

#### **4. YMPÄRISTÖÖN LIITTYVÄN PÄÄTÖKSENTEON SIRPALOITUMINEN**

Yhteiskunnassa tällä hetkellä vallitsevan ympäristöajattelun ja ympäristöhallinnon toiminnan selittäminen rationaaliselta pohjalta on melko toivotonta puuhaa. Kuva kirkastuu melkoisesti, kun tarkasteluun otetaan ympäristöhallinnossa ja yhteiskunnassa vaikuttavia sosiologisia prosesseja.

Yksi tällainen prosessi on päätöksenteon sirpaloituminen. Ympäristökysymyksiä tarkastellaan suppeasti ekologisesta näkökulmasta jättäen päätöksien kokonaisvaikutukset yhteiskunnassa vähälle huomiolle. Tähän liittyy asioiden paisuttelua, byrokraisointia ja oman sektorin etujen ajamista.

Sosiologiset prosessit kuuluvat erottamattomana osana inhimilliseen yhteiskuntaan. Niitä käytetään hyväksi muun muassa politiikassa ja markkinoinnissa. Ne ovat kuitenkin usein haitallisia ja jopa tuhoisia. Prosessien tunnistaminen edesauttaa haittojen pitämistä kurissa. Seuraavassa asiaa lähestytään ruoppaustoiminnan hallinnointiin liittyvällä esimerkillä.

##### **Miten ruoppaustoiminnan hallinnointi meni kohtuuttomuuksiin?**

Ruoppaustoiminta liittyy keskeisesti meriliikenneinfrastruktuurimme kehittämiseen, siis ulkomaankauppaan. Sitä on perinteisesti hallinnoitu vesilain nojalla. Hankkeet tulivat takavuosina hoidetuksi pääosin ongelmitta intressejä sovitellen.

Kun ruoppausmassan mereen sijoittamista koskeva ohje liitettiin HELCOM-sopimukseen 1996, ympäristöhallinto kiristi välittömästi otettaan. Se kopioi sisäisenä työnään sedimentin ohje- ja raja-arvot lähes suoraan Hollannista. Sovellusohjeluonnoksen laati kuitenkin yksittäinen Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) tutkija omista lähtökohdistaan kansainvälisen käytännön sivuuttaen.

HELCOM-läjitysohjeella, sen sovellusohjeen luonnoksella ja ympäristökysymyksiin liittyvällä yhteiskunnallisella ilmapiirillä oli lukuisia satamien ja meriväylien kehittämiseen liittyviä seurausvaikutuksia, joista mainittakoon:

- Useat Etelä- ja Lounais-Suomen meriliikenneinfrastruktuurin kehitysprojektit juutuivat vuosiksi lupaprosesseihin, joissa asioita selviteltiin korkeinta hallinto-oikeutta myöten;
- Turun sataman hallintojohtaja joutui syytteeseen Pernon väylän syventämisestä epäselvän vesiluvan varassa, kun 14.5 miljardin markan risteilijät piti saada uitettua tilaajan käyttöön;
- Satamilla teetettiin ruoppaustoiminnan seurantatutkimusohjelmia, joista eräiden kustannukset kohosivat samaan suuruusluokkaan kuin itse ruoppaustoiminnan kustannukset;
- Eräissä tapauksissa ruoppausmassa jouduttiin viranomaisten vaatimuksesta nostamaan ylös ja läjittämään maalle, kun projekti oli pakko viedä nopeasti läpi;
- Ruoppausoperaatioihin liitettiin rutiininomaisesti kalojen kudun suojelemiseksi sesonkirajoituksia, jotka nostivat merkittävästi satamien ja väylien kehityshankkeiden kustannuksia, viivästyttivät niitä ja saattoivat ne projektihallinnollisesti hankalään rakoon.

Kun tilanne oli muodostumassa satama- ja väylähankkeiden toteuttamisen kannalta yhä hankalammaksi, Liikenneministeriö, Merenkulkulaitos ja Suomen ulkomaankaupan pääsatamat käynnistivät hankkeiden ympäristövaikutuksia ja lupaprosesseja koskeneen projektin /9/.

HELCOM-läjätysohjeesta todettiin, että se on kopioitu Pohjanmerta koskevasta OSPARCON-sopimuksesta. Pohjanmeren piirissä on sisämaasta tuotu kymmeniä miljoonia kuutiometrejä saastunutta sedimenttiä vuodessa mereen. Meressä voimakkaat vuorovesivirrat vatkaavat massoja suspension muodossa edestakaisin. Suomessa (ja Itämeren piirissä) ruoppaus on valtaosin massan siirtämistä merellä paikasta toiseen. Virtaukset ovat heikkoja eikä mainittavaa eroosiota läjitysalueilla esiinny. HELCOM-sopimukseen on siis tuotu liite, joka soveltuu huonosti Itämeren olosuhteisiin eikä liity lainkaan sen tilaan.

HELCOM-läjätysohjeen kanssa olisi vielä pystytty elämään, jos sen tausta olisi ymmärretty. Nyt kävi päinvastoin. Hallinto kieltäytyi vastaamasta kysymykseen, mikä on ympäristönsuojelulain tarkoittama ympäristön pilaantuminen tai sen riski. Lähdettiin siitä, että ohjeen rakenteisiin kätkeytyi suuri viisaus. Jos ohjeen sanavalinta ei miellyttänyt, pantiin vielä paremmaksi.

Eriyisen paljon hankaluuksia oli syntynyt SYKE:n tulkinnasta, jonka mukaan yksittäisen osanäytteen haitta-ainepitoisuudella olisi merkitystä. Siis pienikin osa-alue ja kerros, jossa raja-arvo ylittyy, pitäisi erikseen kuoria, nostaa maalle ja käsitellä ongelmajätteenä.

Projektissa käsiteltiin perusteellisesti myös kansainvälistä ruoppauskäytäntöä. Tulkinnasta todettiin, että se on paitsi HELCOM-läjätysohjeen, kansainvälisen käytännön kuin myös järjen vastainen. Ekosysteemi näkee ruoppausmassan pitoisuuskeskiarvon.

Toinen hankala HELCOM-läjätysohjeen ja ympäristönsuojelulain tulkinta on siinä, että jos jonkin haitta-aineen keskimääräinen pitoisuus ruoppausmassassa ylittää ylemmän raja-arvon, massa pitäisi nostaa maalle käsiteltäväksi ja sijoitettavaksi.

Hienojakoisen sedimentin ruoppaus ja läjitys maksaa tyypillisesti 3 €/m<sup>3</sup>, likaantuneen sedimentin vesiläjätykseen ja peitto puhtaalla materiaalilla voi maksaa 5 €/m<sup>3</sup>, saastuneen sedimentin kuoriminen, läjittäminen satamakentän pohjaksi ja stabilointi maksaa 20 €/m<sup>3</sup>, sen kuoriminen, kuljetus ja eristäminen erikoiskaatopaikalle voi maksaa 100 €/m<sup>3</sup> ja sen kuoriminen, kuljetus, prosessointi ja jälkijäätös 200 €/m<sup>3</sup>.

Jos johonkin ruoppausoperaatioon liittyy normaalisti toteutettuna esimerkiksi ruoppausmassan sisältämän haitta-aineen takia ympäristönsuojelulain tarkoittamaa ympäristön pilaantumista, sen hallitsemisessa on sovellettava ympäristön kannalta parhaan käytännön periaatetta (tarkoituksenmukaisia ja kustannustehokkaita eri toimien yhdistelmiä). Tekniikan määrittelyssä otetaan huomioon mm. kustannukset ja suhteellisuusperiaate (toimenpiteiden on oltava suhteessa valittuun suojan tasoon).

Tämä asia sanotaan selvästi myös HELCOM-läjätysohjeessa. Vesiläjätykseen puhtaalla massalla peittäen tai rajaten sovelletaan yleisesti muualla. Toisin sanoen tämäkin SYKE:n tulkinta on lain vastainen.

Mitä tapahtui, kun tieto ruoppaustoiminnan ympäristövaikutuksista ja kansainvälisestä käytännöstä esiteltiin Lounais-Suomen ympäristö- ja kalatalousviranomaisille ja vaadittiin

vesilain ja HELCOM-läjitysohjeen nojalla perusteettomien seurantatutkimusten ja rajoitusten lopettamista?

- Ensimmäinen reaktio oli tyrmistyminen ja asian torjuminen.
- Toinen reaktio oli puolustautuminen.
- Kolmas reaktio oli peitelty uhkaus.
- Neljäs reaktio oli vaatimus lisätutkimuksista jo tehtyjen massiivisten tutkimusten päälle.
- Viides reaktio oli vetäytyminen hyvin yleisluonteisten hallinnon sisäisten ohjeitten taakse.

Kun ruoppausasioita käsiteltiin merenkulun ympäristökysymyksiä käsittelevässä seminaarissa, Porin sataman rakennuspäällikkö kysyi HELCOM-läjitysohjeen soveltamisesta vastaavalta SYKE:n tutkijalta seuraavaa: ”Kokemäenjoki purkaa mereen kiintoainesta, joka on raskasmetallien likaamaa. Osa tästä sedimentoituu meidän satama-alueellemme. Mikä ongelma siinä on, jos me otamme sen satama-alueelta ja läjitämme sen sedimentoitumis-alueelle satama-alueen viereen?”

Tutkija vastasi: ”Ei siinä mitään varsinaista ongelmaa ole, mutta kun se kerran on saastunutta, teidän eettinen velvollisuutenne on ottaa se ylös.” Saliin syntyi syvä hiljaisuus. Lopulta Lounais-Suomen ympäristökeskuksen edustaja laukaisi tilanteen toteamalla ”Kyllä se ongelma on Harjavalan terästehtaan (päästölähteen) päässä”.

SYKE:n ehdotus HELCOM-läjitysohjeen soveltamisesta hylättiin aikanaan sen perusteisiin liittyneen kritiikin vuoksi. Käytännössä tiedon lisääntyminen ei kuitenkaan helpottanut ruoppausprojektien läpivientä. Ympäristökeskuksissa ohjeluonnosta käytettiin epävirallisesti edelleen ohjenuorana. Vaikka samennemavaikutuksia, kalatalousvaikutuksia ja muita ympäristöriskejä on tutkittu ja selvitetty vuosikymmenet seurantatutkimuksin ja eritasoisin laskelmin, alueelliset ympäristökeskukset ja kalatalousviranomaiset vaativat vanhojen tutkimusten päälle yhä uusia selvityksiä. Hankkeisiin vaaditaan rutiininomaisesti sesonki-rajoituksia, vaikka samennemavaikutusten ulottumat on moneen kertaan selvitetty.

Kun ympäristöviranomaisten valmius käsitellä ympäristökysymyksiä on näin rajallinen, ei liene yllättävää, että yksityiset ihmiset, yhdistykset ja ympäristölautakunnat laativat entistä enemmän hankkeisiin liittyviä muistutuksia ja valituksia. Näissä esitetään usein vielä SYKE:n käsityksiä yllättävämpiä näkemyksiä ruoppauksen ympäristövaikutuksista ja HELCOM-läjitysohjeesta.

Kun tributyyliä nousi otsikoihin Vuosaaren satamahankkeen yhteydessä, läjitysohjehanke sai uutta tuulta purjeisiin. Ympäristöministeri Jan-Erik Enestam esitti toivomuksen, että ohje valmistuisi ennen kuin Vuosaaren ruoppaushankkeeseen liittyvät ympäristölupapäätökset annettaisiin. Sedimenttien ruoppaus- ja läjitysohjeesta valmistuikin pikavauhdilla uusi luonnos. Uutena asiana ohjeluonnoksessa oli käsitelty asiaan liittyvää lainsäädäntöä seuraavasti:

1. Vesilaki
2. Ympäristönsuojelulaki
3. Merensuojelulaki
4. Jätelaki
5. Valtioneuvoston päätös kaatopaikoista
6. Ympäristövahinkolaki

7. Luonnonsuojelulaki ja muinaismuistolaki
8. Maankäyttö- ja rakennuslaki
9. YVA-menettely ruoppaus- ja läjitysasioissa
10. Kansainväliset sopimukset
11. Eurooppa yhteisön lainsäädäntö

Ohjeluonnos sisälsi myös kuvauksia ruoppaus- ja läjitystoiminnan mahdollisista ympäristövaikutuksista seuraavien otsikoiden alla:

1. Haitallisten aineiden vaikutukset
2. Veden laatumuunnokset
3. Vesikasvillisuus
4. Pohjaeliöstö
5. Kalat
6. Virtaukset
7. Ammatti- ja virkistyskalastus
8. Muu virkistyskäyttö
9. Vaikutukset merenalaisiin rakenteisiin ja maankäyttöön
10. Kuljetuksen ja välivarastoinnin vaikutukset
11. Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen

Ruoppaushanketta koskevaan lupahakemukseen edellytettiin liitettävän seuraavat selvitykset:

1. Ruoppaus- ja läjitystarpeen määrittäminen
2. Lupahakemuksessa esitettyjen toimenpiteiden arviointi
3. Sedimenttien laadun arviointi: fysikaaliset ominaisuudet, kemialliset ominaisuudet, biologiset ominaisuudet ja vaikutukset
4. Sedimenttinäytteiden ottaminen
5. Läjitysalueita koskevat tiedot
6. Läjitysvaihtoehtojen arviointi
7. Vaikutusarvio

Sedimenteille esitettiin ohjeluonnoksessa laatukriteerit. Esimerkiksi tributyylitinalle annettiin alemmaksi raja-arvoksi 3 mikrogrammaa/kg kuiva-ainetta ja ylemmälle raja-arvolle 200 mikrogrammaa/kg kuiva-ainetta.

Kun ohjeluonnos tuli pikalausuntokierrokselle, ympäristöministeriön tietoon saatettiin uudelleen edellä esitetyt suuruusluokat ja kansainvälinen käytäntö. Sen lisäksi lausunnoissa todettiin, ettei missään ole tributyylitinalle näin tiukkoja raja-arvoja. Ohje-ehdotuksessa ollaan tarttumassa mitättömään ympäristökysymykseen raskain hallinnollisin toimin. Se on ristiriidassa Suomen lain ja hallituksen työllistämistavoitteiden kanssa.

Toukokuussa 2004 Ympäristöministeriö julkaisi sedimenttien ruoppaus- ja läjitysohjeen vain hiukan täsmennettynä versiona. Raja-arvot otettiin käyttöön koeluontoisesti. Niistä on ympäristöministeriön mukaan tarkoitus antaa myöhemmin asetus.

Merenkulkuinfrastruktuurin kehittämiseen liittyvän hallinnointiaselman kehittyminen on erittäin kiehtova analyysikohta ja sisältää kirjoittajan näkökulmasta muun muassa seuraavia elementtejä:

- Eräät ympäristötieteilijät ja virkamiehet olivat itse aikanaan luomassa mielikuvaa ruopattavan sedimentin haitta-aineista ympäristöuhkana. Taustalla oli tuolloin innostusta uusista asioista ja haasteista, tutkimusprojektien markkinointia ja asiantuntemattomuutta.
- Uusi Itämeren uhka herätti heti suurta mielenkiintoa lehdistössä ja poliitikoissa.
- Vihreän liikkeen päästyä valtaan ympäristöministeriössä hallinto alistettiin edistämään sen poliittisia tavoitteita. Vastuullisiin tehtäviin nostettiin yhteistoimintaverkostosta aiemmin hiukan syrjässä olleita virkamiehiä, joiden toimintaa ohjasivat totalitaariset asenteet. Kehitys ei ollut hallinnossa välttämättä epämieluisaa, koska vihreän liikkeen ja ympäristöhallinnon omat intressit olivat pitkälti yhteneväiset. Ympäristöasioiden merkitys yhteiskunnassa kasvoi ja viranomaiset pääsivät toimimaan voimansa tunnossa.
- Satamien toiminnan osalta ympäristöhallinnossa nousi vallalle käsitys, jonka mukaan satamat pääsivät aivan liian vähällä. Omat asenteet ja aggressiot haluttiin työstää kuriksi ja kontrolliksi. HELCOM-läjäytysohjeen tavoitetta kansallisten kriteerien kehittämisestä lähdettiin viemään eteenpäin riskianalyysin sijasta sedimentin sisältämien haitta-aineiden ohje- ja raja-arvojen pohjalta. Tämän päätöksen jälkeen ei tarvinnut enää ajatella asioiden suuruusluokkia.
- Kun viranomaiset liittivät omista lähtökohdistaan vielä näytteenottoon ja tulosten tulkintaan HELCOM-sopimuksen ja kansainvälisen käytännön vastaisia tulkintoja, syntyi uutta tiedotusvälineitä kiinnostavaa materiaalia. Yksittäisten osanäytteiden pitoisuusarvoja vertailtiin suuren julkisuuden saattamana raja-arvoihin. Mielikuva ruoppaustoiminnasta ympäristöuhkana ja epämääräisenä toimintana voimistui.
- Kun meriliikenneinfrastruktuurin kehittäjät oli saatu syyllistettyä yleisön silmissä, hallinto saattoi kirkastaa profiiliaan yleisen edun puolustajana sanelemalla hankkeille raskaita ehtoja tai riitauttamalla hankkeiden lupaprosessit. Ruoppaustoiminnan harjoittajilla oli helppo teettää lisääntyvässä määrin myös perustutkimuksen luonteisia ympäristö- ja kalataloustutkimuksia vesilain mukaisina seurantatutkimuksina. Perusteluksi riitti se, että satamilla on alueellisen ympäristökeskuksen käsityksen mukaan varaa maksaa.
- Tilanne muuttui ympäristö- ja kalatalousviranomaisten kannalta kiusalliseksi, kun muiden tekemät tutkimukset ja selvitykset osoittivat, ettei ruoppaustoimintaan liittynytkään mitään varsinaista ongelmaa. Oli asetettu perusteettomilla valitusprosesseilla vastustamaan merenkulkuinfrastruktuurin kehittämistä ja teetetty massiiviset nollatutkimukset.
- Suuri yleisö oli jo omaksunut toisenlaisen mielikuvan. Ympäristöviranomaisiin kohdistuu nyt erityisesti epäluuloisten kalastajien, muutoksia vastustavien mökkiläisten ja aggressioitaan purkavien kaupunkilaisten taholta kovia odotuksia. Nämä tahot varmasti tuntisivatkin itsensä petetyiksi, jos ympäristöhallinto kaiken tapahtuneen jälkeen vetäytyisi muistuttajien ja vaatijoiden rintamasta ja korjaisi vielä julkisesti kantojaan.
- Vuosaaren tributyylinakysymyksen kärjistyminen antoi ruoppaus- ja läjitystoiminnan säätelyn kiristyshankkeelle uutta elinvoimaa. Kun osa satamista oli jo perusinvestointinsa tehnyt, niille sopi hyvin kilpailevien satamien hankkeiden estyminen tai kallistuminen. Helsingin satama oli altis painostukselle, koska se oli Vuosaaren lupaprosesseineen ympäristöhallinnon armoilla. Satamien rintama oli tässä asiassa nyt hajalla.
- Ohjeen avulla ympäristöhallinto saattoi luontevasti haudata omat virheensä ja näyttää, missä kaappi seisoo. Kun ohje on toistaiseksi koeluontoinen, sen perusteisiin kohdistettu kritiikki ei joutunut laajempaan poliittiseen tarkasteluun.

Ympäristöministeri saattoi kirkastaa profiiliaan Itämeren puolustajana. Suomi saattoi tässäkin asiassa toimia hurskastelevan ympäristöpolitiikan edelläkävijänä.

- Ratkaisua helpotti se, että ympäristöministerin poliittisessa harkinnassa painavat tiedotusvälineet olivat uutisoinnillaan valinneet linjansa, jota ne eivät voi uskottavuuttaan menettämättä hetkessä muuttaa. Laki ja merenkulkuinfrastruktuurin kehittäjien argumentit voitiin kylmästi sivuuttaa.

Me suomalaiset pidämme Yhdysvaltojen ulkopoliittikkaa typeränä ja paheksomme syvästi heidän sotapoliisiensa harjoittamaa nöyryytys- ja väkivaltatoimintaa irakilaisissa vankiloissa. Me halveksimme Silvio Berlusconiä, jonka arvelemme manipuloivan italialaisille tarjottavaa informaatiota tiedotusimperiuminsa avulla. Me moitimme Venäjää investointisuojaan puutteesta. Vertaukset voivat asiaan vihkiytymättömien kannalta tuntua kaukaa haetuilta, mutta tässä on kysymys vain aste-eroista.

Omahyväisyydessämme emme kykene käsittelemään sitä, mitä suomalainen yhteiskunta ympäristöhallintonsa johdolla ja tiedotusvälineittensä myötävaikutuksella ruoppaustoiminnan hallinnoimisessa tekee. Se vääristelee käytössään olevaa tietoa. Se nöyryyttää niitä organisaatioita, jotka luovat tähän maahan hyvinvointia ja pakottaa ne kohtuuttomiin taloudellisiin uhrauksiin. Se tuhoaa infrastruktuurihankkeisiin liittyviä mahdollisuuksia fossiilisten polttoaineiden käytön vähentämiseksi. Kaikki tämä tapahtuu mitättömin ympäristön tilaan liittyvin perustein.

### **Ympäristöongelmia joka puolella**

Ruoppaus- ja läjitystoiminnan raskas ja järjenvastainen hallinnointi ei ole poikkeustapaus ympäristöhallinnon kentässä. Seuraavassa esimerkkejä:

- Itämeren silakan dioksiinipitoisuudet ovat eurobyrokraattien mielestä vaarallisen korkeita. Toimittaja Aarno Laitinen on selvittänyt, että saadaksean Ukrainan presidentti Jushthenkolle vaalitaistelun aikana tarjotun dioksiiniannoksen silakkaa pitäisi syödä kerralla 210 tonnia.
- Ympäristöviranomaiset ovat puuttuneet kansanedustaja Heikki A. Ollilan sikalan purkujäteongelmaan. Mies ei ollut ymmärtänyt hoitaa tarpeeksi rivakasti purkujätteitä tilaltaan jätehuoltojärjestelmän piiriin. Hänen epäiltiin jopa haudanneen betonijätettä maahan omille maille, mikä on formalistisen laintulkinnan mukaan ympäristörikos.
- Puutarhakiviä myyvä yritys taistelee olemassaolostaan siihen kohdistuneiden juridisten ja taloudellisten uhkien takia Matalajärven Natura-alueen läheisyydessä, perattuaan järveen johtavan 200 metriä pitkän ojan. Matalajärven kasvillisuuden erikoisuuksiin kuuluu harvinainen hentonäkinruoho.
- Meriupokaskuoriainen ja pohjanlepakko on tulkittu sellaisiksi uhanalaisiksi lajeiksi, joiden esiintymistä on lähdetty käyttämään maankäytön esteenä. Näiden luontokappaleiden elinolosuhteiden parantamiseen ei ympäristöhallinto ole kuitenkaan nähnyt investointitarvetta.
- Merituulivoimaloiden ongelmaksi on keksitty melu. Nykyaikaisten tuulivoimaloiden aiheuttama melu on tuulennopeudesta riippuen voimalan juurella luokkaa 60 dB vastaten normaalia puheäänä voimakkuutta. Ulkomelun ohjearvo on yöllä 45 dB, suojelualueilla, esimerkiksi suojelluilla kareilla 40 dB (Valtioneuvoston päätös 993/92). Merellä taustamelu on 45 dB jo tuulen nopeuden ollessa 10 m/s. Voimaloiden aiheuttama melu hukkuu merellä aaltojen pauhuun ja tuulen suhinaan alle 200 metrin etäisyydellä kohteesta.

- Teollisuuslaitoksille ollaan asettamassa uusia rajoituksia eräiden raskasmetallien (ns. kansallisten prioriteettiaineiden) päästöille samaan aikaan, kun vieressä virtaavat joet purkavat luontaisista lähteistä näitä samoja metalleja mereen monikymmenkertaisia määriä. Kriittiseksi pitoisuuksiksi esitetään arvoja, jotka ovat murto-osia juomaveden ohjearvoista.
- Puhdistamoliete, joka direktiivin YmEU 308 mukaan raskasmetallipitoisuuksineen vielä kelpaa levitettäväksi lannoitteena pellolle, on saastuneiden maa-ainesten SAMASE-kriteerien mukaan kautta linjan niin saastunutta, että se pitäisi sijoittaa erityiskaatopaikalle.
- Eräs kunnallinen ympäristöviranomaisena on keksinyt vaatia, että ihmisten ja omaisuuden vaaraksi muodostuneiden lahjojen puiden kaatamiseksi tarvitaan maisematyölupa kaupunkialueella. Tätä pidetään hyvänä hallintona.

Näiden ja monien muiden hämmästyttävien esimerkkien taustalla on samanlaisia sosiologisia prosesseja kuin ruoppaus- ja läjitystoiminnan hallinnoinnissa. Syyllistetty ja hurskasteleva suomalainen yhteiskunta pesee käsiään sairaalloisella vimmallalla. Se oireilee silmissään illuusio, jossa ihmiset kirmaavat perinneympäristössä puhtaissa pellavavaatteissa perhosten ja lampaiden seassa ilman tietoaakaan jokapäiväisen elämän realiteeteista.

### **Kestävän kehityksen toimikunnat**

Kestävä kehitys on Suomessa käytössä olevan määritelmän mukaan maailmanlaajuisesti, alueellisesti ja paikallisesti tapahtuvaa jatkuvaa muutosta, jonka päämääränä on turvata nykyisille ja tuleville sukupolville hyvät elämisen mahdollisuudet. Kestävä kehitystä pidetään kokonaisuutena, jolla katsotaan olevan ekologinen, sosiaalinen ja taloudellinen ulottuvuus.

Kestävän kehityksen politiikka sai nykymuotoisena alkunsa YK:n Bruntlandin komission työstä /64/. Nykyään näitä politiikkakäsitteitä käsitellään muun muassa YK:n ja EU:n piirissä sekä kansainvälisissä ympäristökongressseissa.

Suomessa kestävä kehitys edistämiseksi on perustettu vuonna 1993 kestävä kehitys toimikunta. Siinä ministerit, valtionhallinnon korkeat virkamiehet ja järjestöjohtajat kokoontuvat pääministerin johdolla käsittelemään erilaisia työohjelman mukaisia teemoja. Toimikunta ilmoittaa edistävänsä kestävä kehitystä antamalla painoarvoa tärkeinä pitämilleen asioille, toimimalla poliittisena keskustelufoorumina sekä tekemällä aloitteita viranomaisvalmistelua varten. Työssään sillä on tukenaan laaja viranomaiskoneisto ja valtionhallinnon mahtavat taloudelliset resurssit.

Toimikunnan työn tuloksena on syntynyt muun muassa hallituksen kestävä kehitys ohjelma, Suomen biologista monimuotoisuutta koskeva kansallinen toimintaohjelma, ekologisesti kestävä rakentamisen ohjelma, ympäristöklusteriohjelma sekä kestävä kehityksen tietoyhteiskuntaohjelma. Sen työ on vaikuttanut lainsäädäntöuudistuksiin sekä ministeriöiden omiin strategioihin ja ohjelmiin. Myös kunnat ja yritykset ovat integroineet kestävä kehityksen ohjelmia toimintaansa.

Toimikunnan työn puitteissa on kehitetty myös rakennemuutoksen malleja siirryttäessä kestävä kehityksen mukaiseen yhteiskuntaan. Hallinnolle kaavillaan keskeistä roolia rakennesiirtymän esikehitysvaiheessa, irtautumisvaiheessa, kiihdytysvaiheessa ja tasapainotusvaiheessa.

Hallituksen vuonna 2003 perustaman kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunnan työ liittyy läheisesti kestävän kehityksen politiikkaan. Toimikunnan tehtävänä on pohtia keinoja ekotehokkaaseen yhteiskuntaan siirtymiseksi. Tavoitteena on lisätä materiaalien ja energian käytön tehokkuutta tuotteiden elinkaaren kaikissa vaiheissa sekä edistää ympäristökasvatusta ja ympäristöteknologiaan perustuvaa osaamista ja tuotantoa.

Suomen ympäristökeskus on valmistellut asiantuntijan roolissa taustaselvityksen kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunnalle eri ympäristöongelmien ohjauskeinoista, merkityksestä, kehityksen suunnasta sekä toimenpidetarpeista ongelman ratkaisemiseksi /1/. Selvityksen loppupäätelmänä on, että kaikkien ongelmien hallinta vaatii lisätoimenpiteitä normaaliolosuhteiden radioaktiivisuutta ja yläilmakehän otsonikatoa lukuun ottamatta.

Hyvien elämisen edellytysten turvaaminen nykyisille ja tuleville sukupolville on erinomainen päämäärä, muttei suinkaan uusi. Ratkaisun rakentaminen ekologisen, taloudellisen ja sosiaalisen tukijalan varaan alkaakin muistuttaa jo teoreettista oppirakennelmaa. Sillä sivuutetaan alkuperäisen raportin /64/ konkreettisempia ja erityisesti kehitysmaissa koettuja hankalia ongelmakokonaisuuksia kuten väestöräjähdyks, nälänhätää, aavikoituminen, saastuminen, köyhyys, lukutaidottomuus, työttömyys, sosiaaliturvan puute ja sota.

Mainittakoon, että Brundtlandin komission raportti löytyi Teknillisen Korkeakoulun kirjaston kellarista, jonne se oli haudattu vähäisen kysynnän vuoksi. Toisin sanoen edes ympäristötutkijoita ei suuremmin kiinnosta se, mistä kestävässä kehityksessä alun perin oli kysymys.

Suomen väkiluku on kääntymässä laskuun ja väestön keski-ikä on kasvussa. Eläkejärjestelmä on lähivuosikymmeninä joutumassa lujille. Puhutaan eläkepommista. Samanaikaisesti kansainvälisen kilpailun kiristymisen ja globalisaatio uhkaavat työpaikkoja. Valtiosihteeri Raimo Sailas on tuonut esiin Suomen talouden näivettymisen uhan. Nykyisten ja tulevien sukupolvien hyvän elämän taloudellisiin edellytyksiin kohdistuu siis jo lähivuosikymmeninä suuria ja konkreettisia uhkia.

Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalisessa kentässä työttömyys, syrjäytyminen, väkivalta, alkoholi, huumeet, rikollisuus ja työssä jaksamisongelmat ovat lisääntyneet. Tulevaisuuden uhkakuvina nähdään muun muassa yhteiskunnan polarisoituminen. Kansainvälistymiseen voi liittyä kulttuuri-identiteettimme kannalta merkittäviä, mutta vaikeasti hahmotettavia kehitysprosesseja. Sosiaalisesti hyvän elämän edellytysten konkreettisin uhka on sosiaaliturvajärjestelmän romahtaminen ja yhteiskunnan kehityksen riistäytyminen hallinnasta taloudellisen romahduksen seurauksena, monien Etelä-Amerikan maiden tapaan. Vaikkei näin kävisikään, hyvän elämän edellytysten turvaaminen edellyttäisi meidän kasvamistamme ihmisinä yhteiskunnan kehityksen myötä.

Mikä oikein uhkaa hyvän elämän ekologisia edellytyksiä Suomessa? Edellä esitetyn perusteella Suomen ekotase on hyvä ja kasvussa. Teollisuuden saastepäästöt ovat romahtaneet ja muodostavat tuskin uhkaa meille tai tuleville sukupolville. Esimerkiksi maatalouden ravinnepäästöt ovat toki lisätyötä vaativa ongelma, mutta tuskin ne uhkaavat suomalaisten hyvän elämän edellytyksiä.

Suomen kestävän kehityksen toimikunnan pääsihteeri Sauli Rouhinen joutui äskettäin vastaamaan kysymykseen: ”Jos jätetään fossiiliset polttoaineet tämän keskustelun ulkopuolelle, niin missä asioissa tulee meillä Suomessa nykytahdilla kestävän kehityksen raja vastaan sadan tai tuhannen vuoden tähtäimellä?”



Vastaus meni suurin piirtein siten, että näin tarkasteltuna Suomi taitaa elää alueensa kantokyvyn puitteissa. Suomen ympäristökeskuksen ympäristönormiston paisuttamista suosittelleville tutkijoille /1/ ei ole kuitenkaan tullut mieleenkään, että kestävä kehityksen taloudellinen tai sosiaalinen ulottuvuus voisi vaatia joltain osin ympäristönormiston purkamista.

Kestävällä kehityksellä voi olla maailmanlaajuisesti sosiaalinen, ekologinen ja taloudellinen ulottuvuus, mutta eri alueilla eri asiat ovat tärkeämpiä ja ajankohtaisempia kuin toiset. Ongelmilla on ydin ja kaikkia ongelmia ei voi ratkaista samanaikaisesti. Globaalisti ajatellen väestöräjähdyksen taltuttaminen voisi pitkällä tähtäyksellä helpottaa monen keskeisen ongelman ratkaisemisessa.

Onko uudessa suomalaisessa ekoajattelussa järkeä? Miksi meidän pitäisi juuri nyt tehostaa materiaalien käyttöä kertoimella 4 tai 10? Liittykö materiaalien käyttöön samalla tavalla ajankohtaisia ongelmia kuin energian käyttöön? Näitä kysymyksiä lähestytään seuraavassa rakentamista koskevan esimerkin avulla.

### **Asuminen ja kestävä kehitys**

Valtioneuvoston rakennuspoliittisessa ohjelmassa /73/ sanotaan muun muassa: ”Elinkaaritalous ja kestävä kehityksen periaatteet on otettava huomioon rakennus- ja kiinteistöalalla koko ketjussa yhdyskuntien ja rakennusten suunnittelusta rakentamiseen, käyttöön ja ylläpitoon, korjaamiseen ja aina purkamiseen saakka. Hankkeiden suunnittelussa elinkaari- ja ympäristöanalyysien teon tulee olla yhtä rutiininomaista kuin kustannuslaskenta. Rakennus- ja purkujätteiden määrää on vähennettävä, niiden syntyminen minimoitava ja hyötykäyttöä lisättävä. Rakennusten uudelleen käyttö on ensisijaista verrattuna purkamiseen.”

Tämä kaikki kuulostaa hyvältä ja järkevältä, mutta mitkä ovat asioiden suuruusluokat ja mihin suuruusluokka-analyysi johtaa?

**Esimerkki:** Nelihenkisen perheen asumisen ympäristövaikutukset.

Nelihenkinen perhe asuu paritalossa. Asumiseen liittyvä energiankulutus (lämmitys, lämmin vesi, valaistus ja muu sähkö) on 108 000 MJ vuodessa. Rakennuksen käyttöikäoletus on 100 vuotta. Materiaalien määrä ja niihin sitoutunut energia on laskettu seuraavaan.

Materiaali	Määrä	Energiasisältö	Uusiutumaton energia
Tiili	20 tn	3.2 MJ/kg	64 000 MJ
Muurauslaasti	6 tn	1.2 MJ/kg	7 000 MJ
Betoni	40 tn	0.6 MJ/kg	24 000 MJ
Mineraalivilla	4 tn	20 MJ/kg	80 000 MJ
Sahatavara	8 tn	1.2 MJ/kg	10 000 MJ
Lastulevy yms.	2 tn	10 MJ/kg	20 000 MJ
Kipsilevy	6 tn	7 MJ/kg	42 000 MJ
Bitumihuopakatto	1 tn	5 MJ/kg	5 000 MJ
Lasi	0.5 tn	8 MJ/kg	4 000 MJ
Laatoitus	2 tn	5 MJ/kg	10 000 MJ
Teräs ja metalli	2 tn	15 MJ/kg	30 000 MJ
Muut	2 tn	10 MJ/kg	20 000 MJ
Työmaan energiankulutus	160 m <sup>2</sup> x 400 MJ/m <sup>2</sup>		64 000 MJ
Remontit (1 + 2)	6.5 tn	8 MJ/kg	50 000 MJ
<b>Yhteensä</b>	<b>100 tn</b>		<b>420 000 MJ</b>

Rakennusteollisuuden ympäristöselosteiden perusteella rakennusmateriaalien valmistukseen ja kuljetukseen sekä itse rakentamiseen sitoutunut energia on noin 4 % rakennuksen käytön aikaisesta energiankulutuksesta. On vaikea nähdä, miten materiaalien valinnalla olisi voitu vaikuttaa merkittävästi rakennukseen sitoutuneen energian määrään tai energiatehokkuuteen.

Rakennuksen elinkaaren aikaisen energiankäytön ympäristövaikutus on nykyisellä energiantuotantorakenteella arviolaskelman 2 oletuksin noin -1,5 km<sup>2</sup> ekv x v ja rakennusjätteen kaatopaikkasijoituksen jalanjälkivaikutus on noin - 0.0001 km<sup>2</sup> ekv x v.

Rakennuskanta edustaa noin 40 %:a Suomen energiankulutuksesta. Jos hiilidioksidipäästöjä halutaan Suomessa ratkaisevasti pudottaa nykyisen kaltaisella tuotantorakenteella, osa rakennuskannasta joudutaan uusimaan ja osa remontoimaan. LVIS-systeemien, ikkunoiden ja ulko-ovien uusiminen, lisäeristykset sekä hatarien talojen tiivistykset olisivat remonttilistalla.

Rakennusmateriaalit ovat pääosin kiviainesta ja puuta. Rakennusta purettaessa syntyvä jäte on valtaosin kiveä ja puuta. Kiviaineksen hyödyntäminen murskeena tai puun polttaminen voi toki olla järkevää, mutta jossain on järkevän kierrätyksen raja. Mikä ongelma siihen liittyy, jos maasta otetaan rakentamista varten pieni määrä puuta ja kiveä ja laitetaan se takaisin maahan sadan vuoden käyttöiän kuluttua?

Johtopäätöksenä on rakennusten energiatehokkuuden priorisointi suhteessa materiaalien käytön tehokkuuteen. Uudisrakentamiseen ja remonteihin liittyvät hiilidioksiditonnit säästetään yli kymmenkertaisesti rakennusten käytön yhteydessä. Normaalin rakentamisen materiaalivalinnat, rakennusjätteen määrä ja sen kierrätys ovat ihmiskunnan tulevaisuutta tarkasteltaessa täysin marginaalisia kysymyksiä.

Laskelman perusteella rakennuspoliittinen ohjelma on ekoajattelussaan hakoteillä. Mitään uutta ei ole keksitty. Substanssi on perinteisissä energiatehokkuus- ja laatuasioissa. Nyt virkamiehet kuitenkin matkustelevat sankoin joukoin ympäri maailmaa ekotalo-konferensseissa hakien ohjelmalle konkretiaa ja sisältöä. Julkishallinnon tutkimusinstituutit suoltavat vuodesta toiseen raskassoutuista proosaa ja poliittisesti korrekteja kielikukkasia rakentamisesta ja kestävästä kehityksestä, kun konkreettista sanottavaa ei ole.

Ympäristöministeriön kansliapäällikkö on yhdessä Saksan ympäristöministerin kanssa kauhistellut rakennusjäteongelmaa ja asettanut rakennusalan mietittäväksi, mitä tälle kaikelle jätteelle pitäisi tehdä. Eräät ympäristöviranomaiset ovat halunneet rajoittaa ihmisten ympärivuotista asumista yksinkertaisissa oloissa kesämökeillään vedoten kestävä kehityksen periaatteisiin. Toisaalta rakennuspoliittinen ohjelma suosii rakennusten uudelleenkäyttöä.

Kestävä kehitys voi siis käyttää varsin ristiriitaisella tavalla kaikenlaiseen markkinointiin rakennusosalalla. Ympäristöhallinto käyttää ohjelmaa keksiessään perusteita omalle toiminnalleen ja korostaessaan oman asiansa merkitystä. Valtionhallinnon tutkimusinstituutit ovat löytäneet rakennuspoliittisesta ohjelmasta tuoreita markkinointiargumentteja omalle työlleen. Myös suurimmat rakennusalan yritykset käyttävät muodikasta ekomielikuvaa omien tuotteittensa markkinoinnissa.

Asiamielessä korkealla poliittisella taholla on siis tehty virhearvioita. Kun ajatus kestävä kehityksen periaatteista on omaksuttu, tyydytään puutteellisiin perusteisiin. Ei ole ymmärretty esittää niitä yksinkertaisia kysymyksiä, joihin olisi tarvittu vastaukset ennen ohjelmaehdotuksen rationaalista arviointia.

Päätäjien maailmassa ratkaisevat kuitenkin mielikuvat ja poliittiset realiteetit. Poliittisesti kestävä kehityksen ideologian ulottaminen rakennusosalalle ei ole toistaiseksi hallitusta vahingoittanut, pikemminkin päinvastoin. Ihmisten mieliin myydyille ongelmalle ollaan tekemässä jotain.

Kun rakennuspoliittinen ohjelma on kerran läpäissyt poliittisen harkinnan, ei sitä ainakaan vapaaehtoisesti myönnetä jälkikäteen virheeksi. Pienet ja keskisuuret rakennusalan toimijat joutuvat entistä ahtaammalle ympäristöbyrokratian ja mielikuvamarkkinoinnin myllerryksessä. Kallis yhteiskuntakoneisto saa nyt jauhaa tyhjää, kunnes asia hiljaa hautautuu ajankohtaisempien ja konkreettisempien kysymysten alle.

### **Ympäristöjärjestelmät ja -merkit, kestävä kehitys vai nykyajan anekapppaa?**

Euroopan unioni ja teollisuus ovat vastanneet yhteiskunnan ympäristöasioihin liittyviin paineisiin kehittämällä ympäristöjärjestelmiä. Näissä yritys tai organisaatio tekee toimintaansa koskevan ympäristökatselmuksen, päättää ympäristöpolitiikastaan, sitoutuu ympäristönsuojelun tason jatkuvaan parantamiseen, tekee ympäristöohjelman ja laatii todennettuja ympäristöselontekoja. Ympäristöselonteista sidosryhmät saavat tietoa yrityksen tai organisaation toiminnasta, toiminnan ympäristövaikutuksista ja ympäristöohjelmista. Erityisen valaisevia ovat numerotiedot päästöjen määrän kehityksestä.

Lukuisat yhteisöt ja järjestöt myöntävät ympäristömerkkejä. Ajatuksena on, että merkki voidaan myöntää tuotteelle, joka kuormittaa ympäristöä vähemmän kuin vastaavat muut tuotteet. Yhteisöt ja järjestöt voivat antaa myös erilaisia suosituksiaan ympäristömyönteisiksi

arvioimilleen tuotteille tai menetelmille. Julkisyhteisöt voivat perustella normaalin kilpailumenettelyn tuloksista poikkeavia hankintapäätöksiään ympäristösyillä.

Ympäristöjärjestelmät ovat hyödyllisiä työkaluja erityisesti suurten teollisuusyritysten ympäristövaikutusten hallinnassa, kun pyritään lain sallimaa minimitasoa parempaan tulokseen. Ongelma on siinä, ettei ympäristökysymysten suuruusluokka-asioita yleensä käsitellä raporteissa. Tärkeät ja vähemmän tärkeät asiat käsitellään rinnatusten.

On hyödyllistä, että yritykset tietävät toimintansa ja tuotteittensa koko elinkaaren ympäristövaikutukset. Vielä hyödyllisempää olisi, että ne näkisivät näiden vaikutusten suhteellisen merkityksen kokonaisuuden kannalta. Tällainen suuruusluokkatieto voisi olla hyödyllistä myös kuluttajille.

Useimpien yritysten ja tuotannollisten organisaatioiden toimintaan liittyvät ympäristövaikutukset ovat marginaalisia. Näissä tapauksissa ympäristöjärjestelmän pyörittäminen on haaskausta. Sen pitäisi olla korkeintaan osana laatujärjestelmää. Joidenkin yritysten ja organisaatioiden yksittäisillä toimilla tai tuotepiirteillä voi olla huomattaviakin ympäristövaikutuksia. Toiminnan energiatehokkuus, energiatuotannon hiukkaspäästöt, autojen hiilidioksidipäästöt, maatalouden ravinnepäästöt, kalastuksen suhde kalakantojen uusiutumiskykyyn, öljy- ja kemikaalikuljetusten riskit ja vaikkapa antibioottien käyttö ovat esimerkkejä asioista, jotka ansaitsevat huomiota ja joiden hallintaan liittyvistä toimista voi olla huomattavaa hyötyä.

Ympäristömerkkien ongelmana on se, että niiden kriteerit ovat epämääräisiä /5, 44, 45/. Suuruusluokkakysymykset on sivuutettu kokonaan. Merkkien jakoprosessi on musta laatikko, jonka sisältö ei kestä kriittistä tarkastelua. Onko vihreä vessapaperi sen ympäristöystävällisempää kuin tavallinen, kun sitä täytyy käytettäessä panna kaksin kerroin?

Parhaimmillaan ympäristöjärjestelmät ovat siis yritysten ja organisaatioiden välineitä ympäristövaikutusten hallinnassa. Ympäristömerkit ja tuoteinformaatio voivat ohjata kulutuskäyttäytymistä ja tätä kautta yrityksiä ja organisaatioita yhteiskuntavastuulliseen toimintaan ympäristöasioissa.

Mitalilla on myös toinen puoli. Merkit ja järjestelmät voivat ohjata syyllistettyä kuluttajaa ostamaan hyvää omaatuntoa. Kun kuluttajan valintoihin liittyvät ympäristövaikutukset ovat marginaalisia tai merkkien jakoperusteet epämääräisiä, ympäristöjärjestelmistä ja merkeistä tulee massamanipulaation välineitä. Kun suuruusluokkakysymykset sivuutetaan, ympäristösyistä tulee julkisissa hankinnoissa protektionismin työkaluja ja yhteiskunnallisen mädännäisyyden siemeniä.

Mihin tuoteryhmiin liittyy yleensä merkittäviä ympäristövaikutuksia, ja missä tuoteryhmissä eroilla on merkitystä? Miksi tämä tärkein kysymys on jäänyt kokonaan asettamatta ympäristöjärjestelmiä ja merkkejä sekä julkisia hankintoja koskevassa yhteiskunnallishallinnollisessa prosessissa? Olisikohan tässäkin takana abstraktilla tasolla operoivan yleiseurooppalaisen hallintokoneiston kiusaus luoda täydellistä ripittäytymisjärjestelmää, tutkimuslaitosten ja standardisointiorganisaatioiden pyrkimys laajentaa liiketoimintaansa sekä mahtavimpien liikeyritysten kyky kääntää tämä omaksi edukseen pienempien kustannuksella?

## **Sektorihallinnon ongelmia ympäristöhallinnossa – näkykö metsää puilta?**

Kansantaloustieteilijä John Kenneth Galbraith /17/ on julkishallintoa analysoidessaan todennut, että periaatteessa julkishallinnon organisaatioiden pitäisi käyttää valtaansa yhteiskunnan hyväksi. Yksittäisen organisaation toimintaa häiritsee kuitenkin tässä suhteessa oman asian korostaminen. Oman asian korostamisen seurauksia voi hahmottaa oheisin kaaviokuvin.

Kuva 4.1 esittää ympäristöongelman, esimerkiksi päästön, hallintaa. Ongelman hallinnan hinta kohoaa yleensä eksponentiaalisesti edistyksen myötä. Suomessa ollaan ympäristöasioiden hallinnassa yleensä hyvällä tasolla. Tämä tarkoittaa sitä, että meillä lähtötaso on korkea ja edistyksestä maksetaan yleensä kallis rajakustannus.

Ympäristöongelman hallinnalla on myös seurannaisvaikutuksia. Ongelman hallinta voi johtaa esimerkiksi kasvavaan energiankulutukseen. Olisi mielenkiintoista selvittää esimerkiksi se, mitä jätteiden kierrätyksellä tai saastuneiksi tulkittujen maiden kunnostuksella eri tapauksissa saavutetaan ympäristön kannalta, ja mikä on toiminnan energiatase. Jo pelkästään ympäristön kannalta mielekkään kierrätyksen tai puhdistuksen raja on olemassa.

Yhteiskunnan kannalta hinnan käsite on laaja-alaisempi. Kovien hallintatoimenpiteiden hintaa voidaan maksaa esimerkiksi heikentyneenä kilpailukyknä ja lisääntyvänä työttömyytenä.

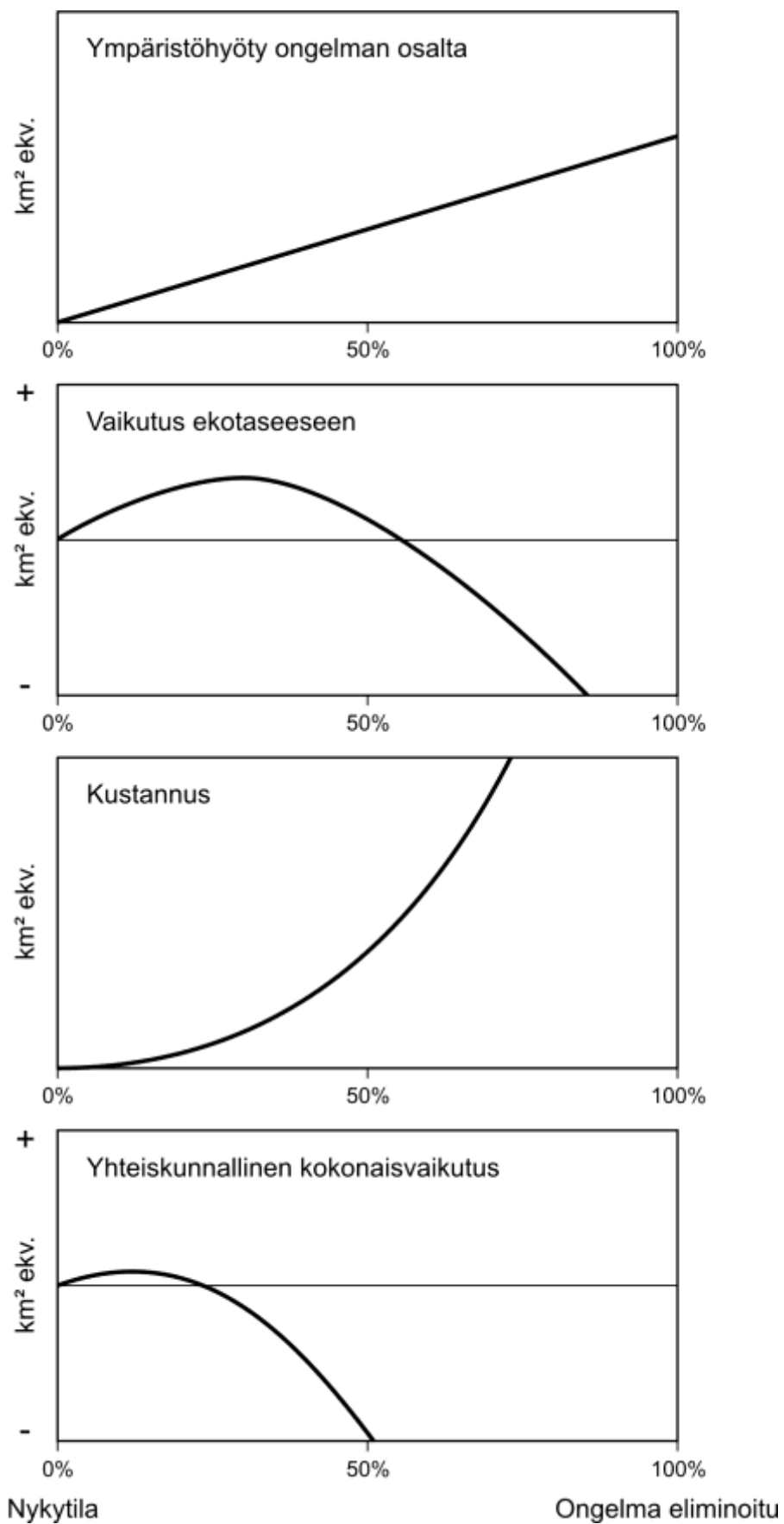
Periaatteessa ympäristöhallinnon tulisi ottaa kustannukset huomioon esimerkiksi määritellään parasta käyttökelpoista tekniikkaa. Hallinnon ongelmana on se, että se näkee huonosti kustannukset, koska ne eivät ole pois omasta pussista. Ympäristöhallinto ei näe edes toimiansa ympäristötasetta, koska mittarit puuttuvat ja hallinto jakautuu keskenään kilpaileviin sektoreihin.

Kaikkein vaikeinta ympäristöhallinnon on nähdä yhteiskunnan kokonaisuutta. Sektorihallinnossa ajatellaan yleisesti, ettei kokonaisedun ajattelu kuulu edes toimenkuvaan. Systeemin ajatellaan pelaavan siten, että muut pitävät omilla resursseillaan puoliaan. Oma asia on lähellä ja tavallisten ihmisten työhön ja toimeentuloon liittyvät ongelmat kaukana lähiöissä ja maakunnissa.

Kuvassa 4.2 hallinnoinnin kohteena on useita ongelmia. Siinä kuutiot voivat olla suuruusjärjestyksessä, esimerkiksi Suomen osuus ilmastonmuutoksesta, Suomen osuus Itämeren tilaan liittyvistä ongelmista ja Suomen jäteongelmat.

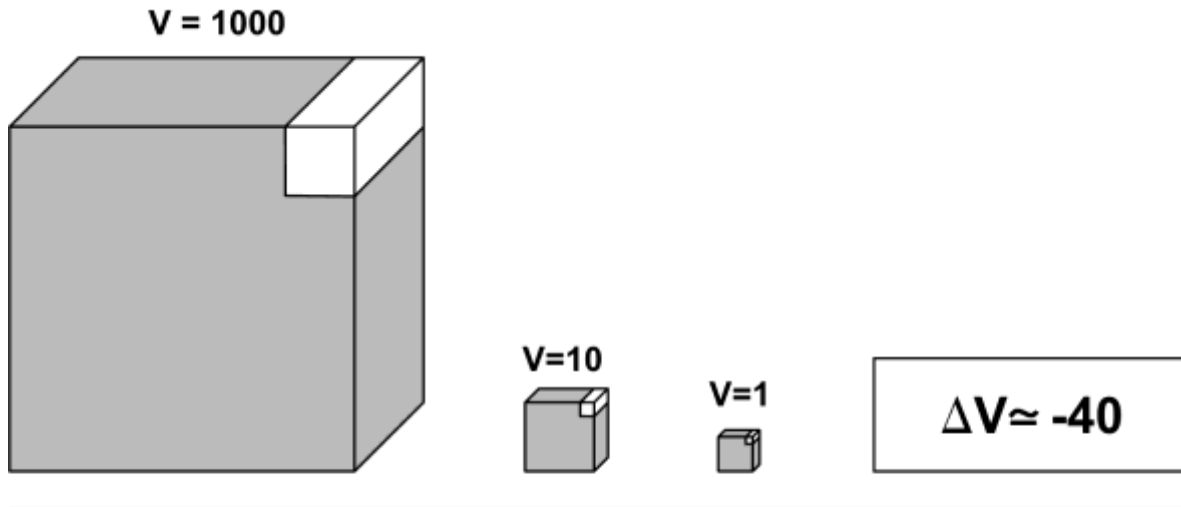
Aiemmin esillä ollut syyllistämiseen ja puhdistautumisriitteihin perustuva lähestymistapa ei ole kovin tehokas tapa hallita ympäristökysymyksiä. Olennaisen ja epäolennaisen raja hämärtyy. Pienten yritysten asema heikkenee. Hallinnolle asetelma on mieluinen, koska tässä lähestymistavassa toimijat ovat syntisäkkeitä ja se itse asemoituu laupiaaksi paimeneksi.

Sektorikohtainen lähestymistapa on sektorihallinnon perinteinen malli. Siinä isoja, pieniä ja mitättömiä ongelmia käsitellään samalla raskassoutuisella otteella. Tulostakin tulee, mutta varsinkin pienten ja mitättömien asioiden raskaasta hallinnoinnista voi olla yhteiskuntakokonaisuuden kannalta enemmän haittaa kuin hyötyä. Tärkeiden asioiden hoito kärsii. Sektorihallinnolle tämä malli kelpaa hyvin, koska se on tuttu ja turvallinen.

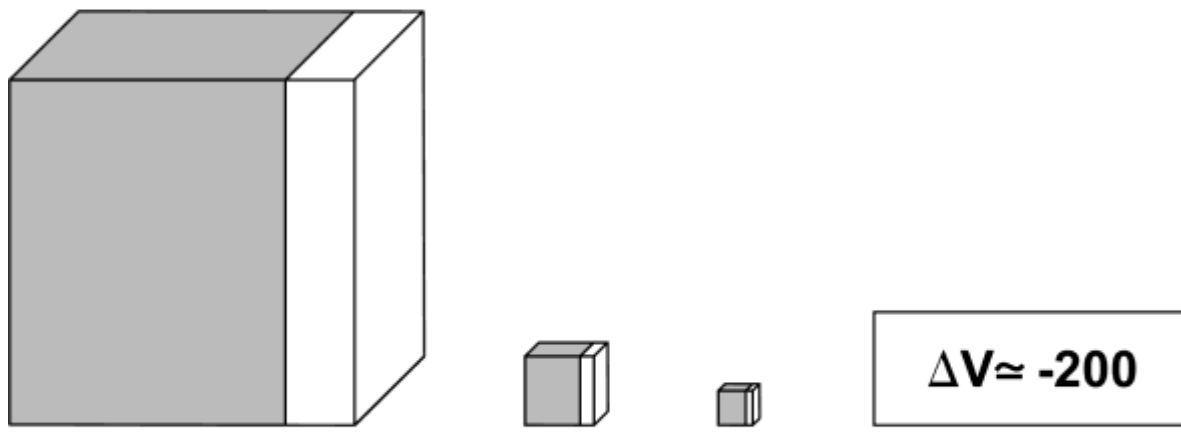


Kuva 4.1. Yksittäisen ympäristöongelman hallinta, hallinnan ekotase, kustannukset ja yhteiskunnallinen kokonaisvaikutus.

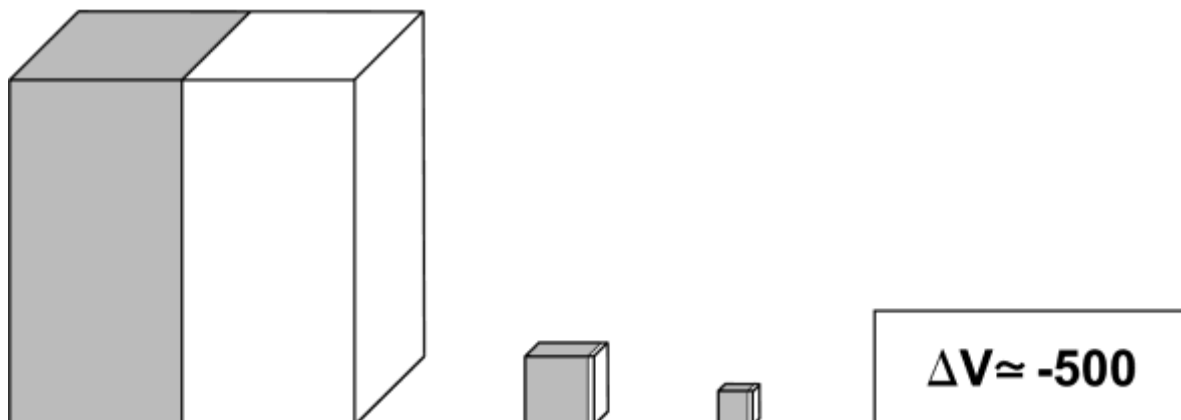
### Syölistäminen ja puhdistautumisriiit



### Sektorikohtainen lähestymistapa



### Keskittyminen merkittävimpään ongelmaan



Kuva 4.2. Eri lähestymistapojen kokonaisvaikutus ympäristön tilaan isoja (esimerkiksi ilmastonmuutos), pieniä (esimerkiksi Itämeren tila) ja mitättömiä (esimerkiksi jätehuolto) ympäristöongelmia hallittaessa.

Yhteiskunnan kannalta priorisointi eli resurssien keskittäminen tärkeimpiin ja ajankohtaisimpiin kysymyksiin olisi järkevää. Itse asiassa voidaan samalla saavuttaa edistystä muiden ongelmien hallinnassa. Jos keskitymme hiilidioksidipäästöjen hallintaan, myös Itämeren lannoitus ilmasta käsin pienenee ja tuhkakajteen määrä vähenee.

Sektorihallinnossa tällaista priorisoivaa lähestymistapaa vieroksutaan voimakkaasti, koska se muuttaa rakenteita ja aiheuttaa epävarmuutta omasta asemasta ja toiminnan oikeutuksesta.

Ympäristönsuojelulain keskeisenä sisältönä on, että milloin toiminnasta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista, käytetään parasta käyttökelpoista tekniikkaa. Parhaalla käyttökelpoisella tekniikalla tarkoitetaan mahdollisimman tehokkaita ja kehittyneitä, teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia menetelmiä ja tapoja, joilla voidaan ehkäistä ympäristön pilaantuminen tai tehokkaimmin vähentää sitä.

Ympäristönsuojeluasetuksessa on lueteltu asiat, jotka on otettava huomioon parhaan käyttökelpoisen tekniikan sisältöä arvioitaessa. Ne ovat:

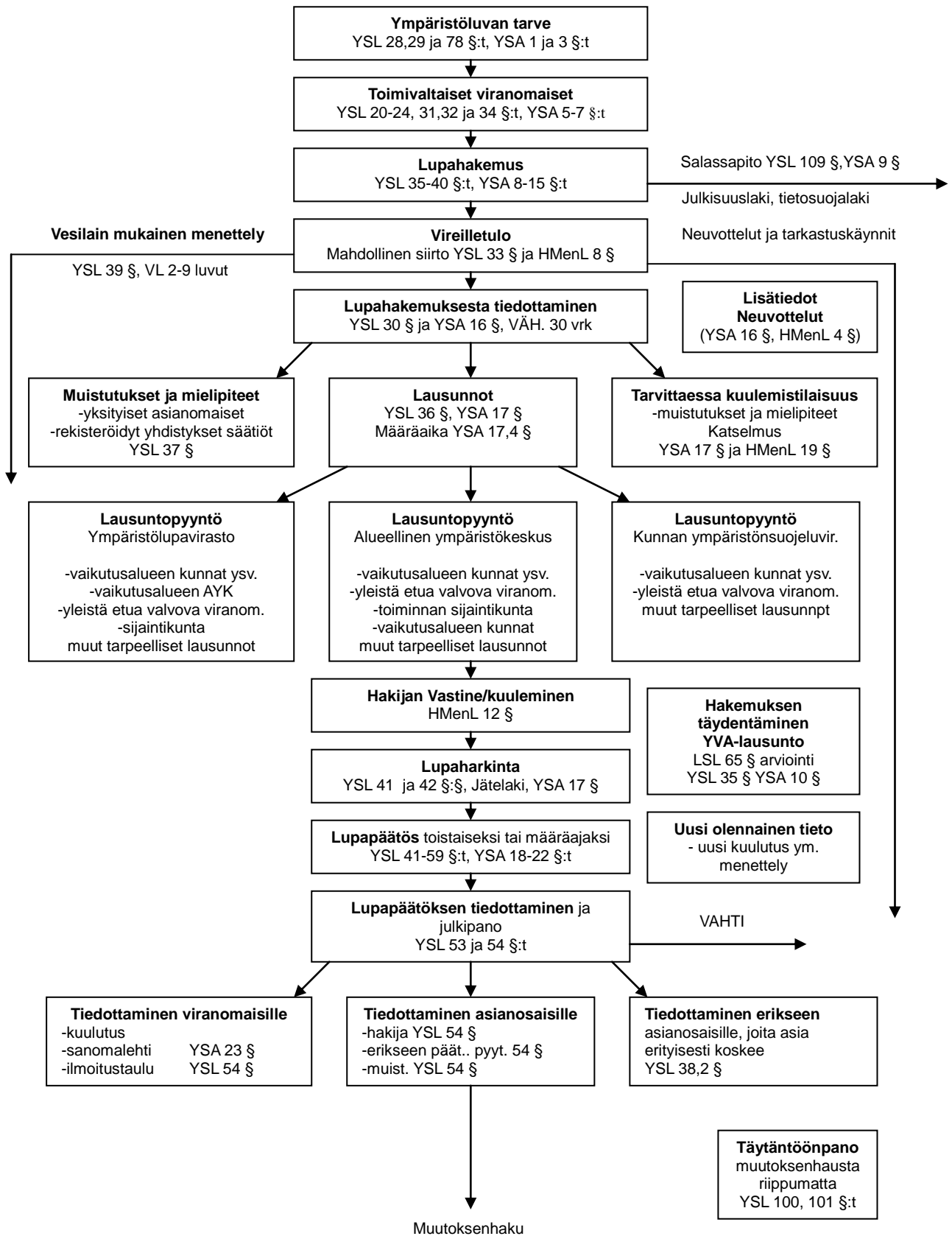
- 1) Jätteiden määrän ja haitallisuuden vähentäminen;
- 2) Käytettävien aineiden vaarallisuus sekä mahdollisuudet käyttää entistä haitattomampia aineita;
- 3) Tuotannossa käytettyjen aineiden sekä siitä syntyvien jätteiden uudelleenkäytön mahdollisuus;
- 4) Muodostuvien päästöjen laatu, määrä ja vaikutus;
- 5) Käytettyjen raaka-aineiden laatu ja kulutus;
- 6) Energiankäytön tehokkuus;
- 7) Toimintaan liittyvien riskien ja onnettomuusvaarojen ennaltaehkäisy sekä onnettomuuksien seurausten ehkäiseminen;
- 8) Parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttöönottamiseen liittyvä aika ja toiminnan suunnitellun aloittamisajankohdan merkitys sekä päästöjen ehkäisemisen estämisen kustannukset ja hyödyt;
- 9) Kaikki vaikutukset ympäristöön;
- 10) Teollisessa mittakaavassa käytössä olevat ja päästöjen hallintaa koskevat menetelmät;
- 11) Tekniikan ja luonnontieteellisen tiedon kehitys;
- 12) Euroopan yhteisöjen komission tai kansainvälisten toimielinten julkaisemat tiedot parhaasta käyttökelpoisesta tekniikasta;

Kuvassa 4.3 esitetään ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristölupaprosessin kulkukaavio. Kaaviosta välittyy kiehtova näkymä byrokraatin sielunelämään. Kaikki asiat on otettu huomioon. Tietoa välitetään ja ihmisiä kuullaan.

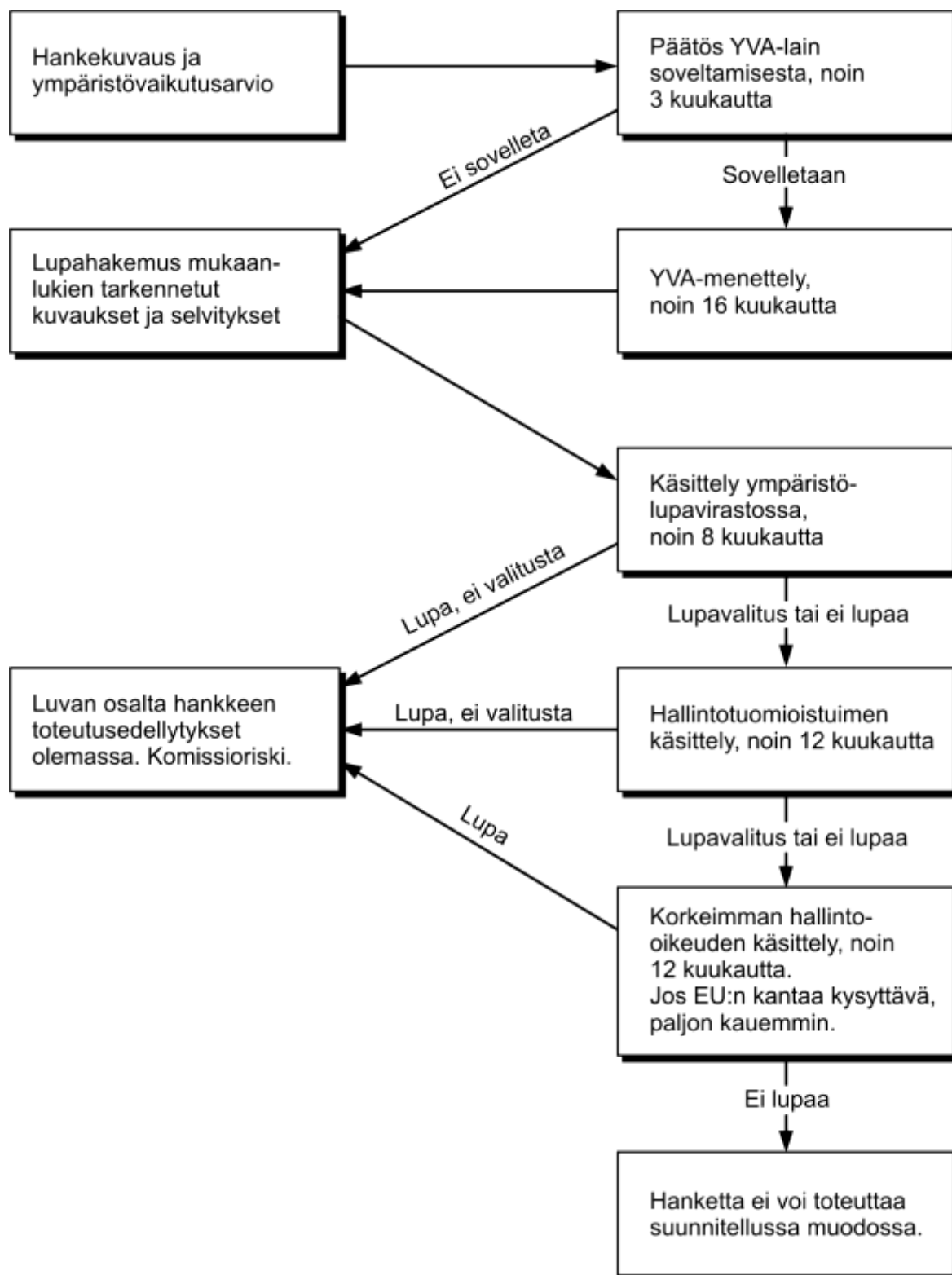
Systemi hiposi täydellisyyttä, ellei siihen liittyisi muutamia perustavaa laatua olevia kysymyksiä. Näitä ovat muun muassa:

- 1) Mihin systeemi perustuu, kun suuruusluokkakysymykset on sivuutettu?
- 2) Mitä edellytyksiä tavallisella lupaviranomaisella tai valvovalla viranomaisella on yleensä arvioida parasta käyttökelpoista tekniikkaa lain ja asetuksen mukaisesti?
- 3) Miksi esimerkiksi tavallisen navetan, huvipuiston tai vaikkapa kaupparenkulun laiturin täytyy hankkia lupa näin raskaan prosessin kautta?
- 4) Mitä merkitystä on sellaisella parhaalla käyttökelpoisella tekniikalla, jonka määrittely saattaa kestää erimielisyyksien vallitessa jopa kymmenen vuotta (kuva 4.4)





Kuva 4.3. Ympäristölupaprosessin kulkukaavio viranomaisen näkökulmasta.



Kuva 4.4. Ympäristölupaprosessin kulkukaavio hankevastaavan tai toiminnan harjoittajan näkökulmasta.

- 5) Missä on hankevastaavan tai toiminnanharjoittajan käytännön oikeusturva esimerkiksi silloin, kun ympäristöviranomaisen vaatii mitättömien ympäristövaikutusten tai –riskien hallitsemiseksi kalliita investointeja?

Ympäristönsuojelulaki lähtee IPPC-direktiivistä. Lainsäädäntövalmistelussa sen kattavuutta laajennettiin direktiivin määrittelemästä laajuudesta ”varmuuden vuoksi” moniin muihinkin toimintoihin.

Selkeimmin yhteisölainsäädännön implementoinnin ongelmat ovat tulleet esiin infrastruktuurihankkeiden yhteydessä. Sen sijaan, että lainsäädäntörakenteet olisi harmonisoitu, uusi lainsäädäntö on lisätty vanhan päälle. Käytännön tulos maankäytön kannalta on kuvan 4.5 kaltainen.

Viranomaiset ja tavalliset ihmiset ovat voineet liittää massiiviseen, tulkinnanvaraiseen ja osin ristiriitaiseen ympäristölainsäädäntöön ja -normistoon omien intressiensä, aggressioidensa ja asenteittensa kanssa yhteensopivia tulkintoja. Teiden, voimalinjojen, yhdyskuntien ja monien muiden rakennushankkeiden estämiseen tai ainakin hankkeiden riitauttamiseen löytyy aina jokin syy. Muutaman neliökilometrin alueelle sijoittuvan Vuosaaren satamahankkeen toteuttaminen edellyttää yli kahtakymmentä erilaista ympäristölupaa, joista kaikista voi valittaa.

Pääkaupunkiseudun jätehuollon kehittäminen on esimerkki siitä miten hallinto on omilla toimillaan hankaloittanut ympäristökysymysten hallinnan kehittämistä. Pääkaupunkiseudun asukkaat halusivat siirtää jätehuollon painopistettä jätteenpolton suuntaan, jolloin jätteiden sisältämä energia saataisiin paremmin talteen ja maankäyttöön kohdistuvat paineet pienenisivät. Suomen luonnonsuojeluliitto on onnistunut torpedoimaan yhden tämän suuntaisen hankkeen ja siirtämään kehitystä riitauttamalla lupaprosessin ympäristölainsäädännön epämääräisyyksien avulla.

Meillä on jo valmiiksi rakennettua ympäristöä, maankäytön suunnitelmia ja luonnon asettamia reunaehtoja, jotka vaikuttavat maankäyttöä edellyttävien hankkeiden toteuttamiseen. Nyt pitäisi kuitenkin ottaa huomioon tuhatmäärin uhanalaisiksi luokiteltuja kasvi-, hyönteis- ja eläinlajeja, luontotyyppisiä, haitta-aineita, kulttuuriarvoja ja kulttuuriympäristöjä, maisemia, jne.

Jos esimerkiksi jokin selkärangaton laji on Suomessa jostain syystä taantumassa, siitä voi tulla hankkeen toteuttamisen kannalta ongelma. Kun joku toinen on yleistymässä, se on uhanalaiseksi luokiteltuna ongelma useammassa paikassa. Kun lisäksi olosuhteet muuttuvat ja reviirit muuttavat paikkaa, tulee tulkintavaikeuksia ja ongelmia aina vain uusiin kohteisiin.

Monien ympäristöbyrokraattien visioissa elää ajatus täydellisestä suunnitelmasta. Se löytyy, kun ympäristöasioihin vihkiytyneet otetaan mukaan suunnitteluprosessiin ja asioita tutkitaan tarpeeksi perusteellisesti. Suunnitelmasta tulee niin hyvä, ettei se sisällä virheitä eikä siitä niin ollen valiteta. Näissä illuusioissa resurssit ovat rajattomat eikä intressiristiriitoja ole olemassa.

Hyvästä suunnittelusta puhuvat ihmiset, jotka eivät ole ikinä suunnittelua tehneet. Kun on yritetty, tuloksena on ollut Gallträskin ruoppauksen tai Kymijoen dioksiiniongelman käsittelyn kaltaisia totaalisia epäonnistumisia.



Kuva 4.5. Konkreettisia esimerkkejä maankäytön esteinä tai hidasteina käytetyistä ympäristöarvoista. Tämänkaltaisten esteiden huomioon ottaminen on voinut maksaa miljoonia tai kymmeniä miljoonia euroja.

Biodiversiteetin turvaamiseksi on Suomeenkin perustettu Natura-verkosto. Rakennushankkeet koskettavat nykyään marginaalisen pientä osaa Suomen maa-alasta. Niiden vaikutus ekotaseeseen tai biodiversiteettiin on mitätön. Se, mikä yhtäällä ruuhka-Suomessa menetetään, saadaan toisaalla takaisin esimerkiksi maaseudun autioitumisen ja peltojen paketoinnin kautta.

Miten me olemme voineet raivata tähän maahan pellot, rakentaa yhdyskunnat, perustaa infrastruktuurin ja teollistua, kun nyt on näin vaikeaa? Psykologisessa tarkastelussa uusi detaljeihin keskittyvä ympäristöajattelutapa muistuttaa pakkoneuroosia. Kun ei haluta nähdä metsää puilta, ollaan ajautumassa umpikujaan.

### **Miksi ympäristöhallinnon toiminnasta on tullut uhka yhteiskunnan kestäväälle kehitykselle?**

Sektorihallinnon ongelmat ovat vaikuttaneet Suomen hallinnossa kautta historian. Jotenkin niiden kanssa on tultu toimeen, joskus paremmin ja joskus huonommin. Miksi siis sektorihallinnon ongelmat ovat nyt kärjistyneet juuri ympäristöhallinnon alalla?

Kun käsitellään ympäristöhallinnon toimintaan liittyviä ongelmia, on ensimmäiseksi tärkeää ottaa huomioon sen poliittinen ohjaus. Ympäristöhallinto on kansallisella tasolla ollut lähes vuosikymmenen vihreän liikkeen käsissä. Istuva ministeri on avainasemassa määriteltäessä ympäristöpolitiikan suuntaa ja hän myös pitkälti valitsee ne, jotka sitä käytännössä toteuttavat. Ministeri vaikuttaa toimillaan myös hallintokulttuuriin ja hallinnon työilmapiiriin.

Ympäristöhallinto on ollut alistettuna edistämään vihreän liikkeen poliittisia päämääriä ja ohjausmenetelmät ovat olleet kovia. Nyt poliittisen ohjauksen väri on muuttunut, mutta ympäristöministerin odotetaan edelleen toimivan yksipuolisesti ympäristöasioiden edistämiseksi.

Samanaikaisesti EU:n ympäristökomissaareina on toiminut voimakkaita skandinaavipoliitikkoja, jotka ovat lähteneet rakentamaan omia poliittisia monumenttejaan EU-lainsäädäntöön kestävä kehityksen ekopainotetun ideologian pohjalta. Tämän tuloksena on ollut eksponentiaalisesti kasvanut EU:n ympäristösäädösten vyöry. EU:n ympäristösäädösten määrä on vuosikymmenessä kymmenkertaistunut ollen vuonna 2003 noin 600 /60/.

Virkamies on englanniksi ”Civil Servant”, yhteiskunnan palvelija. Hallinnossa toimii kuitenkin virkamiehiä, jotka työskentelevät yhteiskunnallisten tehtäviensä ohella esimerkiksi taustaryhmänsä poliittisten päämäärien edistämiseksi virka-asemaansa hyväksi käyttäen. On ehkä ajateltu, että erilaiset poliittiset pyrkimykset tasapainottavat toisiaan.

Ympäristöhallinnon kaikilla tasoilla, komission ympäristöpääosastolla, valtion keskushallinnossa ja paikallishallinnossa toimii myös paljon virkamiehiä, jotka katsovat oikeudekseen ja jopa velvollisuudekseen toteuttaa omaa ekokeskeistä maailmankatsomustaan virka-asemaansa hyväksi käyttäen /31/. Tässä asiassa ympäristöhallinnossa ei ole tasapainoa. Tällaisia virkamiehiä on nostettu vastuullisiin tehtäviin.

Liito-oravan järjestäminen luontodirektiivin listalle vaikuttaa harkitulta sabotaasilta, jolla ympäristöliikkeen päämääriä edistettiin ilman asian merkityksen edellyttämää käsittelyä. Natura-alueita näytetään määritellyn siten, että voitaisiin estää suunniteltujen infrastruktuurihankkeiden tai tuotannollisten investointien toteutus. Helsingin keskustan asemamakasiinien purkamisen vastustaminen viranomaisvoimin näytti taas liittyvän ympäristöliikkeelle rakkaiden ja keskeisten toimintapisteiden puolustamiseen.

Ympäristöhallinto on ollut vuosikymmenen ajan myös kovassa ulkoisessa paineessa. Liittyminen Euroopan unioniin merkitsi valtavaa ponnistusta lainsäädännön harmonisoimiseksi. Samanaikaisesti hallintoon kohdistui voimakkaita ristipaineita erityisesti tiedeyhteisön, kansalaisjärjestöjen ja eri intressitahojen suunnalta. Monet tahot halusivat toteuttaa tavoitteitaan ympäristöhallinnon kautta. Poliittinen tilanne, lainsäädäntömyllerrys ja asioiden käsittely abstraktilla tasolla tarjosivat tähän tilaisuuden. Yksittäiset virkamiehet ja ympäristökeskusten tutkijat joutuivat kohtaamaan kokemuspohjaansa nähden moniulotteisuudessaan kohtuuttoman vaativia tehtäviä.

Moni joutui ympäristöhallinnon sisällä ristiriitaan valtaan nousseen verkoston ja sen ajaman politiikan kanssa. Oman järjen käytöstä ja itsenäisestä päätöksenteosta ei hyvää seurannut. Kun paine on kova, ihmiset työskentelevät ohuen kokemuksen varassa ja työympäristön asenneilmasto on valmiiksi yksipuolinen, näkökulma kapenee ja oman asia korostuminen voimistuu entisestään.

Tässä tilanteessa on perin inhimillistä, että hallinto on asettanut itsensä auktoriteetin asemaan. Byrokratian luontaiselle paisumistaipumukselle on ollut suotuisa kasvualusta. Kun asioita ei ole oikein hallittu ja työskentelyolosuhteetkin ovat olleet ainakin osalle henkilöstöä tukalat, tukea ja turvaa on etsitty ylemmistä auktoriteeteista, säädöksistä, kollektiivisesta päätöksenteosta, hallinnon sisäisistä ohjeista ja poliittisesti korrekteista lausunnoista. Hallinnon sisällä kehitetyt tulkinnat erilaisista julistuksista ja periaatteista ovat nousseet elämää suurempaan asemaan. Epävarmuus on kanavoitunut varmuuden vuoksi vaatimiseksi ja kaiken kattavaksi kontrollin tarpeeksi.

Ympäristöhallinnon kentässä on siis ajauduttu voimakkaaseen ristiriitaan, jossa vaikuttaa toisaalta oma ja ympäröivän yhteiskunnan illuusio toiminnan autuudesta ja säädösten kaikkivoipaisuudesta ja toisaalta toiminnan arvo- ja järkipohjan osittainen romahtaminen. Nyt hallinnossa pohditaan ankaran ahdistuksen vallassa muun muassa ovatko tervaskannot ongelmajätettä tai voiko järvestä siivottua vesikasvillisuutta viedä kaatopaikalle, kun sedimentin raskasmetallipitoisuudet ovat hiukan koholla. Ympäristöhallinto on haalinut itselleen tehtäviä, joiden hoitamiseen sillä ei ole ollut edellytyksiä ja nyt se on menettänyt osin kykynsä hoitaa niitäkin tehtäviä, joiden hoitamiseen edellytyksiä olisi.

Osa ongelmaa on kansainvälisessä yhteistyössä. Ympäristöpoliitikot, ympäristöhallinnon korkeat virkamiehet ja asiantuntijayhteisö vaihtavat ajatuksia ja kehittävät toimintaohjelmia tällä foorumilla varsin värityneessä ja abstraktissa ilmapiirissä. Toiminta on monessa mielessä hehkeää. Siinä pääsee pakoon arkielämän realiteetteja, voi syleillä globaalia ympäristöongelmakenttää ja pääsee toteuttamaan meille rakkaan yhteiskunta-ajattelun lähetystehtävää. Poliittisesti korrekteja periaatteita ja strategioita voidaan kehittää ohuen asiantuntemuksen ja kokemuksen varassa, kun mitään vastuuta tarjottujen ajatusten soveltamisesta ei ole.

Esimerkiksi sopii Johannesburgin kokous, jonka päätöslauselmaan Suomi sai yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa ajettua 10-vuotispuiteohjelman tuotanto- ja kulutustapojen muuttamiseksi. Nyt EU:sta on tulossa asiaan liittyvää puitelainsäädäntöä ja Suomessa hallituksen nimittämä toimikunta pyörittää mahtavaa ohjelmaa asian tiimoilta. Selvittämättä on jäänyt, missä asioissa Suomessa tai Euroopassa on tulossa raja vastaan esimerkiksi seuraavan tuhannen vuoden aikana.

Kysymys ei ole vaarattomista hallituksen ja hallinnon sisäisistä hartaudenharjoituksista. Suomi ei tyydy määrittelemään kantansa konkreettisiin, merkittäviin ja ajankohtaisiin ympäristöongelmiin ja niiden ratkaisemiseen omalta osaltaan. Se lähtee ympäristöhallintonsa vetämänä viemään kansainvälisellä foorumilla eteenpäin idealistista yhteiskuntakokeilua, jonka koekaniiniksi se asettaa itsensä. Kun ekoideologiaa aletaan väkipakolla soveltaa alueilla, joissa sillä ei ole substanssia, kestävä kehityksen ajatus muuttuu hölmöilyksi ja kääntyy itseään vastaan.

Kehitys on ollut tietenkin pitkä ja monivaiheinen, mutta sen eräänä kantavana elementtinä on ollut kestävä kehityksen ideologian ekopainotteinen tulkinta, joka on saavuttanut ympäristöhallinnossa IT-huumaa muistuttavat mittasuhteet. Kun IT-huuma paljastui kuplaksi, markkinavoimat erottivat jyvät akanoista. Ajattelu järkeisty. Hallinnossa ei vaikuta näin voimakkaita, ajattelua järkeistäviä voimia.

Ruoppaustoiminnan ylisäätelyn, sivukiven ja masuunikuonan jäteluokitukseen, haitta-aineiden raja-arvoihin, luonnonsuojeluun ja moniin muihin ympäristöhallinnon kohtuuttomuuksiin ja järjettömyyksiin on kiinnitetty huomiota varsin konkreettisella tavalla. Ympäristöhallinto kieltäytyy kuitenkin kovisteltunakin käsittelemästä näitä argumentteja. Taustalla vaikuttaa seuraavia tekijöitä:

- Pääkaupungin tiedotusvälineet ovat kriiikkittömästi omaksuneet ympäristöhallinnon markkinointimateriaalin. Tämän myötä ympäristöhallinnon toimet koetaan myönteisiksi monissa kansalaispiireissä.
- Valtionhallinnon kirjoittamattomien käyttäytymissääntöjen takia muut hallinnonalat eivät halua puuttua ympäristöpolitiikan perusteisiin tai ympäristöhallinnon menettelytapoihin, vaikka seuraukset olisivatkin ristiriidassa niiden omien tavoitteiden kanssa.
- Kurssin kääntämiseen ja tehtyjen ratkaisujen pyörtämiseen liittyy kasvojen menetys.
- Päällekkäisen lainsäädännön ja tarpeettoman raskaan normiston purkaminen on raskasta työtä, varsinkin kun siihen liittyy omakohtainen luopumisen tuska.
- Kaikkiin muutoksiin, ja varsinkin kevennyksiin liittyy virheen pelko.
- Epävarmuuteen liittyy kontrollin tarve.
- Ahdistusta pyritään purkamaan huutamalla avuksi lisää ohjeistusta, normeja ja säädöksiä, kun usko oman järjen käyttöön on nujerrettu.
- Sektorihallinnolla on luontainen taipumus rakentaa omista lähtökohdistaan täydellistä systeemiä.
- Hallinnossa on helppo piiloutua kollektiivisen päätöksenteon taakse, jolloin heikoin lenkki ratkaisee.
- Kalliisiin virheisiin johtaneita poliittishallinnollisia prosesseja ei analysoida. Resursseja käytetään mieluummin virheiden peittelyyn kuin oppimiseen ja kehittämiseen.

Ympäristöhallinnossa on töissä monia erinomaisia virkamiehiä ja hienoja ihmisiä. Ongelma niin lainsäädäntö- ja normivalmistelussa kuin käytännön hallintatyössäkin on se, ettei ympäristöhallinto ole työyhteisönä tehtäviensä tasalla. Hallintokulttuuri ja menettelytavat ovat ajautuneet aivan väärille urille. Mitättömienkin asioiden käsittelystä on tehty yhteiskunnallisia kaaosprosesseja.

Tämä kaikki ei vielä riitä selittämään sitä, miten pohjoismaisessa demokratiassa ympäristöhallinnosta on voinut tulla yhteiskunnan kestävä kehitystä uhkaava ongelma. On käsiteltävä vielä yhtä sosiologista prosessia. Se on väkevin kaikista.