytön. Ekosysteemiin perustuva lähestymistapa perustuu tieteelliseen tietoon ja se tunnistaa ihmiset osana ekosysteemejä. Ekosysteemit ja niiden prosessit eivät useinkaan ole lineaarisia tai nopeita, vaan ne synnyttävät yllätyksiä ja epävarmuutta. Epävarmuuden ja epälineaarisuuden takia lähestymistapa vaatii joustavaa hallintointia. (Convention on Biological Diversity 2010a; Convention on Biological Diversity 2010b.)

Ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa hyödynnetään niin HELCOM:n BSAP:ssa kuin merialuesuunnitelmissakin, se on myös mukana EU:n ja HELCOM:n muissa meriä koskevissa toiminnoissa. Meristrategiadirektiivin mukaan ekosysteemiin perustuvan lähestymistavan tavoite on auttaa saavuttamaan meriympäristön hyvä tila ja sen suojelu. Lähestymistavalla pyritään hallinnoimalla ihmisten toimintaa niin, että tavoitteet täyttyisivät vaikka merten hyödykkeiden ja palveluiden käyttöä jatkettaisiinkin kestävästi. (Direktiivi 2008/56/EY, johdanto kohta 8.) Tämä tukee ajatusta siitä, että ihminen on toiminnallaan myös osa ekosysteemiä. Meristrategioissa ihmisten toiminnan kokonaispainetta yritetään pitää tasolla, joka tukee ympäristön hyvän tilan saavuttamista ja mahdollistaa ekosysteemin reagoitakyvyn toiminnan aiheuttamiin seurauksiin. (Direktiivi 2008/56/EY, artikla 1 kohta 3.) Merialuesuunnittelua koskien direktiivissä tuodaan esiin se, että ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa soveltaessa pitää huomioida merten parissa tehtävä sen hetkinen työ. Ajantasainen tieto mahdollistaa nykyisen tiedon hyödyntämisen lisäksi kokemuseräisen tiedon

aiemmista toimista. (Direktiivi 2014/89/EU, johdanto kohta 14.) Biodiversiteettisopimuksessa esiin nousevien tieteellisen tiedon ja joustavuuden lisäksi ekosysteemiin perustuva lähestymistapa vaatii muitakin periaatteita onnistuakseen. Esimerkiksi HELCOM ja VASAB-työryhmä nostaa ekosysteemiin perustuvan lähestymistavan soveltamiseen merialuesuunnittelussa yhteensä yhdeksän periaatetta. Tiedon ja ennakkoinnin lisäksi periaatteiksi nimetään kokonaisvaltaisen vuorovaikutuksen ymmärtäminen, osallistaminen, ekosysteemipalveluiden tunnistaminen, vaihtoehtoisten ratkaisujen kehittäminen, suunnitelmien vaikutusten lieventäminen ja niiden arviointi. (HELCOM&VASAB 2016, 6–7.)

3 REGIIMITEORIA

Regiimien näkökulmaa on käytetty paljon kansainvälisellä tasolla ympäristöön liittyvien yhteistyöllisten, poliittisten ja hallinnollisten kysymysten parissa (ks. esim. Young, 1997; Hassenclever, Mayer & Rittberger, 1997; Tennberg, 1998; Tennberg, 2000; Puchala & Hopkins, 1983). Regiimiteorian avulla on mahdollista tarkastella ympäristön ja hallintajärjestelmien välistä vuorovaikutusta pyrkimällä hallitsemaan tätä kyseistä suhdetta. Juuri ympäristöregiimien eli ympäristöhallinnanjärjestelmien avulla pyritään kansainvälisellä tasolla valtioiden johdolla hallitsemaan ja ratkaisemaan ympäristöongelmia (Tennberg 2005, 26). Regiimien keskuudessa on eroja niin yhteistyön tavoitteissa kuin niiden muodoissakin. Kansainvälinen yhteistyö alkaa kuitenkin monesti ympäristöhuolien seurauksena kuten esimerkiksi Tennberg tuo esiin tutkimuksessaan koskien ympäristöyhteistyön vaikutusta Luoteis-Venäjällä. (Emt., 26–27.) Pro gradu -tutkielman Itämeren suojeluregiimiä voidaan tarkastella ympäristöregiiminä. Regiimissä esimerkiksi Euroopan unioni ja HELCOM tarjoavat kansainvälisellä tasolla puitteita ja kohtaamisia jäsenmaille Itämeren tilan parantamiseksi ja sen kestävään käyttöön.

Siinä missä regiimeitä voidaan pitää kansainvälisinä instituutioina, niitä ei tule tarkastella synonyymeina tai rinnakkaisina käsitteinä kansainvälisille organisaatioille. Ero instituutioiden ja organisaatioiden välillä liittyy kykyyn suorasta toiminnasta, jolla organisaatiot instituutioista poiketen voivat vastata yksittäisiin tapahtumiin. (Hassenclever, Mayer & Rittberger 1997, 10–11.) Reagointi ympäristökysymyksiin kansainvälisten instituutioiden tasolla syntyy valtioiden välisestä yhteistyöstä. Yhteistyön toimivuutta tarkastellessa nousee kysymys toimivuuden mahdollisuuksista ilman laillista täytäntöönpanovaltaa. Ympäristökysymyksiin liittyen on myös mahdollista tarkastella kansallisten päätöksien vastaavuutta kansainvälisen tason vaatimuksien kanssa. Jotta ympäristökysymyksiin syntyisi vastauksia, tulisi kansainvälisten instituutioiden saada aikaan poliittista muutosta. (Keohane, Haas & Levy 1993, 4, 6; Levy, Keohane & Haas 1993, 397.)

Kansainvälisten ympäristösopimuksien ja niiden velvoitteiden toteutumisen tarkastelua tuo esiin esimerkiksi Tennberg (2005) puhuessaan yhteistyön vaikuttavuuden arvioinnista. Tennberg tuo esiin sen, että vaikuttavuutta on mahdollista tarkastella sekä ympäristöllisen että institutionaalisen vaikuttavuuden tasoilla. Näistä ympäristöllisen vaikuttavuuden tasolla tarkastellaan yhteistyön merkitystä ympäristön parantumisessa, kun taas institutionaalisen vaikuttavuuden tasolla tarkastellaan regiimin toimivuutta sen tavoitteiden mukaisesti. (Emt.

2005, 26.) Kuitenkin ympäristöllisen vaikuttavuuden tason tarkasteluun on suhtauduttu toisijaisina esimerkiksi Keohanen, Haasin ja Levyn (1993, 7) toimesta. He näkevät, että toimivat instituutiot vaikuttavat ympäristöpolitiikan prosesseihin kattavasti sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla (emt., 8). Kuitenkin Itämeren suojeluregiimin suojelutarpeiden ja regiimin vahvojen episteemisten sidoksien kannalta, ympäristöllisen vaikuttavuuden tarkastelu on otollista.

Institutionaalisen vaikuttavuuden taso mahdollistaa intressien ja toimenpiteiden vastaavuuden tarkastelun. Tällöin on mahdollista kiinnittää huomiota esimerkiksi EU:n yhdenmetyt meripolitiikan merkitykseen Itämeren suojeluregiimissä. Yleisesti tavoitteita meriympäristön suojelulle löytyy kattavasti, ja ne velvoittavat alueen rannikkomaita tietynlaiseen toimintaan. Esiin nousevat myös ne valtioiden omat intressit, joita he haluaisivat merialueidensa käytöllä kehittää ja saavuttaa. Regiimien välillä perinteisesti eroja synnyttävät niin jäsenyydet, toiminnalliset mahdollisuudet ja niiden laajuudet kuin maantieteelliset alueet (Young 1997a, 6). Eri merialueita koskevien regiimien erojen tarkastellussa on perinteisten erojen lisäksi nousut esiin Itämeren regiimissä toimijoiden välinen yhtenäisyys.

Yhtenäisyyden lisäksi Itämeren aluetta on muihin merialueisiin verrattaessa pidetty esimerkkinä korkean tason institutionalisoitumisesta. (Lejano 2006, 193–194, 205.) Tämän ilmenevän yhtenäisyyden avulla on mahdollista kuvata sidosryhmien ilmaisutapoja sekä heidän ymmärrystään kollektiivista identiteettiään kohtaan (emt., 193). Institutionaalisen vaikuttavuuden tasolla voidaan tarkastella myös tätä yhtenäisyyttä tai sen puuttumista merialuesuunnitelmissa. Tietyllä tapaa yhtenäisyyttä voidaan pitää edellytyksenä hyvän tilan saavuttamiselle. Yhtenäisyyden voidaan katsoa myös liittävän institutionaalisen ja ympäristöllisen vaikuttavuuden tasot toisiinsa, sillä ympäristön parantumisen kannalta yhtenäisyys on välttämätöntä. Yhtenäisten toimien tai suojelukäytänteiden puuttuminen jatkaa ympäristön kuormittamista, sillä tehdyt suojelutoimet eivät riitä kumoamaan ympäristöä kuormittavia toimia. Meriympäristön kuormittaminen jatkuu pienemmässä mittakaavassa, jos vain osa sen käyttäjistä siirtyy suojelun pariin.

Yhteistyön merkitys ympäristön parantumisen kannalta on ollut esillä esimerkiksi Itämeri-strategiassa. Strategian tarkoitus on ollut vuodesta 2009 asti lisätä yhteistyötä, parantaa esimerkiksi taloudellisia resursseja sekä pelastaa meri (Euroopan komissio 2009, 7). Tästä huolimatta EU:lla on ollut haasteita löytää oma paikkansa Itämeren regiimeissä, joissa meripolitiikka ylittää yli EU:n rajojen ja missä muilla toimijoilla kuten esimerkiksi HELCOM:illa on

vankka asema (Tynkkynen 2017, 129). Tämä sitoo ympäristöllisen ja institutionaalisten vaikuttavuuksien tarkastelun yhteen. Molempien tasojen avulla huomio on mahdollista kiinnittää siihen, miten hyvin EU ja HELCOM toimivat limittäin. Merialuesuunnitelmien intressejä ohjaa valtioiden omien tavoitteiden lisäksi EU:n asettamat tavoitteet ja ohjeistukset. Näin ollen intressien vastaavuus BSAP:in toimenpiteiden kanssa heijastaa myös kahden eri toimielimen keskinäistä toimivuutta yhdessä, kun molemmat tavoittelevat yhteistä asiaa – Itämeren hyvää tilaa.

3.1 Regiimin määrittely

Yksi käytetyimmistä regiimien määritelmistä on peräisin Krasnerilta (1983). Määritelmän mukaan regiimit ovat joko epäsuoria tai suoria normeja, periaatteita, sääntöjä ja päätöksentekomenetelmiä, joiden ympärille toimijoiden odotukset kyseiseltä aihepiiriltä muodostuvat. Määritelmässä tuodaan esille se, että regiimit ovat pysyvämpiä kuin väliaikaiset sopimukset eivätkä ne väliaikaisten sopimusten tavoin muutu jokaisesta vallan tai intressien liikehdinnästä. Tämän pohjalta regiimien toiminta ei voi perustua ainoastaan lyhytaikaisiin intresseihin. Lyhytaikaisten intressien hylkäämistä tukee odotus siitä, että lyhytaikaisten intressien odotetaan täyttyvän tulevaisuudessa muiden regiimin toimijoiden vastavuoroisuuden avulla. (Krasner 1983, 2–3.) Tämä osaltaan kuvaa regiimien tärkeyttä, sillä niillä on painoarvoa, vaikkeivat normit ja säännöt vastaisivatkaan valtioiden lyhyenaikavälin intressejä. Haas (1983) lisää Krasnerin määritelmään näkökulman siitä, että regiimit ovat ihmisten tekemiä järjestelyitä, sosiaalisia instituutioita. Regiimit liittyvät kansainvälisten suhteiden kysymyksiin ja niillä hallitaan konflikteja (Haas 1983, 26). On myös mahdollista, että normien ja sääntöjen lisäksi regiimit tukevat kansainvälistä oppimista ja näin ollen tukevat yhtenäisten menettelytapojen muodostumista (Haas 1989, 377). Itsessään regiimit ovat subjektiivisia, jonka takia ne esiintyvät osallistujien keskuudessa niin odotuksina kuin vakaumuksina tai käyttäytymisen ilmentyminä (Puchala & Hopkins 1983, 62).

Suurin osa regiimeistä perustuu johonkin perustusasiakirjaan, olivat ne sitten laillisesti sitovia tai soft law -sopimuksia (Young 1997b, 278). Soft-law-käsite viittaa valtion, valtioiden tai esimerkiksi Euroopan unionin muodostamiin instrumentteihin, joilla pyritään muiden regiimien tavoin ohjaamaan toimijoiden käytöstä. Näitä instrumentteja voivat olla esimerkiksi erilaiset toimintaohjelmat (Koivurova, Soft-law (pehmeä oikeus) oikeudellisena käsitteenä). Regiimien toimiminen valtioiden instrumentteina tulee esille esimerkiksi Keohanen näkemyksissä regiimeistä. Keohane tuo esille regiimien olevan valtioiden luomia instrumentteja

tavoitteiden saavuttamiseksi. (Hassenclever, Mayer & Rittberger 1997, 37). HELCOM:n Baltic Sea Action Plan on juuri tällainen muodostettu instrumentti, joka ei ole laillisesti sitova. Myös merialuesuunnitelmien voidaan katsoa perustuvan soft-law-sopimukseen valtioiden ja EU:n välisenä, oikeudellisten toimien ulkopuolella olevina, instrumentteina. Valtiot ovat velvoitettuja tekemään merialuesuunnitelmat, mutta itsessään suurimmalla osalla suunnitelmista ei ole laillista toimeenpanovaltaa, vaan ne toimivat päätöksiä ohjaavina kokonaisuuksina. Soft-law-sopimukseen liittyykin tietoisuus oikeudellisen sitomattomuuden puuttumisesta, mutta samalla siihen liittyy tietoisuus poliittisesta sitoutumisesta (Koivurova, Soft-law (pehmeä oikeus) oikeudellisena käsitteenä). Yleisesti regiimien toimijat ovat aina valtioita, vaikka kansainvälisiä toimia loppupeleissä ja käytännössäkin suorittaa monesti yksityiset toimijat eivätkä regiimeissä toimivat valtiot (Young 1983, 93). Esimerkiksi HELCOM:n toimet voidaan nähdä valtioiden muodostamana regiiminä, mutta sen sisällä tapahtuva toiminta esimerkiksi työryhmissä ei tapahdu suoraan valtioiden toimesta.

Regiimit itsessään eivät synny omasta aloitteestaan eivätkä ne ole ongelmien lopputulos (Krasner 1983, 5). Lähes aina ne syntyvät vastauksena johonkin tiettyyn ongelmaan eivätkä ne pyri tarjoamaan kattavia järjestelmiä tai kattamaan toimijoidensa poliittisia suhteita (Young 1997b, 278; Hasenclever, Mayer & Rittberger 1997, 59). Siinä missä regiimit eivät ole ongelman lopputulos eivät ne myöskään tarjoa yksinkertaista ratkaisua ongelmille. On mahdollista, että toimivuuden suhteen ne vain hallitsevat ongelmia ratkaisuiden sijaan. Tällainen ongelmien hallitseminen saattaa lisätä regiimien toimijoiden ymmärrystä ongelmasta ja näin ollen edesauttaa mahdollisessa ratkaisussa. Toimivuutta tarkastellessa on huomiotava myös se, että joitain ongelmia ei voi tai ne ovat vaikeita ratkaista tietyn tai edes järkevän ajanjakson sisällä. (Young 1997b, 285–286.) Itämeren, ja yleisestikin meriympäristöjen, tilan parantuminen on hidas prosessi. Tämä prosessi on monen muuttujan kokonaisuus eikä yksittäisen regiimin seuraus.

Yleisesti regiimit ovat olemassa siellä missä esiintyy käyttäytymisen säännöllisyyttä. Säännöllinen käyttäytyminen pohjautuu aina normeihin, odotuksiin tai sääntöihin. (Puchala & Hopkins 1983, 63.) Regiimien muodostuminen nojaa niihin intresseihin, joita regiimin toimijoiden ei ole mahdollista saavuttaa autonomisesti. Muodostuminen saattaa pohjautua myös yhdessä vältettävään negatiiviseen lopputulokseen vaikeivat saavutettavat positiivisemmat lopputulokset olisikaan mieleisiä. Tällöin regiimit vaativat toimiakseen poliittista koordinointia eivätkä vain yhteistyötä. (Haas 1983, 27–28.) Lisäksi näihin intresseihin yleensä liittyy koordinointiongelmia muiden intressien kanssa, jotka ilman regiimejä

johtaisivat konflikteihin (Young 1983, 97). Tällaiset regiimien muodostamiseen vaikuttavat intressit liittyvät monesti ylikansallisiin resurssialueisiin. Resurssialueet kiinnostavat monia, mutta ne ovat valtioiden lainkäyttövaltojen ulkopuolella (esimerkiksi aavan meren kalastus). Intressit voivat liittyä myös jaettuihin luonnonvaroihin, jotka ovat kahden tai useamman valtion lainkäyttövallan piirissä (esimerkiksi rajajoet). Lisäksi intressit voivat liittyä rajoja ylittäviin ulkovaikutuksiin, jossa lainkäyttövallan sisällä tehdyt toimet vaikuttavat sen ulkopuolelle. (Young 1997a, 8–9.)

Itämereen liittyvät regiimit ovat syntyneet juuri tällaisten intressien kohtaamisesta. Kokonaisuudessa Itämeren voidaan katsoa, sen ominaispiirteiden takia, olevan jaettu luonnonvara sen rannikkovaltioiden kesken. Itämerellä muodostuneet suojeluregiimit ovat myös ohjanneet valtioita lisäämään niiden keskinäistä yhteistyötä Itämeren suhteen (ks. esim. Kratovits 2001). Itämeren suojeluregiimin perusteella voitaisiinkin katsoa, että regiimien toimintaan on vaikuttanut yhteinen taakka eli Itämeren meriympäristön huono tila. Se, että aiemmin Itämeren saastumista ei ole tiedostettu voidaan nähdä tietynlaisena epäsuorana normina, sillä meren saastumista ei tällöin, normin asemassa, kyseenalaistettu. Yleisen ympäristötietoisuuden lisääntyessä normit ovat lopulta rikkoutuneet, ja Itämeren suhteen on muodostunut uusia normeja. Tiedostettuna ongelmana, Itämeren huono tila on synnyttänyt periaatteita, sääntöjä ja normeja meriympäristön tilan parantamisesta. Itämeren tilan hidaski muutos tukee hyvin Krasnerin määritelmää siitä, etteivät regiimit voi perustua vain lyhytaikaisiin intresseihin (Krasner 1983, 3). Meriympäristön tila muuttuu hitaasti, ja siksi sen saavuttaminen onkin pitkän aikavälin tavoite. Tämän takia esimerkiksi juuri BSAP:ia on kritisoitu epäselvänä lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteista, jossa annettu aika Itämeren parantumiseen on lyhyt nykytilan puitteissa. (Jetoo & Tynkkynen 2021, 9). Tätä tukee myös näkemys siitä, että muutos Itämeren vedessä kestää tutkijoiden näkemysten mukaan noin 30–40 vuotta (Tynkkynen 2015, 212).

Ajatus siitä, että regiimien pidemmän aikavälin tavoitteet johtaisivat lyhyen aikavälin intressien hylkäämiseen voi johtaa helposti epätasapainoon. Epätasapaino syntyy siitä, etteivät valtiot haluakaan hylätä omia tavoitteitaan yhteisten regiimien tavoitteiden takia. Tämä näkyy myös siinä, etteivät regiimit ole koskaan täysin neutraaleja niiden toimijoiden intressien vaikutuksen suhteen. (Young 1983, 108–109; Puchala & Hopkins 1983, 86.) Puchala ja Hopkinsin tutkimuksen mukaan regiimit sovittelevat sekä tavoitteiden ja intressien välillä että vallan ja käyttäytymisen välillä. (Puchala & Hopkins 1983, 86). Esimerkiksi vaikutusvaltaisemmat ja voimakkaammat toimijat yrittävät suosia heidän omia intressejään regiimin avulla

(Young 1983, 108–109). Esimerkiksi Itämeren rehevöitymisen kannalta Suomi ja Ruotsi on nähty perinteisesti edelläkävijöinä rehevöitymisen vastaisessa toiminnassa. Puolestaan esimerkiksi Baltian maat on nähty vähemmän aktiivisina rehevöitymisen suhteen. Kuitenkin erot ovat pienentyneet eikä vastakkainasettelu ole enää yhtä selvää kuin aiemmin. (Pihlajamäki & Tynkkynen 2011a, 6.) Äärimmillään regiimit voivat olla vain julkisivu, jossa vaikutusvaltaisimpien toimijoiden mieltymykset nostetaan normien asemaan. Tällöin regiimit ovat olemassa siksi, että heikommat toimijat tunnistavat normit ja säännöt sekä noudattavat niitä. (Puchala & Hopkins 1983, 86.) Omien etujen ajaminen voi myös esimerkiksi ympäristökysymyksissä johtaa siihen, etteivät valtiot halua liian tiukkoja säännöksiä, jotka voisivat haitata heille tärkeitä tavoitteita. Tämän takia valtioilla on monesti omat näkemyksensä Itämeren suojelusta. (Hassler 2003, 33–34.) Joustavat säännöt ovat kytketty juuri HELCOM:n toimintaan. Esimerkiksi BSAP:n tavoitteet on nähty joustavina, mikä puolestaan mahdollistaa niiden muokkaamisen valtiokohtaisesti sekä ristiriitaisten intressien kohdatessa neuvottelun. Toisaalta voidaan katsoa, että joustavuus mahdollistaa eri kulttuurien ja biologisen monimuotoisuuden huomioimisen (Jetoo & Tynkkynen 2021, 5.) Kuitenkin tätä joustamista on myös kritisoitu varsinkin ympäristöön keskittyviltä tahoilta. Sillä siinä missä tutkijat ovat tuoneet näkökulmaa BSAP:n kunnianhimoisuudesta, sen pyrkiessä saavuttamaan pitkän aikavälin tavoitteet lyhyellä ajanjaksolla, ovat ympäristöjärjestöt tuoneet esiin BSAP:n kunnianhimottomuutta (ks. WWF 2020; Turun Sanomat 2020).

Joustamattomuus ja erityisesti neuvoteltavissa olevien ristiriitaisten intressien kohtaamiset saattavat näkyä ja synnyttää myös itsessään regiimin sisäisiä ristiriitoja. Young (1983, 107) näkee, että tällaiset regiimien sisäiset ristiriidat luovat joko painetta suuriin muutoksiin regiimissä tai johtavat lopulta regiimin epäonnistumiseen. Sisäisten ristiriitojen lisäksi, regiimit eivät yleisestikään ole pysyviä järjestelmiä eikä niistä voi muodostua pysyviä institutionaalisia rakenteita (Young 1997a, 15). Regiimien muutos voi konkretisoida niin periaatteiden tai normien muutokseen, yhdistymiseen muiden instituutioiden kanssa tai regiimin häviämiseen. Muutos voi tapahtua hitaasti tai nopeasti. Ennen kaikkea muutokselle voi olla monia syitä ja se voi olla peräisin sekä regiimistä itsestään että regiimin ulkopuolelta. Muutos voi johtua esimerkiksi tietoisuuden lisääntymisestä tai sen toimijoissa tapahtuvissa muutoksista. Toimijoiden merkitys voi näkyä muutoksien synnyssä siinäkin, että toiset haluavat aikaan muutoksia, kun taas toiset eivät. Muutoksien on mahdollista vaikuttaa kaikkeen regiimissä niin kokonaisuutena kuin vain tiettyihin osiin. Muutos voi vaikuttaa esimerkiksi sekä maantieteelliseen alaan, regiimin jäseniin, päätöksentekomenetelmiin että

tulonlähteisiin. (Emt., 15–18.) Regiimien jatkuva muutos näkyy Itämeren suojeluregiimissä esimerkiksi HELCOM:n BSAP:n ja Itämeristrategian päivittämisessä. Lisäksi myös merialuesuunnitelmat koskevat vain tiettyä ajanjaksoa. Molemmat kertovat siitä, että Itämeren tilaa tarkastellessa on huomattu, ettei alkuperäinen regiimi olekaan enää toimiva vaan sitä on päivitetty uuden tiedon perusteella.

3.2 Episteemiset yhteisöt

Episteeminen yhteisö on asiantuntioista koostuva verkosto. Asiantuntijuuden takia yhteisön jäsenet ovat auktoritatiivisia poliittisissa linjauksissa. Yhteisön jäsenet voivat tulla eri tieteenaloilta, mutta episteemisissä yhteisöissä asiantuntijoita yhdistää monet muutkin tekijät. Asiantuntijoilla voidaan katsoa olevan yhteinen arvopohja, joka rakentuu yhteisistä normatiivisista ja periaatteellisista uskomuksista. Yhteisössä on myös analyyseihin perustuvia yhteisiä uskomuksia liittyen ongelmien syihin ja seurauksiin. Näiden uskomusten on mahdollista toimia perustana episteemisten yhteisöjen vaikuttamille poliittisille toimille. Episteemisissä yhteisöissä vallitsee myös yhteiset käsitykset ja kriteerit asiantuntijoiden pätevyydelle, johon liittyy myös yhteiset käytänteet ongelmien ratkaisemiseksi. (Haas 1992, 3.) Asiantuntijoiden ja poliittisten valintojen välinen yhteys vahvistuu tiedon puutteesta. Se synnyttää tarpeen informaatiolle, jonka avulla tavoitteita on mahdollista saavuttaa. Epätietoisuus on Haasin mukaan tärkeää tiedostaa, sillä se saattaa lisätä väärinymmärryksiä, jotka puolestaan johtavat instituutioiden toimimattomuuteen. (Emt., 3–4, 14.) Episteemisen yhteisöjen yhteistyön taustalla onkin ajatus poistaa tieteellisten tiedon hyödyntämiseen liittyvää epävarmuutta, jotta optimaalisia ympäristöpoliittisia päätöksiä on mahdollista saavuttaa. Tätä tuetaan tekemällä tieto helposti saavutettavaksi ja luotettavaksi. Tämä epävarmuuden vähentäminen mahdollistaa päätöksiä siitä mitä toimia tulisi koordinoita kansainvälisellä tasolla. (Meyer 2013, 20, 25.)

Episteemisten yhteisöiden asiantuntijoiden on mahdollista vaikuttaa valtioiden intresseihin suoraan esimerkiksi tunnistamalla ne päätöksentekijöille. Päätöksentekijöiden on mahdollista puolestaan vaikuttaa muiden valtioiden intresseihin ja näin lisätä kansainvälistä koordinaatiota pohjautuen episteemisen yhteisön uskomuksiin. (Haas 1992., 4.) Asiantuntijoiden uskomusten ollessa pohjana valtioiden muodostamiin intresseihin episteemisen yhteisön auktoritatiivisuus korostuu. Asiantuntijat voivat toimia myös sosiaalisten instituutioiden muodostamisen parissa ja näin ohjata kansainvälistä käyttäytymistä (emt., 4). Säännölliseen käyttäytymiseen liittyvät aina normit, periaatteet tai säännöt, joilla regiimit puolestaan

ohjaavat käyttäytymistä. (Puchala & Hopkins 1983, 62–63). Tämä kytkee asiantuntijat ja heidän toimensa regiimien muodostukseen ja toimintaan.

Yleensä episteemisten yhteisöiden puoleen käännytään niillä politiikan aloilla, jossa poliitikot ovat epätietoisia ongelmien syistä ja seurauksista (Morisse-Schilbach 2015, 19). Tämän takia yhteisöiden merkitys korostuu erityisesti esimerkiksi kansainvälisissä ympäristökysymyksissä, sillä päättäjillä ei välttämättä ole ilman asiantuntijoita tarpeellista tietoa ekosysteemeistä ja niiden prosesseista. Ilman tätä asiantuntijoiden tarjoamaa tietoa ei ole mahdollista ottaa huomioon pitkän aikavälin seurauksia ympäristössä. (Haas 1992, 13.) On kuitenkin mahdollista, ettei episteemisten yhteisöiden puoleen käännytä ennen ongelman muotoutumista kriisiksi, sen jälkeen kuin epätietoisuus on myönnetty. Puolestaan episteemisten yhteisöiden on mahdollista saada esimerkiksi mediahuomion avulla huomio ongelmakohtiin ja luoda painetta toimille. (Haas 1992, 14.)

Haas tuo esille, että vuonna 1975 muodostettu Välimeren toimintasuunnitelma perustuu vahvasti episteemisten yhteisöiden uskomuksiin. Toimintasuunnitelmaa muodostaessa valtioiden johdoilla ei ollut käsitystä saastumisen lähteistä, ehkäisystä tai hallinnasta vaan he kääntyivät tiedon puuttuessa asiantuntijoiden puoleen. Tässä tapauksessa yhdistäviä tekijöitä yhteisössä oli esimerkiksi yhtenevät näkemykset saastumisen lähteistä ja siitä, miten saastumista tulisi hallita. (Haas 1989, 384.) Asiantuntijat tarjosivat hallituksille poliittisia neuvoja saastumisen hallinnassa ja rohkaisivat heitä kohti Välimeren toimintasuunnitelman normeja ja säädöksiä. Tämänlainen toiminta mahdollisti sen, että toimintasuunnitelmasta muodostui Välimeren suojelun kannalta vahvempi regiimi kuin alun perin oli ajateltu. Asiantuntijoiden rooli on heijastunut myös siihen, että toimintasuunnitelmaa ovat tukeneet eniten ne valtiot, joissa on ollut vahva episteeminen yhteisö. (Haas 1989, 387–388.) Kun vahvojen episteemisten yhteisöiden valtiot tukevat ympäristökysymysten ratkaisuja, korostuu asiantuntijoiden uskomukset päätöksiä tehdessä. Puolestaan Itämerellä episteemisillä yhteisöllä on suuri rooli, ja asiantuntijoiden tarjoama tieto liittyy vahvasti niin EU:n meripolitiikkaan kuin myös HELCOM:n toimintaan. Tieteellisen tiedon merkitys korostuu myös regiimien muutoksessa, sillä uusi tieto Itämeren tilasta mahdollistaa esimerkiksi BSAP:n päivittämisen.

4 ITÄMEREN SUOJELUREGIIMI

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu regiimiteorian ja episteemisten yhteisöiden tukemana. Tätä regiimiä kutsun Itämeren suojeluregiimiksi, johon sisältyy lisäksi EU:n tasolta yhdennetty meripolitiikka sekä siitä erityisesti merialuesuunnitteludirektiivi, Itämeri-strategia ja meristrategiadirektiivi. Lisäksi tarkastelen HELCOM:n Baltic Sea Action Planin alkuperäistä sekä päivitettyä versiota osana tätä regiimiä. Sekä EU että HELCOM ovat Itämeren suojeluregiimin keskiössä, joista HELCOM:a voidaan pitää ensimmäisinä alueellisena kansainvälisenä sopimuksena, jonka pyrkimys oli rajoittaa meren pilaantumista (Van-Deveer 2011, 40).

4.1 Itämeren suojeluregiimin muodostuminen

Itämeren suojeluregiimin ja sen eri osa-alueiden voidaan katsoa muodostuneen yhteisten intressien takia. Itämeren hyvä tila ja sen parantaminen, on sellainen intressi, jota rantavaltiot eivät voi autonomisesti saavuttaa. Tämä tukee Haasin (1983, 27–28) näkemystä siitä, että regiimin muodostuminen nojaa sellaiseen tavoitteeseen, jossa vältettävä negatiivinen lopputulos on pahempi myös silloin kun saavutettavat lopputulokset itsessään eivät ole toivottuja. Itämerta ja sen käyttöä on mahdollista tarkastella jaettuna luonnonvarana, jolloin intressit kohdistuvat luonnonvaroihin, jotka ovat kahden tai useamman valtion lainvallanpiirissä. Esimerkiksi monimutkaiset ekosysteemit järvien yhteydessä tai uusiutuvat resurssit kuten levittäytyneet kalakannat kuuluvat jaettuihin luonnonvaroihin. (Young 1997a, 8.) Tämän pohjalta Itämerta voidaan pitää jaettuna luonnonvarana, vaikka kaikki sen luonnonvarat eivät olisikaan jaettuja intressejä. Itämeri itsessään on monimutkainen ekosysteemi. Sen vähäsuolaisuus ja mataluus ovat sen tunnetuimpia ominaispiirteitä. Itämeren sulkeutuneisuuden takia se on myös melkein täysin rannikkovaltioiden ympäröimä. Meren tila liittyy olennaisesti ekosysteemiin, jolloin se on kaikkien rannikkovaltioiden toimien seurausta. Lisäksi esimerkiksi kalakannat ovat liikkuvia, ja Itämeren pienuuden takia helposti valtioiden rajoja ylittäviä. Liikkuvien kalakantojen yhteydessä rantavaltioiden tulee pyrkiä sopimaan esimerkiksi kansainvälisten järjestöjen avulla kalakantojen säilyttämisestä (Koivurova, Ringbom & Kleemola-Juntunen 2017, 124). Lähtökohtaisesti rantavaltio säätelee kalastusta ja saalismäärää talousvyöhykkeellään, mutta kalakantojen jakaantuessa useamman valtion rajojen yli, tulisi valtioiden koordinoida toimiaan (emt., 124). Vaikka valtioilla on omat aluevedet ja talousvyöhykkeet ne ovat Itämeren pienuuden takia hyvin kiinni toisissaan, jonka takia merenkäyttöön liittyvien intressien yhteensovittaminen on tärkeää. Ekosysteemien merkitys

Itämeren suojeluregiimissä tulee esiin EU:n ja HELCOM:n hyödyntämässä ekosysteemiin perustuvassa lähestymistavassa. Lähestymistavan yhteydessä esiin on nostettu ekosysteemien epälineaarisuus, hitaus, yllätyksellisyys ja epävarmuus (Convention on Biological Diversity 2010a). Nämä kaikki ominaispiirteet vastaavat omalta osaltaan myös regiimien tyypillisiä piirteitä, niidenkin kohdistuessa pitkän aikavälin tavoitteisiin. Pitkän aikavälin toimissa ja tavoitteissa lopputulos voidaan nähdä epävarmana, regiimien jatkuvan muutoksen takia.

Regiimien muodostuminen tapahtuu vaiheittain. Muodostuminen voi lähteä liikkeelle agendan rakentamisena, jolloin oletetaan poliittisen systeemin erottelevan tärkeät ja ei-tärkeät ongelmat toisistaan. Se onko ongelma tarpeeksi merkittävä, vaikuttaakseen poliittiseen päätöksentekoon, riippuu sen toimijoista tai muista tekijöistä. Näitä voivat olla niin kansainväliset organisaatiot, ongelman merkittävyys yhteiskunnalle tai vaikuttavuus kulttuurillisiin normeihin. Agendan rakentumista seuraa neuvottelut, joiden perusteella regiimi tulee toimintaan. (Breitmeier 1997, 92.) Voisi osaltaan katsoa, että Itämeren suojeluregiimissä tämä vaiheittainen, mutta jokseenkin teoreettinen, muodostuminen on helposti löydettävissä. HELCOM:n perustaminen nojaa näihin vaiheisiin, jossa agenda Itämeren ympäristön suojelusta nähtiin tarpeeksi merkittävänä Helsingin sopimuksen allekirjoittamiseen ja HELCOM:n perustamiseen.

Sekä EU:n, ja sen mereen liittyvien direktiivien, että HELCOM:n osallisuus Itämeren suojeluregiimissä luovat ympäristönhallinnosta monitasoisen kokonaisuuden, joka voi synnyttää haasteita ja korkeita odotuksia alueelliselle yhteistyölle (Westholm 2018, 264). Itämeren ekosysteemien suojelun kannalta EU:n dokumenteista käy ilmi ymmärrys ekosysteemien mahdollistamista taloudellisen arvon hyödykkeistä ja palveluista. Ymmärrys ekosysteemien luomasta taloudellisesta arvosta luo pohjaa sidosryhmien ja päättäjien kiinnostukselle merien hallinnoinnista. On esimerkiksi katsottu, että tietoisuus meriympäristön monimuotoisuuden vähentymistä ja saastumisen lisääntymisestä uhkasivat taloudellisia mahdollisuuksia. Tämä arvio käynnisti esimerkiksi EU:n meristrategiadirektiiviin liittyvät toimet. (Juda 2007, 261, 265.) Ekosysteemiin perustuva lähestymistapa nähdään ratkaisuna siihen, että ekosysteemien taloudellista arvoa voidaan ylläpitää ja hyödyntää vaikka merta pyrittäisiinkin suojelemaan (2008/56/EY, johdanto kohta 8).

Muodostuneet regiimit synnyttävät sellaista yhteistyötä, joka ei voisi syntyä pelkästään ranta-
valtioiden omasta tahdosta. Esimerkiksi Kratovits nostaa esille, että ympäristöregiimien

avulla Baltian maat ovat muuttaneet ympäristökäyttäytymistään ja liittyneet Itämeren suoje-
luun. Regiimi on muodostunut yhteisen intressin pohjalta, jota vuorostaan jatkuva intressin
ylläpito, esimerkiksi tiettyjen jäsenten toimesta, on pitänyt kasassa. Ilman tätä kiinnostusta
regiimi voisi kuihtua kasaan. (Kratovits 2001, 290, 302). Jos mikään rannikkovaltio ei osoit-
taisi kiinnostusta Itämeren tilan parantamiseksi, regiimejä sen suojelemiseksi ei muodostuisi
tai niitä ei ylläpidettäisi. Tietyllä tapaa tämä kiinnostuksen puute on havaittavissa esimer-
kiksi omien intressien ajamisessa Itämeren suojelun yhteydessä, jota kuvaa esimerkiksi
HELCOM:iin liittyvät puheet heikkoudesta. Tämä heikkous on liitetty yleisesti moniin kan-
sainvälisiin organisaatioihin. (Hassler 2003, 33.)

Siinä missä Helsingin sopimus itsessään on sitova, puuttuu HELCOM:lta, monien hallitus-
tenvälisten organisaatioiden tavoin, täytäntöönpanovalta, jolloin valta siirtyy organisaatiolta
jäsenvaltioiden vastuulle (VanDeveer 2011, 42). Tämä tarkoittaa myös sitä, etteivät esimer-
kiksi sanktiot ole käytössä (Tynkkynen 2011, 27). Heikkous kuitenkin mahdollistaa alueel-
listen tarpeiden huomioimisen niin kansallisella kuin paikallisella tasolla. Tällöin vaaditaan
erilaisia yhteistyömuotoja, joiden vastuut voidaan monitasoisessa ympäristöhallinnossa ja-
kaa niin kansainvälisille kuin kansallisille toimijoille. (Jetoo et al. 2021, 11.) Erilaisten mo-
nitasoisten yhteistyömuotojen avulla, HELCOM:a voisi tarkastella valtioiden välisen vuo-
rovaikutuksen seurauksena eikä niinkään itsenäisenä toimijana. Tällöin kaikki valtiot suoje-
lisivat HELCOM:n parissa omia intressejään. Omien intressien suojeleminen tavallaan suo-
jelee valtioita myös liian tiukoilta säädöksiltä, joiden maksut kertyisivät tietyille valtioille.
(Hassler 2003, 33–34.)

Valtioiden omien intressien ajaminen heijastuu myös HELCOM:n toimintaan siinä, että
vaihtuvan puheenjohtajuuden aikana valtioiden on mahdollista ajaa omia intressejään. Myös
esimerkiksi Itämeristrategiassa valtioiden omat intressit ovat mahdollisia valtioiden koordi-
noidessa eri aloja. Merialuesuunnitelmissa valtioiden intressit mahdollisesti heijastavat
suunnitelmista vastuussa olevien ministeriöiden ja virastojen tavoitteita ja kiinnostuksen
kohteita. Aalto, Espíritub, Kilpeläinen ja Lanko (2014, 153) havaitsivat tutkiessaan yhteis-
työtä organisoivia instituutioita Itämerellä ja arktisilla alueilla, että esimerkiksi Itämeren val-
tioiden neuvoston parissa vaihtuva puheenjohtajuus on synnyttänyt epäjohtonmukaisuutta
poliittisissa tavoitteissa. Lisäksi selvän johtajan puuttuminen voi johtaa siihen, ettei ole sel-
keää yhteistyön optimointia resursseihin kohdistuvien intressien käytöstä (emt., 154). HEL-
COM:n lisäksi myöskään merialuesuunnitelmissa ei ole selkeää yhteistyötä koordinoivaa
toimijaa, vaan yhteistyö tapahtuu jäsenvaltioiden parhaalla katsomalla tavalla. Kuitenkin

merialuesuunnitteludirektiivi määrittää artiklassa 11 jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä (Direktiivi 2014/89/EU).

4.2 HELCOM:n ja EU:n yhteistyö suojeluregiimissä

HELCOM:lla on vankka asema perinteisenä osana Itämeren suojeluregiimiä, joka on synnyttänyt esimerkiksi EU:lle haasteita löytää oma paikkansa Itämeren suojeluregiimissä. Haasteet paikan löytämissä Itämeren suojeluregiimissä EU:n osalta on saattanut nousta esiin myös merialuesuunnitelmien muodostamisen yhteydessä. EU:n on helppo toimia aiempien, merialuesuunnittelun synnyttäneiden, hallintakeinojensa pohjalta, vaikka jäsenmaat muodostaisivat merialuesuunnitelmia (Flannery, Clarke & McAteer 2019, 205). Tämä näkyisi esimerkiksi siinä, ettei regiimissä tehdyt toimet vastaisikaan enää regiimin tavoitteita tai ne palvelisivat vain sen tiettyjä osa-alueita. Flannery, Clarke ja McAteer (2019, 207) tuovat esiin näkökulman siitä, että sinisen kasvun valta-asema on vienyt tilaa merialuesuunnittelun mahdollisuuksilta. Tämä näkyisi siinä, että toimivan ympäristöhallinnan sijaan suunnitelmilla luodaan laajempia alueita tietyille toimialoille (emt., 207). Sininen kasvu voidaankin nähdä merialuesuunnittelun synnyttäneenä hallintakeinona, joka edelleen vaikuttaa suurilta osalta siihen, miten suunnitelmat ovat muodostuneet ja mitä niissä tuodaan esille. Merialuesuunnittelussa ei ole välttämättä nähdä olevan selviä tavoitteita, josta kertoo se, että suunnitelmat muodostuvat niin ympäristöllistä kuin taloudellisista näkökulmista (Westholm 2019, 267). Merialuesuunnitelmissa pyritäänkin yhdistämään ympäristösuojaus siniseen kasvuun ja luomaan yhteinen päämäärä kestävydestä (Hassler et al. 2018, 142). Ympäristöllisten ja taloudellisten näkökulmien synnyttämä tavoitteellinen epäselvyys heijastuu merialuesuunnitteludirektiivin oikeudellisista perusteista, jotka pohjautuvat sopimukseen EU:n toiminnasta ja kohdistuvat niin kalastukseen, liikenteeseen, ympäristöön ja energiaan (Westholm 2019, 267).

Haasteita EU:lle luo myös se, että alueelliset intressit eivät välttämättä vastaa koko unionin intressejä. Tämä puolestaan vaikuttaa rajoittavasti EU:n tehokkaaseen toimintaa. (Tynkkynen 2017, 129.) EU:n yhdenmety meripolitiikka, Itämeristrategiaa lukuun ottamatta, koskeekin kaikkia unionin rantavaltioita. EU:n meripolitiikassa esiin nousee myös haaste EU:n lopullisesta osallistumisesta suojelutarpeiden muodostamiseen. Esimerkiksi Salomon (2009, 363) huomioi meristrategiadirektiivin yhteydessä löytyvän vastuunsiirtämistä direktiiviltä jäsenmaille, joiden tehtävänä on ollut muodostaa strategiat koskien meriympäristön monimuotoisia haasteita. Komissio on vedonnut vastuunsiirtämisen olevan välttämätöntä, jotta

erilaiset olosuhteet ja tarpeet kohdattaisiin. Kuitenkin kansainväliset sopimukset kuten HELCOM osoittavat, että direktiivien olisi mahdollista saavuttaa tarkempia säädöksiä meriympäristön suojelemiseksi. (Emt., 363.) Vaikka esimerkkejä tiukemmista säädöksistä esiintyy, on muistettava, ettei HELCOM:n suosituksista tule epäonnistuessaan sanktioita.

Ainakin tämänhetkisen toiminnan puutteissa, EU:n on käytännössä mahdotonta muodostaa ankarampi sopimus Itämeren suojelemiseksi (Tynkkynen, Schönach, Pihlajamäki & Nechipouk 2014, 108–109). Tätä puoltaa myös se todellisuus, että osalla jäsenmaista on valmiiksi vaikeuksia täyttää jo olemassa olevia vaatimuksia. Huolimatta tästä, on täysin mahdollista, että jäsenmaat asettavat itselleen tiukemmat tavoitteet. (Emt., 109–108). Esimerkiksi Suomen tavoitteet rehevöitymisen suhteen ovat BSAP:n suosituksia kunnianhimoisempia ja tiukempia. Kuitenkin päästöjen vähentämiseen liittyvät haasteet johtuvat monesti eri sektorien intressien törmäämisestä ja niistä johtuvista konflikteista esimerkiksi ympäristö- ja maanviljelysektorien välillä. (Pihlajamäki & Tynkkynen 2011b, 193.) Kahden eri sektoriyhmiön välinen intressien törmäys on käyttäjien välinen konflikti. Suurimpana huolenaiheena meren hyvinvoinnin kannalta on kuitenkin pidetty talouskasvuun kytkeytyviä käyttäjien ja meriympäristön välisiä konflikteja. (Douvere 2008, 763.) Merialuesuunnitelmien tarkoitus on juuri vähentää näitä konflikteja ja mahdollistaa toimiva merenkäyttö. Kuitenkin konfliktien välttämisen yhteydessä suunnitteluprosessia voidaan myös kritisoida. On mahdollista, että konflikteja vältetään sillä, että arvokkaimmille sektoreille mahdollistetaan heidän haluamansa alueen käyttö (Flannery, Clarke & McAteer 2019, 207). Tämä näkökulma tekee merialuesuunnittelusta kapealuontoisen lähestymistavan, joka näkee alueet vain tuotannonlähteenä (emt., 207).

O myös mahdollista, että regiimien parissa syntyy sisäisiä ristiriitoja esimerkiksi konfliktien välttelyn yhteydessä. Tällöin konfliktit voivat sisäisten ristiriitojen kautta vaikuttaa regiimin muutokseen tai sen epäonnistumiseen (Young 1983, 107.) Mitä puolestaan tulee EU:n yleispätevyyteen koskien alueellisia olosuhteita, on huomioitava se, että valtiot vastaavat direktiiveihin omasta näkökulmastaan. Tällöin alueelliset intressit tulevat kuitenkin esille jäsenmaiden strategioissa ja suunnitelmissa direktiivistä huolimatta. Kuitenkin toimivan mereen liittyvän regiimin muodostamiseksi tulisi huomioida alueelliset ja paikalliset prosessit eikä keskittyä vain kansainvälisiin normeihin (Lejano 2006, 205).

Itämeri on merenä pieni, mutta paikallisten ja alueellisten prosessien kanssa tarkasteltuna iso kokonaisuus sen yhdeksän rannikkovaltion takia. Alueelliset prosessit eivät ole eroavia vain

valtioiden kesken vaan eroja löytyy myös valtioiden sisällä paikallisella tasolla. Tämän vuoksi esimerkiksi Suomi on jakanut merialuesuunnitelmansa kolmeen alueelliseen osaan; Suomenlahti, Saaristomeri ja Selkämeri sekä Pohjoinen Selkämeri, Merenkurkku ja Perämeri. Kuitenkin tästä huolimatta merialuesuunnittelua on kritisoitu sen paikkasidonnaisuudesta, joka vaikeuttaa esimerkiksi kulttuurillisten alueiden suojelutarpeiden esille tuomista sillä ne eivät ole paikkasidonnaisia (Tafon 2018, 264). Esimerkiksi juuri kulttuurillisten alueiden määrittämiseen paikalliset rannikonasukkaat ovat olennaisessa roolissa. Heillä ei kuitenkaan ole lopulta varsinaista vaikutusta merialuesuunnitelmiin, sillä heillä ei ole laillista käytäntövaltaa merelle. Esimerkiksi Viro on määrittänyt merialueet yhteisresurssiksi, jonka seurauksena valtio on ainoa taho laillisella käytäntövallalla sen talous- ja aluevesille. Tämän takia sidosryhmien osallistaminen merialuesuunnitelmissa on tärkeää, sillä silloin on mahdollista rikkoa hallitsevia merenhallintajärjestelmiä ja saavuttaa kestävämpää merenkäyttöä. (Emt., 266–267.) Alueellisiin eroihin liittyvät myös esimerkiksi juurtuneet sosioekonomiset erot, joita mikään Itämeren suojeluun liittyvä regiimi ei ota huomioon (Tynkkynen, Schönach, Pihlajamäki & Nechipouk 2014, 109). Nämä erot tuovat esiin esimerkiksi eroja Itämereen liittyvässä tietoisuudessa, joka omalta osaltaan vaikuttaa hyvän tilan saavuttamiseen (emt., 110).

4.3 Itämeren suojeluregiimin muutos

Regiimit voivat muuttua silloin kuin sen taustalla olevissa valtarakenteissa tapahtuu muutoksia. Nämä vaikutukset voivat olla joko suoria tai epäsuoria. (Young 1983, 108–109.) Voidaan katsoa, että EU:n ottama asema Itämeren suojeluregiimissä on johtanut valtarakenteen muutokseen muiden alueen toimijoiden keskuudessa. Tämä näkyy jo toimijoiden rakenteellisissa ominaisuuksissa, mutta myös esimerkiksi niiden säädösten sitovuudessa. HELCOM on omalta osaltaan pyrkinytkin 1990-luvun loppupuolella muuttamaan omaa toimintaansa niin, että tuplatyö EU:n kanssa olisi vältettävissä (Valman 2014, 82). Youngin (1997a, 16–17) muutoksen määritelmän mukaan, tässä yhteydessä regiimin muutos olisi tapahtunut sisäisesti toimijoiden välisten muutosten takia. Kuitenkaan yhteistyön näiden kahden toimijan välillä ei voida katsoa olevan ongelmattonta, sillä esimerkiksi EU:n säädökset ylittävät aina HELCOM:n säädökset. Tämä saattaa vaarantaa esimerkiksi BSAP:n toimivuutta, sillä jos EU:n asettamat säädökset eivät kohtaa BSAP:n toimenpiteitä, sen toimivuus ja tavoitteiden saavuttaminen vaarantuu (Backer et al. 2010, 647).

Joissakin tapauksissa EU:n säädökset eivät ylläkään HELCOM:n säädösten tasolle. EU:n säädösten yltämättömyys HELCOM:n suositusten tasolle mahdollistaa jäsenvaltioille alempien EU:n säädöksiä toteutuksen (Backer et al. 2010, 647; Tynkkynen 2011, 30–31). Toimivuuteen vaikuttaa myös Venäjän suhde EU:hun, valtion ollessa kuitenkin HELCOM:n jäsen. (Tynkkynen 2011, 30–31.) Valman tuo väitöskirjassaan esille myös sen, että vaikka BSAP on vuonna 2007 nähty edelläkävijänä ei se ole saanut aikaan nopeita muutoksia (Valman 2014, 90). Nopeat muutokset vaatisivat osakseen sitoutumista, jota BSAP:lla itsellään ei ole tarjota. Kuitenkin esimerkiksi VanDeveer (2011, 39) tuo esiin sen, että sitoutumattomien suositusten on mahdollista muodostaa alueellisia normeja ja periaatteita, vaikka itse toimijat tiedostaisivatkin suositusten heikkouden. Normit ja periaatteet ovat kekseissä osassa regiimien muodostuksessa, joten voidaankin katsoa, että HELCOM:n heikkouksista huolimatta sillä on vahva asema Itämeren suojeluregiimin muodostumisessa ja muutoksissa.

HELCOM on pyrkinyt lisäämään BSAP:n ja Itämeristrategian synergioita sekä yhteistyötä myös tulevaisuudessa. Yhteistyö tämän osalta on näkynyt esimerkiksi juuri horisontaalisten toimien parissa merialuesuunnittelussa, jossa HELCOM ja VASAB ovat ohjanneet työryhmänä Itämeren merialuesuunnitelmien muodostumista. Itämeristrategia omalta osaltaan tukee sekä BSAP:a että merialuesuunnitelmia, joilla nähdään olevan kiistattomia ekologisia, taloudellisia ja sosiaalisia hyötyjä. (Euroopan komissio 2017, 26, 41.) Synergia näkyy myös siinä, että HELCOM:n BSAP ja EU:n yhdenmetyt meripolitiikan osat perustuvat alueellisesti sovittuihin yhteisiin tavoitteisiin (Tynkkynen, Schönach, Pihlajamäki & Nechipouk 2014, 107). Meristrategiadirektiivin ainoa oikeudellinen peruste koskien ympäristöä on sopimus EU:n toiminnasta (Westholm 2019, 267). Tämä oikeudellinen peruste määrittää halutun tavoitteen selkeämmin kuin merialuesuunnitteluun liittyvät neljä perustetta. Tavoiteajaksi meristrategiadirektiivissä asetettiin vuosi 2020 ja BSAP asetti vuoden 2021. Merialuesuunnittelu jakaa yhteisen tavoitteen meriympäristön hyvän tilan saavuttamisesta ja merenkäytön kestävydestä. Teoriassa merialuesuunnittelu tarjoaa paljon Itämeren suojeluregiimille, mutta käytännössä se epäonnistuu poliittisiin ja valtaan liittyvien osa-alueiden yhteydessä (Flannery 2019, 202). Tätä heikentää myös sen kansallisen tason täytäntöönpano (emt., 202).

Alkuperäinen BSAP julkaistiin vuonna 2007 ja meristrategiadirektiiviin pohjautuva Itämeristrategia vuonna 2009. Julkaisuajankohtiin nähden kummankin tavoite hyvästä tilasta voidaan nähdä kunnianhimoisena. Hyvän tilan saavuttaminen on pitkän aikavälin tavoite, joka vaatii onnistuakseen lyhyen aikavälin välitavoitteita (Hautakangas & Ollikainen 2011, 112).

Kuitenkin Young (1997b, 286) tuo esiin sen, että joskus ongelmia ei voi ratkaista regiimissä järkevässä ajassa. On myös muistettava, että regiimit syntyvät yleensä koskemaan vain tiettyä ongelmaa eikä niiden tarkoitus ole tarjota kattavia järjestelmiä (Young 1997b, 279). Välitavoitteet voisivat osaltaan laajentaa ongelmapiiriä, mutta toisaalta auttaa hyvän tilan saavuttamista. Itämeren suojeluregiimiä regiiminä kuvaa pitkän aikavälin tavoitteet, sillä tavoite ei perustu lyhyenaikavälin tavoitteisiin, mikä on kriittistä Krasnerin (1989, 3) määritelmässä regiimeistä. Myös päivitetty versiot eri strategisista toimintaohjelmista kuvaavat sitä, miten regiimi muuttuu. Tässä päivittämisen yhteydessä voidaan katsoa, että muutos on tapahtunut ainakin osittain tiedon lisääntymisestä sekä meriympäristön tilan elämisestä (Young 1997a, 15, 17).

Regiimin muutoksen tapahtuessa tiedon kasvusta, voidaan katsoa episteemisillä yhteisöllä olevan osuutta asiaan. HELCOM:lla on ollut merkittävä rooli tiedon esiin tuomisessa, ja se onkin hyvä esimerkki melkein sulkeutuneesta politiikan ja asiantuntijayhteisön kohtaamisesta (Tynkkynen 2015, 202). HELCOM:n käytännön toimet perustuvatkin vahvasti asiantuntijoihin ja tieteellisten näyttöön esimerkiksi Itämeren tilasta. Ilman asiantuntijoita esimerkiksi pitkän ajan seurauksia olisi vaikea määrittää, sillä päättäjillä ei välttämättä ole tietoa ekosysteemien komponenttien vuorovaikutuksesta (Haas 1992, 13). Episteemiset yhteisöt tarjoavatkin päättäjille mahdollisuuden huomioida ja viitata tieteelliseen tietoon (Morisse-Schilbach 2015, 20). Ekosysteemin vuorovaikutuksen ja siihen liittyvien konfliktien ymmärtäminen mahdollistaa myös alueellisten tarpeiden ja intressiryhmien kohtaamisen (Österblom et al. 2010, 1291). Merisuunnitelmien tekoon osallistuneiden sidosryhmien avulla suunnitelmaprosessiin olisi mahdollista saada mukaan myös asiantuntijoita eri aloilta. Sidoryhmät tuovat merenkäytön aloihin liittyvää konkreettista osaamista, joten myös heidät voidaan nähdä episteemisen yhteisön jäseninä. Kattava tieto eri intressien taustalla ja niiden mahdollisuuksista voisi mahdollistaa kestävämpää merenkäyttöä. Itämeri koostuu monipuolisista ekosysteemien komponenttien vuorovaikutuksesta, jolloin asiantuntijatieto hyvän tilan saavuttamisesta olisi välttämätöntä. Episteemisten yhteisöiden voidaan katsoa vaikuttavan eri tavalla regiimin muutokseen kuin mitä rakenteelliset muutokset koskien Itämeren suojelupolitiikkaa saavat aikaan (Hjorth 1994, 25). Episteemisten yhteisöiden on mahdollista saada aikaan muutos regiimin sisällä esimerkiksi normeissa. Puolestaan taas päätöksillä saavutetaan ulkoisista syistä johtuva muutos, esimerkiksi säännöissä. (Emt., 25.)

5 AINEISTO JA MENETELMÄLLISET VALINNAT

Tässä luvussa esittelen ensin sekä aineiston että tutkimusmenetelmät. Myöhemmin tässä luvussa käyn läpi myös analyysiprosessin.

5.1 Aineisto

Merialuesuunnitelmista tarkastelen muutamaa Itämeren valtion suunnitelmaa. Olen valinnut aineistoon kolme Euroopan unionin jäsenmaata. Aineiston valtiot ovat Suomi, Latvia ja Saksa. Itämeren suhteen nämä kolme valtiota ovat nähty perinteisesti eri tasoilla Itämeren hyvinvoinnin kannalta. Esimerkiksi Suomea ja Saksaa on monesti pidetty edelläkävijänä, kun taas Latviaa on pidetty vähemmän aktiivisena meren hyvinvoinnin parantamisen suhteen (Tynkkynen 2017, 124; Tynkkynen et al. 2014, 108). Yleisesti merialuesuunnitelmia voidaan pitää strategisina kehittämissasiakirjoina, joita havainnollistetaan kartoilla (Satakunnanliitto, Merialuesuunnittelu). Tutkimuksessani en tulkitse merialuesuunnitelmien kartoja sillä karttojen sisältö on avattu suunnitelmien tekstiosuuksissa.

Suomen merialuesuunnitelma 2030 on digitaalisessa muodossa osoitteessa <https://meriske-naariot.info/merialuesuunnitelma/>. Suomen suunnitelma koostuu kolmesta erillisestä osasta, jotka yhdessä muodostavat suunnitelman. Kolme osaa rakentuvat suunnitelmista koskien Suomen eri merialueita; Suomenlahti, Saaristomeren ja Selkämeren eteläosa sekä Selkämeri, Merenkurkku ja Perämeri. Suunnitelma on tehty maakuntaliittojen johdolla, ympäristöministeriön ja sidosryhmien kanssa (Merialuesuunnittelu 2018, 10). Suomen suunnitelma kattaa merialueellisesti aluevedet ja talousvyöhykkeen. Verkkosivut koostuvat viidestä osiosta, sisältäen Suomen Merialuesuunnitelman 2030 lisäksi tausta- ja selvitysaineiston. Tutkielmassani esittelen merialuesuunnittelua käsitteenä luvussa 2, jonka vuoksi en sisällytä sivuston merialuesuunnittelu-kohtaa aineistooni. Lisäksi Suomen sivu kattaa skenaario- ja vaikutusten arviointi -osiot, joita en sisällytä aineistoon niiden vaihtoehtoihin tulevaisuuskuviin ja mahdollisiin vaikutuksiin keskittyvien näkökulmien takia. Aluekohtaisten vaikutusten arviointi kuitenkin sisältyy varsinaiseen suunnitelmaosioon ja on siksi mukana aineistossa. Sisällytän aineistoon suunnitelmaosion lisäksi visiot-osion, sillä se sisältää toimialakohtaiset tiekartat 2030, toimialojen synergiat ja ristiriidat sekä alueelliset kehityskuvat. Muuttumattomuuden ja aineiston käsittelyn helpottamiseksi olen tallentanut Suomen verkkosivuston kuvakaappauksella pdf-tiedostoiksi.

Latvian merialuesuunnitelmasta käytän Latvian ympäristönsuojelu- ja aluekehitysministeriön sivuilta löytyvää epävirallista englannin kielistä käännöstä. Kyseinen ministeriö on ollut yhdessä aluesuunnitteluviraston kanssa vastuussa suunnitelman muodostamisesta, ja suunnitelma hyväksyttiin hallituksen toimesta vuonna 2019 (European MSP Platform, Latvia). Latvian suunnitelma kattaa merialueellisesti aluemeren ja talousvyöhykkeen. Kokonaisuudessaan suunnitelma on 160 sivuinen pdf-tiedosto ja se kattaa suunnitelman vuoteen 2030 asti. Suunnitelma sisältää neljä osiota: selittävän osion koskien merialuesuunnittelun taustatietoa lisäksi kuvauksen meren nykyisestä käytöstä; strategisen osion meren pitkäaikaisen käytön kehityksestä; kuvauksen meren käytöstä sekä grafiikat ja kartat. Latvian suunnitelmastakaan en nosta aineistoon merialuesuunnittelun taustoja, mutta sisällytän osiosta osion meren nykyisestä käytöstä.

Saksan suunnitelma on puolestaan 44 sivuinen pdf-tiedosto, joka kattaa Saksan talousvyöhykkeen alueet Pohjanmerellä ja Itämerellä. Aineistooni olen sisällyttänyt vain Itämeren koskevat kohdat. Suunnitelma rakentuu meren käytön visiosta, meren käytön suunnitelmasta sekä kaavioista ja kartoista. Kuten Latvian suunnitelmakin niin myös Saksan englannin käännös on epävirallinen, joka on julkaistu Liittovaltion merenkulku- ja hydrografiikkaviraston sivuilla. Epävirallisessa käännöksessä on mahdollista, ettei alkuperäinen kieli täysin vastaa käännöstä, mutta erot ovat kuitenkin yleisesti pieniä. Tämän takia alkuperäiset julkaisut ovat ensisijaisia. Käännöksillä tavoitetaan kuitenkin suurempi kansainvälinen yleisö ja mahdollistetaan näin laajemmat tutkimusmahdollisuudet. Koenkin, että merialuesuunnitelmien intressejä tarkastellessa käännösversiot ovat riittäviä. Saksassa merialuesuunnitelman vastuuministerinä on toiminut Liittovaltion sisä-, rakennus- ja yhteisöministeriö ja sen alaisuudessa toimiva Liittovaltion merenkulku- ja hydrografiikkavirasto, joka on ohjannut suunnitelmien muodostumista (European MSP Platform 2022, 3). Saksan suunnitelma eroaa Latvian ja Suomen suunnitelmista siinä, että aineistossa käsitelty suunnitelma koskee vain talousvyöhykettä. Aluemerta koskevat suunnitelmat on tehty kolmessa rannikko-osavaltiossa (Ala-Saksi, Schleswig-Holstein ja Mecklenburg-Etu-Pommeri), mutta ne ovat saatavilla vain saksaksi eivätkä siksi sisälly aineistoon.

5.2 Sisällönanalyysi

Laadullisissa analyysissä on tarkoitus käsitteellistää kattavasti aineistoa, jotta tutkijan on mahdollista liittää se yhteiskunnallisiin yhteyksiin. Aineistoa lähestytään ilman valmiita hypoteeseja, vaikka aiempaan tietämykseen pohjautuvat oletukset olisivatkin olemassa.

Tutkijan on oltava valmiina muovaamaan omia aiempia käsityksiään. (Eskola & Suoranta 1998, 18–20.) Laadullisessa tutkimuksessa aineisto on tutkijan apuna hänen luodessa ymmärrystä ja teoreettisia näkökulmia käsiteltävästä ilmiöstä. Analyysillä pyritään selkeyttämään aineistoa, kadottamatta kuitenkaan mitään olennaista informaatiota. (Emt., 62, 138.)

Sisällönanalyysi on tekstianalyysia, jolla etsitään tekstin merkityksiä. Sillä pyritään sekä systemaattiseen että objektiiviseen analyysiin ja muodostamaan tutkittavasta ilmiöstä tiivistetty kuvaus. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 117.) Sisällönanalyysia voidaan pitää sekä yksittäisenä metodina että väljänä teoreettisena kehyksenä (emt., 103). Yleisesti laadullisen analyysin tavoin sisällönanalyysissa on tärkeää rajata aineistosta ne asiat, joihin haluaa kiinnittää huomion ja jotka kuvaavat tutkimuksen ilmiötä parhaiten (Tuomi & Sarajärvi 2018, 104).

Sisällönanalyysia on mahdollista toteuttaa teorian suhteen kolmella eri analyysin tasolla; aineistolähtöisesti, teoriaohjaavasti ja teorialähtöisesti. Pro gradussani suoritan teoriaohjaavan sisällönanalyysin regiimateorian tuella, joka yhdentää piirteitä kahdesta muusta tavasta. Teoriaohjaavassa analyysissä teoria toimii analyysin apuna, jolloin aikaisempi tieto ohjaa analyysiä (Tuomi & Sarajärvi 2018, 109). Teorian tukiessa ja ohjatessa analyysia syntyy ero aineistolähtöiseen analyysiin, jossa analyysi pohjautuu pelkästään aineistoon. Yhtenäisyys aineistolähtöisen analyysiin näkyy siinä, että analyysiyksiköt valitaan molemmissa analyysitavoissa aineistosta. Teoriaohjaava analyysi eroaa teorialähtöisestä analyysistä siinä, ettei sillä pyritä testaamaan jo olemassa olevaa tietoa eikä analyysi näin ollen nojaa pelkkään teoriaan. (Emt., 108–111.)

Teoriaohjaava analyysi lähtee liikkeelle aineistolähtöisellä analyysillä. Prosessi lähtee liikkeelle aineiston pelkistämällä, jolloin aineistosta karsitaan epäolennainen pois ja etsitään tutkimustehtävää kuvaavia ilmaisuja. Jäljelle pelkistämisen prosessissa jäävät tutkimustehtävää kuvaavat alkuperäisilmaisut sekä pelkistetyt ilmaisut. Tämän jälkeen on mahdollista ryhmitellä aineistoa samankaltaisuuksien tai eroavaisuuksia kuvaavien käsitteiden mukaan. Käsitteistä muodostetaan alaluokkia ryhmittelemällä ja yhdistämällä. Luokittelu sekä tiivistää aineistoa että luo pohjaa alustaville kuvauksille. Teoriaohjaava analyysi ilmenee luokittelun jälkeen käsitteellistämisen vaiheessa, jolloin aineisto liitetään jo olemassa oleviin teoreettisiin käsitteisiin. (Tuomi ja Sarajärvi 2018, 122–125, 133.)

5.3 Aineiston käsittely

Perustana analyysiprosessissani on ollut syvälinen tutustuminen aineistoon. Aloitin varsinaisen prosessin tutustumisen jälkeen pelkistämällä. Pelkistämässä yliviivasin aineistosta

esiin tulevia teemoja, jotka koin olennaisiksi tutkimukseni kannalta (Tuomi & Sarajärvi 2018, 123). Teemoina tässä vaiheessa olivat merenkäyttömahdollisuudet eli *intressit, hyvä tila* sekä *Itämeren suojeluregiimin*. Alleviivattuani kaikki kolme merialuesuunnitelmaa listasin yliviivatut tekstit, jotta sain karsittua tutkimuksen kannalta epäolellaisen pois.

Pelkistämisen jälkeen vuorossa oli ryhmittely, jossa aineistoa luokitellaan samankaltaisuuksien tai eroavaisuuksien mukaan (Tuomi & Sarajärvi 2018, 124). Pitkälti alaluokat muodostuivat intressien ympärille, joita olivat esimerkiksi *TEN-T-verkko*, *suojelualueet* ja *rannikkokalastus*. Intressien luonteen takia loin myös luokat ala- ja pääluokkien väliin, ennen pääluokkien muodostamista. Näitä luokkia olivat esimerkiksi edellisten esimerkkien väliluokat; *maan ja meren vuorovaikutus*, *lajien suojelu* sekä *kalastusalueet*. Pääluokat perustuivat merialuesuunnitteludirektiivissä 2014/89/EU määritettyihin käyttötarpeisiin. Muokkasin niitä kuitenkin pääluokkien kannalta toimivampiin muotoihin sekä lisäsin luokat ekosysteemipalveluista, sinisestä bioteknologiasta ja meriteollisuudesta. Lopulta luokkia oli 15:

1. Energia
2. Ekosysteemipalvelut
3. Ilmastonmuutos
4. Kaapelit
5. Kaivannaiset
6. Kalastus
7. Kulttuuriperintö
8. Maanpuolustus
9. Matkailu
10. Merenkulku
11. Meriteollisuus
12. Sininen bioteknologia
13. Tieteellinen tutkimus
14. Vesiviljely
15. Ympäristön suojelu ja sen laatu

Pääluokkien määrittämisen jälkeen, jouduin jaottelemaan kaksi alaluokkaa useamman pääluokan alle, sillä alaluokat koostuivat monen pääluokan alasta. Nämä luokat olivat *maan ja meren vuorovaikutus* sekä *intressien törmäys*.

Analyysiluvuissa viittaa aineistosta Latvian suunnitelmaan *Latvialla* ja Saksan suunnitelmaan *Saksalla*. Suomen suunnitelman verkkosivusto muodon vuoksi olen koodannut visiot- ja suunnitelma -osiot. Koodaukset löytyvät liitteestä 1 ja käytän niitä viitatessani aineistoon, lähtökohtaisesti olen koodannut Suomenlahden *SL*, Saaristomeren ja Eteläisen-Selkämeren

SMSE sekä Pohjoisen-Selkämeren, Merenkurkun ja Perämeren *PSMP*. Itämeren suojeluregiimin osalta Itämeristrategiaan (Euroopan komissio 2017; Euroopan komissio 2021) viitataan *Itämeristrategia 2017* ja *Itämeristrategia 2021*. Puolestaan Baltic Sea Action Plan (HELCOM 2007; HELCOM 2021) on analyysissä viitattuna *BSAP 2007* ja *BSAP 2021*.

Hyvä tila on tavoite, jota on tavoiteltu jo pidemmän aikaa, kuitenkin sitä saavuttamatta. Käsitteenä se pohjautuu meristrategiadirektiiviin 2008/56/EY, jossa määritetään laadulliset kuvaajat seikoista, jotka tulisi huomioida hyvää tilaa määrittäessä. Meriympäristön hyvän tilan tavoitteessa ekosysteemin kaikki osat ovat suojeltuina eikä luonnon monimuotoisuus heikkene ihmisen toiminnasta eikä siitä aiheudu pilaantumisvaikutuksia. Tästä saavuttamattomuudesta johtuen sitä voidaan pitää meriympäristön ns. ideaalitulana, jonka takia *hyvä tila* on kursivoituna analyysissä.

Analyysin tulokset esittelen kolmena erillisenä lukuna vastatessani tutkimuskysymykseeni alatutkimuskysymysten avulla.

6 INTRESSIT KOHTAAVAT – EIVÄT KOHTAA

Tässä analyysiluvussa keskityn alatutkimuskysymyksiin intresseistä. Lähestyn intressejä selvittämällä miksi ja miten intressit kohtaavat sekä keskenään että suojelutarpeiden kanssa.

Käsittelen kysymyksiä suoraan sekä intressiristiriitojen kannalta että merialuesuunnitteludirektiivistä esille tulevan maan ja meren vuorovaikutuksen kannalta, jolla on merkittävä asema Itämeren *hyvän tilan* toteutumisessa.

Tunnistettujen intressiristiriitojen ja törmäyksien alaluvussa tarkastelen intressien keskinäistä kohtaamista ensisijaisesti maanpuolustuksen ja merenkulun intressien avulla. Lisäksi tuon esiin käyttäjien ja ympäristöllisten intressien törmäämisen.

Maan ja meren vuorovaikutuksen alaluvussa tarkastelen tätä vuorovaikutusta energiaintressien sekä liikenneyhteyksiin liittyvien intressien kannalta. Lisäksi maan ja meren vuorovaikutus tulee esille rehevöitymisen ja haitallisten aineiden kannalta.

6.1 Tunnistetut intressiristiriidat ja törmäykset

Ilman merialuesuunnittelua rannikkovaltiot määrittäisivät merenkäytön alueita sektori- ja taupauskohtaisesti. Tällöin jäisi helposti huomiotta käytöstä syntyvät vaikutukset muihin intresseihin tai meriympäristöön. Merialuesuunnittelulla pyritään juuri tasapainottamaan eri intressejä ja välttämään kohtaamisista syntyviä konflikteja, jotta merenkäyttömahdollisuudet olisivat tulevaisuudessakin kestäviä. Yleisesti intresseiden törmäyksestä syntyviä konflikteja voi syntyä niin eri käyttäjäryhmien kuin käyttäjien ja meriympäristön välille. (Ehler & Douvere 2009, 19.) Meren hyvinvoinnin kannalta erityisesti konfliktit käyttäjien ja meriympäristön välillä ovat haasteellisia. Meriympäristön on mahdollista tarjota käyttöön resursseja vain rajallisesti. Rajalliset resurssit synnyttävät kilpailua käyttäjien välillä, joka taas johtaa ei haluttuihin lopputuloksiin kuten ilmastonmuutokseen tai ekosysteemien heikkeneemiseen. (Douvere 2008, 763.)

Merialuesuunnittelun lisäksi myös regiimit kytkeytyvät pyrkimykseen konfliktien hallitsemisesta kansainvälisellä tasolla esimerkiksi yhteisten sääntöjen ja periaatteiden turvin (Haas 1983, 26–27). Regiimit on nähty esimerkiksi vastauksena koordinaatio ongelmiin, jotka ovat pohjautuneet yksittäisten toimijoiden omien intressien ajamiseen ja niiden synnyttämiin epätoivottuihin lopputuloksiin (Young 1983, 97). Konfliktien välttäminen ilmenee intressinä esimerkiksi Latvian suunnitelmassa. Suunnitelmassa intressinä on mainittu pitkän ajan

vision yhteydessä tavoite tasapainoisesta meriympäristön käytöstä sektorien välillä, luonnonmonimuotoisuuden suojelemisesta sekä kestävästä meriympäristönkäytön edesauttamisesta. (Latvia, 82–83.) Nämä tavoitteet kytkeytyvät ekosysteemiin perustuvaan lähestymistapaan ja sitä kautta meriympäristön *hyvän tilan* tavoitteisiin. Latvian suunnitelman strategiset tavoitteet ovat samansuuntaisia erityisesti ekosysteemiin perustuvan lähestymistavan tavoitteiden kanssa resurssien tasapuolisesta ja kestävästä käytöstä (Convention on Biological Diversity 2010b).

Maanpuolustus

Merialuesuunnitteludirektiivissä määritetään huomioimaan turvallisuuden näkökulmat merenkäytön alueita määrittäessään (Direktiivi 2014/89/EU, artikla 6 kohta 2). Vaikka Suomen suunnitelmassa puolustusvoimien alueet osoitetaan tausta-aineistossa, huomioituna ovat sekä aluevalvontalain mukaiset Suomenlahdella ja Saaristomerellä sijaitsevat suoja-alueet että ampuja- ja harjoitusalueet. 18 suoja-aluetta koskee aluevalvontalakiin pohjautuvat toimintarajoitukset, joilla turvataan alueellista koskemattomuutta. (Suomi, SL3, SMSE3, PSMP3, SL1, SMSE1, PSMP1.) Intressejä määrittäessä turvallisuuden näkökulmat voivat synnyttää konflikteja käyttäjien ja heidän intressien välillä. Konfliktit voivat pohjautua käyttäjien välisiin ristiriitoihin alueiden jakautumisesta, joita puolustustoiminnalle jaetaan (Latvia, 37; Saksa, 21). Lisäksi muiden intressien alueellisessa jakaantumisessa merta tulee hyödyntää maanpuolustuksellisia lähtökohtia kunnioittaen ja turvaten (Saksa, 21; Latvia, 37). Puolustusvoimien toiminta voikin rajoittaa tiettyjen merialueiden muita käyttömahdollisuuksia (Suomi, SL1, SMSE1, PSMP1). Tätä tukee Ehlerin ja Douveren (2009, 58–59) näkemys puolustuksellisten intressien yhteensopimattomuudesta lähes kaikkien muiden intressien, mukaan lukien eri kalastus- tai energiamuotojen, kanssa. Suojelutarpeiden kannalta tuodaan esille, että laajamittaisella merialuesuunnittelulla on mahdollista vähentää konfliktien syntyä (BSAP 2007, 57). Puolustuksellisten näkökulmien huomioiminen tukee laaja-alaista merialuesuunnittelua sen törmätessä kaikkiin muihin intresseihin.

Puolustukseen liittyvien intressien törmäämistä muihin intresseihin voidaan pitää käyttäjien välisenä konfliktina, vaikka puolustusta pidettäisiinkin muita intressejä ohittavana. Puolustukselliset intressit ovat yhteensopimattomia lähes kaikkien muiden intressien kanssa. Esimerkiksi törmäykset puolustuksellisten alueiden ja energiaintressien välillä ovat yleisiä. Puolustustoiminnan on mahdollista estää ja rajoittaa tuulivoiman mahdollisuuksia alueilla niin paljon, että tuulivoimaintressejä tulee kehittää puolustuksellisten alueiden ulkopuolella

(Latvia, 32; Suomi, SL1, SL3). Konkreettisesti tämä näkyy esimerkiksi Suomenlahdella, johon ei ole mahdollista sijoittaa tuulivoimaloita puolustuksellisten alueiden takia (Suomi, SL1, SL3). Puolustuksellisten intressien lisäksi energiaintressit rajoittavat myös muiden intressien käyttöä ja niitäkin voidaan pitää yhteensopimattomana lähes kaikkien muiden intressien kanssa (Ehler & Douvere 2009, 58–59). Rajoitusten lisäksi alueellista jakamista hankaloittaa uusiutuvan energiaintressien sidonnaisuus alueellisesti otollisiin paikkoihin tuulen kannalta (Douvere 2008, 765). Intressien törmäämisen takia Suomen merituulivoimaintressit painottuvatkin Pohjanlahdelle, jossa vain Lohtajan harjoitusalue rajoittaa tuulivoimaintressejä (Suomi, SL3, SMSE3, PSMP3). Tämän takia rakentaessa ja käyttäessä offshore-tuulivoimaloita tulee kunnioittaa puolustuksellisia näkökulmia sekä taata armeijan toimintakyky (Saksa, 21). Esimerkiksi olemassa olevat kiinteät merituulivoimanrakennelmat rajoittavat sekä puolustuksellista liikkumisvapautta että luovat katvealueita Puolustusvoimien tilannekuville (Saksa, 13; Suomi, SMSE5, PSMP5). Ristiriidoista huolimatta esimerkiksi tuulivoimarakennelmia on mahdollista hyödyntää puolustuksellisten intressien parissa. Hyödyntämiseen kytkeytyvät intressit maanpuolustusta tukevan laitteiston asentamisesta energiarakenteisiin esimerkiksi tiedusteluintressien nimissä (Saksa, 13). Intressien on mahdollista toimia yhdessä törmäämättä. Sitoutuminen intressien yhdessä toimimiseen vaatii toimijoiden ymmärrystä olemassa olevan tiedon hyödyntämisestä sekä toimijoiden autonomian säilyttämisestä. (Nursey-Bray 2016, 131.)

Suojelutarpeiden kannalta toimiva yhteistyö toimijoiden välillä intressien parissa tukee merensuojelua, sillä käyttäjien väliset ristiriidat vaikuttavat myös käyttäjien ja ympäristön välisiin ristiriitoihin (Harris et. al. 2019, 72). Käyttäjien tehdessä kompromisseja tai luopuessa joistakin intresseistään ristiriitojen välttämiseksi merensuojelu helpottuisi (emt., 72). Kompromissit ja intresseistä joustamiset olisi mahdollista tehdä ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa noudattaen ja soveltaa esimerkiksi HELCOM:n ja VASAB:n merialuesuunnittelun periaatteita. Kompromisseissa olisi mahdollista soveltaa esimerkiksi periaatetta vaihtoehtoisten ratkaisuiden kehittämistä negatiivisten vaikutusten minimoimiseksi (HELCOM & VASAB 2016, 6). Vaihtoehtoisilla intresseillä ja ratkaisuilla olisi mahdollista tukea *hyvän tilan* tavoitetta. Käyttäjien välisessä yhteistyössä intressien suhteen, käyttäjät kuormittaisivat meriympäristöä vähemmän sillä kuormitusta ei tapahtuisi monesta lähteestä vaan vaikka juuri yhdestä merituulivoimalasta usean toimijan kesken. Ympäristöllisen vaikuttavuuden tasolla tällainen intressien yhteensovittaminen ja siihen vaadittava yhteistyö lisäisi suojeluregiimin toimivuutta. Yleisemmällä tasolla kompromissien voidaan katsoa

pohjautuvan niihin tavoitteisiin, joita valtiot eivät voi regiimissä saavuttaa itsenäisesti (Haas 1983, 27–28). Merensuojelun helpottuminen voidaan nähdä lopputuloksena, jolla pyritään välttämään negatiivista lopputulosta.

Vaikka direktiivejä ei tulisi soveltaa vain puolustukselliseen toimintaan, tulevat puolustukselliset näkökulmat esille suunnitelmissa. (Direktiivi 2008/56/EY, artikla 2 kohta 2; Direktiivi 2014/89/EU, artikla 2 kohta 2). Merialuesuunnitelmissa puolustukselliset intressit ovat vahvasti esillä niiden muita intressejä rajoittavan luonteen takia. Tämän seurauksena intressit vaikuttavat kokonaisuudessaan suureen alueeseen Itämerellä, vaikka joidenkin valtioiden tasolla intressit olisivatkin pienempiä. Osaltaan tämä tukee ajatusta regiimien puolueellisudesta, jossa arvohierarkian mukaisesti suositaan vahvojen osapuolten intressejä (Puchala & Hopkins 1983, 66). Puolustukselliset intressit ovat erityisesti vahvassa asemassa alueellisen koskemattomuuden turvaamisen takia. Itämeren tasolla se kytkee merenkäytön intressit muihin kansainvälisiin regiimeihin kuten esimerkiksi Natoon. *Hyvän tilan* ja suojelutarpeiden kannalta suojeluregiimin ulkopuoliset regiimit, jotka vaikuttavat Itämeren käyttöön, voivat luoda suojelun kannalta haasteita. Tämä pohjautuu esimerkiksi regiimien välisiin eroihin niiden maantieteellisten alueiden tai toiminnallisten mahdollisuuksien suhteen (Young 1997a, 6). Tällöin on mahdollista, että vaikka Itämerta hyödynnetään toiminnassa sen suojelua ei nähtäisi prioriteettina regiimin maantieteellisen laajuuden takia. Tätä tukee Youngin (1997b, 279, 286) ajatus siitä, että regiimit koskevat yleensä vain tiettyä ongelmaa eivätkä ne silloinkaan välttämättä tarjoa selkeää ratkaisua ongelmille. Tällöin on luonnollista, ettei Itämeren *hyvä tila* ole muiden regiimien prioriteetti, vaikka regiimien toimijat kuormittaisivat Itämerta.

Ympäristö

Jotta puolustuksellisten ja ympäristön suojeluun liittyvien intressien törmäämiseltä voidaan välttyä, tulisi armeijan operaatioita suunniteltaessa huomioida esimerkiksi alueen lajit ja toimia yhteistyössä luonnonsuojelun asiantuntijoiden kanssa (Latvia, 82). Asiantuntijat tarjoavat tietoa ekosysteemin rakenteesta ja toiminnasta, jotka ovat välttämättömiä konfliktien hallitsemisessa (Österblom et al. 2010, 1291). Ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa hyödyntäessä sovelletaankin viimeisintä tieteellistä tietoa (Description; HELCOM & VASAB 2016, 6). Asiantuntijoiden kuunteleminen on välttämätöntä, sillä ilman heitä tieto ei ole välttämättä saatavilla tai ymmärrettävissä tiedon jakaantuessa epätasaisesti (Meyer 2013, 21). Siinä missä maanpuolustukseen liittyvät intressit ja energiaintressit törmäävät toisiinsa,

törmäävät energiaintressit myös ympäristön kanssa. Esimerkiksi merituulivoimaloiden rakennusvaiheessa vältetään konflikteja vedenalaisten luontotyyppien suojeleuintressien kanssa valitsemalla sellaisia alueita tuulivoimaloille, jotka eivät kohdistu vedenalaisille suojelualueille (Latvia, 87).

Hyvän tilan kannalta, merenpohjaan kohdistuvan toiminnan pitäisi pysyä tasolla, jossa ekosysteemit ja niiden prosessit ovat turvatut ja niihin kohdistuvat haitalliset vaikutukset on minimoitu (Direktiivi 2008/56/EY, liite 1). Voidaankin katsoa, että tiukasti suojellut merialueet sopivat yhteen vain tieteellisen tutkimuksen ja kulttuuriperinnön suojelemisen kanssa (Ehler & Douvere 2009, 58–59). Tähän liittyen Suomen alueella tuulivoimaintressien toteuttamista rajoittaa esimerkiksi sekä Natura 2000-alueet että linnusto (Suomi, SL3). Natura 2000 -alueet ovat esimerkki luonnonsuojelualueista, jotka kattavat myös merialueita (Metsähallitus, Natura 2000 -alueiden verkosto suojelee luontotyyppisiä ja lajeja). Ympäristön ja käyttäjien välisten konfliktien hallinnoimiseksi on välttämätöntä, että merialuesuunnittelussa huomioidaan meren suojelualueet (Harris, et. al. 2019, 75). Suojelualueiden aseman varmistamiseksi haluttaisiinkin suojeluregimissä HELCOM:n osalta varmistaa, että merten suojelualueet olisivat kansallisten lakien sitomia. Sitouttamisen nähdään edesauttavan suojelutarpeiden saavuttamista. Tätä haluttaisiin edes auttaa vuoteen 2030 mennessä vahvistamalla suojelualueiden hallintaa esimerkiksi vakiinnuttamalla yhteisiä valvonnan keinoja ja mittareita suojelualueiden seuraamiseen. (BSAP 2021, 14.)

Energiasektorin merituulivoimaloiden ja kaapeleiden suunnittelemisessa huomioidaan ja pyritään välttämään intressien törmäminen meriympäristön kanssa (Saksa, 10). Julkilausutusti kaapeleiden ja ympäristön suojeleuintressien törmäämistä pyrittäisiin välttämään esimerkiksi haittavaikutusten minimoimisella. Haittavaikutuksien minimoimiset kohdistuisivat esimerkiksi putken lämpenemisen huomioimisella ja valitsemalla vähiten kuormittavan asennusvaihtoehdon (Saksa, 15). Nämä haittavaikutusten minimoinnin voidaan katsoa onnistuttuaan tukevan *hyvän tilan* kannalta sen kuvaajista ainakin kohtia 6 ja 11, merenpohjan koskemattomuudesta sekä energian johtamisesta mereen (Direktiivi 2008/56/EY, liite 1). Muiden suojelutarpeiden kannalta merenpohjaan kohdistuva toiminta ei saisi vahingoittaa lajien populaatioita (BSAP 2007, 19; BSAP 2021, 38). Vuoden 2021 BSAP esittääkin tarpeen määrittää yhteinen lähestymistapa, jolla olisi mahdollista reagoida ihmisten toiminnan vaikutuksiin merenpohjan ekosysteemeihin (BSAP 2021, 47).

Julkilausuttuihin intresseihin sekä suunnitelmien sitomattomuuteen voi kytkeä kritiikkiä esimerkiksi siitä, ettei regiimit nykyisestä muodostaan ole mahdollista tarpeeksi nopeasti meriympäristön kasvavaan teollistumiseen tai sen synnyttämiin konflikteihin (Flannery, Clarke & McAteer 2019, 201). Meriympäristön nopeasti lisääntyvä hyödyntäminen kuormittaa ekosysteemiä, jos suojeluregiimi ei pysy mukana. Regiimi on kuitenkin harvoin pysyvä, jonka takia muutosta tapahtuu (Young 1997a, 15). Vaikka meriympäristön käyttö on lisääntynyt nopeasti ovat meriympäristön suojelu, muutos ja *hyvä tila* pitkän aikavälin tavoitteita. Vaikka konflikteihin onkin mahdollista reagoida nopeasti ja regiimin toimivuus on muuttuvaa, regiimi ei itsessään, kuten Krasner (1983, 3) tuo esiin, perustu lyhytaikaisiin intresseihin. Meriympäristön muutos on hidas prosessi ja itsessään ekosysteemien prosessit ovat hitaita ja epälineaarisia (Convention on Biological Diversity 2010b). Tämän takia suojeluregiimissä ja merialuesuunnittelussa täytyy olla kykenevä ennakointiin ja ennaltaehkäisevään toimintaan, jotta nykyisellä tiedolla voidaan välttää peruuttamattomat vaikutukset ekosysteemiin (HELCOM & VASAB 2016, 6).

Konfliktien hallinnoiminen vaatii sen, että ongelmat tunnistetaan yhteisinä ja tavoitteiden saavuttamiseksi tiedostetaan kompromissien olemassaolo ja tarve. Konfliktitilanteissa on mahdollista, etteivät osapuolet tunnista toisiaan. Tällöin he eivät ole valmiita yhteistyöhön tai he vaativat intressiensä turvaamiseksi lainsäädäntöä. Onnistunut ratkaisu syntyy silloin kun kaikki osapuolet hyväksyvät lopputuloksen eli saavuttavat jonkin tasoisen yhteisymmärryksen. Ympäristön ja käyttäjien välisten konfliktien kannalta onnistunut lopputulos syntyy silloin kun käyttäjien välisiä konflikteja onnistutaan vähentämään pitkäikäisten ja kestävien ratkaisujen tieltä. (Redpath, et. al. 2012, 100, 102, 105.) Tämä hyväksytty lopputulos ei välttämättä ole mieluinen kenellekään, mutta se on parempi ratkaisu kuin alkuperäinen negatiivinen lopputulos (Haas 1983, 27–28). On kuitenkin mahdollista, että yhteistyöhaluttomuuden lopputuloksena konflikteja vältetään antamalla arvokkaimmille sidosryhmille etuoikeuksia (Flannery, Clarke & McAteer 2019, 207). Tämä voi johtaa siihen, että heikommat osapuolet tunnistaisivat arvokkaampana koetut intressit normien asemassa omassa toiminnassaan (Puchala & Hopkins 1983, 86).

Suojelutarpeiden kannalta tämä tarkoittaisi sitä, että muut intressit menisivät aina suojelun edelle. Tämä on ollut nähtävissä taloudellisissa intresseissä, jotka on aiemmin nähty ristiriitaisina ympäristön suojelun kanssa esimerkiksi vielä sinisen kasvun yhteydessä (Euroopan komissio 2021, 2). Merialuesuunnitelmat nojaavat vielä siniseen kasvuun. Tämän takia niiden keskittymistä suurimman kysynnän mukaisille alueille on kritisoitu. Alueita jaetaan

helposti vaikutusvaltaisimmille sektoreille ympäristöhallinnan sijasta (Flannery, Clarke & McAteer 2019, 207.) Kestävämmällä sinisellä taloudella pyritäänkin muuttamaan tätä käsitystä pyrittäessä sekä taloudelliseen kasvuun että ympäristön suojeluun (Euroopan komissio 2021, 1). *Hyvän tilan* saavuttamisen ja yleisten suojelutarpeiden kannalta muutos sinisestä kasvusta ajatukseen kestävämmästä sinisestä kasvusta heijastaa mereen liittyvien normien muutosta, jossa merta ei nähdä enää pelkästään loppumattomana pidettyjen resurssien tarjoajana.

Merenkulku

Ympäristöön liittyvien suojeluintressien kannalta energiaintressit törmäävät monesti merenkuluintressien kanssa. Meriliikenneintresseihin kytkeytyy kiinnostus liikennemäärien lisäämisestä (Suomi, SMSE5). Kasvavat liikennemäärät törmäävät ympäristönsuojelullisiin intresseihin esimerkiksi saaristoalueiden eroosion ja lisääntyvien haittavaikutusten kuten päästöjen muodossa. (Suomi, SMSE5). Liikennemäärien kasvuun yhdistyvät intressit myös väylien ylläpidosta sekä väylien syventämisestä ruoppauksen avulla. Nämä intressit voivat synnyttää konflikteja myös kaapeleihin liittyvien intressien kanssa sillä ne vaarantuvat ruoppauksen kanssa yhteisillä alueilla. (Latvia, 95). Itämeren *hyvän tilan* kannalta ruoppauksen riskinä on haitallisten aineiden kuten elohopean vapautuminen meriympäristöön (BSAP 2021, 34). Tämä BSAP:n suojelutarve tukee hyvän tilan kuvaajista erityisesti kohtaa 5 rehevöitymisen minimoimisesta ja kohtaa 8 epäpuhtauksien minimoimisesta (Direktiivi 2008/56/EY, liite 1). Konfliktien välttämiseksi on suunnitteluvaiheessa ja intressejä määrittäessä otettava huomioon kaapeleiden ja vilkkaimpien liikenneväylien alueellinen jakaantuminen esimerkiksi minimoimalla päällekkäisyyksiä (Latvia, 95; Saksa, 15). Esimerkiksi juuri kaapeleiden ja liikenneväylien kohtaaminen voi lisätä huolia turvallisuudesta, jolloin niiden kohtaamisen tiedostaminen on välttämätöntä (Itämeristrategia 2017, 117–118). Koska merenkulku on vapaata talousvyöhykkeellä, on tärkeää, että merialuesuunnittelussa huomioidaan tärkeimmät liikenneväylät. Merenkuluintressit törmäävät käytännössä aina kiinteiden rakennelmien kanssa. (Schult-Zehden, Weig & Lukic 2019, 138.) Myös Ehler ja Douvère (2009, 58–59) nostavat meriliikenteen yhteensopimattomana kiinteiden rakennelmien kuten tuulivoimapuistojen kanssa.

Liikennemäärien kasvu kytkeytyy sekä kasvavaan väestöön että lisääntyvään matkailu- ja virkistysliikenteeseen. Intressit matkailun lisääntymisestä törmäävät suojelutarpeista esimerkiksi roskaantumisen ja melutason kautta. Kasvavaa kysyntää liikkumisen

mahdollisuuksista ja sen törmäämisiä meriympäristön suojelun kanssa pyritään tasapainotamaan yhteensovittamalla intressejä kestävämmiin esimerkiksi siirtämällä liikkumista pois herkimmiltä merialueilta. (Suomi, SL5, SMSE5, PSMP5.) Meriympäristön uhkien kannalta virkistystä ja matkailua voidaan pitää esimerkiksi yhtenä suurimmista roskaantumisen aiheuttajista (BSAP 2021, 30). *Hyvän tilan* saavuttamisen osalta roskaantuminen ja melutaso kytkeytyvät myös hyvän tilan kuvaajiin, erityisesti kohtaan 10 roskaantumisesta (Direktiivi 2008/56/EY, liite 1). Vuoden 2021 BSAP on nostanut roskaantumisen osaksi haitallisten aineiden toimenpiteitä, jossa se ei ollut vielä vuonna 2007 (BSAP 2021, 30). Myös vuoden 2017 Itämeristrategia nostaa roskaantumiseen reagoinnin osaksi strategian pelasta meri tavoitetta (Itämeristrategia 2017, 36). Itämeren suojeluregiimin kannalta roskaantumisen tiedostaminen heijastaa regiimissä tapahtuvia muutoksia esimerkiksi roskaantumista koskevan tiedon lisääntyessä. Tiedon ja ymmärryksen kasvu onkin perinteisesti kytkeyty regiimin muutokseen ympäristö kysymyksissä esimerkiksi otsonikadon yhteydessä (Young 1997a, 15). Roskaantumisen tiedostaminen mahdollistaa roskaantumiseen liittyvien normien muutoksen, jossa ihanne tilanteessa jokainen tiedostaisi sen aiheuttamat haitat.

Virkistyskäytöstä aiheutuvaa liikennettä ja sen muita toimia voidaan pääsääntöisesti pitää yhteensopivana muiden intressien kanssa. Kuitenkin esimerkiksi suojelualueiden sekä kiinteiden rakennelmien kanssa voi syntyä törmäyksiä. (Ehler & Douvere 2009, 58–59.) Onnettomuuksien välttäminen on *hyvän tilan* kannalta tärkeää. Lisäksi se kytkeytyy merenkulun turvallisuuteen, jonka kehittäminen on esillä sekä vuoden 2017 että vuoden 2021 Itämeristrategioissa. Kehittäminen konkretisoituisi esimerkiksi navigoinnin kehittämisessä, jossa hyödynnettäisiin e-navigointia. Tämä tarjoaisi toimivampaa tiedon vaihtamista muista aluksista ja lisäisi mahdollisuutta kommunikaatiolle alusten välillä. (Itämeristrategia 2017, 123; Itämeristrategia 2021, 35.) Toimiva tiedon vaihtaminen sekä mahdollisuus hyödyntää sähköisiä tietomuotoja navigoinnissa lisäisi tietoa myös kiinteistä rakennelmista merialueilla.

Konfliktien syntymisen ja intressiristiriitojen kannalta merenkulun rajoittaminen talousvyöhykkeellä on mahdollista vain UNCLOS:n (YK:n merioikeusyleissopimus, eng. United Nations Convention on the Law of the Sea) ehtojen mukaan. UNCLOS:n oikeudellisten vaatimusten puitteissa meriliikenteen alueiden törmätessä luonnonsuojelualueiden kanssa meriliikenne olisi etusijalla. (Saksa, 18–19.) Tämä ensisijainen asema on yhteensopiva sinisen kasvun teemojen kanssa, jolla pyrittiinkin taloudellisen toiminnan kestävään kehittämiseen merenkulkualalla (Breuer 2022). Suojelun ja *hyvän tilan* kannalta meriliikenteen etusijan voidaan nähdä mahdollistavan haitallisia vaikutuksia meriympäristöön. IMO (YK:n

kansainvälinen merenkulunjärjestö, eng. International Maritime Organization) on kuitenkin viime vuosina kehittänyt ja hyväksynyt saastumiseen liittyviä määräyksiä (BSAP 2021, 38). Meriliikenteen reittejä onkin merialuesuunnitteluprosessissa rakennettu IMO:n olemassa olevien merireittien pohjalta. Merireittejä on muutettu ympäristöystävällisiksi, mutta muuttaminen on pitkä prosessi. Tämän takia ensimmäisissä merialuesuunnitelmissa hyödynnetäänkin jo olemassa olevia reittejä. (Schult-Zehden, Weig & Lukic 2019, 138.) IMO:n merkityksen takia haluttaisiinkin lisätä yhteistyötä esimerkiksi turvallisen navigoinnin yhteydessä, jotta onnettomuuksilta olisi mahdollista välttyä paremmin (BSAP 2021, 41). Itämeren suojeluregiimin kannalta IMO:n voidaan nähdä voimakasvaltaisena, jonka avulla on helppo ajaa merenkulun intressejä. Regiimit eivät koskaan ole neutraaleja suhteessa sen toimijoiden intresseihin (Young 1983, 108–109).

6.2 Maan ja meren vuorovaikutus

Maan ja meren vuorovaikutuksessa tarkastellaan rannikkoalueen ja meriympäristön välisiä toimintoja. Toimintoja tarkastelemalla pyritään huomioimaan rannikoiden käytön ja toimintojen vaikutus mereen sekä merellä tapahtuvien toimien vaikutus rannikolle. Yleisesti tämä vuorovaikutus pitää sisällään esimerkiksi ravinnekuormituksen ja rehevöitymisen ja energian siirron mereltä rannikolle. (Merialuesuunnittelu, Maan ja meren vuorovaikutus.) Itämeren suojeluregiimin osalta merialuesuunnitteludirektiivi määrittää merisuunnitelmissa huomioitavaksi maan ja meren vuorovaikutus (Direktiivi 2014/89/EU, artikla 4 kohta 2). *Hyvän tilan* saavuttamisen kannalta maan ja meren vuorovaikutus on tärkeää, sillä sen avulla voidaan huomioida intressien törmäämiset, konfliktit ja niiden synnyttämät seuraukset kuten esimerkiksi rehevöitymisen. Vuorovaikutuksessa on huomioitava alueelliset erot, sillä alueellisten tarpeiden ja erojen huomiointi voi saavuttaa kestävämmän lopputuloksen (Lejano 2006, 204). Alueellisten erojen huomioiminen tulee esimerkiksi esille Suomen suunnitelmassa ja sen jaossa kolmeen alueeseen. Alueellisten tarpeiden huomioiminen jäsenmaiden toimesta on kuitenkin nähty EU:n osalta vastuunsiirtämisenä monitasoisten meriympäristön suojeleongelmien ratkaisussa (Salomon 2009, 363). Tämä direktiiviltä jäsenmaille siirtäminen saattaa pahimmillaan johtaa hyvin erilaiseen suhteeseen meriympäristön huomioimisena, vaikka kaikkien toimet vaikuttavat yhtä lailla meriympäristöön.

Suomen ja Latvian tuovat maan ja meren vuorovaikutuksen näkökulman esiin intresseissään, mutta puolestaan Saksa ei sitä suoraan huomioi. Tämä puuttuminen liittyy todennäköisesti Saksan suunnitelman talousalueellisuuteen. Maan puolelta katsottuna talousvyöhyke

sijaitsee vasta alueveden ja siihen sisältyvien mahdollisten saarten takana, jolloin talousmerellä ei ole samalla tavalla suoraa yhteyttä mantereeseen. On todennäköistä, että Saksan suunnitelmat koskien aluemerta sisältävätkin enemmän huomioita maan ja meren näkökulmasta. Tämän takia voidaan katsoa, että Saksan suunnitelma ei välttämättä ole ristiriidassa direktiivin artiklan kanssa, jos muut suunnitelmat huomioivat maan ja meren vuorovaikutuksen. Intressien kannalta maan ja meren vuorovaikutus voisi mahdollistaa monipuolisemman merenkäytön toteutuksen. Sillä vaikka kyse on vaikutusten minimoisesta ja konfliktien välttämisestä, voidaan katsoa, että toimiva yhteys meren ja maan välillä tukee yleisesti monia intressejä merenkäytöstä. Maan ja meren vuorovaikutus onkin tämän takia epäsuorasti mainittuna monen intressin taustalla.

Energia

Maan ja meren vuorovaikutus kiteytyy esimerkiksi energiansiirrossa mereltä maalle. Tällöin energiansiirron järjestelmät mereltä maalle ovat merkittävässä roolissa (Latvia, 28, 32; Saksa, 14) Esimerkiksi merituulivoimaintressin perusedellytyksenä voidaan pitää kantaverkon ja siirtoyhteyksien kehittymistä. Tämän takia kantaverkkojen suunnittelussa tulee huomioida mereltä peräisin olevan energian merkitys. (Suomi, TE.) Vuorovaikutus maan ja meren välillä energia-alalla ilmenee myös muissa tuulivoimaan liittyvissä intresseissä. Erityisesti ne tulevat esiin tuulivoiman rakentamisen yhteydessä. Tuulivoiman rakentaminen vaatii tukikohtia rannikolta esimerkiksi voimaloiden osien varastoinnin yhteydessä (Suomi, SMSE5). Maan ja meren vuorovaikutuksen tarjoamat monipuoliset vaihtoehdot tulevat esille myös intresseissä koskien ydinvoimaloiden ja teollisuusalueiden tarjoamia hukkalämpöpotentiaaleja (Suomi, SL3). Tällä hetkellä hukkalämmöt sijoitetaan mereen, mutta kaukolämmityksessä se tarjoaisi potentiaalia kestäväksi energiamuodoksi (Suomi, SL3, SL5).

Energian suuri merkitys suunnitelmissa on merialuesuunnitteludirektiivin lisäksi peräisin myös sen keskeisestä asemasta sinisessä kasvussa. On esimerkiksi koettu, että merialuesuunnittelulla olisi mahdollista lisätä talouskasvua vielä käyttämättömillä merialueilla (Scultz-Zehden, Weig & Lukic 2019, 145). Käyttämättömät merialueet kytkeytyvät offshore-tuulivoimaloihin, joiden onkin katsottu edesauttaneet lisäämään merialuesuunnittelun kiinnostuvuutta rannikoiden tilan ollessa loppumaisillaan (Backer 2011, 279). Tämän näkökulman kannalta ensisijainen kiinnostus käyttöalueiden määrittämiselle tapahtuisi juuri talouskasvun näkökulmasta. Yleisesti EU:n meripolitiikka on nähty hyvin talouskeskeisenä, jossa vain ilmaistaan tarpeet ympäristösuojelulle, joita loppupeleissä meripolitiikassa ylläpitää

meristrategiadirektiivi (Juda 2007, 274). Meriympäristön *hyvän tilan* ja siihen liittyvän suojeluregiimin kannalta merialuesuunnitelmista esiin nousevat energiaintressit ovat kuitenkin uusiutuvaa energiaa, joka vähentää fossiilista energiasta johtuvaa kuormitusta. Uusituvasta energiasta huolimatta energiaintressien edes ajaminen tapahtuu myös talouden näkökulmasta. Suojelutarpeissa tuodaan esille se, että siinä missä huomattava uusiutuvan energian lisääminen on välttämätöntä ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi se ei saisi tapahtua terveen meriympäristön kustannuksella (BSAP 2021, 40).

Yleisesti kaikki rakentaminen ja asentaminen kuormittaa meriympäristöä, jonka takia niitä tehtäessä tulisi huomioida meriympäristö mahdollisimman hyvin (BSAP 2007, 27). Sinisen kasvun vahvan aseman onkin nähty vievän tilaa merialuesuunnittelun kyvystä reagoida kysymyksiin, jotka liittyvät hyvään ympäristöhallintaan. (Flannery, Clarke & McAteer 2019, 207.) Esimerkiksi case-tutkimukset koskien merialuesuunnittelua Euroopan alueella ovat osoittaneet sinisen kasvun aseman prioriteettina, joka kytkeytyy alueellisiin painopisteisiin. Tämä näkyi esimerkiksi siinä, että vaikka ympäristölliset vaikutukset olivat huomioitu ovat strategiset tavoitteet kohdistuneet sinisen kasvun painopisteisiin. Case-tutkimusten tulosten pohjalta onkin tämän takia katsottu, että sinisen kasvun ja *hyvän tilan* saavuttamisen tavoitteiden välillä on jännitteitä. (Jones, Lieberknecht & Qiu 2016, 262–263.) Jännitteet vaikuttavat myös intresseistä syntyviin konflikteihin. Intressien toimivaa yhteensovittamista ei tapahdu silloin, jos jokin muu näkökulma nähdään ensisijaisena. Intressikonfliktien ratkaisemattomuus nähdään myös riskinä, joka mahdollisesti synnyttäisi alakohtaisia poliittisia eroja (Salomon 2009, 364).

TEN-T-verkko

Maan ja merenvuorovaikutuksen kannalta tuulivoimapotentiaali tukee myös meriteollisuuden kehittämistä, sillä uusiutuva energia vaatii uudenlaista teollisuutta (Suomi, PSMP3). Meriteollisuuden kehittäminen kehittää myös satamia, sillä ne toimivat porttina maan ja meren vuorovaikutuksessa (Suomi, TML; Latvia, 20). Sataman kehittämisintresseihin liittyvät olennaisesti merenkulun alueet sekä toimiva infrastruktuuri mantereella (Suomi, SL3, SMSE3, PSMP3). Satamat ovat myös olennainen osa TEN-T verkkoa (Euroopan laajuinen liikenneverkko), jonka tarkoitus on edistää tavarantoiminnan ja ihmisten liikkumista. Se koostuu vuoteen 2030 mennessä rakennettavasta ydinverkosta ja 2050 mennessä rakennettavasta kattavasta verkosta. Verkko kattaa kaikki liikennemuodot niin maanteillä, ilmassa kuin vedessä. (Traficom, Euroopan laajuinen liikenneverkko TEN-T.) TEN-T verkoston merkitys

tunnistetaan merialuesuunnitelmissa esimerkiksi tarpeena kehittää merenkulkuun liittyviä yrityksiä ja tarvittavaa infrastruktuuria maan ja meren vuorovaikutuksen intressissä (Latvia, 22, 83; Suomi, SL3, SMSE3, PSMP3). Saksa ei omassa suunnitelmassa tuo esiin TEN-T verkostoa, vaikka meriliikenteen takia sen talousvedet ovatkin olennainen osa Itämeren liikennettä. Itämeristrategiassa TEN-T-verkko liitetään alueen yhdistämistä koskevaan päätaavoitteeseen (Itämeristrategia 2017, 48). TEN-T-verkko on tuotu esiin esimerkkinä yhteisistä toimista, joilla pyritään parantamaan Itämeren alueiden yhteyksiä kestävästi ja toimivasti (Itämeristrategia 2017, 149; Itämeristrategia 2021, 42–43). Koska Itämeristrategia kytkeytyy tavoitteeseen meriympäristön *hyvän tilan* saavuttamisesta esimerkiksi, pelasta meri päätaavoitteessa, tulisi toimien olla kestäviä (Itämeristrategia 2017, 42).

TEN-T verkon saavutettaessa täyden verkostoitumistavoitteensa, on odotettavissa meriliikenteen vilkastumista. Meriliikenteen tulevaisuuden voidaankin katsoa kytkeytyvän TEN-T-verkkoon, joka kytkee satamien intressejä ydin- tai kattavaan verkkoon esimerkiksi Pojanmeri-Itämeri ja Skandinavia-Välimeri-ydinverkkokäytävien avulla (Suomi, SL1, SL3, SMSE3, PSMP1). Maan ja meren vuorovaikutuksen näkökulmasta merkittävä ydinverkkokäytävä on Skandinavia-Välimeri-yhteyteen kuuluva yhteys Venäjän rajalta Helsingin ja Turun kautta aina Välimerelle asti (Suomi, SL3). Vilkastuvasta meriliikenteestä ja sen voimakkaista kytköksistä mantereen liikenteeseen johtuen arviointi meriympäristön kuormittumisesta olisi suojeluregiimin kannalta välttämätöntä. Päästöjä tapahtuu meriliikenteessä, jonka takia HELCOM määrittää toimenpiteeksi vaihtoehtoisten polttoaineiden käytön merenkulussa (BSAP 2021, 43). HELCOM nostaa meriliikenteestä tulevaisuudeksi myös ns. harmaan veden, jonka haitallisuutta ja määrää meriliikenteessä tulisi määrittää tarkemmin (BSAP 2021, 42). Merenkulussa harmaata vettä eli jätevettä syntyy niin peseytymisestä kuin pesukoneista ja keittiöistä. *Hyvän tilan* ja suojelun kannalta harmaata vettä voidaan pitää haasteena, sillä se ei ole minkään kansainvälisen säädöksen piirissä. Tämän takia sitä voidaan purkaa mereen niin matkustaja- kuin rahtialuksiltakin. Rahtialukset voivat lisäksi purkaa käymäläjätteensäkin mereen tarpeeksi kaukana rannikosta. (Baltic Sea Action Group, Vastuullinen meriliikenne Itämerellä.) Vaikka HELCOM alkaisi hallinnoida meriliikenteestä vapautuvia päästöjä uudella tasolla on huomioitava se, ettei HELCOM:n toimenpiteet ja suositukset ole sitovia eikä niiden toteutumattomuudesta tule maille seuraamuksia (Tynkynen 2011, 27). Suojeluregiimi on HELCOM:n lisäksikin yleisesti nähtävissä Keohanen tapaan valtioiden luomana instrumenttina, jolla yritetään saavuttaa parempaa meriympäristön tilaa (Hassenclever, Mayer & Rittberger 1997, 37).

Rehevöityminen

Maan ja meren vuorovaikutuksessa keskeistä on ravinnekuormituksen ja siitä johtuvan rehevöitymisen tunnistaminen. Intressinä tämä näkyy esimerkiksi pyrkimyksenä lisätä ravinnekiertoa (Suomi, TL). Ravinnekierolla tarkoitetaan sitä, ettei hyödyllisten ravinteiden kuten fosforin anneta valua hukkaan, vaan niitä kierrätetään ekosysteemissä (Sitra, Ravinnekierto). Ravinnekierto on myös yksi päivitetyn BSAP:n rehevöitymisen osa-alueista (BSAP 2021, 26). Merialuesuunnitteludirektiivissä esiin nousee se, että maan ja meren vuorovaikutuksen kannalta merialuesuunnitelmat ovat merkittäviä elinympäristön säilyttämiseen ja ekosysteemien herkkyyteen (Direktiivi 2014/89/EU, johdanto kohta 16). Se, että meren ja maan vuorovaikutuksen määritelmässä esiin nostetaan rehevöitymisen tunnistaminen kuvaa pyrkimystä elinympäristön säilyttämistä ja ekosysteemin herkkyyttä. Direktiivi ei itsessään liitä rehevöitymistä merialuesuunnitteluun, joka voi kertoa talouskeskisyydestä. Rehevöityminen kuitenkin kuuluu Itämeristrategian politiikanaloihin ja EU pyrkii vähentämään rehevöitymistä omilla säädöksillä (Itämeristrategia 2021, 19–20). *Hyvän tilan* kannalta rehevöitymisen minimointi on olennaista ja epäpuhtaudet eivät saisi johtaa pilaantumisiin (Direktiivi 2008/56/EY, liite 1).

Rehevöityminen tunnistetaan suurena uhkana, esimerkiksi vesiviljelyn yhteydessä (Latvia, 59, 95; Suomi, SL5, PSMP1). Latvia tunnistaa HELCOM:n rehevöitymiseen liittyvät suojelutavoitteet ja pyrkii ennakoimaan rehevöitymiseen vaikuttavia toimia. (Latvia, 53, 56.) HELCOM:n tavoitteiden tunnistamisen yhteydessä on huomioitava se, että heikompien EU:n tavoitteiden on nähty vaarantavan HELCOM:n ja erityisesti BSAP:n tavoitteita (Backer et al., 2010, 647). Tavoitteiden tunnistaminen ei suoraltaan kerro konkreettisista toimista vaan on julkilausuttu ilmaisu siitä, että rehevöitymisen uhat ovat jollakin tasolla tiedossa. Institutionaalisen vaikuttavuuden kannalta regiimin toimivuus rehevöitymisen minimoimisen suhteen voisi mahdollistaa esimerkiksi sellaisten kansainvälisten toimien edistämisen, jolla reagoidaan suoraan ympäristön pilaantumisen aiheuttajiin (Keohane, Haas & Levy 1993, 8). Loppupeleissä rehevöityminen on aina yhteydessä ihmisten toimiin sekä sosiaalisiin ja taloudellisiin kysymyksiin sillä sen syyt ja seuraukset kytkeytyvät lopulta tavallisiin kansalaisiin (Tynkkynen 2015, 202). Jos suunnitelmat ennakoisivat rehevöitymiseen liittyviä toimia, niiden merkittävyys ekosysteemien herkkyyden kannalta olisi merkittävämpää.

Suurimpana rehevöitymisen aiheuttajana on pidetty mantereelta peräisin olevat typpi- ja fosforipäästöt, joiden ensisijainen alkulähde on maanviljelyssä (BSAP 2007, 7, 10; BSAP 2021, 20). Maan ja merenvuorovaikutuksen kannalta olisi otollista, jos suunnitelmissa tunnistettaisiin maanviljelyn vaikutus meriympäristön *hyvään tilaa*. Kuitenkaan merialueiden käytöintressien määrittämisen kannalta maanviljely ei ole oleellista, vaikka maanviljely olisi välittömässä meren läheisyydessä. Merialuesuunnitelmien kannalta, olisi mahdollista tunnistaa esimerkiksi meriteollisuudesta johtuvat ravinnekuormitukset ja suojelutarpeiden kohtaamiseksi ottaa huomioon niiden kuormituksen vähentäminen. Sillä esimerkiksi, vaikka meriteollisuudesta johtuva kuormitus on vähentynyt, se ei ole poistunut kokonaan (Itämeri.fi, Ravinnekuormituksen lähteet).

Rehevöitymisen yhteydessä episteemisillä yhteisöillä on suuri merkitys. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että tieteellinen tieto on välttämätöntä rehevöitymisen määrittämiseksi ja sen ratkaisemiseksi (Tynkkynen 2015, 203). Episteemisten yhteisöiden merkitys näkyy myös siinä, että HELCOM:n toiminta on hyvin rehevöitymiskeskeistä. Esimerkiksi kumpikin versio BSAP:sta sisältää oman osion rehevöitymiseen liittyvistä toimenpiteistä. Vuoden 2007 BSAP esittää maille ravinteiden vähentämisvaatimuksia, kun taas päivitettyssä versiossa seurataan tätä toteutumista pyydettyä lähettämään selvitys suunnitelluista ja toiminnassa olevista toimista tavoitteiden saavuttamiseksi (BSAP 2007, 9; BSAP 2021, 24). Kuitenkin joustavuus tulee suoraan esille kohdassa, jossa kerrotaan joustavuuden mahdollistavan kustannustehokkaiden toimenpiteiden valinnan (BSAP 2007, 9). Joustavuus voi mahdollistaa alueellisten erojen huomioimisen, mutta samalla sen on mahdollista johtaa omien etujen ajamiseen regiimissä (Jetoo & Tynkkynen 2021, 5; Hassler 2003, 33). Omien etujen ajaminen voi myös heijastaa tiettyjen valtioiden valtaa regiimissä, sillä heidän on helppo ajaa omia etujaan regiimin julkisivun turvin (Young 1983, 108–109; Puchala & Hopkins 1983, 86). Joustavuutta ei enää erikseen nosteta päivitettyssä BSAP:ssa esille. Kokonaisuudessaan BSAP:n päivittäminen on esimerkki regiimin muutoksesta, vaikka itsessään Itämeren suojeluregiimi on pysynyt samana. Päivitetty versio kuitenkin kieli muuttuneen tietoisuuden aiheuttamasta regiimin muutoksesta (regiimin muutos ks. Young 1997a, 15–18). Esimerkkinä tietoisuuden muuttumisesta voisi toimia juuri suorien joustamisen mainintojen puuttuminen. Jollain tapaa on ehkä tiedostettu, että vaikka joustavuus on kaikkien tiedossa niin sen suora maininta saattaa luoda mielikuvia tietynlaisesta toimimattomuudesta.

Haitalliset aineet

Teollisuudella ja maataloudella on merkittävä rooli haitallisten aineiden syntymisessä, mereen nämä aineet kulkeutuvat niin jätevesien kuin valumien mukana. Haitallisimpina aineina meriympäristölle nähdään ne aineet, jotka hajoavat hitaasti kuten elohopea. (Itämeri.fi, Haitalliset aineet Itämerellä.) Molemmat BSAP:t keskittyvätkin elohopean vähentämisen merkitykseen meriympäristön tilan parantamisen kannalta (BSAP 2007, 16; BSAP 2021, 34). Maan ja meren vuorovaikutuksen kannalta meriteollisuuden huomioiminen suunnitelmissa olisi otollista varsinkin siitä johtuvien mahdollisten haittojen tiedostamisen kannalta. On selvää, ettei Saksan talousalueella ole meriteollisuuden käyttömahdollisuuksia, mutta myöskään Latvia ei tuo meriteollisuutta esiin suunnitelmassaan. Kuitenkin on erittäin todennäköistä, että Latvian merialueen tuntumassa on teollisuuskeskittymiä, joilla näin ollen olisi olennainen osa maan ja meren vuorovaikutusta. Kuitenkaan direktiivi ei itsessään määritä meriteollisuutta edistettäviin alueisiin. Merialuesuunnitteludirektiivissä todetaan, että jäsenvaltiot voivat asettaa omia tavoitteita direktiivin määrittämien käyttötarkoitusten lisäksi (Direktiivi 2014/89/EU, artikla 5 kohta 2). Suomi näkee meriteollisuuden merkityksellisenä intressinä ja tärkeänä maan ja merenvuorovaikutuksen ilmentymänä. Suoran meriteollisuuden lisäksi energia-alalla esimerkiksi tuulivoimaloista on mahdollista vapautua haitallisia aineita meriympäristöön esimerkiksi vuotojen yhteydessä (Suomi, SMSE5, PSMP5). Kuitenkin suunnitelmassa tuodaan esille se, ettei siinä esitetä sellaisia intressejä, jotka tietoisesti lisäävät öljy- ja kemikaalionnettomuusriskejä, vaikka riskien mahdollisuus tunnistetaankin. On myös mahdollista luoda Latvian tavoin valmiussuunnitelma esimerkiksi öljyvuotoihin reagoinnista. (Latvia, 34; Suomi, SL3, SMSE3, PSMP3).

Suojelutarpeista esiin tulee tarve kehittää kansallisia ohjelmia niiden haitallisten aineisten sääntelyyn, jotka eivät ole vielä sääntelyiden piirissä (BSAP 2021, 33). Kansallisten ohjelmien kehittäminen mahdollisesti päivittäisi Itämeren suojeluregiimiä. Ongelmat saattaisivat syntyä siitä, etteivät EU:n säädökset eivät välttämättä kohtaa HELCOM:n säädöksiä kuten on havaittavissa jo BSAP:n osalta (Backer et al. 2010, 647). Uudet toimijat sekä tässä tapauksessa uudet ohjelmat, voivat kuitenkin muuttaa regiimejä, valtioiden intressejä ja käytänteitä kuten esimerkiksi Välimeren toimintaohjelmassa on tapahtunut (Haas 1989, 380). Tämä syntynyt muutos on ollut peräisin asiantuntijoiden merkityksestä regiimissä, jolloin he ovat kyenneet ajamaan omia intressejään päätöksiin asti (emt., 380). Ohjelmat haitallisten aineiden sääntelystä olisivat juuri tieteelliseen tietoon perustuvia ratkaisua kuten muutkin HELCOM:n suositukset. Suunnitelmat ovat kuitenkin vain ohjeellisia dokumentteja

merialueen käyttöintresseistä ja -mahdollisuuksista. *Hyvän tilan* näkökulmasta voidaan katsoa, että suunnitelmien ohjeellisuuskin muovaa tietynlaisia odotuksia Itämeren halutusta tilasta ja sen saavuttamisesta. Nämä odotukset itsessään rakentuvat suojeluregiimin periaatteiden ympärille (Krasner 1983, 2).

7 YLIKANSALLISEN OHJAUKSEN MERKITYS – KANSALLISEN OHJAUKSEN MERKITYS

Tässä analyysiluvussa lähestyn tutkimuskysymystä tarkemmin eri toimijatasojen ohjaavuuden avulla. Analyysiluku kytkeytyy erityisesti alatutkimuskysymykseen siitä, miten EU:n politiikka näkyy suunnitelmissa. Tämä kysymys kytkeytyy vahvasti EU:n merkitykseen Itämeren suojeluregiimissä ja tarjoaa näin ollen ollen tutkimuskysymykseen näkökulmaa regiimin toimijoiden merkityksestä. Kansallisen tason ohjaavuus puolestaan tuo esille regiimin toimivuutta kansallisella tasolla, jossa regiimin päätöksiä konkreettisesti toteutetaan.

7.1 Ylikansallinen taso

Itämeri on Venäjää lukuun ottamatta EU:n jäsenvaltioiden ympäröimä. Tämän takia Itämeren suojeluregiimin lisäksi kaikessa Itämeren koskevassa päätöksenteossa ylikansallisella ohjauksella on suuri merkitys. Jo pelkästään merialuesuunnitelmien direkttiivisen taustan lisäksi sekä Latvia, Saksa että Suomi tuovat suunnitelmissaan monipuolisesti esiin EU:n yhteyttä ja merkitystä intresseihin Itämerellä toimimisesta.

Ylikansallisella tasolla tapahtuvassa ohjauksessa myös HELCOM:lla on merkitystä. Tästä huolimatta EU:n ohjaukset ja erilaiset päätökset ylittävät HELCOM:n vaikeivat ne ylettyvikään tiukkuudessaan HELCOM:n tasolle. HELCOM erottaa esimerkiksi BSAP:ssa toimenpiteet, joita on mahdollista toteuttaa kansallisella tasolla sekä toimenpiteet, jotka vaativat toteutuakseen EU:n kansainvälistä tasoa (Backer et al. 2010, 644). Tämä on kuitenkin nähty negatiivisessa valossa sillä kansalliselle tasolle vaikuttavat suositukset ovat nimenomaan suosituksia, joista lopullinen päätäntävalta on jäsenmailla. Myös kansainvälisellä tasolla BSAP:ssa esiintyvät suositukset voidaan nähdä ongelmallisina, sillä monet toimet vaativat lopulta päätöksiä HELCOM:n ulkopuolisilta kansainvälisiltä toimijoilta. Suojeluregiimin näkökulmasta tällainen jakautuminen vaarantaa BSAP:n toimivuutta, kun esimerkiksi EU:n säädökset eivät yllä sen suositusten tasolle. (Emt., 647.) Kuitenkin HELCOM:n merkitys Itämeren suojeluregiimissä näkyy esimerkiksi Venäjän sisällyttämisessä, mutta puolestaan EU on lieventänyt ympäristösäätelyn eroja itäisten ja läntisten rannikkovaltioiden välillä (Tynkkynen 2017, 124).

Alaluvussa esittelen ylikansallista ohjaavuutta käyttäen esimerkkinä energia-alaan liittyviä intressejä. Lisäksi tuon ohjaavuuden merkitystä ilmastonmuutoksen vastaisissa intresseissä sekä meristrategiadirektiivin merkitystä ohjaavuuden kannalta.

Ylikansallinen ohjaus energia-alan intresseissä

EU:n tason merkitys Itämeren käytön ohjauksessa tulee esiin esimerkiksi valtioiden pohjustaessa omia intressejään EU:n erilaisilla ohjausmenetelmillä. Esimerkiksi energiaintrussejä pohjustaessa tuodaan esille EU:n energiasäädökset ja niiden merkitys ilmastonmuutoksessa (Saksa, 12; Latvia, 71). Suomen suunnitelmassa kytkökset EU:n tasoon tulevat esille suunnitelman taustamateriaalista, mutta eivät itse aineistosta. Merialuesuunnitteludirektiivissä määritetään, että suunnitelmilla tulee pyrkiä edistämään esimerkiksi energia-alojen kestävä kehitystä sekä määrittämään alueellinen jakaantuminen energiantuotannolle (Direktiivi 2014/89/EU, artikla 5 kohta 2, artikla 8 kohta 2). Kun huomioidaan merialuesuunnitteludirektiivin ja suunnitelmien ajankohta, kytkeytyy EU:n ohjaavauus myös siniseen kasvuun, jossa sininen energia oli vahvasti esillä (Euroopan komissio 2012, 7). Sinisellä kasvulla halettiin energian suhteen lisätä tehokutta samalla kasvihuonepäästöjä vähentäen (emt., 7). Näiden lisäksi siirtymässä kohti kestävä sinistä taloutta pyritään tuomaan esille kytköksiä EU:n vihreän kehityksen -ohjelman päästötavoitteiden saavuttamisesta (Euroopan komissio 2021, 3).

Ilmastonmuutoksen vastaisia intressejä, jotka keskittyvät tässä yhteydessä uusiutuvan energian merkitykseen, tuodaan esille EU:n vihreän kehityksen -ohjelmassa (Saksa, 12; Latvia, 71; ks. Euroopan komissio, Euroopan vihreän kehityksen ohjelma). Latvian ei ole mahdollista suoraan mainita kyseistä EU:n ohjelmaa energiapolitiikan yhteydessä, koska Latvian suunnitelma on julkaistu aiemmin vuonna 2019. Tästä huolimatta Latvian suunnitelman energiaintrussien voidaan katsoa olevan EU:n vihreän kehityksen -ohjelman kanssa yhteneviä. EU:n vihreän kehityksen -ohjelman synty sekä sen puuttuminen Latvian suunnitelmasta julkaisuajankohdan takia, kuvastaa regiimien muutosta. Sovellettaessa Youngin (1997a, 16) näkemystä regiimien muutoksesta voidaan katsoa EU:n vihreän kehityksen -ohjelman muodostamisen kuvaavan regiimissä tapahtuvaa periaatteiden muutosta. Saksan suunnitelmassa EU:n vihreän kehityksen -ohjelma tuodaan esiin, jolloin voidaan katsoa regiimin muutoksen vaikuttaneen suunnitelmien muodostamiseen ja sitä kautta ylikansalliseen ohjaukseen merialuesuunnitelmien intresseissä. Teoriassa normatiivinen ohjaus kestävästä uusiutuvan energian tuotannosta Itämeren alueella ei olisi ristiriidassa suojelutavoitteiden kanssa. Kuitenkin käytännössä normatiivinen ohjaus esimerkiksi EU:n vihreän kehityksen -ohjelman parissa loisi omat haasteensa.

Suunnitelmista esille tulevat energiaintressit kytkeytyvät erityisesti EU:n vihreän kehityksen -ohjelman teemaan puhtaammasta energiasta. Teemaan liittyy esimerkiksi strategia avomerellä tuotevasta energiasta. (Euroopan komissio, Offshore renewable energy; Euroopan Komissio, Energia ja vihreän kehityksen ohjelma.) Avomerellä tuotettava energia on esillä tuulivoimaintressien yhteydessä. Intresseistä esiin nousee kiinnostus pyrkiä uusiutuvien energiamuotojen kasvattamiseen ja kasvihuonepäästöjen vähentämiseen. Näiden toteutumiseen pyritään määrittämällä alueita tuulivoimalle. (Saksa, 12; Latvia, 71.) Sekä vuoden 2017 että vuoden 2021 versiot Itämeristrategiasta liittävät energian politiikanalan muihin kansainvälisen tason energiapolitiikan kehyksiin kuten Baltic Energy Market Interconnection Planiin ja uusiutuvaa energiaa koskeviin päätöksiin. (Itämeristrategia 2017, 84, 92; Itämeristrategia 2021, 45). Koska Itämeristrategialla muodostetaan hallitusten välistä yhteistyötä Itämerta koskevien kysymysten parissa, voidaan sillä katsoa olevan ylikansallisen ohjauksen merkityksiä, vaikka sillä ei muodostetakaan sitovia määräyksiä (EUSBSR - EU Strategy for the Baltic Sea Region, FAQs).

Uusiutuvan energian intressit kytkeytyvät *hyvän tilan* saavuttamiseen esimerkiksi ilmastotavoitteiden avulla. Ilmastotavoitteista esiin tulevat erityisesti EU:n mainitsemat tavoiteajat päästötavoitteista; vuosi 2030 ja vuosi 2050 (Saksa, 12; Latvia, 26, 71). Myös HELCOM tunnistaa nämä EU:n päästötavoitteet pyrkiessään toiminnallaan varmistamaan tuulivoiman lisäämistä kestävästi ja meriympäristöä tukien (BSAP 2021, 40). Kuitenkin energiatuotanto nousee esille vuoden 2007 BSAP:ssa vain siinä, että energiatuotannon kasvava määrä tunnustetaan ja sen yhteyteen tulisi liittää riittävät vesiensuojeluvaatimukset esimerkiksi rehevöitymisen ehkäisemiseksi (BSAP 2007, 10). Suojelutarpeista offshore-toimintaan kytkeytyykin tarve päästöttömästä toiminnasta, joka tukisi meriympäristön kestävästä käytöstä. Esille tulee myös esimerkiksi tarve vähentää elohopeapäästöjä energia-alla. (BSAP 2021, 34, 41.) Tavoiteaikoja koskeva kritiikki on ollut esillä erityisesti BSAP:n kritiikin yhteydessä. Kritiikki on kohdistunut erityisesti epäselvyyteen toimintaohjelman lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteista Itämeren tilan parantumisen suhteen (Jetoo & Tynkkynen 2021, 9). Kritiikki on kuitenkin mahdollista liittää koskemaan kaikkia Itämeren suojeluregiimin liittyviä tavoiteaikoja. Itämeren suojeluregiimi koostuu monesta osasta, jolloin myös useat erilliset tavoiteajat voidaan nähdä ristiriitaisina *hyvän tilan* saavuttamisen kannalta.

Hautakangas ja Ollikainen (2011, 112) tuovat esiin, että pitkän aikavälin tavoitteet vaatisivat onnistuakseen lyhyenaikavälin välitavoitteita. Tämä perusteella erillisiä tavoiteaikoja olisi mahdollista tarkastella välitavoitteina Itämeren *hyvän tilan* saavuttamiseen. Itse *hyvän tilan*

saavuttamiseen ei olisi määritetty selvää tavoiteaikaa. Välitavoitteet edesauttaisivat kokonaisuutena *hyvän tilan* saavuttamista. Tällöin erilliset välitavoitteet eivät olisi ristiriidassa sen ajatuksen kanssa, että regiimit syntyvät koskemaan vain tiettyä ongelmaa (Young 1997b, 279). Krasnerin määritelmän mukaan regiimit eivät voi perustua näihin lyhytaikaisiin intresseihin (Krasner 1983, 3). Välitavoitteet kuitenkin koskevat varsinaista ongelmaa eli Itämeren tilaa, jonka yhteydessä on huomioitavaa meriympäristön tilassa tapahtuva hidas muutos. Tällöin sen lopullinen saavuttaminen ei ole tarkasteltavissa lyhyellä aikavälillä. Meriympäristön muutoksen hitaus perustuu ekosysteemien prosessien hitauteen ja epälineaarisuuteen (Convention on Biological Diversity 2010b). Se perustuu myös tutkijoiden näkemykseen siitä, että muutos Itämeren vedessä kestää noin 30–40 vuotta (Tynkkynen 2015, 212).

Päästötavoitteet, EU:n vihreän kehityksen -ohjelman ja niiden yhteys uusiutuvan energian lisäämiseen tukevat Itämeren suojeluregiimin tavoitteita. Tämän takia niiden esille tuominen on suojeluregiimin toimivuuden takia tärkeää, vaikka niiden tavoiteajat olisivat nähtävissä ongelmallisina. Tavoitteita mukaileva toiminta lisää institutionaalisen vaikuttavuuden tasolta tarkasteltuna suojeluregiimin toimivuutta. Tältä tasolta tarkasteltuna voidaan katsoa, että tavoitteiden asettaminen heijastaa suojeluregiimissä kansallisen tason poliittisten toimien edistämistä, joilla olisi mahdollista vaikuttaa suoraan päästöjen haittavaikutuksiin (Keohane, Haas & Levy 1993, 8).

Ylikansallinen ohjaus ilmastointresseissä

EU:n päästötavoitteiden ilmastomuutoskytköksiensä lisäksi suunnitelmien tasolla ilmastomuutoksen vastaisia intressejä ohjaa Pariisin ilmastopimus sekä sitä edeltänyt Kiaton sopimus (Latvia, 70). Myös HELCOM:n työ nähdään Pariisin ilmastopimusta tukevana (BSAP 2021, 51). Tätä tukien ilmastomuutos on vuoden 2021 versiossa nostettu uuteen merkitykseen horisontaalisissa toimissa sekä jokaisessa neljässä toimenpidekategoriassa otetaan huomioon ilmastomuutoksen vaikutus (BSAP 2021, 8, 50). Puolestaan vuoden 2007 versiossa ilmastomuutoksen tunnustetaan vaikuttavan Itämereen, mutta sen vastaisia toimia ei nimetä strategisiksi tavoitteiksi (BSAP 2007, 3; Jetoo et al. 2021, 8). Myös merialuesuunnitteludirektiivi ohjaa huomioimaan ilmastomuutoksen sekä kykyä sietää sen vaikutuksia (Direktiivi 2014/89/EU, johdanto kohta 13, artikla 5 kohta 2). *Hyvän tilan* kannalta ilmastomuutos ilmenee myös hyvän tilan kuvaajissa, jossa ilmastollisten olojen ylläpitäminen liitetään luonnon monimuotoisuuden ylläpitoon (Direktiivi 2008/56/EY, liite 1).

Ilmastonmuutoksen huomioiminen Itämeren suojeluregiimissä on *hyvän tilan* saavuttamisen kannalta tärkeää myös siksi, että Itämeri on maailman nopeinten lämpenevä meriekosysteemi. Ekosysteemien kannalta ilmastonmuutoksella tulee todennäköisesti olemaan suuri abioottinen vaikutus Itämereen, jossa ilmastonmuutos tulee vaikuttamaan myös alueellisiin ympäristökysymyksiin ja -haasteisiin. Itämeren suojeluregiimin kannalta on olennaista, että Itämereen liittyvissä kansainvälisissä merenhallinnantoinissa huomioidaan myös ilmastonmuutoksen hallinnointi. (Jetoo et al. 2021, 3–6, 8.) Itämeren suojeluregiimissä tapahtunutta muutosta ilmastonmuutoksen suhteen esimerkiksi BSAP:ssa, voidaan tarkastella normien muutoksena Itämeren suojeluregiimiä laajemmalla tasolla. Ilmastonmuutoksen vastaisissa regiimeissä tapahtunut muutos on konkretisoitunut periaatteiden ja normien muutoksena, joka on tyypillistä regiimeissä tapahtuvien muutosten jälkeen (Young 1997a, 16). Yleisesti regiimit ja niissä tehdyt päätökset voivat vaikuttaa ympäristöön ja erityisesti ilmastonmuutokseen odottamattomasti (Jetoo et al. 2021, 12).

Ilmastonmuutoksen esiin tuomisen lisäksi vuoden 2021 BSAP on kehittynyt myös energiantuotannon suhteen, sillä uusiutuvan energian merkitystä nostetaan aiempaa laajemmin esille. Muutos energiantuotannossa tunnistetaan välttämättömäksi *hyvän tilan* saavuttamisen kannalta ja EU:n vihreän kehityksen -ohjelman nähdään tukevan toimintaohjelmaa (BSAP 2021, 5,9). Koska vihreän kehityksen -ohjelma tulee esille sekä merialuesuunnitelmien energiaintrisseissä että BSAP:ssa, voidaan katsoa niiden tukevan toisiaan ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. EU:n ilmastotavoitteiden tukeminen HELCOM:n osalta kuvaa pyrkimystä tuplatyön välttämiseen (Valman 2014, 82). Toisaalta pyrkimys välttää tuplatyötä sekä esimerkiksi ilmastotavoitteiden tukeminen kuvastaa myös Itämeren suojeluregiimin yhteisiä tavoitteita. Esimerkiksi juuri merialuestrategiat, Itämeristrategia ja BSAP perustuvat kaikki samoihin alueellisiin ympäristötavoitteisiin (Tynkkynen, Schönach, Pihlajamäki & Nechiporuk 2014, 107). HELCOM:n on mahdollista roolillaan Itämeren suojeluregiimissä lisätä regiimin toimivuutta ympäristöllisen vaikuttavuuden tasolta tarkasteltuna. Tämä perustuisi siihen, että vaikka HELCOM lisää yhteistyötä pyrkimyksessään välttää tuplatyötä, se jakaa EU:n kanssa ympäristötavoitteet Itämeren ympäristön tilasta.

Meristrategiadirektiivin merkitys ohjauksessa

Itämeren suojeluregiimin kannalta meristrategiadirektiivillä on merkittävä osa ylikansallisessa EU:n ohjauksessa erityisesti Saksan merialuesuunnitelmassa. Koska meristrategiadirektiivi muodostaa EU:n yhdenmätyn meripolitiikan ympäristöosion, se on mahdollista liittää

muihin yhdenmetyt meripolitiikan osa-alueisiin kuten esimerkiksi merialuesuunnitteluun. Tällainen liittäminen kuvaisi sitä miten aiemmat hallintomallit ohjaisivat EU:n toimintaa nykyisessä Itämeren suojeluregiimissä. Tämä konkretisoisi Flanneryn, Clarken ja McAteerin (2019, 205) ajatusta siitä, että EU toimisi merialuesuunnittelussa sen synnyttäneiden pirstoutuneiden mallien pohjalta. Merialuesuunnittelun oikeudellinen perusta vastaa tätä ajattelua muodostumisesta pirstoutuneiden hallintomallien pohjalta. Westholm (2019, 267) tuo esiin, että direktiivin pohjautuessa yhteen oikeudelliseen perustaan, kuten meristrategiadirektiivin ympäristöllinen perusta, on direktiivin tarkoitusperä selvä. Merialuesuunnittelun pirstoutuminen saattaa aiheuttaa sekaannusta direktiivin ja koko merialuesuunnitelmien lopullisesta tarkoituksesta (emt., 267).

Tämä mahdollinen epäselvyys voisi vahvistaa meristrategian asemaa meripolitiikassa sillä se tarjoaa selkeämmän pohjan ympäristönsuojelulle. Esimerkiksi Saksan suunnitelmassa merenkäytön intressit liitetään ympäristötavoitteisiin, jotka pohjautuvat meristrategiadirektiivin 2008/56/EY (ks. Die Bundesregierung, MSFD Programme of Measures for Marine Protection in the German Parts of the North Sea and the Baltic Sea). Erityisesti nämä ympäristötavoitteet tulevat esille intresseissä koskien meriympäristön suojelua, esimerkiksi luonnonsuojelualueita määrittäessä (Saksa, 13). Tällöin suunnitelmissa nojataan ympäristötavoitteeseen, jossa ihmisten toiminta ei vaikuttaisi haitallisesti meren lajeihin ja luontotyypeihin (Saksa, 13). Suojeluregiimin kannalta tämä puolestaan kytkeytyy ekosysteemiin perustuvaan lähestymistapaan, jossa suojelu ja käyttö olisivat tasapainossa (Convention on Biological Diversity 2010b). Vaikka Saksa tuo laajemmin esille meristrategiadirektiivin vaikutusta merialuesuunnitelman muodostumiseen, meristrategiadirektiivi on esillä myös Latvian ja Suomen suunnitelmissa. Molemmista suunnitelmista meristrategiadirektiivin merkitys meriympäristön *hyvän tilan* ja yleisen laadun seuraamisessa nousee esille (Latvia, 53; Suomi, SL1). Kuitenkin meristrategiaan pohjautuvilla ympäristötavoitteilla ja merialuesuunnitellulla on Saksan alueella erityinen vastuu suojeluintressien suhteen. Talousvyöhykkeellä ei nimittäin ole ollut käytettävissä mantereella käytettäviä hallinnoiteja ympäristönsuojelusta. (Saksa, 18.)

Meristrategiadirektiivin 11 kuvaajaa ovat keskeisessä roolissa *hyvän tilan* arvioimisessa. Direktiivissä määritetään seurantaohjelmista, joilla seurataan meriympäristön tilan kehitystä kansallisten ja kansainvälisten lainsäädösten ja sopimuksien mukaisesti (2008/56/EY, artikla 13 kohta 1.) Saksan suunnitelman yhteys meristrategian ympäristötavoitteisiin tulee esille esimerkiksi tuulivoima- ja meriliikenneintressin yhteydessä. Meriliikenneintressissä huomio

pyritään kiinnittämään jo olemassa oleviin liikennevirtoihin, ja niiden saastuttamisen ehkäisyyn (Saksa, 7). Lisäksi meriliikenneintressissä esiin nousee, että kansainvälisten yleissopimusten kuten HELCOM:n tai MARPOL:n (eng. International Convention for the Prevention of Pollution from Ships) merkitykset. Niiden tavoitteet jakavat Saksan meristrategian tavoitteista meriliikenteestä syntyvän rehevöitymisen haittavaikutuksien vähentämisen (Saksa, 8). Tämä tavoite on yhteydessä niin saastumisen ehkäisemisen kuin suoraan 11 laadullisen kuvaajan kohdan 5 kanssa: ”*Ihmisen aiheuttama rehevöityminen, erityisesti sen haitalliset vaikutukset, kuten biologisen monimuotoisuuden häviäminen, ekosysteemien tilan huononeminen, haitalliset leväkukinnot ja merenpohjan hapenpuute, on minimoitu*” (2008/56/EY, liite 1).

Ympäristötavoitteet tulevat esille myös tuulivoimaintressien yhteydessä, jolloin pyritään minimoimaan energiantuotannon haitallisia vaikutuksia esimerkiksi meluhaitan osalta (Saksa, 11, 13). Ympäristötavoite perustuu suoraan meristrategiadirektiivin 11 laadullisen kuvaajan kohtaan 11: ”*Energian mereen johtaminen, myöskään vedenalainen melu, ei ole tasoltaan sellaista, että se vaikuttaisi haitallisesti meriympäristöön*” (2008/56/EY, liite 1). Itämeren suojeluregiimissä tavoitteena voidaan pitää *hyvän tilan* saavuttamista. Tällöin Saksan ympäristötavoitteet ja niiden mahdollinen vaikutus intresseihin tekisi institutionaalisen vaikuttavuuden tasolla tarkastelulla suojeluregiimistä toimivan. Vaikka tämä yhteys ja vaikuttavuus tunnistettaisiin, meristrategiadirektiivin pohjalta julkilausuttujen toimenpiteiden konkreettinen toimiminen on paikoin epäselvää (Salomon 2009, 363). Voidaan kuitenkin katsoa, että julkilausuttujen ja konkreettisten toimien välisestä epäselvyydestä huolimatta tavoitteet energiantuotannon ja merenkulun intresseistä syntyvien saastumisen ja rehevöitymisen vähentämisestä liittyvät Saksan suunnitelmaa Itämeren suojeluregiimin suojelutarpeisiin. Kuitenkin ympäristötavoitteet, vaikka niihin pyrittäisiin intressien toteutuksessa, ovat vain julkilausuttuja tavoitteita, jolloin ei ole varmaa toteutuvatko tavoitteet käytännössä.

Meriympäristölle haitallinen melu on ongelmana haastava sillä se ei näy suoraan ihmisille tai vaikuta muuhun toimintaan merellä. Kuitenkin meriympäristölle ja sen eliöille melu on kuormittava ongelma, joka syntyy erityisesti energiantuotannosta, merenkulusta tai ruopauksesta. (Itämeri.fi, Vedenalainen melu; Suomi, SMSE5, PSPM5) Melu onkin tunnistettu haitalliseksi meriympäristölle vasta hiljattain (Itämeri.fi, Vedenalainen melu). Esimerkiksi Pohjoista Selkämereä, Merenkurkkua ja Perämerta koskevassa osassa tunnistetaan, että meriympäristön hyvää tilaa mitattaessa ei ole arvioitu melun vaikutuksia, koska siitä on vasta rajallisesti tietoa (Suomi, PSMP5). Sekä melusta oleva rajallinen tiedonmäärä että sen

hiljattainen tunnistaminen haitalliseksi kuvastavat episteemisten yhteisöiden vaikutusta Itämeren suojeluregimissä. Episteemisten yhteisöiden merkitys melua koskevassa uudesta tiedosta on toimiva esimerkki siitä, ettei päättäjillä ole välttämättä tarpeeksi tietoa ekosysteemeistä ja he voivat olla epätietoisia ongelmien syistä ja seurauksista (Haas 1992, 13; Morris-Schilbach 2015, 19). Episteemisten yhteisöiden työ esimerkiksi meluhaittojen vähentämisessä on välttämätöntä. Episteemiset yhteisöt tuottavat ajankohtaista tietoa ympäristön tilasta, jolloin sen synnyttämä yhteistyö voi johtaa ympäristön parantumiseen. Tämä sitoo esimerkiksi Suomen merenkulun intressit meluhaittojen vähentämisen avulla yhteistyön merkitykseen (meluhaitat ks. Suomi, SMSE5, PSMP5).

7.2 Kansallinen taso

Intressien vahva pohja ylikansallisiin ohjauksiin heijastuu myös esimerkiksi rannikkovaltioiden kansallisen tason ohjauksessa. Kuitenkin kaikilla intresseillä on ylikansallinen taso, mutta tämä taso ei näy suoraan kaikissa intresseissä. Vaikka suunnitelmissa on eroavaisuuksia eri intresseissä ja miten ylikansallinen taso kytkeytyy rannikkovaltioiden kansalliseen ohjaukseen, on kuitenkin löydettävissä yhtäläisyyksiä.

Tarkastelen kansallisen tason ohjauksen merkitystä aineiston rannikkovaltioiden merialue-suunnitelmien intresseihin erikseen.

Latvia

Latvian merialueiden käyttöä määritetään meriympäristön suojele- ja huoltolalla (eng. the Marine Environment Protection and Management Law). Sen perusteella myönnetään käyttöoikeuksia koskien niin rakentamista, luonnonvarojen etsintää, kalastusta, kaapeleiden asennusta kuin myös ruoppausta. Esimerkiksi lupa tarvitaan energiainfrastruktuurien rakentamiseen. (Latvia, 87–88.) Energiainfrastruktuurien rakentaminen on olennaista uusiutuvaa energiaa koskevien intressien kannalta. Latviassa on tavoite lisätä uusiutuvan energian käyttöä 50 %:lla käytetystä energiasta vuoteen 2030 mennessä (Latvia, 26). Vaikka tavoite ei ole sitova, se mahdollistaisi tavoitteen kasvihuonepäästöjen vähentämisestä (Latvia, 26). Tämän kansallisen päästötavoitteen pohja on EU:n ylikansallisen tason tavoitteessa vähentää päästöjä (Latvia, 26). Voidaan katsoa, että energiaintresseiden vahva ylikansallisen ohjauksen pohja heijastuu selkeästi Latvian kansallisen tason ohjauksessa. Siitä huolimatta, että esimerkiksi EU:n vihreän kehityksen -ohjelmaan ei ole julkaisuajankohtien takia mahdollista viitata, sen teemoja kuitenkin sivutaan.

Uusiutuvaan energiaan liittyviin kasvutavoitteisiin kytkeytyy esimerkiksi intressi offshore-tuulivoimaloista (Latvia, 28). Myös kansallisella tasolla uusiutuvan energian lisäämiseen liittyvät intressit ovat kytköksissä ilmastonmuutokseen esimerkiksi päästötavoitteiden suhteen. Latvian kansallinen ohjaaminen ilmastointresseissä tulee esille 2014–2020 ympäristöpolitiikan ohjeista (eng. Environmental Policy Guidelines), jolla on päästöjen vähentämistavoitteiden lisäksi pyritty esimerkiksi edistämään Latvian valmiutta sopeutua ilmastonmuutokseen ja sen vaikutuksiin (Latvia, 71). Vaikka kyseinen ohjaus ilmastopolitiikasta päättyi vuonna 2020, suunnitelmasta nousee esille merialuesuunnitelman rinnalle kehitettävät suunnitteluasiakirjat ilmastopolitiikassa. Strategiat ilmastopolitiikassa koskevat strategiaa vähähiiliseen kehitykseen vuoteen 2050 mennessä, Latvian sovitus ilmastonmuutossuunnitelmasta vuodelle 2030 ja Latvian kansallinen energia- ja ilmastosuunnitelma 2021–2030. (Latvia, 72.)

Latvian esille tuomat ilmastointressit kohtaavat esimerkiksi vuoden 2017 Itämeristrategian toimien kanssa. Toimissa tuodaan esille esimerkiksi tarve vähäpäästöisyyden kehittämiseksi niin vähäpäästöisyyteen tukemalla kuin tietoisuutta lisäämällä (Itämeristrategia 2017, 161–166). Tietoisuuden lisääminen niin meriympäristöstä, ilmastonmuutoksesta ja niiden keskinäisestä suhteesta on tärkeää. Yleisesti epätietoisuus saattaa lisätä väärinymmärryksiä, jotka lopulta voivat johtaa instituutioiden toimimattomuuteen (Haas 1992, 3–4, 14). On mahdollista, että tietoisuuden eläessä ilmastokysymykset ja Itämeren suojeluregiimi kytkeytyvät entistä selkeämmin toisiinsa. Tapahtuisi regiimien muutos, jossa regiimit yhdistyisivät keskenään (Young 1997a, 16). Tämä saattaisi omalta osaltaan vaikuttaa Itämeren tilan parantamiseen, ilmastonmuutoksen ja Itämeren ollessa tiiviissä vuorovaikutuksessa.

Merialuesuunnitteludirektiivi käsittää kulttuuriperinnön suojeluun liittyen erityisesti vedenalaisen kulttuuriperinnön huomioimisen (Direktiivi 2014/89/EU, artikla 8 kohta 2). Maisemat kytkeytyvät direktiiviin kulttuuriperinnön avulla. Kulttuuriperintönä voidaan pitää maisemassa olevia jälkiä ja niihin liittyviä ihmisten käyttäytymistä (Suomi, SL1). Vedenalaisten maisemien potentiaalinen arvo kytkeytyy myös luonnon monimuotoisuuteen liittyvään tutkimukseen meriympäristössä (Latvia, 70). Teoriassa tämä mahdollistaisi maisemien suojelun liittämisen erilaisiin merenkäytön intresseihin, mutta sitä voidaan pitää myös itsessään intressinä. Maisemansuojelulla on mahdollista luonnon monimuotoisuuden lisäksi pyrkiä parantamaan ihmisten elintasoja ja edistämään taloudellista toimintaa (Latvia, 69).

Taloudellisen toiminnan edistäminen kytkee kulttuuriperinnön myös sinisen kasvun teemoihin, vaikka sitä ei välttämättä ole nähty perinteisenä sinisen kasvun alana. Kulttuuriperintö kuitenkin kytkeytyy esimerkiksi matkailuun, jota on pidetty tärkeänä sinisen kasvun teemana (Museovirasto 2019, 50; Latvia, 11). Meriympäristön kannalta maisemilla on suuri merkitys myös taloudellisten näkökulmien ulkopuolella. Maisemiin liittyviä intressejä joustavuuden näkökulmasta. Valtioiden oma kiinnostus lisätä maisemat suunnitelmiinsa osana vedenalaista kulttuuriperintö tukee ajatusta alueellisten erojen ja vaihtelevan biologisen monimuotoisuuden huomioimisesta joustavuuden avulla (Jetoo & Tynkkynen 2021, 5). Maisemansuojelun ja monimuotoisuuden yhteys tulee esille myös ekosysteemiin perustuvassa lähestymistavassa. Sen perusteella ekosysteemejä hallittaessa tulisi huomioida niiden aineellinen ja aineeton merkitys ihmisille. (Convention on Biological Diversity 2007.) *Hyvän tilan* kannalta tämä yhteys on merkittävää ja esimerkiksi meristrategiadirektiivin laadullisista kuvaajista löytyykin kohta biologisen monimuotoisuuden ylläpitämisestä (2008/56/EY, liite 1).

Maisemat ovat olennainen osa ympäristöllistä kokonaisuutta sekä vedenalaisten maisemien merkitys ekosysteemissä kytkee ne koko Itämeren meriympäristön tilaan. Siinä missä ilmastopolitiikka niin myös ympäristöpolitiikkaa on Latvian kansallisella tasolla määritetty 2014–2020 ympäristöpolitiikan ohjeissa (Latvia, 53). Puolestaan hyvää tilaa on pyritty saavuttamaan omalla ohjelmallaan ajanjaksolla 2016–2020 (Latvia, 53). Kyseinen ohjelma määrittää merialuesuunnittelun työkaluksi *hyvän tilan* saavuttamiseen, vaikka suunnitelmat eivät ennakoi rehevöitymiseen johtavia toimia (Latvia, 56). Rehevöitymistä pyritään omalta osaltaan arvioimaan erilaisia indikaattoreita hyödyntämällä (Latvia, 54). Ympäristön suojeleuintresseihin liittyen Latvian merialuesuunnitelma ei muuta kansallisella tasolla säädettyjä suojelealueita vaan määrittää ne talousvyöhykkeen luonnonvarojen tutkimusalueina. Tutkimusalueilla pyritään kokomaan yhteen tietoa, joka tulisi huomioida merenkäyttöä määrittäessä. (Latvia, 67.)

Latvian suunnitelmasta esiin nousee seitsemän määritettyä suojelealuetta, joista kolmelle on määritetty suojelelu koskevat säännöt. Yhteensä nämä suojelealueet kattavat 15 % Latvian merialueesta. Kolmesta säännöllisestä alueesta säännöillä pyritään suojelemaan alueiden lintuja, esimerkiksi kieltämällä Riianlahden länsirannikolla tapahtuva moottoriveneily kesäkaudella sekä kieltämällä tuulivoimaloiden asentaminen Kuurinkurkun alueelle. (Latvia, 64.) Suojelelutarpeissa tuleekin esiin, että vuoteen 2026 mennessä haluttaisiin suojelealueiden toimenpiteiden olevan laillisesti sitovia. Lisäksi esimerkiksi lintujen suojelelu koskevat

säännöt ovat yhteydessä tavoitteeseen suojella punaisella listalla olevia lintuja vuoteen 2030 mennessä (BSAP 2021, 14–15). Suojelualueille määritetyt säännöt tukevat näin ollen suositusta, mutta vaatii onnistuakseen sääntöjen valvontaa.

Latvian suunnitelma tunnistaa kansallisen puolustuksellisten intressien kunnioittamisen määrittäessään taloudellista merenkäyttöään (Latvia, 37). Jo direktiivissä määritetään, ettei suunnitelmia tule käyttää toimintaan, joka on vain puolustusta tai kansallista turvallisuutta (Direktiivi 2014/89/EU, artikla 2 kohta 2). Koska suunnitelmalla kunnioitetaan puolustuksellisia intressejä, tuodaan puolustuksen teemoja esiin Latvian suunnitelmassa. Latvian kansallinen puolustus on kytköksissä niin EU:n turvallisuuspolitiikkaan kuin Natoonkin (Latvia, 34). Merialueiden kannalta kansalliseen puolustukseen liittyvä ohjaus nousee esille merivalvontajärjestelmästä, jonka tarkoitus on valvoa ja suojella Latvian lain piiriin kuuluvia vesiä (Latvia, 34). Puolustuksellisten intressien kunnioittaminen tulee esille siinä, että taloudellisten rakennelmien on kiellettyä alueilla, joissa niiden olisi mahdollista häiritä valtiollista merivalvontaa tai suojelutarkoituksia (Latvia, 34). Suojeluregiimin sekä Itämeren *hyvän tilan* saavuttamisen kannalta kansallisen puolustuksen merkitys tulee esille kansallisessa valmiussuunnitelmassa. Suunnitelmalla luodaan pohjaa esimerkiksi öljyvuotoihin reagoinnille. (Latvia, 34.)

Latvian kansallinen valmiussuunnitelma kuvaa sitä miten ylikansallinen ohjaus on Itämeren suojeluregiimin parissa vaikuttanut kansalliseen tasoon. Tätä tukee niin Itämeristrategiassa esiin tuleva merenkulun riskien minimointi, yhdenmetyt meripolitiikan merivalvonta sekä BSAP:n suositus yhteistyön vahvistamisesta merionnettomuuksiin reagooidessa (Itämeristrategia 2017, 117; Breuer 2022, 3; BSAP 2007, 65). Vaikka merionnettomuuksista syntyneet uhat meriympäristölle eivät ole toivottuja, niin niihin valmistautuminen ja reagointi parantavat ympäristön tilaa yhteistyöllä. Kuten Itämeren suojeluregiimissä yleisestikin niin myös tässä yhteydessä rantavaltioiden ei olisi mahdollista saavuttaa intressejään eli merionnettomuuksiin reagointia itsenäisesti tai ilman poliittista koordinoitua (Haas 1983, 27–28). Merionnettomuudet uhkaavat nopeasti laajaa aluetta eri rannikkovaltioiden alueilla, jolloin vaaditaan yhteistyöllisiä toimia. Ilman koordinoitua voi olla epäselvää, miten ja kenen tulisi reagoida.

Saksa

Yleisesti merialuesuunnittelulla Euroopassa pyritään säilyttämään meriympäristön rakenteet ja toiminnot merien nykyisessä ja tulevassa käytössä (Saksa, 5). Saksan tasolla

ylikansallinen ohjaus ilmenee esimerkiksi energiaintrusseista, joista offshore-tuulivoimaa määritetään selkeästi kahdelle painopistealueelle Itämerellä (Saksa, 11). Kaikkien painopistealueiden tuottama uusiutuvan energian on katsottu vuonna 2021 pystyvän varmistamaan uusiutuvan energian laajentumistavoitteet vuoteen 2030 mennessä. Vuoden 2030 tavoiteaika uusiutuvan energian suhteen on määritetty Saksan kansallisessa energiasuunnitelmassa sekä ilmastosuunnitelmassa. Suunnitelmilla haluttaisiin pyrkiä energiasektorin päästöjen vähentämiseen vuoteen 2045 mennessä. Päästöjen vähentämiseen halutaan liittää tavoite kasvihuonepäästöttömästä energiantuotannosta ja kulutuksesta Saksan talousvesillä vuoteen 2050 mennessä. (Saksa, 12.)

Kansallisella tasolla tavoitteet kytkeytyvät myös liittovaltion ilmastonmuutoslakiin kasvihuonepäästöneutraalisuudesta vuoteen 2045 mennessä. Ilmastonmuutoslaki mahdollistaa EU:n säädösten mukaisen arvioinnin, sillä tavoitteena olisi koordinoitu sekoitus ylikansallista EU:n tasoa ja kansallista tasoa. (Die Bundesregierung, Climate Change Act 2021.) Tavoiteajat tukisivat suoraan ylikansallisia Euroopan unionin tavoitteita esimerkiksi EU:n vihreän kehityksen -ohjelman vuoden 2050 päästötavoitteista ja hiilineutraalisuudesta (Saksa, 12; Euroopan komissio, 2030 Climate Target Plan). On mahdollista tarkastella Saksan suunnitelmassa esiin tulevia tavoitteita vuosille 2030 ja 2045 välitavoitteiden näkökulmasta. Vaikka Hautakangas ja Ollikainen (2011, 112), käyttävätkin välitavoitteiden näkökulmaa rehevöitymisen minimoimisena, on se toimiva myös ilmastotavoitteiden kannalta. Välitavoitteiden avulla olisi mahdollista hyödyntää niitä resursseja ja mahdollisuuksia, jotka edesauttaisivat tavoitteiden saavuttamista. Suojelutarpeiden kannalta tämä voisi konkretisoida BSAP:n toteutumista sekä tasoittaa rannikkomaiden eroja sen suhteen. (Hautakangas & Ollikainen 2011, 112.) Ilmastonmuutokseen liittyvät tavoitteet kytkeytyvät Itämeren hyvään tilaan ja sitä kautta BSAP:n toimintaan. Vuoden 2021 BSAP tuo esiin ilmastonmuutoksen vaikutukset Itämeren rehevöitymiseen esimerkiksi vaikutuksina Itämeren happitilaan tai veden lämpötilaan, jotka omalta osaltaan edesauttavat rehevöitymistä (BSAP 2021, 21).

Energiaintrussit kytkeytyvät näin ollen julkilausuttuihin ilmastonmuutoksen tavoitteisiin. Saksan ilmastonmuutostavoitteet vaativat lisää alueita offshore-tuulivoimaloille (Saksa, 18). Offshore-tuulivoimaloiden lisääminen talousvyöhykkeellä nähdään välttämättömänä kansallisten ja ylikansallisten ilmastotavoitteiden kannalta. Ilman uusiutuvan energian lisäämistä tavoitteita ei pidetä mahdollisena saavuttaa. (Saksa, 9.) Intrusseihin ilmastotavoitteista ja niiden saavuttamisesta uusiutuvan energian avulla tulee suhtautua kriittisesti. Merialue-suunnitelmissa esiin tulevia intrusseja täytyy lähtökohtaisesti tarkastella vain

julkilausuttuina intresseinä, joilla ei välttämättä ole konkreettista näyttöä. Julkilausuttujen uusiutuvan energian tavoitteiden yhteydessä on esimerkiksi huomioitava Saksan riippuvuus kaasusta (Oltermann 2022). Kaasuriippuvuus on konkretisoitunut energiakriisin aikana, kun taas uusiutuvien energiarakennelmien rakentaminen on hiipunut 2010-luvulta. Esimerkiksi 90-luvun loppupuolella Saksan talous limittyi entistä enemmän venäläisen kaasun kanssa ja kaasu on vuoden 2022 heinäkuussa muodostanut 27 % Saksan energialähteistä. (Emt.)

Myös Saksan suunnitelmassa tuodaan esille maisemansuojeluun liittyviä intressejä. Saksan suunnitelmassa tätä perustellaan sillä, ettei tavallinen maisemanhoito kata talousvyöhykettä, jolloin se tulee huomioida merialuesuunnittelussa (Saksa, 18). Tämä tukee ajatusta siitä, että merelliset kulttuuriarvot eivät ole sidoksissa vain tiettyyn merialueeseen vaan kysymyksessä on aina laajempi kokonaisuus (Tafon 2018, 264). Maisemansuojelua perustellaan maisemiin liittyvien ainutlaatuisuuden ja ekosysteemiin liittyvän merkityksellisyyden kannalta (Saksa, 18). Ekosysteemien alueellisten merkityksien huomioiminen tulee esille myös ekosysteemiin perustuvassa lähestymistavassa (Convention on Biological Diversity 2007). Maisemien – ja luonnonsuojeluintressit ovat yhteydessä toisiinsa. Aluesuunnittelulain mukaan meriympäristöä tulisi suojella ja parantaa, jolloin siihen kohdistuvia mahdollisia uhkia tulisi välttää mahdollisimman hyvin (Saksa, 10). Uhkien minimoiminen sitoo tätä intressiä Itämeren suojeluregiimiin. Kansallisen tason aluesuunnittelulaki mahdollistaa alueellisten prosessien huomioimisen pelkäämään kansainvälisten normien sijasta. Tämänlainen toiminta mahdollistaa kestävämmän meriregiimin toiminnan. (Lejano 2006, 205.) Itämeren suojeluregiimin kannalta alueelliset prosessit voivat lisätä regiimin toimivuutta juuri sen takia, etteivät kulttuuriperinnön tai maisemien kohteita ole mahdollista rajata vain yhdelle alueelle. Alueellinen huomioiminen mahdollistaa myös ekosysteemien monimutkaisen ja dynaamisen luonteen huomioimisen ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa sovellettaessa (Convention on Biological Diversity 2010b). Alueellisuuden takia merenkäytönhallinnossa kansallista hallintoa voidaan pitää aluehallintajärjestelmän tärkeimpänä toimijana kansainvälisten regiimien ohjauksesta huolimatta (Kern 2011, 32).

Saksan kansallisen tason ohjaus kytkeytyy ylikansalliseen tasoon suoraan esimerkiksi juuri Saksan suunnitelmasta esiin nousevilla meristrategiadirektiiviin 2008/56/EY pohjautuvilla ympäristötavoitteilla. Ympäristötavoitteet on mahdollista kytkeä kaikkiin intresseihin, jos vain tuodaan esiin ympäristöllinen näkökulma. Saksan suunnitelmassa nämä tavoitteet tulevat esiin merenkulun vaikutuksista ympäristöön sekä luonnon eri osien kuten lintujen yhteydessä (Saksa, 13, 20). Suoraan kansallisella tasolla ympäristönsuojeluintressejä ohjataan

esimerkiksi katsomalla, ettei tuulivoimaloiden rakentaminen törmää suojelutarpeiden kanssa. Törmäämistä vältetään erityisesti alueilla, jotka ovat ensisijaisesti luonnonsuojelua varten. Ensisijaisia suojelualueita on määritetty meriympäristön suojelutavoitteiden mukaisesti. (Saksa, 17–19.) Suojelutavoitteiden voidaan katsoa kytkeytyvän esimerkiksi meristrategiadirektiivin avulla muodostettuihin ympäristötavoitteisiin sekä kansainvälisellä tasolla direktiivin hyvän tilan kuvaajiin. Suojelutavoitteet ovat olennaisia suojeluregiimin toimivuuden ja *hyvän tilan* saavuttamisen kannalta. Suojelutavoitteisiin voi katsoa kytkeytyvän olennaisesti esimerkiksi hyvän tilan kuvaajat 1 ja 11. Kuvaaja 1 kohdistuu biologisen monimuotoisuuden ylläpitämiseen ja kuvaaja 11 energian johtamisen haittavaikutusten minimoimisesta (Direktiivi 2008/56/EY, liite 1).

Luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta suojelutarpeita tuo esille BSAP vuosilta 2007 ja 2021, joissa luonnonsuojelu kuuluu biodiversiteetin toimenpiteisiin. BSAP:n tavoitteissa luonnon monimuotoisuuden yhteydessä esiin nouseekin tarve luonnonsuojelusuunnitelmien toimivuudelle ja yhteistyöllisyydelle (BSAP 2007, 18; BSAP 2021, 13). Tämä yhdenmukaisuus suojelutavoitteiden meristrategiadirektiivin ja HELCOM:n BSAP:n välillä kuvastaa sitä, miten HELCOM on meristrategiadirektiivin julkaisemisen jälkeen pyrkinyt toimimaan sen toimeenpanijana (Engström 2018, 193). Kuitenkin lopulta suunnitelmassa kansallisen tason ohjauksen merkitys ympäristönsuojeluun on minimaalista ilmastokysymyksiin liittyvän ohjauksen ulkopuolella. Ympäristönsuojeluun liittyvien intressien yhteydessä esille nousee lähinnä ylikansallinen taso esimerkiksi EU:n direktiivien muodossa (Saksa, 18). Suunnitelmasta nouseekin esille, että ensimmäisessä luonnoksessa suojelualueet olivat puutteellisia sekä tiedon että kansallisen tason yhteistyön puuttuessa osavaltioiden ja muiden rannikkovaltioiden kesken (Saksa, 38). Meristrategiadirektiivi siirtää vastuun ympäristönsuojelusta rannikkovaltioille. Tämä on alueellisten erojen kannalta toimivaa, mutta muut suojelusopimukset osoittavat, että meriympäristössäkin normatiivisempi ohjauskin olisi mahdollista. (Salomon 2009, 363.) Itämeren suojeluregiimin kannalta voisi olla mahdollista, että normatiivisempi ohjaus lisäisi kansainvälistä oppimista ja lopulta muodostaisi uusia menettelytapoja suojeluregiimin parissa (Haas 1989, 377). Kuitenkin suojeluregiimin kannalta normatiivisempi ohjaus saattaa tuoda uusia haasteita, jos ekosysteemin alueellisia eroja tai prosesseja ei osata huomioida tarvittavalla tavalla.

Myös Saksan suunnitelmassa tuodaan esiin kansallisen puolustuksen toimintakyvyn intressien turvaaminen (Saksa, 10). Saksan puolustukselliset intressit ovat kytköksissä ylikansallisella tasolla sekä EU:hun että Natoon. Kansallisella tasolla Saksan aluesuunnittelulaissa

määritetään puolustukselliset ja siviilien suojeluun liittyvät näkökulmat yhdessä turvallisuuden näkökulmien kanssa (Saksa, 21). Tämä tukee direktiivin määrittäystä siitä, ettei suunnitelmaa käytetä vain puolustukselliseen toimintaan (Direktiivi 2014/89/EU, artikla 2 kohta 2). Saksan suunnitelmassa ei Latvian tavoin kytketä merivalvontaa osaksi kansallista puolustusta, mutta merivalvontaintressit nousevat kuitenkin esille. Merivalvonta on yhdenne-tyssä meripolitiikassakin esille tuotuna monen toimijan kokonaisuus, johon raja- ja lainvalvonnan lisäksi sisältyy ympäristöllisetkin näkökulmat (Breuer 2022, 3). Yhteistyön kehittäminen sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla onkin yksi merivalvontaan liittyvistä toimista Itämeristrategiassa (Itämeristrategia 2017, 122). Itämeren suojeluregiimin kannalta merivalvonta on tärkeä työkalu siinä missä merialuesuunnittelu on meripolitiikan työkalu. Merivalvonnalla kerätään niin alueellisista tietoa merestä kuin tietoa oikeudellisten normien soveltamisesta merenkäytössä. Näistä jälkimmäinen perustuu siihen, että merenkäyttö ja merialuesuunnitelmat vaativat myös kansainvälisen tason oikeudellisia perusteita. (Pyc 2011, 388, 390.)

Kun merivalvonnassa kerätään tietoa, kytkeytyy se asiantuntijoiden ja episteemisten yhteisöiden pariin. Tässä yhteydessä voidaan katsoa, että episteemiset yhteisöt tuottavat sellaista tietoa mitä päättäjät voivat viitata tai hyödyntää (Morisse-Schilbach 2015, 20). Toimiva ympäristöhallinnan voidaankin katsoa olevan saavutettavissa vain monitasoisessa yhteistyössä sekä kansainvälisten että kansallisten toimijoiden välillä (Jetoo et al. 2021, 11). Regiimit koostuvatkin juuri monitasoisista yksittäisistä toimijoista ja heidän käytöksestään. Merivalvonnan yhteistyön kannalta, yksittäisillä tekijöillä ei olisi juurikaan suurta vaikutusta valvonnan onnistumiseen ilman yhteistyötä. (Young 1983, 96.) Saksan merivalvontaintressit liittyvät talousvyöhykkeen mahdollisimman ympäristöystävälliseen käyttöön, jossa valvonnan tulokset on toimitettava liittovaltion meri- ja hydrografiikkavirastolle (eng. Federal Maritime and Hydrographic Agency) (Saksa, 11). Valvontaa on mahdollista ohjata viranomaisen toimesta, ja valvonnalla kerättyjä tuloksia haluttaisiin hyödyntää merialuesuunnittelun toteutumisen seurannassa tulevaisuuden kestävä käytön kannalta (Saksa, 11).

Suomi

Määrittäessä merialuesuunnitteludirektiivin mukaisia energia-alojen alueellista jakautumista on hyödynnetty kansallisella tasolla Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) analyysia tuuli-voimapotentialin sijoittelusta (Direktiivi 2014/89/EU, artikla 8; Suomi, SMSE3). Tämän lisäksi kansallisella tasolla merituulivoimaintressejä ovat ohjanneet aiemmat

maakuntakaavat, jos niissä osoitetut alueet ovat täyttäneet suunnittelukriteerit. Lisäksi Pohjoisen Selkämeren, Merenkurkun ja Perämeren suunnitelmaosuudessa alueiden määrittämisessä on käytetty Pohjanlahden merituulivoiman elinkaarikustannusmallinnusta. (Suomi, PSMP3.) Itämeren suojeluregiimin kannalta tätä tukee esimerkiksi Itämeristrategiassa painotettava kansallisen tason ohjauksen merkitys energiatoimissa pyrittäessä uusituvan energian tavoitteisiin EU:n tasolla (Itämeristrategia 2017, 92; Itämeristrategia 2021, 48). Kansallisella tasolla myös aluesuunnittelussa on varauduttu merkittävään merituulivoimarakentamiseen 2020-luvulla (Suomi, TE). Myös EU:n vihreän kehityksen -ohjelmassa esillä oleva offshore-strategian voidaan katsoa kytkeytyvät Suomen suunnitelmaan. Erityisesti Pohjoisen Selkämeren, Merenkurkun ja Perämeren alueen nähdään olevan otollista offshore-hankkeiden kehittämiseksi, mutta alueella haastetta luo esimerkiksi jääpeite (Suomi, PSMP1).

Tämän kytköksen lisäksi Suomen suunnitelmassa ei suoraan kytketä energiaintrasseja ylikansallisen tason ohjaukseen. Kuitenkin esimerkiksi Suomen suunnitelman merituulivoiman mahdollisuudet kytkeytyvät merkittävästi hiilineutraalisuustavoitteisiin ja tavoitteisiin pyrkimiseen (Suomi, SL3, SL2, TE). Merituulivoimaintressien mahdollisuuksien merkittävyyden takia niitä haluttaisiinkin pyrkiä kehittämään esimerkiksi muodostamalla kansallista ohjausta merituulivoimaa koskien (Suomi, TE). Tavoiteaika hiilineutraalisuudella on vuosi 2035, jolloin se on samansuuntainen muista suunnitelmista esiin nousevan EU:n vuoden 2030 tavoitteen kanssa (Ympäristöministeriö, Hiilineutraali Suomi 2035; Latvia, 26). Vaikka kansainväliset tavoitteet eivät aineistosta nouse esiin, voidaan katsoa, että hiilineutraalisuustavoitteiden lisäksi merituulivoimaintressit yhdessä muiden uusiutuvan energiaintrassien kanssa ovat yhteensopivia ylikansallisten tavoitteiden kanssa. Itämeren suojeluregiimin tavoitteet energiaintrassien suhteen voidaan katsoa olevan uusiutuvassa energiassa. Tällöin institutionaalisen vaikuttavuuden tasolta tarkasteluna Suomen merituulivoimaintressit tukevat regiimin tavoitteita ja lisäävät suojeluregiimin toimivuutta (ks. Keohane, Haas & Levy 1993, 8).

Suomen suunnitelmassa jatketaan Latvian ja Saksan suunnitelmien linjaa maisemansuojeluintressien tunnistamisessa. Jokaisella kolmella suunnittelualueella on omat valtakunnallisesti merkittävät maisema-alueensa, joita voidaan katsoa olevan niin Merenkurkun maailmanperintökohde kuin vaikka Saaristomeri (Suomi, SL1, SMSE1, PSMP1). Kansallisella tasolla maisemat ovat luoteltuna suunnitelman julkaisuajankohtana Valtioneuvoston vuoden 1995 valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet listauksessa, jossa on listattu edustavimpia kulttuurimaisemia. Päivitys listauksesta on tullut syksyllä 2021, jonka takia se ei ole

suunnitelmassa voimassa. (Suomi, TKP; Ympäristöministeriö 2021.) Vaikka sekä Latvian että Saksan suunnitelmat sitovatkin maisemat kulttuuriperinnön viitekehykseen on Suomen suunnitelmassa tämä yhteys selvempi. Maisemissa olevat jäljet tai maisemaan liittyvät tavat, taidot ja tottumukset muodostavatkin merellistä kulttuuriperintöä (Suomi, SL1, SMSE1, PSMP1). Kulttuuriperintöön liittyvät intressit kytkeytyvät esimerkiksi ominaispiirteiden suojeluun ja vaalimiseen, alueiden luontoarvoihin, maisemien suojeluun ja merellisten elinkeinojen jatkuvuuteen (Suomi, PSMP1). Itämeristrategiassa kulttuuriperintöön liitetään intressi sen säilyttämisestä vahvistamalla alueellista identiteettiä (Itämeristrategia 2021, 62).

Kansallisella tasolla tarkasteltuna näitä suunnitelmien kulttuuriperinnön intressejä on ohjattu Museoviraston Suomen merellisen kulttuuriperinnön tilannekuvalla 2019 (Suomi, SL1, SMSE1, PSMP1). Lisäksi kansallisella tasolla kulttuuriperinnön intresseihin vaikuttaa muinaismuistolaki, johon kuuluvat muinaisjäännökset on huomioitava aluesuunnittelussa. Kuitenkaan talousvyöhykkeellä ei muinaismuistolaki ole sovellettavissa, jolloin sovelletaan UNCLOS:ia. (Museovirasto 2019, 11, 48.) Kulttuuriperinnön merkitystä merialuesuunnittelussa on kuitenkin kritisoitu, sillä merellinen kulttuuriperintö on helposti kytketty ekosysteemi palveluihin, jolloin ne ovat saaneet rahallisen arvon esimerkiksi matkailun tai virkistykseen kautta (Tafon 2018, 264–265). Kulttuuripalvelut kuuluvatkin aineettomien tai aineellisten ekosysteemien tuottamien hyötyjen pariin (Ekosysteemipalvelut). Juuri matkailu- ja virkistysintressit kytkevätkin kulttuuriperinnön taloudellisiin tavoitteisiin esimerkiksi sinisen kasvun avulla (Museovirasto 2019, 50). Sinisellä kasvulla pyritäänkin kehittämään merellistä matkailua (emt, 50). Ekosysteemiin perustuva lähestymistapa mahdollistaisi suojelun ja kestävän käytön yhdenmukaistamisen (Convention on Biological Diversity 2007). Yleisesti suojeluregiimin kannalta kulttuuriarvojen ja -palveluiden yhteydessä hyvän tilan kuvaajista on sovellettavassa esimerkiksi kohta 10 roskaantumista (Direktiivi 2008/56/EY). Roskaantumisen haittavaikutukset kasvavat ihmisvirtojen mukana, joita puolestaan ekosysteemipalveluina nähtävät kulttuuripalvelut omalta osaltaan lisäävät.

Kulttuuriarvojen lisäksi luontoarvot halutaan nähdä pääomana, jolloin merenkäyttöä pyritäisiin toteuttamaan hyvää tilaa ja monimuotoisuutta kunnioittaen (Suomi, SL2, SL5). Kansallisella tasolla pyritäänkin tunnistamaan monimuotoisuudelle merkittäviä alueita esimerkiksi EMMA-alueiden (Suomen ekologisesti merkittävät meriluontoalueet) avulla. EMMA-alueet ovat alueita, joista on ollut tarpeeksi kartoitustietoa, joten tiedon kasvaessa alueita on mahdollista tunnistaa lisää. EMMA-alueiden kartoitustieto puolestaan perustuu VELMUn (Vedenalaisen meriluonnon monimuotoisuuden inventointiohjelma) tietoon luontotyypeistä,

vesikasveista, kaloista ja eliöistä Itämerellä. (Suomi, SL3, SMSE3, PSMP3.) EMMA-alueiden lisäksi monimuotoisuutta suojellaan kansallisilla suojelualueilla, jotka monesti pohjautuvat ylikansallisiin sopimuksiin tai ohjelmiin (Suomi, PSMP1). Suomen suunnitelmassa esille nostetaan se, ettei suunnitelma osoita Natura 2000-alueita, luonnonsuojelualueita tai kansallispuistoja, koska niiden toteutumista ohjataan omalla lainsäädännöllä. Kuitenkin nämä alueet ovat huomioitu suunnitteluprosessissa ja näin ollen itse suunnitelmassa. (Suomi, SL3, SMSE3, PSMP3.)

Yleisesti alueiden tunnistaminen lisää tietoa luontoarvoista, lisääntynyt tieto luontoarvoista mahdollistaa niiden huomioinnin, joka vaikuttaa meriympäristöön positiivisesti (Suomi, SMSE5, PSMP5). Lisääntynyt ja ajankohtainen tieto mahdollistaa myös ekosysteemiin perustuvan lähestymistavan monipuolisemman ja tehokkaamman soveltamisen (Description). Tätä tiedon kasvua haluttaisiinkin yleisesti hyödyntää meriympäristöä koskevassa päätöksenteossa esimerkiksi ympäristölainsäädännössä ja tietoisuuden lisäämisellä meriympäristön tilasta (Suomi, TL). BSAP tuo esiin ympäristötietoisuuden merkityksen kansan ja yksilöiden tasolla esimerkiksi heidän ympäristössään tekemien toimien haittavaikutuksista (BSAP 2007, 31, 55; BSAP 2021, 55). Episteesien yhteisöjen yhteydessä on korostettu tiedon merkitystä ja epätietoisuuden purkamista esimerkiksi silloin kun päättäjillä ei ole ilman asiantuntijoita tarpeellista tietoa ekosysteemien toiminnasta (Haas 1992, 13). Itämeren tilan kannalta heikko ympäristötietoisuus voidaan nähdä uhkana *hyvän tilan* saavuttamiselle. Ympäristöpolitiikassa tietoisuuteen kytkeytyy esimerkiksi tietoisuuden synnyttämä julkinen paine. (Tynkkynen, Schönach, Pihlajamäki & Nechipouk 2014, 110.) Tämän takia episteesien yhteisöiden lisäksi on tärkeää huomioida yksilöiden tasolla tapahtuva tietoisuuden lisääminen, sillä regiimien kannalta se kytkeytyy normien muutokseen ja lopulta mahdollisesti regiimin muutokseen. Esimerkiksi sidosryhmien tietoisuus vaikuttaa siihen, miten ja mitä merenkäytön intressejä he toimillaan ajavat. Regiimien kannalta tietoisuus vaikuttaa myös normeihin, jotka puolestaan vaikuttavat lopulta regiimien mahdolliseen muutokseen (Young 1997a, 15–16).

8 MERIALUESUUNNITELUN KOLME NÄKÖKULMAA

”Merten aluesuunnitelmia laatiessaan ja toteuttaessaan jäsenvaltioiden on otettava huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöä koskevat näkökohdat tukeakseen merta koskevan alan kestävästä kehitystä ja kasvua ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa noudattaen, ja edistää asiaankuuluvien toimintojen ja käyttötarkoitusten rinnakkaisuutta.”

(Direktiivi 2014/89/EU, artikla 5 kohta 1.)

Direktiivin perusteella voisi katsoa, että intressejä tulisi lähestyä tasapuolisesti kaikkien kolmen näkökulman – taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristön, kannalta. Itämeren suojelutarpeiden kannalta ympäristöä koskevat näkökulmat ovat merkittävässä asemassa myös kahdessa muussa näkökulmassa. Ympäristön näkökulmien huomioiminen kytkeytyy siihen, miten merenkäyttöintressit kohtaavat ympäristön tarpeiden kanssa. Onnistuneella merialuesuunnittelulla olisikin mahdollista vähentää konflikteja käyttäjien ja meriympäristön välillä (Ehler 2008, 841).

Tällä analyysiluvulla vastaan alatutkimuskysymyksiin intressien kohtaamisesta sekä siihen, vievätkö intressit sijaa suoraan hyvään tilaan pyrkiviltä toimilta eli nähdäänkö ympäristön näkökulmat toissijaisina muiden näkökulmien keskuudessa.

Ympäristöllisiä näkökulmia tuon esille suoraan *hyvän tilan* ja ekosysteemien suojelun avulla, mutta tuon esille intressien kohtaamista ympäristön näkökulman kannalta kalastuksessa. Taloudellisia näkökulmia tuon esille merialuesuunnitelmien sinisen kasvun kytköksen avulla, keskittyen erityisesti meriliikenteen intresseihin. Sosiaalisia näkökulmia tuon esille ekosysteemipalveluiden sekä saaristokokonaisuuksien avulla.

8.1 Ympäristöllinen näkökulma

Meriympäristön tärkeys ja tasapainoinen ekosysteemi tulevat esille esimerkiksi silloin kun terve meriympäristö kansallisen puolustuksen kanssa nimetään tärkeimmiksi prioriteeteiksi (Latvia, 81). Meriympäristön hyvää tilaa pyritään myös Suomen suunnitelman mukaan edistämään, vaikka merellisiä toimintoja kehitettäisiinkin (Suomi, SL2, SMSE2, PSMP2). Suojelutarpeiden kannalta tämä pohjautuu suoraan ekosysteemiin perustuvaan lähestymistapaan ja sen tavoitteeseen yhdistää suojelu sekä kestävä meriympäristön käyttö (Convention on Biological Diversity 2010b). Meriympäristön *hyvän tilan* edistäminen nähdään kytkeytyvän myös ihmisiin esimerkiksi elinympäristön laadun ja viihtyvyyden avulla (Suomi, SL5).

Latvian suunnitelmasta nousee esille tavoite *hyvän tilan* saavuttamisesta vuoteen 2020 mennessä. Suunnitelmassa kuitenkin tunnistetaan tavoitteen pitkäaikaisuus ja näin ollen se, ettei

sitä välttämättä ole mahdollista saavuttaa halutulla aikavälillä. (Latvia, 53.) Itämeren ekosysteemi on ollut kuormittuneena yli vuosisadan, jonka seurauksena ravinnepäästöt ovat kertyneet sen sedimenttiin. Vaikka ravinneperinteinen kuormitus on vähentynyt, toipumiseen menee vielä vuosisatoja. (BSAP 2021, 22.) Tätä tukien *hyvää tilaa* ei saavutettu yleisesti eikä myöskään Latvian osalta vuoteen 2020 mennessä. *Hyvän tilan* kannalta myös rannikkovaltioiden määrä synnyttää haasteita esimerkiksi ekosysteemikäsitteen epäselvyyden ja mahdollisten toimijakohtaisten tulkintojen osalta (Jay, Klenke & Janßenc 2016, 129–130). Eri-laiset käsitykset ekosysteemistä luovat keskenään erilaisia odotuksia ja asenteita ekosysteemiin liittyviin prioriteetteihin (emt., 129–130). Olemassa olevan epäselvyyden takia episteemisten yhteisöiden rooli suojeluregiimissä on tärkeä. Asiantuntijoiden on mahdollista tuoda esille esimerkiksi ekosysteemin yhteyksiä, jolloin epäselvät olosuhteet eivät välttämättä aiheuta instituutioiden toimimattomuutta (Haas 1992, 14–15). Ekosysteemiin perustuvalla lähestymistavalla pyritäänkin huomioimaan ekosysteemien alueelliset prosessit juuri asiantuntijoiden tarjoaman tiedon avulla (Convention on Biological Diversity 2007). Epäselvyyden vähentäminen tarkoittaisi Itämerelle rannikkovaltioiden yhtenäisempää käsitystä ekosysteemistä, jolloin suojeluregiimin sisällä odotukset ja prioriteetit olisivat yhdenmukaisia.

Ympäristönäkökulmien kannalta luonnon monimuotoisuuden säilyminen tukee meriympäristön *hyvän tilan* saavuttamista. Luonnon monimuotoisuuden suojelemisen tavoitetta kuvataan ekologisilla tavoitteilla luonnollisessa tilassa olevista rannikko- ja meriympäristöistä, elävistä ja tasapainoisista eläin- ja kasviyhteisöistä, jotka kytkeytyvät kolmanteen tavoitteeseen elinkelpoisista populaatioista (BSAP 2007, 18). Tavoitteet ovat yhdenmukaisia vuoden 2021 version tavoitteiden kanssa monimuotoisuuden suojeluun liittyen. Suojelutarpeissa esille tulee se, ettei ihmisen toiminta uhkaisi meren elinkelpoisuutta, ravintoverkostoa, elinympäristöä tai muuttoreittejä vaan näitä lähestyttäisiin suojelusuunnitelmin. (BSAP 2021, 13.) Tämän takia esimerkiksi juuri suunnitelmissa monimuotoisten alueiden merkitseminen vaikuttaa positiivisesti meriympäristöön. Alueiden merkitseminen kytkeytyy tiedon lisääntymiseen luontoarvoista, jolloin ne voidaan tulevaisuudessa huomioida paremmin intressejä hyödyntäessä. (Suomi, SL5.) Episteemisten yhteisöiden merkitys tulee esille luontoarvojen alueellisessa merkitsemisessä, jossa asiantuntijoiden tulisi huomioida myös alueita koskevat poliittiset ja oikeudelliset järjestelyt olemassa olevan merenkäytön lisäksi (Crowder & Norse 2008, 772). Ekosysteemiin perustuvan lähestymistavan kannalta huomio tuleekin kiinnittää ekosysteemiä rajoittaviin tekijöihin, jotta suojelutavoitteet olisivat saavutettavissa (Convention on Biological Diversity 2007).

Kuitenkin muiden intressien toteuttamisen kannalta luontoarvojen tunnistaminen saattaa olla käyttöä rajoittavaa (Suomi, SL5). Suojelun kannalta meren käytön rajoittaminen tukee meriympäristön *hyvää tilaa* ympäristöön kohdistuvan kuormituksen vähenemisen myötä. Itsessään käytön kannalta rajoittaminen saattaa olla vahingollista, sillä tietyt toiminnot ovat mahdollisia vain resurssien, kuten tuulivoimalle otollisten alueiden, aluesidonnaisuuden vuoksi (Douve 2008, 765). Tämä saattaa luoda konflikteja käytön ja suojelutarpeiden välille, jos tärkeimmät luontoarvot ja resurssit sijaitsevat samalla alueella. Suomen suunnitelmassa julkaistusti ei kuitenkaan esitetä sellaisia intressejä, jotka synnyttäisivät ristiriitoja keskeisten luontoarvojen suhteen (Suomi, SL3, SMSE3, PSMP3). Yhtenä tavoitteena onkin ollut meriluonnon suojelu (Suomi, SL3, SMSE3, PSMP3). Luontoarvojen tunnistaminen ja tavoite meriluonnon suojelusta omalta osaltaan pohjautuu Itämeren suojeluregiimin meristrategiadirektiiviin ja sen hyvän tilan kuvaajiin. Erityisesti näiden suojeluintressien kanssa on yhteensopiva hyvän tilan kuvaajista kohta 1 biologisen monimuotoisuuden ylläpitämisestä (Direktiivi 2008/56/EY, liite 1).

Meriympäristön suojelutavoitteesta ja ihmisten toiminnasta syntyvät ristiriidat kuvastavat mahdollisuutta vaikuttaa vain ihmisten käytökseen merellä. Ihmiset vaikuttavat omaan toimintaansa siitäkin huolimatta, että tavoitteet koskisivat sekä merenkäyttöä että ekosysteemiä. (Douve 2008, 765.) Ristiriidoissa tämä näkyy esimerkiksi tavoitteessa välttää ristiriitoja taloudellisten toimien ja ympäristön välillä. Taloudellisten toimien synnyttämiä ympäristöhaittoja pyritään välttämään niin hyvin kuin mahdollista. (Saksa, 8, 10.) Ristiriita ympäristön ja taloudellisen näkökulmien välillä tulee esille kuitenkin siinä, ettei kaikilta ympäristöhaitoilta ole mahdollista välttyä. Kuitenkin riskien välttämiseksi hyödynnetään kansainvälisiä sopimuksia kuten Helsingin sopimusta sekä ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa ja ajankohtaista tietoa. (Saksa, 10.) Vaikka ristiriitoja syntyisikin niin *hyvän tilan* kannalta Saksa liittyy suoraan intressejään ympäristötavoitteisiinsa, jotka pohjautuvat meristrategiadirektiivin 2008/56/EY. Meristrategiadirektiiviä ja sen pyrkimystä saavuttaa *hyvä tila* tuetaan myös vuoden 2021 BSAP:n avulla (BSAP 2021, 17). BSAP:lla pyritään tukemaan meristrategiadirektiiviä luomalla vuoteen 2024 mennessä tiekartta tarjoamaan tietoa ekosysteemin komponenteista ja niihin kohdistuvista uhista. Kerätyn tiedon avulla, on mahdollista muodostaa tarpeelliset indikaattorit vastaamaan suojelutarpeita. (BSAP 2021, 17.)

Ympäristöllisiin näkökulmiin kytkeytyy meren ekosysteemiin ja yleisesti koko meriympäristön monimuotoisuuden suojelu. Näihin suojelutarpeisiin liittyy eliö- ja eläinsuojelu, jotka myös hyödyntävät meriympäristöään omassa elämässään. Ihmisen toiminnan seurauksena ja

ilmastonmuutoksen vaikutuksen myötä suurin osa esimerkiksi kalojen ja lintujen elinympäristöstä ei ole terveessä tilassa (BSAP 2021, 12). Erityisesti suojeleintresseistä nousee esille linnuston suojeleminen, sillä pesimä- ja muuttoalueita on erityisen runsaasti esimerkiksi sekä Saaristomerellä että pohjoisimmilla merialueilla (Suomi, SMSE1, PSMP1). Suojelutarpeissa tulee esiin tarve ylläpitää karttoja lintujen sekä esimerkiksi tuulivoiman että kalastuksen kohtaamisesta niistä syntyvien uhkien kartoittamiseksi. Huomio tulisi kiinnittää erityisesti lintujen reitteihin ja pesimäalueisiin. Nämä kartat tulisivat huomioida seuraavissa merialuesuunnitelmissa, jotta konflikteilta lintujen ja merenkäytön välillä voitaisiin välttyä paremmin. (BSAP 2021, 15.)

Itsessään merialuesuunnittelu ei muuta esimerkiksi lintuja koskevia suojele vaatimuksia, mutta tunnistaa suojeleintressit sekä niille varatut luontoarvolliset alueet (Latvia, 67). Alueina tunnistetaan esimerkiksi erilaiset lintujen muuttokäytävät sekä Latvian että Saksan vesillä, joista Saksan suunnitelmassa julkilausutaan tarve välttää esimerkiksi tuulivoimaloiden käyttöä suurempina muuttoaikoina muuttokäytävien alueilla (Latvia, 59; Saksa, 18). Kuitenkin suunnitelman strategialuonteen takia ei ole selvää toteutuuko tämä suojeleintressi vai onko se vain tuomassa esille suojele tarpeita julkilausutussa taloudellisen intressin – merituulivoiman, yhteydessä. Itämeren suojele regiimissä eläinsuojelu ei ole suoraan esillä, mutta merialuesuunnitteludirektiivin katsotaan tukevan esimerkiksi direktiiviä 2009/147/EY lintujen suojele lusta (Direktiivi 2014/89/EU, johdanto kohta 15). Suojele regiimin kannalta myös hyvän tilan kuvaajista kohta 1 luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta voidaan katsoa kattavan kaikki ekosysteemin eliöt (Direktiivi 2008/56/EY, liite 1). BSAP tuo esiin tarpeen suojele lajeja vuoteen 2030 mennessä tunnistamalla niiden uhat ja nykytilan sekä tehdä niiden perusteella suojele toimenpiteitä. Tunnistaa tulisi myös vuoteen 2025 mennessä ekosysteemin erinäiset komponentit, jotta HELCOM:n ennaltamisohjelmat olisivat toteutettavissa vuoteen 2030 mennessä. Toimenpiteillä tulisi voida tarpeen vaatiessa rajoittaa ihmisen toimintaa, jos se toimii uhkana ekosysteemin osille. (BSAP 2021, 16.)

Kalastus

Ristiriitoja ympäristön kanssa voi syntyä kaikilla taloudellisilla merenkäytön osa-alueilla. Esimerkiksi kalastusintressit ovat riippuvaisia sekä kalakantojen että vesiympäristön hyvästä tilasta (Suomi, SMSE1, SMSE3, PSMP3). Kalastuksen ja meriympäristön suojele lun välinen konflikti pohjautuu siihen, miten kalat nähdään – suojele lun kohteena vai resurssina. Sekä kalastusta elinkeinona että meriympäristöä suojele lun kohteena tukevat vahvat oikeudelliset

perusteet ja erilaiset aiheeseen sitoutuneet organisaatiot. Ero näiden välillä on kuitenkin siinä, että monesti suojelussa kalastuksen teemat ovat heikompia, pohjautuen kalastuksen vahvaan asemaan elinkeinona. (Grip & Blomqvist 2019, 1330.) Kalastuksella onkin vahva perinteinen asema merenkäytössä, jonka takia sen sisällyttäminen merialuesuunnitteluun ei ole ollut helppoa. Tämän takia esimerkiksi varsinaisten kalastusalueiden määrittämisen sijaan monessa suunnitelmassa keskistytäänkin kalastuksen ja muiden intressien väliseen suhteeseen. (Schultz-Zehden, Weig & Lukic 2019, 139.)

Suojeluregiimissä kalastusta ohjataan yhteisellä kalastuspolitiikalla, jonka tulisi huomioida meristrategiadirektiivin tavoitteet (Direktiivi 2008/56/EY, johdanto kohta 40). Kuitenkin EU:n yhdenmety meripolitiikka nähdään lähestymistapana kaikkiin politiikantoiimiin merialueilla (Breuer 2022). Merialuesuunnittelussa kalastusta itsessään ei säännellä vaan sitä lähestytään intressinä jo olemassa olevien kalastuskäytänteiden kannalta (Latvia, 45). Esimerkiksi Suomen suunnitelman kalastusaluemerkinnät perustuvat olemassa olevaan tietoon Luonnonvarakeskuksen verkkokalastusaineistosta ja HELCOM:n aineistoon kalastusalueiden liikkumisesta (Suomi, SMSE3, PSMP3). Itämeren kalastus kokonaisuutena kattaa laajat alueet, joka puolestaan vaikuttaa suoraan kalastuksen kohdelajeihin. Nämä kohdelajikannat eivät ole hyvällä tasolla. (BSAP 2021, 38.) Laajoihin alueisiin vaikuttaa myös kalakantojen jakaantuminen rajoja ylittävästi, jolloin valtioiden tulisi koordinoita toimiaan sekä sopia liikkuvista kalakannoista kansainvälisellä tasolla (Koivurova, Ringbom & Kleemola-Juntunen 2017, 124). Kalakantojen jakaantuessa usean valtion alueilla, voidaan kalakantoja pitää jaettuna luonnonvarana (Young 1997a, 8). Tämä on omaltaan osaltaan vaikuttanut suojeluregiimin muodostumiseen niin EU:n kalastus- ja meripolitiikan kuin myös BSAP:n kaloihin liittyvien suositusten osalta.

Kalastusintressit ja niihin liittyvät toimintaedellytykset nähdään erityisesti Suomenlahdella turvattuina sekä kestävinä (Suomi, SL5). Latvian suunnitelmassa kalakantojen käyttö julistetaan kestäviksi, mitä tuetaan kalavarojen hoidolla ja elvyttämisellä (Latvia, 82). Kestävässä kalastuksessa varmistetaan kalastuksen säilyminen elinkeinona. Sen takia kalakannat eivät muutu pysyvästi eli meressä on tarpeeksi kalaa ja merta kunnioitettaisiin kalojen elinympäristönä. (Marine Stewardship Council, Mitä on kestävä kalastus?) Kuitenkin Itämeren *hyvän tilan* ja erinäisten kalastukseen kytkeytyvien suojelutarpeiden valossa turvattua ja kestävä kalastusta voidaan pitää vain julkilausumana. Kalakantojen pysyvistä muutoksesta eli liikakalastuksen vaikutuksista kertoo myös esimerkiksi turskan kalastuksen kieltäminen (Itämeristrategia 2017, 36). Se kertoo yleisesti liikakalastuksen tuomasta uhasta koko Itämereen.

Liikakalastuksen vaikutukset heijastuvat myös Latvian kalastusintresseihin. Vuoden touku-kuussa 2019 Latvian suunnitelman julkilausuttua kalastusmahdollisuuksien rajallisuutta ja kalastuksen siirtymistä rannikolle päin tukee myös heinäkuussa 2019 kiellettyä turskan ka-lastusta (Latvia, 38; Euroopan Komissio 2019). Liikakalastus on yksi Itämeren uhista, BSAP tuo esiin suosituksen määrittää toimenpiteitä ja kasvattaa tietoa koskien sekä turska- että taimenkantoja, jotta niiden kannat pääsisivät nousuun (BSAP 2021, 45).

Itämeren suojeluregiimin kannalta kalastuksen rajoittaminen on institutionaalisella tasolla merkittävää, sillä silloin regiimi toimii sen tavoitteiden eli *hyvän tilan* saavuttamisen mukaisesti, jossa kalat ovat tärkeä osa ekosysteemiä ja sen rakennetta. Kalastuksen nähdäänkin edistävän meriluonnon tilaa (Suomi, TKV). Kalakantojen uusiutuminen on puolestaan välttämätöntä kalastukselle elinkeinona. (Suomi, TKV). EU:n mukaan vuoteen 2020 mennessä kalastusrajoitusten olisi pitänyt kohdata kalakantojen kestävän uusiutumisen kanssa (Latvia, 38). *Hyvän tilan* kannalta hyvän tilan kuvaajista nousee elinvoimaisiin kalakantoihin liittyen esiin kohta 3, populaatioiden sijoittumisesta biologisten rajojen sisälle, jossa kannat olisivat elinvoimaisessa kunnossa (Direktiivi 2008/56/EY, liite 1). Kestävät kalakannat turvaavat omavaraisuutta pitkällä aikavälillä, suojelutarpeiden kannalta kalakantojen suojelu tukee vastuullisuutta merien hoidosta (Itämeristrategia 2017, 66).

Kun merta kunnioitetaan kalojen elinympäristönä, niiden lisääntyminen mahdollistetaan. Tämän lisääntymisen mahdollistamisen kannalta voidaan esimerkiksi osoittaa lisääntymisen kannalta merkittäviä alueita (Suomi, SMSE3, PSMP3). Näiden merkittävien alueiden muodostaminen ei olisi mahdollista ilman episteemisten yhteisöiden työtä. Asiantuntijoiden on mahdollista tarjota ymmärrystä siitä, mille alueille esimerkiksi kalat kokoontuvat lisääntymään (Crowder & Norse 2008, 774). Esimerkiksi rannikkokalat nähdään tärkeänä osana Itämeren monimuotoisuutta ja niin ollen niillä on osansa myös rannikkoalueiden ravintoverkoissa (BSAP 2007, 21). Ravintoverkkojen monimuotoisuus varmistaa lajien elinvoimaisuutta, jonka takia se tulee esiin myös hyvän tilan kuvaajissa (Direktiivi 2008/56/EY, liite 1 kohta 4). Jo vuoden 2007 BSAP tuo esiin tarpeen yhtenäisille, ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa hyödyntäville, suuntaviivoille rannikkokalastuksesta. Yhtenäisyyden avulla olisi mahdollista kehittää kestävä suojelua ja valvontaa koskien rannikoiden kalalajien hyödyntämistä. (BSAP 2007, 21.) Yhtenäinen valvonta kalastusta koskien lisäisi suojeluregiimin toimivuutta sekä institutionaalisen että ympäristöllisen vaikuttavuuden tasolta tarkasteltuna. Institutionaalisen vaikuttavuuden tasolla yhtenäinen valvonta kytkeytyisi toimivuuteen siinä, että valvonta olisi mahdollista kytkeä kattavampiin ja yksityiskohtaisempiin

kansainvälisiin käytänteisiin (Keohane, Haas & Levy 1993, 8). Ympäristöllisen vaikuttavuuden tason kannalta tarkasteltuna yhtenäinen toiminta tukee yhteistyötä kalastuksen valvonnasta. Kalastukseen liittyvä valvonta puolestaan tekee suojeluregimistä institutionaalisesti toimivaa, sillä se perustuu yhdenmisen meripolitiikan yhdenmisen valvonnan tavoitteeseen (Breuer 2022).

8.2 Taloudellinen näkökulma

Kestävä talouskasvu sekä siihen liittyvät kestävä kehitys merialoilla on olennainen osa yhdenmisen meripolitiikkaa sekä siihen liittyvää vuonna 2012 hyväksyttyä sinisen kasvun strategiaa (Direktiivi 2014/89/EU, artikla 3 kohta 1; Breuer 2022). Suomi näkee toimintansa edelläkävijänä sinisen kasvun suhteen. Merellisiä toimialoja kuvataan menestyvinä sekä innovaatiot ja yhteistyö nähdään kilpailuetuna sinisen kasvun suhteen (Suomi, VV). Esimerkiksi Itämeristrategian on haluttu tukevan sinisen kasvun saavuttamista, jotta meritalouden kasvu ja työpaikkojen lisäys olisi tavoitettavissa (Itämeristrategia 2017, 22). Kuitenkin asema sinisen kasvun edelläkävijänä on muuttumassa painopisteen siirtyessä sinisestä kasvusta kestävään siniseen talouteen (Euroopan Komissio 2021, 2). Nykyisin edelläkävijän roolissa tulisi sinisen kasvun menestyksen lisäksi toimia ilmastoystävällisemmin eikä lähestyä taloudellisia ympäristösuojelun kustannuksella (Euroopan komissio 2021, 2). Pyrkimys poistaa tätä ristiriitaa, josta aiemmin on tuotu esiin kritiikkiä, liittyy kestävä sinistä taloutta vahvemmin Itämeren suojeluregimiin yhteyteen. Sinisen kasvun on nähty hallitsevan EU:n meripolitiikkaa (Flannery, Clarke & McAteer 2019, 207). Esimerkiksi merialuesuunnittelussa esiin tuotavien ongelmien on nähty heijastavan *hyvän tilan* saavuttamisen sijaan sinisen kasvun kannalta tärkeitä aloja ja niiden tarvitsemia olosuhteita nopealle kasvulle (emt., 207).

Siirtyminen taloudellisten ja ympäristöllisten näkökulmien toimivampaan vuorovaikutukseen tukee suojeluregimiä, joka konkretisoituu BSAP:ssa esiin tulevilla suojelutarpeilla. Se heijastaa myös muutosta regimissä, jossa tietoisuus Itämeren tilasta nähdään muuttuneelta kannalta. Itämeren suojeluregimiin kannalta muuttuneet näkemykset sinisen talouden ja meriympäristön suhteesta voi vaikuttaa suojeluregimiin, jolloin muutos heijastaisi toimijoissa ja toimien tietoisuudessa tapahtuvia muutoksia (Young 1997a, 15). Parhaimmillaan merialuesuunnittelun voidaan nähdä tukevan ekosysteemin perustuvan lähestymistavan avulla kestävä sinistä taloutta (BSAP 2021, 53). Ekosysteemiin perustuvassa lähestymistavassa mahdollisuudet kytkeytyvätkin juuri ekosysteemien ymmärtämiseen talouden

kannalta. Tällöin voitaisiin esimerkiksi vähentää markkinoiden vääristymien vaikutusta luonnon monimuotoisuuteen. (Convention on Biological Diversity 2007.)

Talouden ja ympäristön vuorovaikutus kytkeytyy *hyvän tilan* saavuttamiseen. Sen takia kaikkien mereen kohdistuvien taloudellisten toimien olisi muututtava kestävämmiksi ja puhtaammiksi esimerkiksi päästöjen suhteen. (BSAP 2021, 5.) Sinisen talouden uskotaan auttavan juuri saastumisen minimoimisessa, sillä siinä ihmisten toiminnan vaikutusten minimoimisen nähdään olevan kaikkien vastuulla (Euroopan Komissio 2021, 5). Jos sininen talous pystyisi konkreettisesti auttamaan saastumisen minimoimisessa olisi se nähtävänä merkittävänä osana suojeluregiimiä. Kuitenkin vielä on epäselvää mihin sinisen talouden merkitys ympäristön kannalta tulee käytännössä menemään. Institutionaalisen vaikuttavuuden tasolla tarkasteltuna kestävämpi sininen talous voisi olla regiimin toimivuuden kannalta merkittävää, jos sillä esimerkiksi luotaisiin saastumisen minimoimisen kannalta toimivampia ratkaisuja (Keohane, Haas & Levy 1993, 8). Kuitenkin on myös katsottu, että tietoisuus meriympäristön monimuotoisuuden vähentymistä ja saastumisen lisääntymisestä uhkasivat taloudellisia mahdollisuuksia. Tämä ymmärrys ekosysteemien luomasta taloudellisesta arvosta on luonut pohjaa sidosryhmien ja päättäjien kiinnostukselle merien hallinnoinnista. (Juda 2007, 265.)

Meren ekosysteemi tarjoaa puitteet monille taloudellisille toimille, mutta samalla toimien on mahdollista vahingoittaa meren ekosysteemiä sekä sitä kautta sen tarjoamia resursseja (Latvia, 81). Muutokset ekosysteemissä, ilmastossa ja luonnon monimuotoisuudessa haastavat sekä sinisen talouden että koko yhteiskunnan sietokykyä. Luonnon monimuotoisuuden suojelun tulisi olla osa meritalouden periaatteita eikä sitä tulisi nähdä vain muun taloudellisen toiminnan mahdollistajana vaan uusien taloudellisten muotojen luoja. (Euroopan Komissio 2021, 1, 6.) Muuttunut näkemys monimuotoisuuden suojelusta heijastaa tietoisuuden lisääntymisestä johtuvaa regiimin muutosta, jossa tietoisuus on vaikuttanut periaatteidenkin muutokseen (Young 1997a, 15–16). *Hyvän tilan* saavuttamisen kannalta luonnon monimuotoisuuden suojelu kytkeytyy meristrategiadirektiivin hyvän tilan kuvaajaan monimuotoisuuden ylläpidosta (Direktiivi 200856/EY, liite 1). Tämän voidaan katsoa liittävän sinisen talouden näkemyksiä *hyvän tilan* saavuttamisen teemoihin sinistä kasvua enemmän. Näkemys meriympäristön suojelusta osana meritalouden periaatteita on yhteydessä myös suojelutarpeiden kanssa siltä osin, ettei talouden ja meriympäristön *hyvän tilan* tarvitse olla toisiaan pois sulkevia ristiriitaisia teemoja.

Itämeren *hyvä tila* tukee sekä taloudellisia että sosiaalisia toimia, jos toimet tapahtuvat tasapainoisessa ja terveessä meriympäristössä (BSAP 2021, 7). *Hyvän tilan* saavuttamisen voidaan katsoa tämän takia tukevan omalta osaltaan kestäväää sinistä taloutta (BSAP 2021, 56). Merialuesuunnittelun tarkoitus onkin tarjota sellaiset suunnittelupuitteet, joissa taloudelliset intressit kuormittaisivat meriympäristöä mahdollisimman vähän. Taloudellisia toimia tulisi meriympäristössä harjoittaa kestävästi. (Saksa, 8–9.) On kuitenkin vääjäämätöntä, että taloudellisista toimista syntyy negatiivista kuormitusta ympäristölle (Saksa, 10). Kuitenkin *hyvän tilan* kannalta, ihmisten toimien ei tulisi vaikuttaa haittaavasti ekosysteemiin tai synnyttää siinä muutoksia (Direktiivi 2008/56/EY, liite 1).

Suomenlahdella intressinä on yhteensovittaa merellisiä toimintoja siten, että meriympäristön *hyvä tila* ei vaarannu. Tämä osoittaminen voi synnyttää sekä positiivisia että negatiivisia taloudellisia vaikutuksia. Negatiivisiin vaikutuksiin kuuluu esimerkiksi muiden hankkeiden toteutusmahdollisuuksien heikkeneminen. Positiivisena vaikutuksena luontoarvojen osoittaminen voi mahdollistaa paikallisten elinkeinojen kehittymistä ja näin ollen se voi vaikuttaa positiivisesti talouteen. (Suomi, SL1, SL3, SL5.) Luontoarvojen osoittaminen heijastaa sinisen kasvun teemoja esimerkiksi sen uhatessa taloudellisten hankkeiden toteutumista. Sen mahdollinen tuki suojeluregiimiä kohden on havaittavista kestävämmän sinisen talouden ideoista. Esimerkiksi näkemys luontoarvojen mahdollistamista uusista mahdollisuuksista voisi tukea sinisen talouden ajatusta uusien taloudellisten muotojen syntyemisestä luonnon-suojelun avulla.

Meriliikenne

Meriliikenne on välttämätöntä ulkomaankaupan onnistumiseen, jonka takia sen intressit saavat aluevarauksissa ensisijaisen aseman. Ensisijaisuus tukee turvallista ja toimivaa liikennettä, joka on välttämätöntä globaalille toiminnalle. (Saksa, 6.) Perinteisesti meri- ja rannikkoalueet on nähty talouselämän edelläkävijöinä, jotka mahdollistavat infrastruktuureja muidenkin alojen toimintaan. Lisäksi ne ovat mahdollistaneet osaamisen kehittymistä ja näin ollen uusien innovaatioiden syntymistä. (Euroopan komissio 2012, 2–3.) Kansainvälisten satamien intresseinä on olla globaalisti kilpailukykyisiä sekä mahdollistaa niin innovaatioita kuin sinisen kasvun onnistumista (Suomi, SL2, SL5, VAK). Taloudellisten intressien tukemiseksi merenkulun parissa halutaan kehittää uutta teknologiaa esimerkiksi alusten ympäristövaikutusten minimoimiseksi (Latvia, 19). Kestävä sininen talous pyrkii meriliikenteen suhteen tukemaan EU:n vihreän kehityksen -ohjelman tavoitetta meriliikenteestä syntyvien

päästöjen vähentämisestä. Sinisen talouden nähdään voivan osallistua hiilineutraalisuustavoitteiden saavuttamiseen edesauttamalla vihreämmän meriliikenteen savuttamista. (Euroopan komissio 2021, 3; Euroopan komissio, Liikenne ja vihreän kehityksen ohjelma.) Vihreämpi meriliikenne ja päästöjen vähentäminen tukevat *hyvän tilan* saavuttamista. Hyvän tilan kuvaajista vihreämpään meriliikenteeseen kytkeytyy erityisesti kuvaaja rehevöitymisestä, joka ihmisen aiheuttamana tulisi olla minimoitua. Minimoituna se ei vaikuttaisi haitallisesti luonnon monimuotoisuuteen tai aiheuttaisi hapenpuutetta. Tavoite tukee myös kuvaajaa epäpuhtauksista tasolla, jossa ne eivät aiheuta pilaantumista. (Direktiivi 2008/56/EY, liite 1.)

Hyvän tilan kannalta meriliikenteen yhteydessä on huomioitavaa, ettei siitä syntyvä kuormitus kohdistu liikkumisen takia yhdelle tietylle alueelle. Itämeren kokonaiskuvan kannalta tämä heijastaa koko meren heterogeenisuutta, jossa yksittäiset osatkin ovat vain osa kompleksista vuorovaikutusta koko meren tasolla (Crowder & Norse 2008, 773, 776). Esimerkiksi BSAP tunnistaa sekä alueellisten että globaalien laivaliikenteiden päästöjen merkityksen Itämeren ekosysteemin uhkana (BSAP 2007, 27). Itämeristrategiallakin pyritään tukemaan tutkimusta koskien puhdasta merenkulkua ja sen vaikutuksista ekosysteemiin (Itämeristrategia 2021, 40). Tutkimuksen tukeminen tarjoaa asiantuntijoille parempia mahdollisuuksia tarjota suojeluregiimin päättäjille tietoa ekosysteemin komponenttien vuorovaikutuksesta ja näin ollen merenkulun vaikutuksista ekosysteemiin (Haas 1992, 13). Kuitenkin Saksan suunnitelmassa huomio kiinnittyy myös siihen, että luonnonsuojelu alueiden ja meriliikennealueiden kohdatessa, meriliikenne on etusijalla (Saksa, 6). Meriliikenteen alueisiin ja niiden väheään asemaan on ympäristön kannalta suhtauduttu ristiriitaisesti. Alueellisista rajauksista huolimatta merellä on navigoinnin vapaus. (Jay, Klenke & Janßenc 2016, 134). Itämeristrategiassa tuodaan esille tarve tarkastella näitä alueellisia rajauksia. Alusten kasvaessa ja syventyessä Itämerellä käytettävät mahdolliset matalat reitit eivät ole enää toimivia ratkaisuja (Itämeristrategia 2017, 122).

Alusten kehittyessä ja kasvaessa, myös satamien on kehityttävä niiden mukana. Satamien kehittämisintressit tukevat niin vientiä kuin tuontiakin. Kehittämisen kannalta intressit teknologiaosaamisen kehittämisestä ja kestävään kehitykseen siirtymisestä ovat välttämättömiä. (Suomi, SL5, SMSE1.) Kestävämpiä satamia tukisi esimerkiksi tavoite nollapäästöisistä satamista (Euroopan komissio 2021, 4). Alusten koon kasvamiseen kiinnittyvät intressit ruoppauksesta. Ruoppaus nähdään eilinehtona merenkululle esimerkiksi laivojen koon synnyttämien satamien ja meriväylien laajentamistarpeiden takia. Ruoppaaminen on osa

satamien kehittämishankkeita, joilla parannetaan satamien toimivuutta. (Suomi, PSMP1, TML.) Ruoppauksen kannalta otollisten alueiden tunnistaminen edistäisi omalta osaltaan hyvää tilaa juuri kestävämpien alueiden tunnistamisen takia (Suomi, SL5, SMSE5, PSMP5). Alueiden tunnistaminen on tärkeää, vaikka ruoppaus kohdistuu konkreettisesti vain tietylle alueelle. Sillä on kuitenkin suoria vaikutuksia ekosysteemiin myös ruopattavan alueen ulkopuolella (Schultz-Zehden, Weig & Lukic 2019, 142). Suojelutarpeiden kannalta ruoppaus voi kuitenkin synnyttää uhkia meriympäristölle ruoppausprosessin aikana sedimenteistä vapautuvien haitallisten aineiden takia. Tämän takia ruoppausprossin aikana on tärkeää valvoa esimerkiksi ruopattavan alueen elohopeapitoisuuksia. (BSAP 2021, 30, 34.) Pohjaekosysteemeihin tai ekosysteemien rakenteisiin ei tulisi kohdistua haitallisia vaikutuksia, jos *hyvä tila* halutaan saavuttaa (Direktiivi 2008/56/EY, liite 1 kohta 6).

Satamien ja meriympäristön hyvinvointi ilmenee myös tarpeesta kohdistaa laivojen jätevedet satamiin. Vuonna 2007 jätevesien sijoittamisesta satamiin on haluttu osallistaa enemmän vapaaehtoistoimia sekä laivayhtiöitä. Vuonna 2021 nähdään tarpeelliseksi aiheen tutkiminen, jonka jälkeen tarpeelliset toimet asian helpottamiseksi tulisivat tehdä vuoteen 2027 mennessä. (BSAP 2007, 26; BSAP 2021, 42.) Vuosien 2007 ja 2021 välillä on selvästi myönnetty epätietoisuus satamien aiheuttamista päästöistä, sillä BSAP 2021 näkee tarpeellisenä aiheen tarkemman määrittelyn. Suojelutarpeiden kannalta on mahdollista, että tiedon kasvaessa myös suositukset jätevesien loppusijoittamisesta muuttuvat. Tämä vaikuttaisi jätevesien osalta Itämeren suojeluregiimin periaatteisiin ja sitä kautta regiimissä tapahtuvaan päätöksentekoon sekä regiimin muutokseen jätevesien osalta (Young 1997a, 16).

Sekä jätevesien että satamien pyrkimys nollapäästöihin on *hyvän tilan* kannalta olennaista. Itämeristrategiassa esille nostetaankin tarve kehittää taloudellisia toimia kestävämmiksi, jotta kunnianhimoisena nähdyt päästötavoitteet voisivat konkretisoitua (Itämeristrategia 2017, 160). Vuonna 2021 päästötavoitteiden konkretisointiin halutaan pyrkiä esimerkiksi päästöjen digitalisaation avulla, jossa teknologia mahdollistaisi alusten päästöjen puhdistamisen (Itämeristrategia 2021, 39–40). Laivoista johtuvien päästöjen vähentämiseksi HELCOM tukee taloudellisten kannustimien käyttöönottoa, joiden avulla valtiot voisivat pyrkiä vähentämään niiden lakien piirissä olevien laivojen aiheuttamia päästöjä. Taloudellisilla kannustimilla pyritään motivoimaan päästöjen vähentämiseen esimerkiksi rahallisin palkinnoin päästöjen minimoinnista ja sanktioin eniten saastuttaville. Kannustimien tulisi olla kuitenkin joustavia ja näin ollen huomioida alueellisia eroja. (BSAP 2007, 67; BSAP 2021, 43.) Meriympäristön hyvinvoinnin kannalta toimivaan yhteistyöhön voisi päästä esimerkiksi

toimivien sanktioiden ja kannustumien avulla. Tämä pohjautuu näkemykseen siitä, että omaa etuaan ajavat valtiot eivät pyri yhteistyöhön elleivät he sillä voi välttää rangaistuksia toimimattomuudesta tai saada korvausta yhteisien intressien tavoittelemisesta. (Victor 2006, 99.) Ekosysteemiin perustuvassa lähestymistavassa tuodaankin esille, että suojelusta hyötyvät ja ympäristöhaittoja aiheuttavat eivät kumpainkaan välttämättä maksa maksujaan. Yhdenmukaiset kannustimiset kohdistuisivat niille kenelle niiden kuuluisi kohdistua. (Convention on Biological Diversity 2007.) Tämä tukee näkemystä siitä, että regiimit vaativat poliittista koordinointia eikä vain yhteistyötä, varsinkin regiimin nojattessa intressiin välttää negatiivinen lopputulos (Haas 1983, 27–28).

Itämeren suojeluregiimin kannalta on ristiriitaista, että BSAP tuo esiin kannustimia päästöjen vähentämisestä, sillä HELCOM:n ei ole mahdollista niitä toteuttaa (Tynkkynen 2011, 27). Kannustimien kannalta suojeluregiimiä ei voida lähestyä toimivana institutionaalisen eikä ympäristöllisen vaikuttavuuden tasolta. Institutionaalisen vaikuttavuuden tasolta tarkasteltuna ongelmana kannustimien suhteen on juuri HELCOM:n rajallisuus. Puolestaan ympäristöllisen vaikuttavuuden tasolta tarkasteltuna ongelmana on yhteistyön luomat haasteet. Yhteistyön luomat haasteet sanktioiden osalta voivat konkretisoitua myös siinä, että liian tiukat säädökset uhkaavat valtioiden omia etuja tai ne kohdistuisivat vain tietyille valtioille, kun taas kaikki hyötyisivät lopputuloksesta (Hassler 2003, 33–34). On myös mahdollista, että suojeluregiimin kannalta konkreettiset toimet kannustimien suhteen joustavassa ympäristössä johtaisivat helposti vain niiden julkisivulliseen asemaan. Tällöin heikoimpien rannikkovaltioiden on pakko tunnustaa regiimin säännöt, mutta säännöt ja normit heijastavatkin vain vaikutusvaltaisempien intressejä. (Puchala & Hopkins 1983, 86.)

8.3 Sosiaalinen näkökulma

Meriympäristön *hyvän tilan* nähdään tukeva kestävien taloudellisten puolten lisäksi ihmisten sosiaalista toimintaa. Sosiaaliset näkökulmat ovat vahvasti esillä esimerkiksi Itämeristrategiassa, jossa ne tulevat esille esimerkiksi terveyteen, koulutukseen ja työllisyyteen liittyvissä politiikanaloissa (Itämeristrategia 2017, 76, 101; Itämeristrategia 2021, 67, 70). Esimerkiksi koulutusta koskeva politiikanala on liitetty Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariin, jonka avulla keskitytään esimerkiksi sekä elintason ylläpitämiseen että luomaan enemmän yhtenäisyyttä yhteiskunnassa (Itämeristrategia 2021, 71). Itämeren suojeluregiimissä Itämeristrategian ja direktiivien lisäksi sosiaaliset puolet ovat esillä myös yhdennetyssä meripolitiikassa. Meripolitiikan tavoite onkin parantaa elämänlaatua rannikoilla, jota pyritään ottamaan

huomioon juuri esimerkiksi Itämeristrategian avulla. (Breuer 2022.) Ekosysteemiin perustuva lähestymistapa ohjaa myös sosiaalisten näkökulmien huomioimiseen ohjatessaan huomioimaan paikallisten ihmisten ja alkuperäiskansojen intressit (Convention on Biological Diversity 2007).

Tässä alaluvussa tarkastelen sosiaalisia näkökulmia ekosysteemipalveluiden ja saaristokokonaisuuksien avulla.

Ekosysteemipalvelut

Sosiaalisen hyvinvoinnin kannalta esiin nousee intressi tarpeesta arvioida ekosysteemipalveluita. Tällöin voitaisiin madaltaa kuilua ekosysteemin tilan ja ihmisten hyvinvoinnin välillä. Sosiaalisen hyvinvoinnin muutoksilla on riskinsä jäädä markkinallisten toimenpiteiden jalkoihin ekosysteemipalveluita koskevassa päätöksenteossa. (Latvia, 75.) Tätä kuvastaa esimerkiksi taloudellisten näkökulmien merkitys, jota esimerkiksi sinisen kasvun asema merialuesuunnittelussa kuvastaa. Ekosysteemin nähdään tarjoavan resursseja ja olosuhteita, jotka tukevat sekä taloutta että myös väestön hyvinvointia (Latvia, 81). Kuitenkin suunnitelmassa julkilausuttuna riskinä on taloudellisen paineen aiheuttamat muutokset ekosysteemissä ja näin ollen sen mahdollisuuksissa tukea yleistä hyvinvointia (Latvia, 81). Ekosysteemipalvelut ovat ekosysteemien tuottamia aineettomia ja aineellisia hyötyjä. Nämä hyödyt jaetaan tuotanto-, sääntely-, ylläpito- ja kulttuuripalveluihin. Tuotantoon kuuluvat esimerkiksi ravinto, ylläpitoon maaperän muodostus, sääntelyyn ilmaston sääntely ja kulttuuripalveluihin virkistys. Jos näitä palveluita haluaa hyödyntää, on tunnistettava niiden rahallinen arvo ihmisten kannalta. Tämän tunnistamisen ei tule kuitenkaan vähentää luonnon itseisarvoa vaan sitä pitäisi hyödyntää kestävämmässä päätöksenteossa. (Ekosysteemipalvelut.)

Suojelutarpeiden ja *hyvän tilan* saavuttamisen kannalta erityisesti aineettomat palvelut, kuten vesi tai maisema, ovat suurimmalta osalta kollektiivisia. Tämän takia tietyllä alueella syntyvät haitat leviävät helposti myös muille alueille. Koska negatiiviset vaikutukset ovat rajoja ylittäviä, valtiot eivät halua liian tiukkoja säädöksiä. Tiukkojen säädösten mahdolliset maksut kohdistuvat tiettyyn rannikkovaltioon, jonka alueelta negatiiviset vaikutukset ovat lähtöisin. Kollektiivisuuden takia negatiivisten vaikutuksen lievenimen ja ekosysteemipalveluiden parempi tila hyödyttää lopulta myös rannikkovaltioita, jotka eivät maksa yhtä paljon. (Hassler 2003, 34.) Ekosysteemipalveluiden sekä niiden sosiaalisten hyötyjen ja arvon tulisi olla selkeää ja läpinäkyvää. Läpinäkyvyys mahdollistaisi analyysin ihmisen toiminnan aiheuttamien hyötyjen ja haittojen sekä ympäristönhallinnan välillä. (Latvia, 80.)

Merialueilta osoitetaan potentiaalisia alueita ekosysteemipalveluille, jotka ovat osa merkittävien luontoarvojen osoitettuja alueita. Ekosysteemipalveluita kehittäessä luontoarvoisilla alueilla on tärkeää huomioida alueiden ominaispiirteiden säilyminen. (Suomi, SL3, SMSE3, PSMP3.) Ominaispiirteiden säilyttäminen tukee ekosysteemiin rakenteen dynaamista vuorovaikutusta sen eri tekijöiden välillä, jolloin näiden prosessien säilyttäminen on lopulta tärkeämpää kuin esimerkiksi lajien suojelu. Ekosysteemipalveluiden kannalta tämän rakenteen säilyttäminen on välttämätöntä. (Convention on Biological Diversity 2007.)

Saaristokokonaisuudet

Sosiaaliset näkökulmat tulevat suoraan esiin vain Suomen suunnitelmassa, jossa intressiksi nostetaan elinvoimaisen saaristokulttuurin huomioiminen (Suomi, SL3, SMSE3, PSPM3). Intressinä elinvoimaisen saariston kannalta pidetään niin vakituisen asumisen ylläpitoa kuin myös ympärivuotista saavutettavuutta ja mahdollisuutta harjoittaa elinkeinotoimintaa (Suomi, SL3, SMSE3, PSPM3). Saaristokokonaisuuksiin kuuluu esimerkiksi Saaristomeren alue, jolle olennaista on juuri saaristokulttuuri ja ympärivuotoinen asuminen (Suomi, SMSE3). Elinvoimaisia saaristokokonaisuuksia tunnustetaan kuitenkin myös muilla suunnittelualueilla sekä Suomenlahdella kuin pohjoisemmillaakin merialueilla (Suomi, SL5, PSMP5). Saariston ylläpitämisen intressiä kuvaa merialuesuunnitelmassa määritetty alue saaristolle. Tällä erikseen määritetyllä alueella pyritään tukemaan saariston toimialoja ja yleistä kulttuuria, jolloin alueen määrittämisellä voitaisiin katsoa olevan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. (Suomi, SL5, SMSE5, PSMP5.) Asukkaiden intressien konkreettinen kiinnittäminen suojeluintresseihin tukisi Itämeren suojeluregiimiä.

Haasteita merialuesuunnittelun ja rannikoiden asukkaiden välillä saattaa syntyä siitä, ettei asukkailla ole laillisia oikeuksia merelle. He eivät siksi välttämättä voi vastustaa suunnitelmia haluamallaan tavalla, vaikka heidät olisikin huomioitu suunnitteluprosessissa. (Tafon 2018, 265–266.) Tämä haastaa erityisesti saaristokokonaisuuksien elinvoimaisuutta, ellei yleinen merenkäyttö ole asukkaiden odotusten mukaista. Sosiokulttuurillisten näkökulmien on katsottu jäävän merialuesuunnitteluprosessissa esimerkiksi taloudellisten ja ekologisten näkökulmien varjoon (McKinley, Acott & Stojanovic 2019, 151). Käsitteenä se kattaa esimerkiksi käyttäytymistä, arvoja ja sitä kautta myös normeja. Yhteiskunnan ja meren välinen suhde perustuu erilaisiin arvoihin koskien esimerkiksi taloudellisia tai paikkoihin liittyviä teemoja. (Emt., 151.) Teoriassa alueellisten arvojen ja niihin perustuvien normien, esimerkiksi saaristokokonaisuuksista, olisi mahdollista vaikuttaa suojeluun sekä *hyvään tilaa*.

Regiimit pohjautuvat säännölliseen käyttäytymiseen ja sitä kautta normeihin ja odotuksiin (Puchala & Hopkins 1983, 63). Tämän takia asukkaiden avulla olisi mahdollista saada tietoa meriympäristön ympärivuotisista ominaisuuksista sekä hyödyntää heidän meriympäristöönsä liittyviä periaatteita ja käyttäytymistä *hyvän tilan* saavuttamiseen pyrkiessä. Paikallisten ihmisten on oman kokemuksensa avulla mahdollista huomioida kestäväää saavutettavuutta sisällyttäen aluekohtaisia erityispiirteitä (Suomi, TMV, Visiot). Esimerkiksi ekosysteemiin perustuvassa lähestymistavassa tuodaan esille tarve paikallisten ihmisten ja alkupe-räiskansojen tarjoaman tiedon hyödyntämiseen (Convention on Biological Diversity 2007). Aluekohtaisiin erityispiirteisiin voidaan katsoa liittyvän myös yleisen tietoisuuden lisääminen *hyvän tilan* saavuttamiseen vaikuttavista tekijöistä. Tietoisuuden lisääminen yleisellä tasolla voi myötävaikuttaa sen käyttämiseen myös päätöksien tasolla. Tietoisuuden lisäämisen merkitys on vahvasti esillä molemmissa versioissa, mutta sen merkitys *hyvän tilan* kanalta tulee esille erityisesti päivitettyssä versiossa. (BSAP 2007, 31; BSAP 2021, 55.)

Saaristokokonaisuuksien hyödyntäminen

Saaristokokonaisuuksiin kiinnittyy vahvasti esimerkiksi kalastusintressit. Kalastuksella onkin merkittävä rooli elinkeinoja ylläpitävänä toimintana. (Suomi, SL5.) Kalastuksen perinteistä ja vakiintunutta asemaa rannikoiden taloudessa kuvaa intressi kalastusalueiden ylläpitämisestä sekä intressi välttää mahdollisimman hyvin muista taloudellisista toimista syntyviä konflikteja (Latvia, 82). Myös vuoden 2007 BSAP tunnistaa rannikkokalastuksella olevan suuri merkitys sekä sosioekonomisesti että kulttuurillisesti vaikka rannikkokalat ovat välttämätön osa Itämeren monimuotoisuutta ja ravintoverkkoa (BSAP 2007, 21). Ekosysteemi-palveluista kalastukseen kytkeytyvät palvelut terveistä kalakannoista ja elinympäristöissä *hyvä tilaisessa* meriympäristössä (Suomi, TKV). Kalastusintresseihin kytkeytyy intressi omavaraisuudesta sekä saariston kannalta elinvoimaisuuteen sekä paikalliseen päätöksentekoon (Suomi, visiot, TKV). Paikallinen päätöksenteko kytkettynä saariston elinvoimaisuuteen voidaan nähdä esimerkkinä siitä, miten sidosryhmät ymmärtävät ja hyödyntävät kollektiivista identiteettiään suuremmalla mittakaavalla Itämeren suojelun parissa. Esimerkiksi saaristokokonaisuuksissa autonomia voidaan liittää siihen, miten paikallisilla on mahdollisuus vaikuttaa sopimukseen tai poliittisiin päätöksiin. Auktoriteettinen ulottuvuus puolestaan näyttää sen, miten nämä päätökset tai sopimukset vaikuttavat itse valtioiden toimintaan. (Lejano 2006, 190.) Haasteita kalastuksen asemaan saariston elinkeinona tuo kuitenkin sen hii-puvuus erityisesti Suomenlahdella, jonka sijaan kalastus on keskittynyt Saaristomerelle

(Suomi, SL1, SMSE1). Saaristojen elinvoimaisuutta tukeviin intresseihin kytkeytyy myös intressi lähiruoan kehittamisestä, joka kattaa esimerkiksi kalastuksen (Suomi, TKP).

Itämeren tilan ja suojelun kannalta tämä heijastaa sitä, miten sidosryhmät pystyvät omista instituutioissaan ja organisaatioissaan vaikuttamaan Itämeren suojelutarpeisiin kansainvälisellä tasolla. Suojeluregiimissä on esillä regiimien perinteinen järjestys käytännön toimista. Regiimeissä käytännön toimista vastaavat monesti valtioiden hallitukset, vaikka eri tasoiset järjestöt voivatkin osallistua regiimin toimintaan. Regiimiä kuitenkin toimeenpannaan valtioiden byrokratioiden turvin. (Puchala & Hopkins 1982, 63.) Itämeren suojeluregiimissä tätä byrokratiaa harjoittavat EU:n rannikoilla sijaitsevat jäsenmaat. Itämeristrategiassa tavoitteet, jotka tukevat paikallisten ympärivuotista asumista meriympäristön *hyvän tilan* saavuttamisen ohella, mahdollistavat ainakin teoriassa käytännön toimia regiimissä myös valtioiden sisällä yksilötasolla.

Yhteistyö on tärkeää sekä paikallisilla, kansallisilla kuin kansainvälisillä tasoilla sillä silloin voidaan jakaa kestävyuden kannalta parhaaksi todettuja taloudellisia, ympäristöllisiä ja sosiaalisia ratkaisuja. Itämeristrategia tuokin esille, että vaikka nämä yhteistyön käytänteet ovat monesti vakiintuneita, on tärkeää muistaa paikallisten ja alueellisten sidosryhmien osallistaminen ja osallistamisen kehittäminen. Yhteistyö on välttämätöntä sekä Itämeristrategian että siihen pohjautuvien käytännön toimien onnistumisen kannalta. (Itämeristrategia 2017, 55, 98, 155.) Osallistaminen on tärkeää myös siltä kannalta, että yhteiskunnan ja meren välinen suhde on monimutkainen ja dynaaminen kokonaisuus, joka vaikuttaa niin taloudellisella, kulttuurillisella, poliittisella kuin ympäristöllisellä tasolla. Onnistuneemman merialue-suunnittelun kannalta tämä suhde tulisi ymmärtää paremmin. (McKinley, Acott & Stojanovic 2019, 152.) Saaristokokonaisuuksien osallistamisella voisi olla mahdollista vähentää tämän suhteen epäselvyyttä, sillä niiden asukkaat ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa meriympäristön kanssa.

Kalastusta pidetään yhtenä perinteisen elinkeinon ja kulttuuriarvon intressinä Suomen merialueella. Virkistykseen muodossa se tukee paikallisten hyvinvointia sekä sitä kautta saariston elinvoimaisuutta. Virkistysmahdollisuuksien kehittämisen intressit näkyvät myös suunnitelmassa niille varattuina vetovoimaisimpina alueina. (Suomi, PSMP1, SMSE3, SMSE5.) Kulttuuriperintöön liittyvät ekosysteemipalvelut kattavatkin intressit esimerkiksi juuri maisemista, kalakannoista ja lähiruoasta (Suomi, TKP). Vetovoimaisina intresseinä voidaan pitää esimerkiksi kulttuuriperintöön kuuluvia osa-alueita, jotka esimerkiksi Saaristomerellä

kohdistuvat saaristokokonaisuuksiin ja Selkämerellä kalastukseen sekä sen muodostamiin rannikkokulttuureihin (Suomi, SMSE1). Vetovoimaisten alueiden määrittäminen on haasteellista rannikon asukkaiden näkökulmasta, sillä heidän täytyy määrittää tarkat sijainnit sosiokulttuurisille alueille hallinnan mahdollistamiseksi. Kuitenkin esimerkiksi kaikki kulttuuriperinnön kohteet kuten merimaisemat tai muut aineettomat perintökohteet eivät sijaitse vain tietyllä alueella. (Tafon 2018, 264.)

Kuitenkin hyvin säilynyt kulttuuriperintö, joka kattaa myös vedenalaiset ja aineettomat perintökohteet, tukevat saaristokokonaisuuksien elinvoimaa (Suomi, TKP). Itämeristrategian kulttuuriin keskittyvän politiikanala tukee alueen kestävästä kulttuuriperinnön hoitoa sekä siihen liittyvää kiinnostusta. Kulttuuriperinnöllä sekä maalla että vedenalaisena on suuri aineeton merkitys niin paikallisille kuin alueella vierailijoillekin. (Itämeristrategia 2017, 74; Itämeristrategia 2021, 62.) Kulttuuriperintö kytkeytyy hyvään tilaan sillä, että *hyvä tila* on välttämätöntä ekosysteemipalveluiden ja niihin liittyvien intressien hyödyntämiseen (Suomi, TKP). Ekosysteemipalvelut vaativat meriympäristön hyvää tilaa erityisesti niiden sääntely- ja ylläpitopalveluissa. Nämä kahden ryhmän palvelut mahdollistavat muiden palveluiden saatavuuden esimerkiksi meriluontoa ja elinympäristöä ylläpitävien prosessien avulla. (Suomi, TKV, TKP.)

Itämeren luonnon monimuotoisuuteen liittyvät suojelutavoitteet ja pyrkimys saavuttaa hyvä tila tukevat myös rannikkoyhteisöjä, sillä suojellut ekosysteemit tuovat sekä taloudellisia, sosiaalisia kuin myös terveydellisiä etuja. (BSAP 2021, 13.) Esimerkiksi paikallisiin ja meriympäristöön voi kohdistua yhteisiä negatiivisia vaikutuksia muista merenkäytön intresseistä. Esimerkiksi vilkastuvat meriliikenneväylät matkailijamäärien kasvaessa vaikuttaisivat mahdollisesti negatiivisesti sekä paikallisiin että meriympäristöön (Suomi, SL5). Suojelutarpeissa kontrollin ja valvonnan avulla näiden liikennevirtojen haittavaikutuksia ympäristöön ja paikallisiin olisi mahdollista vähentää. Näihin toimiin pyritään esimerkiksi Itämeristrategian matkailuun liittyvän politiikanalan toimissa. (Itämeristrategia 2021, 59.) Liikenteeseen liittyvään kysynnän kasvuun liittyy intressit matkailun kehittämisestä esimerkiksi palveluiden ja infrastruktuurin osalta. Nämä molemmat intressit omalta osaltaan lisäävät paikallisten elinkeino- ja hyvinvointimahdollisuuksia, mutta kestävyys tukee myös *hyvän tilan* tavoitteita. (Suomi, PSMP5; Itämeristrategia 2021, 58–59.) Tämän kautta esimerkiksi matkailun kehittämiseen liittyvät intressit meriympäristössä kytkeytyvät haittojen lisäksi elinvoimaisen saariston ylläpitämiseen (Suomi, SMSE5).

9 YHTEENVETO JA POHDINTA

Hyvän tilan saavuttamista konkretisoi meristrategiadirektiivin liitteissä esiin tulevat kuvaajat, jotka tulisi huomioida *hyvää tilaa* määrittäessä (Direktiivi 2008/56/EY). Nämä kuvaajat ovat liitettävissä joiltakin osin merialuesuunnitelmissa esiin tuleviin intresseihin. Kuitenkin merialuesuunnitelmat ovat vain julkilausuttuja intressejä strategisessa kokonaisuudessa, jolloin yhteydestä huolimatta ei ole konkreettista näyttöä lopullisesta kuvaajia vastaavien toimien toteutumisesta. Intresseistä kuvaajiin kytkeytyvät esimerkiksi haittavaikutuksien minimointi niin kaapeleiden asentamisesta kuin rehevöitymisen hallinnoinnista, ilmastonmuutoksen vastaiset intressit sekä siihen kytkeytyvä uusiutuvan energian rooli. Uusiutuvan energian yhteydessä merituulivoimaintressit ja niiden potentiaali on vahvasti esillä kaikissa esimerkki suunnitelmissa. Kuvaajiin kytkeytyvien intressien pohjalta suunnitelmissa merkitystä olisi erityisesti hyvän tilan laadullisilla kuvaajilla koskien luonnon monimuotoisuuden ylläpitoa, rehevöitymisen minimoimista ja energian johtamisesta syntyvien haittavaikutuksien minimoiminen (Direktiivi 2008/56/EY, liite 1). Luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen kytkeytyy merialuesuunnitelmiin myös ekosysteemiin perustuvassa lähestymistavassa, jonka on pitänyt olla olennainen osa suunnitelmien muodostamisprosessia direktiivin 2014/89/EU turvin.

Esille tulleet kytkökset kuvaajien ja intressien välillä liittävät esimerkiksi merenkuluintressejä suojelutarpeisiin. Esimerkiksi intressi vastata liikenteen kasvuun ruoppauksella vaikuttaa haitallisten aineiden vapautumiseen myös laajentamisprosesseista eikä vain itse meriliikenteestä. Yleisesti monet intressit koskien merenkulun ja päästöjen lisäksi esimerkiksi ilmastonmuutosta tai uusiutuvaa energiaa ovat liitettävissä BSAP:n suojelutarpeisiin sekä vuonna 2007 että vuonna 2021. Suojelutarpeet liittyvät esimerkiksi uusiutuvan energian lisäämiseen tervettä meriympäristöä kunnioittaen, merenkulun vaihtoehtoisten polttoaineiden lisäämiseen sekä yleisesti yhteisen lähestymistavan määrittämiseen, jotta olisi mahdollista reagoida ihmisten toiminnan vaikutuksiin merenpohjan ekosysteemeihin (BSAP 2021, 40, 43, 47). Lisäksi Itämeren suojeluregiimiin kytkeytyi aineistosta myös esimerkiksi EU:n vihreän kehityksen -ohjelma. Ohjelma ohjaa päästöjen vähentämiseen, jotka omalta osaltaan kytkeytyvät rehevöitymisen synnyttämiin haasteisiin. Kuitenkin kuten muutkin ohjelmat, niin myös EU:n vihreän kehityksen -ohjelma ja sen ajallisesti määritetyt tavoitteet voivat luoda omat haasteensa. Esimerkiksi *hyvän tilan* saavuttamisen tavoiteajat ovat ongelmallisia sillä ekosysteemissä tapahtuvat muutokset ovat hidas prosessi.

Vaikka suojelutarpeita ajava HELCOM ja sen Baltic Sea Action Plan tavoittelevatkin EU:ta tiukempia säännöksiä esimerkiksi merenkulun haitallisten vaikutusten seuraukseksi, on niiden konkreettiset mahdollisuudet toimiin heikkoja. Tämä konkretisoituu esimerkiksi siinä, että EU:n säädökset ylittävät HELCOM:n säädökset (Backer et al. 2010, 647). Toisena esimerkkinä toimii BSAP:ssa esiin tuleva kiinnostus kannustimiin koskien laivojen päästöjä (BSAP 2007, 67; BSAP 2021, 43). Nämä molemmat esimerkit kuvastavat sitä, että vaikka teoriassa suojelutarpeet ja intressit osittain kohtaisivat luo monitasoinen Itämeren suojeluregiimi omia haasteitaan lopullisten tarpeiden saavuttamiseen. Jos HELCOM:n olisi teoriassa mahdollista muodostaa kannustimia, syntyisi riski niiden jäämisestä säädöksiin varjoon, jolloin ne menettäisivät niiden vähäisenkin aseman. Puolestaan EU:n tasolla on nähty olevan käytännössä mahdotonta muodostaa ankarampia sopimuksia Itämeren suojelemiseksi (Tynkkynen, Schönach, Pihlajamäki & Nechipouk 2014, 108–109). Lisäksi normatiivisempi ohjaus synnyttäisi uusia haasteita, sillä on ongelmallista muodostaa ohjausta, jos esimerkiksi ekosysteemiä ja sen alueellisia eroja tai prosesseja ei ymmärretä tai osata huomioida tarvittavalla tavalla. Itämeren kannalta on ongelmallista luoda säädöksiä, jos meren toimintaan ja yleisesti sen ekosysteemin prosesseja ei ymmärretä.

Suojelutarpeet kytkeytyvät erityisesti ympäristöllisiin näkökulmiin, mutta erityisesti tutkimuksen kannalta ne kytkeytyvät myös sosiaalisiin ja taloudellisiin näkökulmiin. Sosiaaliset näkökulmat, jos paikallisten tietoa hyödynnettäisiin mahdollisimman monipuolisesti, voisivat hyödyttää suojelutarpeiden onnistumista ja *hyvän tilan* saavuttamista. Tällöin esimerkiksi saaristokokonaisuuksissa vallitsevien normien ja käyttäytymisen olisi mahdollista vaikuttaa suojeluun. Asukkaat tarjoavat mahdollisesti sellaista tietoa meriympäristön ympäristövuotisista ominaisuuksista, joita ei muuten olisi saatavilla. Tämä tiedon puuttuminen on nähtävissä esimerkiksi yhteiskunnan ja meren välisen suhteen monimutkaisessa luonteessa, mutta myös juuri ekosysteemikäsitteseen liittyvissä epäselvyyksissä ja toimijakohtaisissa tulkinnoissa (McKinley, Acott & Stojanovic 2019, 152; Jay, Klenke & Janßenc 2016, 129–130). Tietoisuuden lisäämisellä voitaisiin poistaa näitä epäselvyyksiä ja luoda yhtenäisempää käsitystä Itämeren meriympäristöstä ja sen ekosysteemistä, joka puolestaan kytkeytyy Itämeren suojeluregiimin toimivuuteen.

Ympäristönäkökulmien sekä *hyvän tilan* saavuttamisen kannalta haasteita luo ympäristön ja taloudellisten näkökulmien välinen suhde. Yleisesti kaikki intressit voidaan liittää taloudellisiin näkökulmiin, sillä merenkäytöllä on vahvat taloudelliset kytkökset. Perinteisesti taloudelliset intressit on nähty ristiriitaisina ympäristön suojelun kanssa. Kuitenkin

esimerkiksi Euroopan komissio pyrkii madaltamaan tätä kuilua siirtymällä sinisestä kasvusta kestävämpään siniseen talouteen (Euroopan komissio 2021, 2). Merialuesuunnitelmat ovat muodostuneet sinisen kasvun valtakaudella, jolloin tämä ristiriita on vielä esillä. Esimerkiksi se konkretisoituu sinisen kasvun teemoihin kuuluvan merenkulun asemasta Saksan intresseissä, jossa merenkuluintressit saavat muilta intresseiltä ensisijaisen aseman (Saksa, 6). Voidaankin katsoa, että sinisen kasvun asema onkin vienyt tilaa merialuesuunnittelun kyvystä reagoida kysymyksiin, jotka liittyvät hyvään ympäristöhallintaan (Flannery, Clarke & McAteer 2019, 207). Ensisijainen asema on olennaista myös intressikonfliktien kannalta siinä, ettei yhteensovittamista voi tapahtua, jos jokin intressi on ensisijaisessa asemassa (Salomon 2009, 364).

Näin ollen voidaan katsoa, että sinisen kasvun asema merialuesuunnitelmissa vähentää niiden konkreettista hyötyä suojelutarpeiden ja intressien kohtaamisen suhteen. On helppo julkilausua kiinnostusta *hyvän tilan* saavuttamisesta sekä ekosysteemin perustuvan lähestymistavan hyödyntämisestä, mutta on vaikea peittää sinisen kasvun synnyttämää kuilua taloudellisten ja ympäristöllisten näkökulmien välille. Merialuesuunnittelulla on kuitenkin tulevaisuudessa uudenlaista potentiaalia esimerkiksi seuraavalla suunnittelukierroksella vuoden 2030 jälkeen. Seuraavalla suunnittelukierroksella olisi mahdollista hyödyntää kestävämpää sinistä taloutta ja ehkä poistaa talouden ja ympäristön näkökulmien välisiä ristiriitoja. Teoriassa olisi mahdollista, etteivät muut intressit menisi aina suojeluintressien edelle. Meriympäristön suojelu voi rajoittaa muuta käyttöä, mutta ei sulje sitä pois. Suunnitelmissa voidaan kehittää entisestään jo aloitettua alueiden kestäväää määrittämistä ja luontoarvojen tunnistamista. Tällöin käyttö voisi jatkua ilman turhaa kuormitusta. Muutosta ympäristöllisten ja taloudellisten näkökulmien välisestä suhteesta heijastaa juuri normien muutos esimerkiksi kestävämpään siniseen kasvuun siirtymisessä. Jää nähtäväksi, miten tämä onnistuisi käytännössä tai mihin suuntaan muutokset vievät suojeluregiimiä.

Meriympäristön muutos on hidas prosessi ja Itämeri on ollut kuormittuneena vuosikymmenten ajan. Millään tasolla nopea *hyvän tilan* saavuttaminen ei ole mahdollista eikä Itämeren ekosysteemin palautuminen tapahdu yksittäisten toimijoiden toimesta yksittäisillä alueilla. Tutkimus tuo esille sen, että suojeluregiimin toimivuus *hyvän tilan* saavuttamisen kannalta vaatii sitoutumista ja ymmärrystä alueellisista eroista, mutta samalla ekosysteemin dynaamisesta kokonaisuudesta. Intressien esille tuominen tuo esille sen, ettei suojelutarpeiden pelkkä tunnistaminen riitä, jos merenkäytön intresseillä ei konkreettisesti, julkilausumisen lisäksi, edesauteta niiden saavuttamista. Toimia on tehty ja suojelutarpeiden tunnistaminen

on tärkeää, mutta *hyvän tilan* saavuttamisen kannalta prosessi on vasta alussa. Sitä eivät tue *hyvän tilan* tavoiteajat, joita ei lopultakaan vuonna 2021 saavutettu.

Suojeluregiimi on yleisesti muutoksien pyörteissä. Suojeluregiimiin vaikuttaa esimerkiksi katkenneet kontaktit Venäjään Ukrainan sodan myötä. Venäjä on kuitenkin HELCOM:n jäsen, Itämeren rannikkovaltio ja valuma-alueen olennainen osa, vaikka yhteistyö on keskeytetty eikä se tule palamaan aiempaan (ks. Vanttinen 2022). Merialuesuunnitelmissa esiintuvien intressien suhteen tilanne voisi vaikuttaa esimerkiksi uusiutuvan energiaan Venäjän kaasulähteiden synnyttäneen muutoksen takia. Lisäksi Itämerellä syntyy muutoksia esimerkiksi Suomen ja Ruotsin Nato-hakemuksien ja lopulta jäsenyyden myötä. Puolustukselliset intressit ovat olleet vahvoina merialuesuunnitelmissa, jolloin nähtäväksi jää miten Natoon laajentuminen Itämerellä vaikuttaisi intresseihin. Mahdollisten jatkotutkimusten kannalta suojeluregiimin muutokset tällä hetkellä sekä lähitulevaisuudessa tarjoavat paljon. Lisäksi esimerkiksi Venäjän vaikutus Itämereen ja *hyvän tilan* saavuttamisen tavoitteeseen ovat olennaisia.

Aineisto ja lähteet

Aineisto

Suomen merialuesuunnitelma 2030. <https://meriskenaariot.info/merialuesuunnitelma/suunnitelma-johdanto/>

Latvian merialuesuunnitelma (21.5.2019). *The Maritime Spatial Plan for the Marine In-land Waters, Territorial Sea and Exclusive Economic Zone Waters of the Republic of Latvia*.

<https://drive.google.com/file/d/1mKigVjv6N03cJgPkwR5RSItcQezsn5zY/view?usp=sharing>

Saksan merialuesuunnitelma (19.8.2021). *Annex to the Spatial Planning Ordinance for the German exclusive economic zone in the North Sea and in the Baltic Sea*.

https://www.bsh.de/EN/TOPICS/Offshore/Maritime_spatial_planning/Maritime_Spatial_Plan_2021/_Anlagen/Downloads/ROP_2021/Maritime_Spatial_Plan_2021.pdf;jsessionid=515820C67EE6E95C9033788B909CB139.live11292?__blob=publicationFile&v=5

Lähteet

Aalto Pami, Espíritu Aileen A., Kilpeläinen Sarah & Lanko Dmitry A. (2017). The coordination of policy priorities among regional institutions from the Baltic Sea to the Arctic: the institutions – coordination dilemma. *Journal of Baltic Studies* 48:2, 135-160

Backer, Hermanni; Leppänen, Juha-Markku; Brusendorff, Anne Christine; Forsius, Kaj; Stankiewicz, Monika; Mehtonen, Jukka; Pyhälä, Minna; Laamanen, Maria; Paulomäki, Hanna; Vlasov, Nikolay & Haaranen, Tarja (2010). HELCOM Baltic Sea Action Plan – A regional programme of measures for the marine environment based on the Ecosystem Approach. *Marine Pollution Bulletin* 60, 642–649.

Backer, Hermanni (2011). Transboundary Maritime Spatial Planning: A Baltic Sea Perspective. *Journal of Coastal Conservation* 15:2, 279–289. <https://doi.org/10.1007/s11852-011-0156-1>

Baltic Sea Action Group. *Vastuullinen meriliikenne Itämerellä*. <https://www.bsag.fi/meriliikenne/> (Haettu 10.12.2022)

Breitmeier, Helmut (1997). International Organizations and the Creation of Environmental Regimes. Teoksessa Oran R. Young (toim.) *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge (Mass.): MIT Press. 87–114.

Breuer, Marcus Ernst Gerhard (2022). *Euroopan unionin yhdenmety meripolitiikka*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/121/euroopan-unionin-yhdenmety-meripolitiikka> (haettu 17.12.2022).

Centrum Balticum (2015). *Euroopan unionin Itämeren alueen strategia - Työkaluja parempaan yhteistyöhön*. https://www.centrumbalticum.org/files/1983/Itameri-strategia_A5_Web.pdf

Convention on Biological Diversity (17.3.2010a). *Background*. <https://www.cbd.int/ecosystem/background.shtml> (haettu26.2.2022).

Convention on Biological Diversity (17.3.2010b). *Description*. <https://www.cbd.int/ecosystem/description.shtml> (haettu26.2.2022).

Convention on Biological Diversity (7.2.2007). *Principles*. <https://www.cbd.int/ecosystem/principles.shtml> (haettu6.12.2022)

Crowder, Larry & Norse, Elliott (2008). Essential Ecological Insights for Marine Ecosystem-based Management and Marine Spatial Planning. *Marine Policy* 32:5, 772–778.

Die Bundesregierung. *Climate Change Act 2021*. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/climate-change-act-2021-1913970> (haettu15.12.2022)

Die Bundesregierung. *MSFD Programme of Measures for Marine Protection in the German Parts of the North Sea and the Baltic Sea – English Summary*. https://www.meeresschutz.info/berichte-art13.html?file=files/meeresschutz/berichte/art13-massnahmen/MSFD_Art13_Programme_of_Measures_English-Summary.pdf (haettu15.12.2022).

Direktiivi 2008/56/EY: Ns. meristrategiadirektiivi. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. *Euroopan Unionin virallinen lehti* 25.6.2008. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0056&from=FI> (haettu7.1.2023).

Direktiivi 2014/89/EU: Ns. merialuesuunnitteludirektiivi. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. *Euroopan Unionin virallinen lehti* 28.8.2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0089&from=EN> (haettu7.1.2023).

Douvere, Fanny (2008). The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management. *Marine policy* 32:5, 762-771.

Ehler, Charles (2008). Conclusions: Benefits, lessons learned, and future challenges of marine spatial planning. *Marine policy* 32:5, 840–843. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2008.03.014>

Ehler, Charles & Douvere, Fanny (2009). Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. *IOC Manual and Guides* 53, ICAM Dossier 6. Paris: UNESCO.

Ehler, Charles; Zaucha, Jacek & Gee, Kira (2019). Maritime/Marine Spatial Planning at the Interface of Research and Practice. Teoksessa Jacek Zaucha & Kira Gee (toim.) *Maritime Spatial Planning past, present, future*. Cham: Palgrave Macmillan. 1–21.

Engström, Viljam (2018). Complexities of the Baltic Sea regulatory framework. *Marine policy* 98, 191–200. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.09.014>

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2014). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vas-tapaino.

Euroopan komissio (2017). Commission Staff Working Document European Union Strategy for the Baltic Sea Region Action Plan {COM (2009) 248}, SWD (2017)118 final.

<https://www.balticsea-region-strategy.eu/ap-2015-documents/95-eusbsr-action-plan-2017/download>

Euroopan komissio (2021). Commission Staff Working Document EU Strategy for the Baltic Sea Region Action Plan [Com (2009) 248 Final] Revised Action Plan replacing the Action Plan of 17 March 2017 – SWD (2017) 118 final. <https://www.balticsea-region-strategy.eu/action-plan/17-action-plan/download>.

Euroopan komissio (17.5.2021). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Approach for a Sustainable Blue Economy in the EU Transforming the EU's Blue Economy for a Sustainable Future COM (2021) 240 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0240>

Euroopan komissio. *Energia ja vihreän kehityksen ohjelma*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/energy-and-green-deal_fi (haettu 15.12.2022).

Euroopan komissio. *Euroopan vihreän kehityksen ohjelma* https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fi (haettu 5.1.2023).

Euroopan komissio (23.7.2019). *Komissio hyväksyy kiireellisiä toimenpiteitä Itämeren itäosan turskan suojelemiseksi*. Lehdistötiedote. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP_19_4149 (haettu 15.11.2022).

Euroopan komissio. *Liikenne ja vihreän kehityksen ohjelma*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/transport-and-green-deal_fi (haettu 19.12.2022).

Euroopan komissio. *Offshore renewable energy*. https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/offshore-renewable-energy_fi (haettu 15.12.2022).

Euroopan komissio. *The review of the Marine Strategy Framework Directive*. https://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/review_of_the_directive.htm (haettu 18.2.2022).

European MSP Platform (2022). *MSP Country Information Profile Germany*. https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/sites/default/files/download/germany_october_2022_0.pdf

European MSP Platform. *Glossary*. <https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/msp-resources/glossary> (haettu 30.11.2022).

European MSP Platform. *Latvia*. <https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/countries/latvia> (haettu 16.1.2022).

European MSP Platform. *MSP for Blue Growth*. <https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/faq/msp-blue-growth> (haettu 17.2.2022).

EUFSR - EU Strategy for the Baltic Sea Region. *FAQS*. <https://www.balticsea-region-strategy.eu/communication-alias/faqs> (haettu 15.12.2022).

EU Strategy for the Baltic Sea. *PA Energy*. <https://www.balticsea-region-strategy.eu/pa-energy-about> (haettu 16.3.2022).

EU Strategy for the Baltic Sea. *PA Safe*. <https://www.balticsea-region-strategy.eu/policy-areas/pa-safe> (haettu 16.3.2022).

Flannery, Wesley; Clarke, Jane and McAteer Benedict (2019) Politics and Power in Marine Spatial Planning. Teoksessa Jacek Zaucha & Kira Gee (toim.) *Maritime Spatial Planning Past, Present, Future*. 201–216. E-kirja.

Grip, Kjell & Blomqvist, Sven (2020). Marine Nature Conservation and Conflicts with Fisheries. *Ambio* 49:7, 1328–1340.

Haas, Ernest B. (1983) Words Can Hurt You; or, Who Said What to Whom about Regimes. Teoksessa Stephen D. Krasner (toim.) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press. 23-59.

Haas, Peter M. (1989) Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control. *International Organization* 43:3, 377–403.

Haas, Peter M. (1992) Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization* 46:1, 1–35.

Harris, Linda R; Holness, Stephen; Finke, Gunnar; Kirkman, Stephen & Sink, Kerry (2019). 4 Systematic Conservation Planning as a Tool to Advance Ecologically or Biologically Significant Area and Marine Spatial Planning Processes. Teoksessa Jacek Zaucha & Kira Gee (toim.) *Maritime Spatial Planning past, present, future*. Cham: Palgrave Macmillan. 71–96.

Hassenclever, Andreas; Mayer, Peter & Rittberger, Volker (1997). *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University.

Hassler, Björn (2003) Protecting the Baltic Sea—The Helsinki Convention and National Interests. Teoksessa Olav Schram Stokke & Øystein B. Thommessen (toim.) *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development*. London: Earthscan, 33–41

Hassler, Björn; Gee, Kira; Gilek, Michael; Luttmann, Anne; Morf, Andrea; Saunders, Fred, Stalmokaite, Igne; Strand & Zaucha, Jacek (2018). Collective Action and Agency in Baltic Sea Marine Spatial Planning: Transnational Policy Coordination in the Promotion of Regional Coherence. *Marine Policy* 92, 138-147

Hautakangas, Sami & Ollikainen, Markus (2011). Making the Baltic Sea Action Plan workable: A nutrient trading scheme. Teoksessa Mia Pihlajamäki & Nina Tynkkynen (toim.) *Governing the blue-green Baltic Sea Societal challenges of marine eutrophication prevention*. Fiia Report 31. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. 112-121

HELCOM. *About us*. <https://helcom.fi/about-us/> (haettu 24.2.2022).

HELCOM (2007). *Baltic Sea Action Plan, HELCOM Ministerial Meeting*. Krakow, Poland. https://helcom.fi/wp-content/uploads/2019/08/BSAP_Final.pdf

HELCOM (2021). *Baltic Sea Action Plan 2021 Update*. <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2021/10/Baltic-Sea-Action-Plan-2021-update.pdf>

HELCOM. *Baltic Sea Action Plan*. <https://helcom.fi/baltic-sea-action-plan/> (haettu 15.3.2022).

HELCOM. *Germany 2020-2022*. <https://helcom.fi/about-us/chairmanship/germany-2020-2022/> (haettu 24.2.2022).

HELCOM. *Groups*. <https://helcom.fi/helcom-at-work/groups/> (haettu 24.2.2022).

HELCOM. *HELCOM at work*. <https://helcom.fi/helcom-at-work/> (haettu 24.2.2022).

HELCOM. *Observers*. <https://helcom.fi/about-us/observers/> (haettu 24.2.2022).

HELCOM & VASAB (2016). *Guideline for the implementation of ecosystem-based approach in Maritime Spatial Planning (MSP) in the Baltic Sea area*. https://helcom.fi/wp-content/uploads/2019/08/Guideline-for-the-implementation-of-ecosystem-based-approach-in-MSP-in-the-Baltic-Sea-area_June-2016.pdf (haettu 6.12.2022).

Hjorth, Ronnie (1994) Baltic Sea Environmental Cooperation: The Role of Epistemic Communities and the Politics of Regime Change. *Cooperation and Conflict* 29:1, 11–31.

Itämeri.fi. *Haitalliset aineet Itämerellä*. https://www.itameri.fi/fi-FI/Luonto_ja_sen_muutos/Itameren_tila/Haitalliset_aineet (haettu 10.12.2022).

Itämeri.fi. *Itämeri ja ihminen*. https://www.itameri.fi/fi-FI/Ihminen_ja_Itameri (haettu 31.5.2022)

Itämeri.fi. *Itämeren tila*. https://www.itameri.fi/fi-FI/Luonto_ja_sen_muutos/Itameren_tila (haettu 31.5.2022).

Itämeri.fi. *Itämeri numeroina*. https://www.itameri.fi/fi-FI/Luonto_ja_sen_muutos/Ainutlaatuinen_Itameri/Itameri_numeroina (haettu 31.5.2022).

Itämeri.fi. *Meriluonnon tila*. https://www.itameri.fi/fi-FI/Luonto_ja_sen_muutos/Itameren_tila/Meriluonnon_tila (haettu 31.5.2022).

Itämeri.fi. *Meripolitiikan lait, sopimukset ja ohjelmat*. https://www.itameri.fi/fi-FI/Ihminen_ja_Itameri/Lait_sopimukset_ja_ohjelmat (haettu 31.5.2022).

Itämeri.fi. *Ravinnekuormituksen lähteet*. https://itameri.fi/fi-FI/Luonto_ja_sen_muutos/Itameren_tila/Rehevoityminen/Ravinnekuormituksen_lahteet (haettu 10.11.2022).

Itämeri.fi. *Vedenalainen melu*. https://www.ostersjon.fi/fi-FI/Luonto_ja_sen_muutos/Itameren_tila/Vedenalainen_melu (haettu 15.12.2022).

Jay, Stephen; Klenke, Thomas & Janßen, Holger (2016). Consensus and Variance in the Ecosystem Approach to Marine Spatial Planning: German Perspectives and Multi-actor Implications. *Land Use Policy* 54, 129–138.

Jetoo, Savitri & Tynkkynen, Nina (2021) Institutional Change and the Implementation of the Ecosystem Approach: A Case Study of HELCOM and the Baltic Sea Action Plan (BSAP). *Environments* 8:8, 83.

Jetoo, Savitri; Tynkkynen, Nina; Joas, Marko; Hellström, Magnus; Sjöqvist, Conny & Törnroos, Anna (2021). Climate change and the governance of the Baltic Sea environment. *Journal of Baltic Studies* 53:1, 65-84.

Jones, Peter J.S; Lieberknecht, L.M & Qiu, W. (2016). Marine Spatial Planning in Reality: Introduction to Case Studies and Discussion of Findings. *Marine Policy* 71, 256–264.

Juda, Lawrence (2007). The European Union and Ocean Use Management: The Marine Strategy and the Maritime Policy. *Ocean development and international law* 38:3, 259-282.

Keohane, Robert O.; Haas, Peter M. & Levy, Marc A. (1993). The Effectiveness of International Environmental Institutions. Teoksessa Peter M. Haas, Robert O. Keohane & Marc A. Levy (toim.) *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge (Mass.): MIT Press. 3–24.

Kern, Kristine (2011). Governance For Sustainable Development in the Baltic Sea Region. *Journal of Baltic Studies* 42:1, 21–35.

Koivurova, Timo. *Soft-law (pehmeä oikeus) oikeudellisena käsitteenä*. <https://www.arctic-centre.org/FI/arktinenalue/kansainvalinen/soft-law> (haettu 22.2.2022).

Koivurova, Timo; Ringbom, Henrik, & Kleemola-Juntunen, Pirjo (2017) *Merioikeus ja Itämeri*. Helsinki: Tietosanoma.

Krasner, Stephen D. (1983) Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. Teoksessa Stephen D. Krasner (toim.) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1–22.

Kratovits, Andres (2001) The Role of International Regimes in the Formation and Maintenance of Baltic Environmental Cooperation. *Journal of Baltic studies* 32:3, 289–307.

Lejano, Raul P. (2006) The Design of Environmental Regimes: Social Construction, Contextuality, and Improvisation. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 6:2, 187–207.

Levy, Marc A.; Keohane, Robert O. & Haas, Peter M. (1993). Improving the Effectiveness of International Environmental Institutions. Teoksessa Peter M. Haas, Robert O. Keohane & Marc A. Levy (toim.) *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge (Mass.): MIT Press. 397–426.

Maa – ja metsätalousministeriö. *Euroopan unionin Itämeren alueen strategian tavoitteet*. <https://mmm.fi/itameristrategia/tavoitteet> (haettu 19.2.2022).

Marine Stewardship Council. *Mitä on kestävä kalastus?* <https://www.msc.org/fi/mita-me-teemme/tapamme-toimia/mita-on-kestava-kalastus> (haettu 14.11.2022).

Mckinley, Emma; Acott, Tim & Stojanovic, Tim (2019). Socio-cultural Dimensions of Marine Spatial Planning. Teoksessa Jacek Zaucha & Kira Gee (toim.) *Maritime Spatial Planning past, present, future*. Cham: Palgrave Macmillan. 151–174.

Merialuesuunnittelu. Maan ja meren vuorovaikutus. <https://meriskenaariot.info/merialue-suunnitelma/maan-ja-meren-vuorovaikutus/> (haettu 11.12.2022).

Merialuesuunnittelu. *Lainsäädäntö ja ohjaus*. <https://meriskenaariot.info/merialuesuunnitelma/lainsaadanto-ja-ohjaus/> (haettu 17.2.2022).

Merialuesuunnittelu (27.9.2018). *Merialuesuunnittelun vuorovaikutussuunnitelma*. https://www.merialuesuunnittelu.fi/wp-content/uploads/2020/10/Vuorovaikutussuunnitelma-27.9.2018_FIN-1.pdf (haettu 17.2.2022)

Merialuesuunnittelu. *Meriliikenne*. <https://meriskenaariot.info/merialuesuunnitelma/meriliikenne/> (haettu 17.2.2022).

Metsähallitus. *Natura 2000 -alueiden verkosto suojelee luontotyyppensä ja lajeja*. <https://www.metsa.fi/maat-ja-vedet/suojelualueet/natura-2000-alueet/> (haettu 6.12.2022).

Meyer, Timothy. (2013). Epistemic Institutions and Epistemic Cooperation in International Environmental Governance. *Transnational environmental law* 2:1, 15–44.

Morisse-Schilbach, Melanie (2015) “Changing the world”: epistemic communities, and the democratizing power of science. *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 28:1, 18-26.

MTK (20.9.2021). *Itämeri, ravinnekuormitus ja tilan muutos*. <https://www.mtk.fi/itameri> (haettu 31.5.2022).

Museovirasto (2019). *Suomen merellisen kulttuuriperinnön tilannekuvaus*. https://www.merialuesuunnittelu.fi/wp-content/uploads/2019/04/Suomen_merellisen_kulttuuriperinn%C3%B6n_tilannekuva_2019-1.pdf (haettu 5.12.2022).

Nursey-Bray, Melissa (2016). “More than fishy business”: epistemology, integration and conflict in marine spatial planning. Kokoelmassa Wesley Flannery, Geraint Ellis, Melissa Nursey-Bray, Jan P. M. van Tatenhove, Christina Kelly, Scott Coffen-Smout, Rhona Fairgrieve, Maaike Knol, Svein Jentoft, David Bacon & Anne Marie O’Hagan (toim.) *Exploring the winners and losers of marine environmental governance/Marine spatial planning: Cui bono?/“More than fishy business”: epistemology, integration and conflict in marine spatial planning/Marine spatial planning: power and scaping/Surely not all planning is evil?/Marine spatial planning: a Canadian perspective/Maritime spatial planning – “ad utilitatem omnium”/ Marine spatial planning: “it is better to be on the train than being hit by it”/Reflections from the perspective of recreational anglers and boats for hire/Maritime spatial planning and marine renewable energy. *Planning Theory & Practice* 17:1, 121–151. 129-132.*

Oltermann, Philip (21.7.2022). How reliant is Germany – and the rest of Europe – on Russian gas? *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2022/jul/21/how-reliant-is-germany-and-europe-russian-gas-nord-stream> (haettu 13.12.2022).

Opetushallitus. *Ekosysteemipalvelut*. <https://www.oph.fi/fi/oppimateriaali/luovasti-luonnonvaroista/suomen-luonnonvarat/ekosysteemipalvelut> (haettu 10.10.2022).

Pihlajamäki, Mia & Tynkkynen, Nina (2011a) Executive Summary. Teoksessa Mia Pihlajamäki & Nina Tynkkynen (toim.) *Governing the blue-green Baltic Sea Societal challenges of marine eutrophication prevention*. Fiaa Report 31. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. 6-10

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* 40:2, 191–199.

Puchala, Donald J. & Hopkins, Raymond F. (1983) International regimes: Lessons from inductive analysis. Teoksessa Stephen D. Krasner (toim.) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University. 61–91.

Pyć, Dorota (2019). The Role of the Law of the Sea in Marine Spatial Planning. Teoksessa Jacek Zaucha & Kira Gee (toim.) *Maritime Spatial Planning past, present, future*. Cham: Palgrave Macmillan. 375–396.

Ramieri, Emiliano; Bocci, Martina & Markovic, Marina (2019). Linking Integrated Coastal Zone Management to Maritime Spatial Planning: The Mediterranean Experience. Teoksessa Jacek Zaucha & Kira Gee (toim.) *Maritime Spatial Planning past, present, future*. Cham: Palgrave Macmillan. 271–294

Redpath, Steve M.; Young, Juliette; Evelyn, Anna; Adams, William M.; Sutherland, William J.; Whitehouse, Andrew; Amar, Arjun; Lambert, Robert A.; Linnell, John D.C.; Watt, Allan & Gutiérrez, R.J. (2013). Understanding and managing conservation conflicts. *Trends in ecology & evolution (Amsterdam)* 28:2, 100-109.

Salomon, Markus (2009) Recent European initiatives in marine protection policy: Towards lasting protection for Europe's seas? *Environmental science & policy* 12:3, 359–366.

Satakuntaliitto. *Merialuesuunnittelu*. <https://satakunta.fi/alueiden-kaytto/merialuesuunnittelu/> (haettu 20.12.2021).

Schultz-Zehden, Angela; Weig, Barbara & Lukic Ivana (2019). Maritime Spatial Planning and the EU's Blue Growth Policy: Past, Present and Future Perspectives. Teoksessa Jacek Zaucha & Kira Gee (toim.) *Maritime Spatial Planning past, present, future*. Cham: Palgrave Macmillan. 121–150

Sitra. *Ravinnekierto*. <https://www.sitra.fi/tulevaisuussanasto/ravinnekierto/> (haettu 11.12.2022).

Tafon, Ralph V. (2018) Taking Power to Sea: Towards a Post-structuralist Discourse Theoretical Critique of Marine Spatial Planning. *Environment and planning. C: Politics and space* 36:2, 258–273.

Tennberg, Monica (1998) *The Arctic Council: A Study in Governmentality*. Rovaniemi: University of Lapland.

Tennberg, Monica (2000) *Arctic Environmental Cooperation: A Study in Governmentality*. Aldershot: Ashgate.

Tennberg, Monica (2005) Kansainvälisen ympäristöyhteistyön vaikuttavuus Luoteis-Venäjällä. *Alue ja Ympäristö* 34: 2, 26–35.

Traficom. *Euroopan laajuinen liikenneverkko TEN-T*. <https://www.traficom.fi/fi/liikenne/liikennejarjestelma/euroopan-laajuinen-liikenneverkko-ten-t> (haettu 11.12.2022).

- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Turun Sanomat (7.12.2020) *Ympäristöjärjestöt: Itämeren suojeleminen on epäonnistunut* <https://www.ts.fi/uutiset/5157640> (haettu 10.12.2021).
- Tynkkynen, Nina (2011). The Future of HELCOM: adaptation or abolition? Teoksessa Mia Pihlajamäki & Nina Tynkkynen (toim.) *Governing the blue-green Baltic Sea Societal challenges of marine eutrophication prevention*. Fiia Report 31. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. 21-32
- Nina Tynkkynen (2015). Baltic Sea Environment, Knowledge and the Politics of Scale. *Journal of Environmental Policy & Planning* 17:2, 201-216.
- Tynkkynen, Nina (2017) The Baltic Sea Environment and the European Union: Analysis of Governance Barriers. *Marine policy* 81, 124–131.
- Tynkkynen, Nina; Schönach, Paula; Pihlajamäki, Mia & Nechiporuk, Dmitry (2014) The Governance of the Mitigation of the Baltic Sea Eutrophication: Exploring the Challenges of the Formal Governing System. *Ambio* 43:1, 105–114.
- United Nations (1992). *Convention on Biological diversity*. <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf> (haettu 26.2.2022).
- Valman, Matilda (2014) *Three Faces of HELCOM – Institution, Organization, Policy producer*. Tukholma: US-AB.
- VanDeveer, Stacy D. (2011) Networked Baltic Environmental Cooperation. *Journal of Baltic Studies* 42:1, 37–55.
- Vanttinen, Pekka (27.5.2022). Ukrainian war means serious environmental setback for Baltic Sea. *Euractive*. (haettu 9.1.2023).
- Victor, David G. (2006). Toward Effective International Cooperation on Climate Change: Numbers, Interests and Institutions. *Global Environmental Politics* 6:3, 90-103.
- Westholm, Aron (2018) Appropriate Scale and Level in Marine Spatial Planning – Management Perspectives in the Baltic Sea. *Marine policy* 98, 264–270.
- WWF (4.3.2020) *Ympäristöjärjestöt vaativat HELCOMin Itämeren toimintasuunnitelmaan tiukennuksia – vuonna 2007 sovitusta toimista vain neljäsosa tehty*. <https://wwf.fi/tiedotteet/2020/03/ymparistojarjestot-vaativat-helcomin-itameren-toimintasuunnitelmaan-tiukennuksia-vuonna-2007-sovitusta-toimista-vain-neljasosa-tehty/> (haettu 1.12.2021).
- Ympäristöministeriö (2021). *Itämeren rantavaltiot ja EU sopivat uusista toimista Itämeren suojelemiseksi*. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410903/itameren-rantavaltiot-ja-eu-sopivat-uusista-toimista-itameren-suojelemiseksi> (haettu 15.3.2022).
- Ympäristöministeriö. *Hiilineutraali Suomi 2035*. <https://ym.fi/hiilineutraalisuomi2035> (haettu 10.10.2022).
- Ympäristöministeriö (18.11.2021). *Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet tunnustettu*. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410903/valtakunnallisesti-arvokkaat-maisema-alueet-tunnustettu> (haettu 10.10.2022).

Young, Oran R. (1983) Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. Teoksessa Stephen D. Krasner (toim.) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University. 93-113.

Young, Oran R. (1997) *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge (Mass.): MIT Press

Young, Oran R. (1997a) Rights, Rules, and Resources in World Affairs. Teoksessa Oran R. Young (toim.) *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge (Mass.): MIT Press. 1-23.

Young, Oran R. (1997b) Global Governance: Toward a Theory of Decentralized World Order. Teoksessa Oran R. Young (toim.) *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge (Mass.): MIT Press. 273–299.

Österblom, Henrik; Gårdmark, Anna; Bergström, Lena; Müller-Karulis, Bärbel; Folke, Carl; Lindegren, Martin; Casini, Michéle; Olsson, Per; Diekmann, Rabea; Blenckner, Thorsten; Humborg, Christoph & Möllmann, Christian (2010). Making the ecosystem approach operational—Can regime shifts in ecological- and governance systems facilitate the transition? *Marine Policy* 34:6, 1290–1299.

LIITE 1

Suomen aineiston koodaus

Suomenlahti, SL

Suomenlahti, tilannekuva >

[SL1](#)

Suomenlahti, kehityskuva >

[SL2](#)

Suomenlahti, suunnittelurat-

kaisut > [SL3](#)

Suomenlahti, suunnitelma-

kartta > [SL4](#)

Suomenlahti, vaikutusten ar-

viointi > [SL5](#)

Saaristomeri ja Selkämeren

eteläosa, SMSE

Saaristomeri ja Selkämeri,

tilannekuva > [SMSE1](#)

Saaristomeri ja Selkämeri,

kehityskuva > [SMSE2](#)

Saaristomeri ja Selkämeri,

suunnitteluratkaisut >

[SMSE3](#)

Saaristomeri ja Selkämeri,

suunnitelmapartta > [SMSE4](#)

Saaristomeri ja Selkämeri,

vaikutusten arviointi >

[SMSE5](#)

Pohjoinen Selkämeri, Me-

renkurkku ja Perämeri,

PSMP

Pohjoinen Selkämeri, Me-

renkurkku ja Perämeri, tilan-

nekuva > [PSMP1](#)

Pohjoinen Selkämeri, Me-

renkurkku ja Perämeri, kehi-

tyskuva > [PSMP2](#)

Pohjoinen Selkämeri, Me-

renkurkku ja Perämeri,

suunnitteluratkaisu >

[PSMP3](#)

Pohjoinen Selkämeri, Me-

renkurkku ja Perämeri,

suunnitelmapartta > [PSMP4](#)

Pohjoinen Selkämeri, Me-

renkurkku ja Perämeri, vai-

kutusten arviointi > [PSMP5](#)

Visiot, visio > [VV](#)

Visiot, alueelliset kehitysku-

vat > [VAK](#)

Tiekartat

Matkailu ja virkistys > [TMV](#)

Energia > [TE](#)

Merilogistiikka > [TML](#)

Kalastus ja vesiviljely >

[TKV](#)

Sininen bioteknologia >

[TSB](#)

Meriteollisuus > [TMT](#)

Kaivannaiset > [TK](#)

Luonnonsuojelu ja -hoito >

[TL](#)

Kulttuuriperintö > [TKP](#)

LIITE 2

Direktiivin 2008/56/EY ns. meristrategiadirektiivin Liite 1 hyvää tilaa määrittäessä huomiotavista laadullisista kuvaajista.

- 1. Pidetään yllä biologista monimuotoisuutta. Luontotyyppien laatu ja esiintyminen ja lajien levinneisyys ja runsaus vastaavat vallitsevia fysiografisia, maantieteellisiä ja ilmastollisia oloja.*
- 2. Ihmisen toiminnan välityksellä leviävien tulokaslajien määrät ovat tasoilla, jotka eivät haitallisesti muuta ekosysteemejä.*
- 3. Kaikkien kaupallisesti hyödynnettävien kalojen sekä äyriäisten ja nilviäisten populaatiot ovat turvallisten biologistenrajojen sisällä siten, että populaation ikä- ja kokojakauma kuvastaa kannan olevan hyvässä kunnossa.*
- 4. Meren ravintoverkkojen kaikki tekijät, siltä osin kuin ne tunnetaan, esiintyvät tavanomaisessa runsaudessaan ja monimuotoisuudessaan ja tasolla, joka varmistaa lajien pitkän aikavälin runsauden ja niiden lisääntymiskapasiteetin täydellisen säilymisen.*
- 5. Ihmisen aiheuttama rehevöityminen, erityisesti sen haitalliset vaikutukset, kuten biologisen monimuotoisuuden häviäminen, ekosysteemien tilan huononeminen, haitalliset leväkukinnot ja merenpohjan hapenpuute, on minimoitu.*
- 6. Merenpohjan koskemattomuus on sellaisella tasolla, että ekosysteemien rakenne ja toiminnot on turvattu ja että etenkin pohjaekosysteemeihin ei kohdistu haitallisia vaikutuksia.*
- 7. Hydrografisten olosuhteiden pysyvät muutokset eivät vaikuta haitallisesti meren ekosysteemeihin.*
- 8. Epäpuhtauksien pitoisuudet ovat tasoilla, jotka eivät johda pilaantumisvaikutuksiin.*
- 9. Kalojen ja ihmisravintona käytettävien muiden meren antimien epäpuhtaustasot eivät ylitä yhteisön lainsäädännössä tai muissa asiaa koskevissa normeissa asetettuja tasoja.*
- 10. Roskaantuminen ei ominaisuuksiltaan eikä määrältään aiheuta haittaa rannikko- ja meriympäristölle.*
- 11. Energian mereen johtaminen, myöskään vedenalainen melu, ei ole tasoltaan sellaista, että se vaikuttaisi haitallisesti meriympäristöön.*

(Lähde: Direktiivi 2008/56/EY, liite 1).