



**Päiväys**  
14.4.2026

1 (2)

**Diaarinumero**  
1538/03.04.04.04.22/2025 ym.

## JULKINEN KUULUTUS

### Valitus vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisesta päätöksestä

Vesilain 15 luvun 3 §:n mukaan Vaasan hallinto-oikeuden on annettava lupaviranomaisen, valtion valvontaviranomaisen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen vesilain nojalla antaman päätöksen sekä ojitustoimituksessa annetun päätöksen johdosta jätetty valitus tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä hallintolain 62 a §:ssä säädetään. Tieto kuulutuksesta on julkaistava hankkeen vaikutusalueen kunnissa noudattaen, mitä kuntalain 108 §:ssä säädetään.

### Kuulutuksen julkaisupäivä Vaasan hallinto-oikeuden verkkosivuilla

14.4.2026

### Valitusten tiedoksisaantipäivä

Hallintolain 62 a §:n 3 momentin mukaan tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kuulutuksen julkaisemisajankohdasta.

Valitusten tiedoksisaantipäivä on 21.4.2026.

### Asia

Vaasan hallinto-oikeuteen on jätetty 2 valitusta Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätöksestä 29.10.2025 nro 326/2025. Päätös koskee kalojen kasvattamista verkkoaltaissa meressä Kustavin Isokarin merialueella sekä toiminnan aloittamislupaa ja valmistelulupaa (Kustavi).

### Valitusasiakirjojen nähtävilläpito

Tämä kuulutus ja valitukset pidetään nähtävillä 14.4.2026-12.5.2026 Vaasan hallinto-oikeuden verkkosivuilla (<https://tuomioistuimet.fi/hallinto-oikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/index/hallinto-oikeudenkuulutukset/valituskuulutukset.html>). Hallinto-oikeuden verkkosivuilla valitukset ovat ilman liitteitä. Tieto kuulutuksesta on julkaistava Kustavin kunnassa, Brändön kunnassa ja Uudenkaupungin kaupungissa.

Hallintolain 62 b §:n mukaan julkisen kuulutuksen ja kuulutettavan asiakirjan tiedot julkaistaan, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Henkilötiedoista julkaistaan kuitenkin ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot.

### **Mahdollisuus vastineen antamiseen**

Vaasan hallinto-oikeus varaa asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, tilaisuuden vastineen antamiseen. Mahdollinen vastine tulee toimittaa hallinto-oikeuteen **viimeistään 12.5.2026**. Luvan hakijalle ja viranomaisille varataan erikseen tilaisuus vastineen antamiseen.

Vastineeseen on merkittävä sen tekijän nimi, postiosoite, puhelinnumero ja mahdollinen sähköpostiosoite. Vastineessa on ilmoitettava asian ensimmäinen diaarinumero 1538/2025.

Kiinteistön osaomistajaa pyydetään antamaan tieto kuulutuksesta myös kiinteistön mahdollisille muille omistajille ja haltijoille.

VAASAN HALLINTO-OIKEUS

### **Tuomioistuimen yhteystiedot**

Vaasan hallinto-oikeus  
Korsholmanpuistikko 43, 4 krs (PL 204), 65101 Vaasa  
Sähköposti: [vaasa.hao@oikeus.fi](mailto:vaasa.hao@oikeus.fi)  
Puh.: 029 56 42780

Hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelu:  
<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#/>

Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla:  
<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/>

# Valitus 1

## Vaasan hallinto-oikeudelle

### Asia

**Metsähallituksen valitus Etelä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupapäätöksestä sekä toiminnan aloittamislupapäätöksestä ja valmistelulupapäätöksestä koskien kalojen kasvattamista verkkoaltaissa meressä Kustavin Isokarin merialueella**

### Valituksenalainen päätös

Etelä-Suomen aluehallintoviraston (jäljempänä "AVI") ympäristölupapäätös 29.10.2025 (326/2025, 39947/2024) Kalojen kasvattaminen verkkoaltaissa meressä Kustavin Isokarin merialueella sekä toiminnan aloittamislupa ja valmistelulupa, Kustavi.

### Valittaja

Metsähallitus, Valtion liikelaitos  
Y-tunnus: 0116726-7  
Kotipaikka: Helsinki

### Asiamies ja prosessiosoite

  
Metsähallitus  
PL 80, 00521 Helsinki  
0206 39 4000 (vaihde)  
kirjaamo@metsa.fi

### VAATIMUKSET

Metsähallitus vaatii valituksenalaisen ympäristölupapäätöksen osalta, että hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaista ympäristölupapäätöstä ja sen lupamääräystä 6. Metsähallitus vaatii, että hallinto-oikeus pysyttää päästöperusteisen kuormituskiintiön alkuperäisen ympäristölupahakemuksen (jäljempänä "hakemus") mukaisena/suuruisena, eikä vähennettynä, kuten AVI on lupaehdoissa esittänyt.

Lisäksi Metsähallitus vaatii toiminnan aloittamisluvan ja valmisteluluvan osalta, että hallinto-oikeus muuttaa AVI:n aloittamislupaa ja valmistelulupaa koskevat päätökset lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 122 §:n 3 momentin 3) kohdan nojalla ja antaa aloittamislupaa ja valmistelulupaa koskevan positiivisen täytäntöönpanomääräyksen 123 §:n 1 momentin nojalla.

## VALITUS

AVI on 29.10.2025 antanut ympäristölupapäätöksen sekä toiminnan aloittamista ja valmistelua koskevan päätöksen (326/2025, 39947/2024). AVI on myöntänyt Metsähallitukselle ympäristöluvan kalankasvatuslaitoksen toiminnalle, jonka lisäkasvu on noin 500 000 kg/a, ei haetun suuruisena eli noin 800 000 kg/a. AVI on hylännyt Metsähallituksen hakemuksen valmisteluluvan ja toiminnan aloittamisluvan osalta.

## PERUSTELUT

### Johdanto

Metsähallitus korostaa ympäristöluvan osalta, että tuotantomäärä on mitoitettu hakemuksessa lähtökohtaisesti hyväksyttävälle ja kestäväälle tasolle hyödyntäen muiden kalankasvatuslaitosten lupapäätöksiä ja myönnettyjen kalankasvatusympäristölupien olosuhde- ja tuotantomäärä-, tutkimus- ja seurantatietoja. Metsähallituksen näkemyksen mukaan päästöperusteisen kuormituskiintiön tulisi olla yhdenvertainen muiden merialueelle myönnettyjen kalankasvatuslaitosten ympäristövaikutusten ja ympäristölupien kanssa.

Metsähallitus on hakenut toiminnan aloittamislupaa ja valmistelulupaa, jotta hakemuksen mukainen kilpailutus voitaisiin aloittaa ja kalankasvatus käynnistää mahdollisen valitusprosessin tilanteessa. AVI on hylännyt Metsähallituksen hakemuksen valmisteluluvan ja toiminnan aloittamisluvan osalta sillä perusteella, että Metsähallituksen tarkoituksena ei ole itse aloittaa kalankasvatusta hakemuksen mukaisesti, vaan kilpailuttaa toiminta luvan mukaisena kalankasvatusyrityksille luvan saatua lainvoiman. AVI:n näkemyksen mukaan luvan mukainen kalankasvatustoiminta voidaan siis käytännössä aloittaa vasta sen jälkeen, kun lupa on lainvoimainen ja kilpailutus toteutettu.

### Yhdenvertaisuus ympäristöluvissa

Hallintolain 2 luvun 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista seuraavasti: *"viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia"*.

Yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa tasapuoliseen kohteluun, johdonmukaisuuteen ja syrjimättömyyteen. Edelleen objektiviteettiperiaate edellyttää viranomaisilta asiallista ja puolueetonta toimintaa ja

suhteellisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti samankaltaisia tapauksia on arvioitava samoilla perusteilla, eikä ketään saa asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Poikkeaminen vakiintuneesta käytännöstä on sallittua ainoastaan, jos siihen on perusteltu syy, kuten ympäristöolosuhteiden erityispiirteet tai lainsäädännön muutos. Ympäristölainsäädännössä tämä tarkoittaa, että lupaviranomaisen on lähtökohtaisesti sovellettava samoja sääntöjä ja kriteereitä kaikille hakijoille. Yhdenvertaisuus ei kuitenkaan tarkoita identtisiä lupia, vaan ratkaisut voivat erota, jos olosuhteet tai vaikutukset eroavat (esim. vesistön tila, sijainti, ravinnekuormitus). Lupahakemusten edellytyksiä arvioidaan sekä ELY-keskusten lausuntojen että aluehallintovirastojen omien päätösten perusteella. Aluehallintovirastot tekevät kuitenkin lopulliset päätökset ympäristöluvista. Tämän vuoksi laitoksille voidaan myöntää hyvin erilaisia tuotantomäärärajoja, vaikka toimiala on sama. Yhdenvertaisuusperiaate toteutuu, kun samoja kriteereitä sovelletaan johdonmukaisesti, mutta lopputulokset voivat vaihdella ympäristöolosuhteiden mukaan.

Metsähallituksen selvitysten ja mallinnusten perusteella muihin kalankasvatustiloihin verraten ympäristöolosuhteet ja erityispiirteet Isokarilla ovat sellaisia, jotka mahdollistaisivat jopa haettua suuremman kuormituskiintiön ympäristöluvassa. Nämä erityispiirteet tulisi huomioida luvan määrän suuruudessa, jotta, ympäristölupapäätös olisi yhdenvertainen muiden vastaavien ympäristölupien kanssa. Tässä tapauksessa yhdenvertaisuus tarkoittaisi suurempaa ympäristölupaa, noin 990–1550 tonnin lisäkasvulle, ei haettua pienempää, 500 tonnin lisäkasvua, kuten valituksenalaisessa päätöksessä on esitetty. Metsähallitus on näin ollen jo hakemuksessaan soveltanut varovaisuusperiaatetta esittäessään hakemukseen ympäristölupaa 800 tonnin lisäkasvulle eikä lähtökohtaisesti lähtenyt esittämään alueelle lupaa, joka olisi maksimissaan yhdenvertainen suurempien vastaavien laitosten olosuhteiden ja ympäristövaikutusten kanssa.

AVI on valituksenalaisen päätöksen sivulla 75 todennut, että *"vaikka lähialueella ei ole kokemusta ympäristövaikutusten arvioinnissa esitetyn kokoluokan (250–1 852 t/v) kalankasvatushankkeista, Suomessa on jo myönnetty ympäristölupia laitoksille, joiden tuotantomäärät ylittävät Kustavin hankkeessa esitetyn kapasiteetin. Näitä hankkeita on toteutettu merialueilla, joiden olosuhteet – kuten veden syvyys, virtausolosuhteet ja etäisyys rannasta – vastaavat teknisesti Kustavin hankkeen sijoituspaikkaa. Esimerkkeinä voidaan mainita Kaskisten (LSSAVI/13816/2022) ja Pietarsaaren (VHaO 22/0015/1) edustalla sijaitsevat laitokset, jotka toimivat vastaavilla avomerialueilla. Molempien laitosten*

*ympäristöluvut mahdollistavat noin 950 000 kg:n vuosituotannon. Vaikka Kaskisten ja Pietarsaaren laitokset sijaitsevat merenhoitoalueella (etäisyys sisäisten aluevesien ulkorajasta noin 1 km ja 2,8 km), niiden olosuhteet – kuten veden syvyys ja virtausolosuhteet – tukevat vertailua Kustavin hankkeen sijoituspaikkaan.” Metsähallitus korostaa, että hanke on etäämmällä rannikolta kuin muut vastaavat laitokset. Laitos sijaitsee lisäksi kauempana rannikolta kuin yksikään muu laitos Suomessa, yli 20 km päässä. Kuten AVI on todennut, ovat olosuhteet tässä tapauksessa vastaavanlaiset ja jopa paremmat, hankkeen sijainnin vuoksi.*

### Tuotantomäärän arviointi

Hankkeen tuotantomääräarviointi on tehty ympäristövaikutusperusteisesti sekä verraten olosuhteita jo myönnettyihin lupapäätöksiin, eli yhdenvertaisuuden ja alueen erityispiirteiden perusteella. Metsähallituksen näkemyksen mukaan alueella ei ole sellaisia valituksenalaisen päätöksen perusteluissa mainittuja erityispiirteitä, joiden vuoksi valituksenalaisen ympäristöluvan tulisi olla suppeampi kuin vastaavan kaltaisille avomerialueille myönnettyjen kalankasvatuksen ympäristölupien.

### Tuotantomäärään liittyvät linjaukset, ohjeistukset sekä yhdenvertaisuus

Hyvä hallintotapa edellyttää yleisten linjausten ja ohjeistusten noudattamista lupapäätöksissä, siten, että päätökset ovat avoimia ja ennakoitavia.

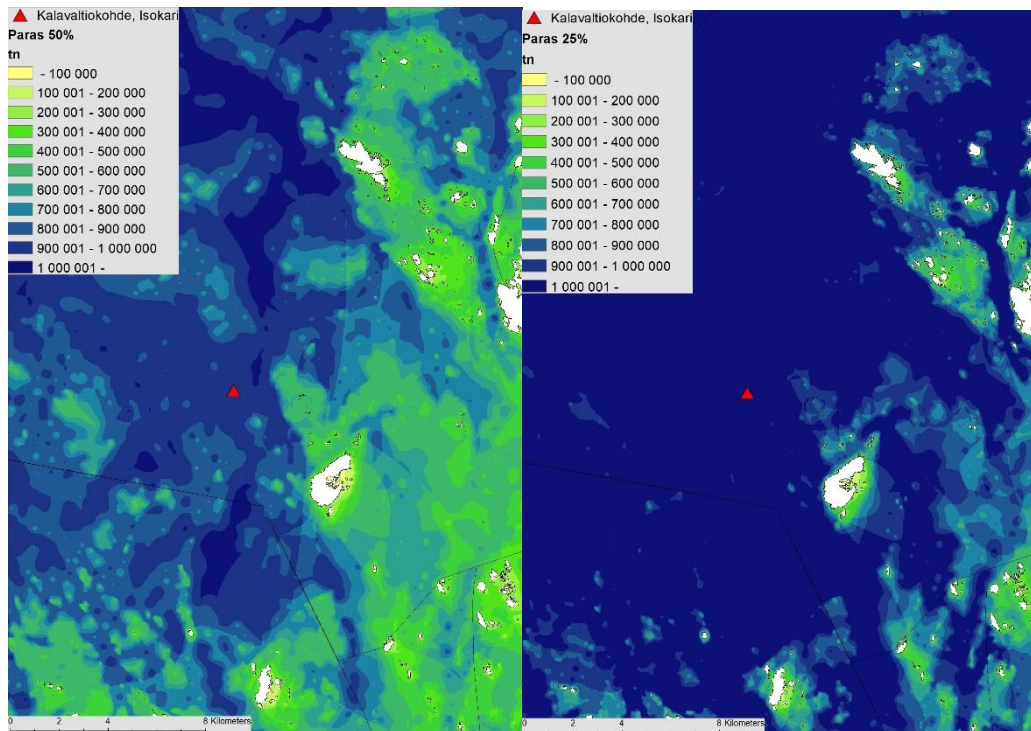
Voimassa olevassa Vesiviljelyn sijainninohjaussuunnitelmassa (MMM 2014) tuotantomääräohjeistuksen perusteella ulkosaariston suojaisille alueille suositeltiin laitoksia, joiden lisäkasvu on 400–600 tonnia. Isokarin kaltaisilla avomerialueilla toiminta edellyttää kuitenkin suunnitelman mukaan huomattavasti suurempia tuotantomääriä, joita ei voitu mallintaa olemassa olevilla menetelmillä 2014 suunnittelutyön yhteydessä tarkemmin. Sijainninohjaussuunnitelman 2014 valmistumisen jälkeen vastaavan kaltaisille avomerialueille Manner-Suomeen onkin myönnetty suurempia ympäristölupa, noin 1000 tonnin lisäkasvatukselle.

Uuden viimeisteltävänä olevan Merialueen kalankasvatuksen sijainninohjaussuunnitelman (MMM 2025) kriteeriksi ja lupapäätösten sekä suunnittelun tueksi on laadittu sijaintikohtainen tuotantomääräarvio, jonka soveltamisesta ohjeistetaan suunnitelman sivulla 17 seuraavasti: *”Paikallisen tuotantomäärän tavoitteena on parantaa ennakoitavuutta ja osoittaa ympäristön kannalta kestävä ja taloudellisesti toteutettava tuotantomäärä sijaintiin perustuen. Jos hankkeissa käytetään tuotantomäärä kriteeriä yhdessä sijainninohjaussuunnitelman kanssa ympäristövaikutukset, esimerkiksi*

*rehevöitymisen lisääntyminen on paikallisesti vähäistä ja siten yksittäiset hankkeet eivät uhkaa meren hyvän tilan saavuttamista. Käytettäessä kyseistä tuotantomääräarvioita ympäristövaikutusten epävarmuuteen liittyvää varovaisuusperiaatetta ei ole tarpeen soveltaa lupapäätöksissä, koska vastaavankokoisia laitoksia on ollut ja niiden ympäristövaikutuksia on tutkittu ja seurattu merialueella vastaavanlaisissa olosuhteissa jo pitkäaikaisesti.”*

Metsähallitus toteaa, että ko. hankkeessa tuotantomäärä on määritetty yllä esitettyä kriteeriä, mallinnusta, ympäristövaikutusarvioiteja soveltaen ja lisäksi jo varovaisuusperiaate huomioiden. Metsähallituksen näkemyksen mukaan hakemuksessa on perusteltu haetun tuotannon taso riittävästi, ja ei voi olla toivottavaa, että hakijat lähtökohtaisesti hakisivat isompaa lupaa, sillä ajatuksella, että hakemusta joka tapauksessa supistetaan varovaisuusperiaatteen nojalla. Metsähallitus on laatinut lupahakemuksensa varovaisuusperiaate huomioiden ja hyödyntäen Metsähallituksen, Luonnonvarakeskuksen sekä Suomen ympäristökeskuksen parhaita asiantuntijoita.

Laitos sijaitsee alueella, jonne suositellaan olosuhteiden ja yhdenvertaisuuden perusteella 1200–1500 tonnin laitoksia, eli laitos sijaitsee paremmissa ympäristövaikutuksiin liittyvissä laimenemisolosuhteissa (syvyys, avoimuus, virtaus) kuin mikään toinen laitos toistaiseksi Suomessa. Kuten on jo todettu, sijaitsee laitos lisäksi kauempana rannikolta kuin yksikään muu laitos Suomessa, yli 20 km päässä. Laitoksen sijainti on lisäksi optimoitu Luonnonvarakeskuksen FINFARMGIS-analyysin avulla, joka huomioi ympäristöllisiä, taloudellisia ja sosiaalisia tekijöitä.



Kuva 1 Sijaintikohtainen tuotantomääräarvio on mallinnettu nykyisten laitosten ympäristölupien ja laimenemisolosuhteiden (syvyys, avoimuus, virtaus) perusteella. Mallin tarkasteluun on valittu joko tuotannoltaan 50% laitoksista (vasen kuva), jotka sijaitsevat olosuhteeltaan ja tuotannoltaan vastaavanlaisissa paikoissa, tai 25% (oikea kuva).

### Vastaavankokoisia laitoksia koskevat tutkimukset

Ympäristövaikutustutkimukset ja seurantatiedot vastaavankokoisista ja suuremmista laitoksista, vastaavanlaisista olosuhteista osoittavat, ettei valituksenalaisen päätöksen perusteluissa esitettyjä ympäristön tilan tai Natura-alueen arvoille kohdistuvia muutoksia ole havaittu, joten ei ole perusteltua vähentää tuotantomäärää ympäristövaikutteisesti.

Metsähallitus toteaa, että Manner-Suomen puolella on myönnetty neljä noin miljoonan kilon ympäristölupaa, vastaavissa olosuhteissa avomerellä, ja Luvialla tätä hankealuetta lähempänä, heikommassa laimenemisolosuhteissa ympäristölupa noin 650 tonnin lisäkasvatukselle. Ahvenanmaalla on voimassa kolme suurempaa ympäristölupaa, 650 tonnista 1000 tonniin. Kyseiset laitokset sijaitsevat tätä hakemusaluetta verraten huonommissa ympäristöolosuhteissa. Ahvenanmaalla sijaitsevien suurempien laitosten vaikutuksia on seurattu jo lähes kaksi vuosikymmentä, joten kumulatiivisetkin vaikutukset tuotannon täydessä mittakaavassa tunnetaan erittäin hyvin.

AVI on todennut valituksenalaisessa päätöksessä, että näiden kokemusten perusteella määräaikainen lupa on voitu myöntää ainoastaan 500 tonnin lisäkasvatukselle. Metsähallitus katsoo edellä esitetyn perusteella, että

tutkimusten ja seurannan perusteella ei tässä tapauksessa kuitenkaan ole ollut perusteita vähentää hankehakemuksen mukaista tuotantomäärää, koska edes suuremmista laitoksista, heikommista ympäristöolosuhteissa, ei ole havaittu sellaisia vaikutuksia, jotka valituksenalaisessa päätöksessä on mainittu hankkeen osalta. Tämä koskee sekä vesipuitedirektiivin että meristrategiadirektiivin soveltamisalueilla olevia laitoksia.

#### Varovaisuusperiaate

Hankkeelle on myönnetty hyvin perusteltuna määräaikainen lupa 13 vuodelle. Näin voidaan varmistaa, että ympäristövaikutukset kohdistuvat vaan lyhyelle ajanjaksolle eivätkä toistaiseksi, jolloin varovaisuusperiaatetta ei ole tarpeen soveltaa pitkäaikaisten ympäristövaikutusten suhteen. Seuranta voidaan tehdä kyseiselle ajalle, jotta voidaan varmistaa arvioidut ympäristövaikutukset tulevaa ympäristölupahakemusta varten ja, että yrittäjä toiminta olisi turvattu riittävän pitkäksi ajaksi. Tämä määräaikainen kuormitus, ja edellä tässä valituksessa sekä hakemuksessa esitetyt luontaisiin ravinteisiin perustuvat vaikutukset huomioiden, ei luvan määrän osalta ole enää tarpeen soveltaa varovaisuusperiaatetta, joka on hakemusvaiheessa jo huomioitu. Varovaisuusperiaatteen ohella tulee lisäksi aina huomioida suhteellisuusperiaate. Varovaisuusperiaatetta ei tule soveltaa niin tiukasti, että se aiheuttaa kohtuuttomia kustannuksia tai estää hankkeiden toteuttamisen ilman todellista riskiä. Laitoksen kuormituksen vaikutus ei Metsähallituksen näkemyksen mukaan poikkea alueen meriympäristön luontaisesta vaihtelusta. Kuormitusmääräero ja erityisesti vaikutus ympäristöön on äärimmäisen pieni 500 tonnin lisäkasvun ja 800 tonnin lisäkasvun välillä vuositasolla tai lupa-ajan jaksolla, jolloin varovaisuusperiaate ei Metsähallituksen näkemyksen mukaan ole perusteltu ja asianmukainen perustelu tuotantomäärän vähentämisen osalta. Lisäksi hakemuksessa on mainittu, että varovaisuusperiaatetta on jo hakemuksen tuotantomäärää valittaessa sovellettu, eikä sitä ole tarkoituksenmukaista tehdä montaa kertaa samassa hankkeessa.

#### Päätöksen perustelut tuotantomäärän, jolla hankkeen vaikutuksesta tilaluokka heikkenee, osalta

Metsähallitus toteaa, että valituksenalaisen päätöksen perusteluista ei käy selväksi, miten tuotantomäärän pienentäminen vaikuttaisi ekologisen tilan laatutekijöiden tilaluokkaan siten, että 500 tonnin lisäkasvu olisi hyväksyttävä vaikutus, mutta 800 tonnin lisäkasvun vaikutus ei olisi hyväksyttävä. Käytännössä kuormituksen tulisi olla mittaluokaltaan täysin eri suuruusluokkaa, jotta ekologisten laatutekijöiden tilaluokka heikkenisi 13 vuodessa laitoksen vaikutusten seurauksena. Hankkeen YVA-arviossa muun muassa mallinnettiin

1800 tonnin lisäkasvun vaikutusta eikä sekään vaikuttaisi kuin marginaalisesti ekologisiin laatutekijöihin vesimuodostumatasolla.

Vesipuidedirektiiviä on tulkittu Korkeimmassa hallinto-oikeudessa siten, että yksittäisen laatutekijän heikkeneminen ei estä luvan myöntämistä ja hyvää huonompi ekologinen tilaluokitus ei ole este luvan myöntämiselle. Hanke ei kuitenkaan saa heikentää yksittäisten laatutekijöiden tilaluokkaa, koska se vaarantaisi samalla koko ekologisen tilaluokituksen heikkenemistä, EU:n vesipuidedirektiivin "one out all out"-periaatteen mukaisesti. Määräaikaisilla luvilla voidaan varmistaa, että kumulatiivisetkaan vaikutukset eivät heikennä laatutekijöitä edes pitkällä aikavälillä (esim. KHO:2019:166, VHaO, Päätös 18.9.2025, nro 1150/2025). Tätä tulkintaa tukee myös viimeisteltävänä olevan sijainninohjaussuunnitelman (MMM 2025) yhteydessä teetetty oikeudellinen selvitys (Soininen ja Belinskij, 2023). Koska hankkeessa on myönnetty määräaikainen lupa ja vaikutukset vesimuodostumatasolla ovat häviävän pieniä, ei Metsähallituksen näkemyksen mukaan ole perusteltua vähentää kuormituskiintiötä ekologisen tilaluokituksen tai sen laatutekijöiden muutoksen näkökulmasta. Keskeisimmät laatutekijävaikutukset vesimuodostumiin on mallinnettu yleisesti hyväksytyllä FICOS-menetelmällä ja esitetty hakemuksen liitteissä.

AVI on valituksenalaisen päätöksen sivulla 68 todennut, että "*mallinnukseen liittyy tiettyjä epävarmuustekijöitä, kuten pitkäaikaisvaikutusten arvioinnin puuttuminen.*" AVI on edelleen sivulla 70 maininnut "*mallinnukseen liittyneet epävarmuustekijät*", tarkentamatta tai erittelemättä kuitenkaan muita epävarmuustekijöitä pitkäaikaisvaikutusten arvioinnin puuttumisen lisäksi. Metsähallitus toteaa, joka tapauksessa, että vaikka mallinnukseen liittyy epävarmuustekijöitä, on syytä huomioida, että epävarmuudet liittyvät mittakaavaltaan hyvin pieniin arvoihin, esimerkiksi a-klorofyllin osalta murto-osuuksiin per  $\mu\text{g/l}$ , joilla ei voida katsoa olevan asian ratkaisun kannalta vaikuttavaa merkitystä.

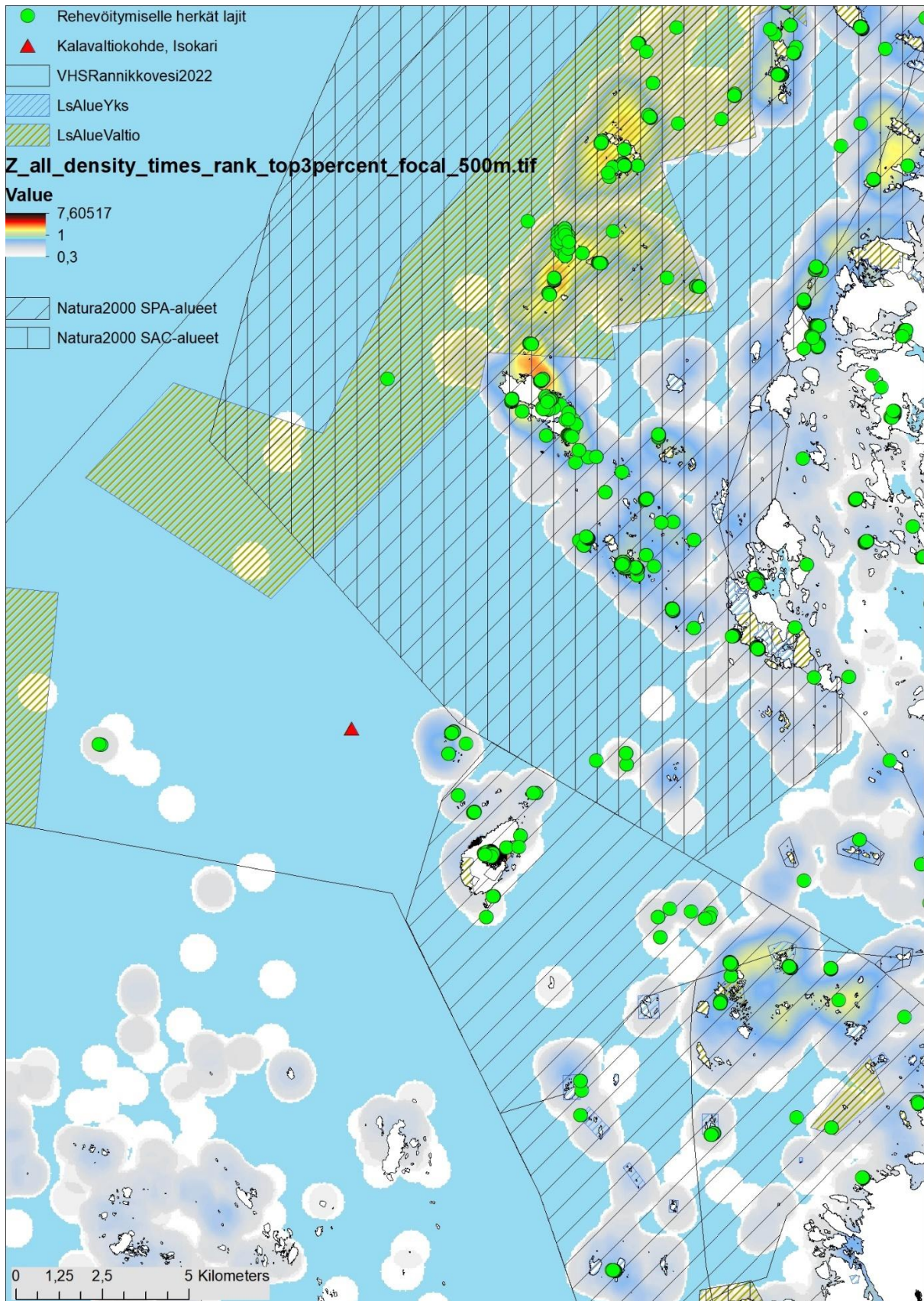
#### Natura ja muihin vedenalaisen luonnon arvoihin liittyvät mittaukset, tutkimukset, linjaukset ja varovaisuusperiaate

Natura-arvoihin liittyvässä arvioinnissa keskeistä on arvioida, miten toiminta vaikuttaa niihin arvoihin, joiden perusteella Natura-alue on perustettu. Näin ollen etäisyyden suhteen olennaisinta on arvioida alueita, joissa on kyseisiä arvoja, ei niinkään etäisyyttä Natura-alueen rajalle.

Laitoksen etäisyys lähimmän Natura-alueen rajalle on noin 2 km, mutta alueet, joissa on todennäköisiä Natura-arvoja, sijaitsevat kauempana Natura-alueen pohjoisosassa. Hankealueen lähistöltä on tehty VELMU-mittauksia ja Suomen

ympäristökeskus on niiden perusteella laatinut zonation-analyysin, joka kuvaa todennäköisyyksiä merenalaisen luonnon esiintyvyyteen (kuva 2).

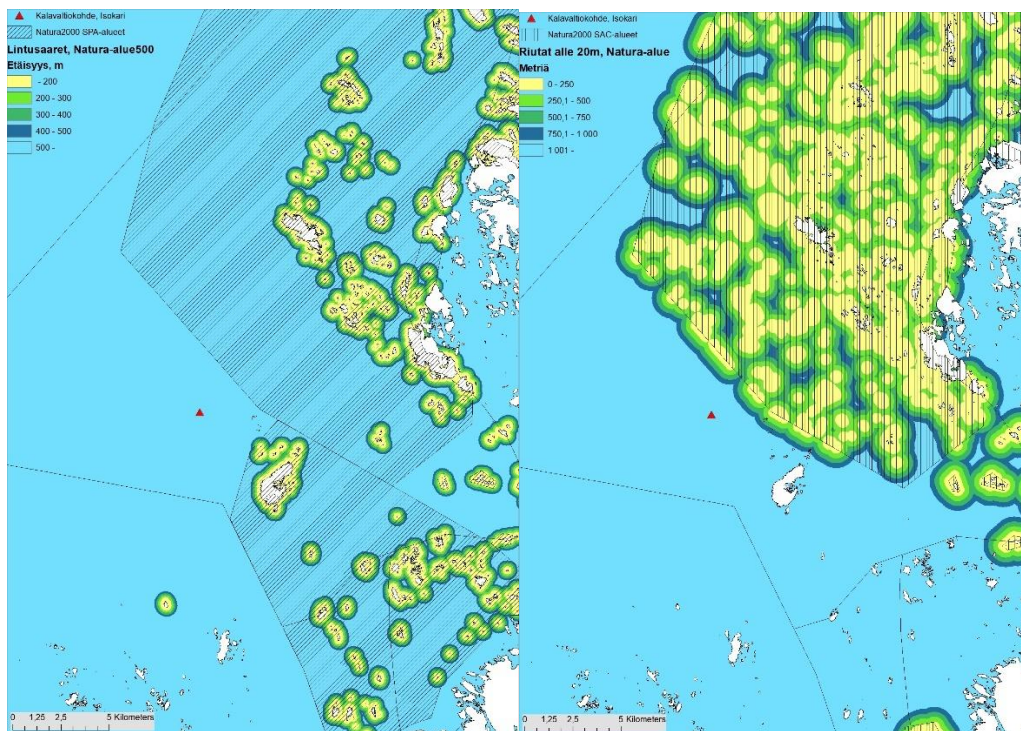
Pohjoisessa on Uudenkaupungin saaristo (FI0200072 SAC/SPA) noin 2 km etäisyydellä. Siellä on heti rajalla tunnistettu vedenalaisia riuttoja (kuva 3.), mutta erityisen tärkeät vedenalaiset alueet sijaitsevat kauempana, noin 10 km pohjoiseen. Hankealueen itäpuolella alkaa Seksmiilarin saaristo (FI0200152 SPA), joka on lintudirektiivin mukainen suojelualue. Lähimpiin luotoihin ja saariin on noin 3,5 km ja vedenalaisia rehevöitymiselle herkkiä lajeja on heti Natura-ajan tuntumassa. Hankkeen pääasialliset vaikutukset ovat kuitenkin päävirtaussuunnan mukaisia, eteläpohjoissuuntaisia, jolloin myös pääasialliset vaikutukset kohdistuvat sen suuntaisesti. Kuten hakemuksessakin on todettu, sijaitsee Natura-alue idässä, ei hankkeen pääasiallisella vaikutusalueella.



Kuva 2 Kalankasvatuslaitokset ja Natura alueilla osoitetut alueet, joissa niiden perusteena olevia luontoarvoja. Kuvassa Z\_all\_value indeksi kuvaa vedenalaisen meriluonnon

monimuotoisuutta, mitä korkeampi luku, sen todennäköisempää että alueella on monimuotoisuutta.

Ympäristöministeriön ja Maa- ja metsätalousministeriön vahvistamassa Kalankasvatuksen sijainninhjaussuunnitelmassa (MMM 2014) sekä sijainninhjaussuunnitelmaluonnoksessa (MMM 2025) on linjattu, että kalankasvatustilosten sijainti on erinomainen ja riittävä, jos etäisyys Natura suojeluperusteella oleviin lintusaariin on 500 metriä ja 1000 metriä vedenalaisiin luontoarvoihin, käytännössä matalikkoihin. Kyseiset etäisyyslinjaukset perustuvat lisäksi aihetta käsitteleviin tutkimuksiin vaikutuksista. Kuvassa 3. vasemmalla on arvioitu kalankasvatukselle sopivat alueet huomioiden SAC Natura-alueet ja oikeanpuolisessa karttakuvassa 2 SPA alueet.



Kuva 3 Kalankasvatuksen sijainninhjaussuunnitelman NATURA kriteerien suhteen kalankasvatukselle osoitetut alueet. Vasen kartta SPA-alueet ja oikea kartta SAC-alueet.

Metsähallitus toteaa, että em. linjausten mukaisesti myös Natura-alueille voi sijoittaa kalankasvatustiloksen. Tässä tapauksessa ympäristöluvan saanut laitos ei kuitenkaan sijaitse Natura-alueella, ja se sijaitsee esitettyjen linjausten ja tutkimusten mukaan riittävän etäällä luontoarvoista. Lisäksi FICOS-mallinnusten perusteella on osoitettu kyseisellä kuormitusmäärällä, että muutos pintalevissä olisi lähimmillään alueilla vain 2 % eli 0,04 mikrogrammaa (a-klorofylliä) litrassa. Vastaavasti havaittavien vaikutusten pohjaeläimistöön ja päällyksileviin oletetaan jäävän korkeintaan noin 500 metriin laitoksesta. Vaikutukset jäävät jo

lähtökohtaisestikin niin pieniksi, että kuormitusmäärän muutoksen vaikutus 800 tn -> 500 tn eli 300 tn, ei Metsähallituksen näkemyksen mukaan ole käytännössä vaikuta mitenkään Natura-arvoihin. Lisäksi huomioiden, että osa Natura-vaikutuksista perustuu lintujen pesimäajan häirintään, jolloin kuormitusmäärällä ei ole tässä tapauksessa merkitystä.

Edellä mainituin perustein Metsähallitus katsoo, että hankkeen vaikutukset Natura-arvoihin eivät ole tässä tapauksessa riittävä perustelu lupamäärän supistamiselle kyseisillä etäisyyksillä, eikä ainoastaan niiden perusteella voida määritellä ympäristöluvan laajuutta laitoksille, jotka sijoitetaan vastaavanlaisille paikoille. Laitoksen tulisi sijaita paljon lähempänä Natura-arvoja, jotta tarkemman Natura-arvioinnin laatiminen olisi edes perusteltua.

#### Päätöksen vaikutus hankkeen toteutettavuuteen, suhteessa lisääntyvään ympäristövaikutukseen

Valmisteilla olevan sijainninhjaussuunnitelman (MMM 2025) mukaisesti hankkeen tulee olla toteuttamiskelpoinen myös taloudellisesti ja avomerialueille tarvitaan etäisyyden ja investointien takia suurempia lupia kuin ulkosaaristoon. Jos tuotantomäärää tässä tapauksessa lasketaan AVI:n esittämällä tavalla, on merkittävä lisääntyvä mahdollisuus sille, että hanke ei ole enää toteutuskelpoinen. Metsähallituksen näkemyksen mukaan taloudellinen kestävyys tulisi myös huomioida lupapäätöksissä erityisesti, jos ympäristövaikutukset eivät esitetyllä tavalla merkittävästi lisäänty.

#### Tuotantomäärän pienentämisen ilmastovaikutus per tuotettu kalakilo

Jos hankkeen tuotantomäärää lasketaan, lisääntyy ilmastopäätös tuotettua kalakiloa kohti. Esimerkiksi ilmastovaikutuksia lisäävä polttoainekulutus on lähes vastaava, riippumatta siitä, kuinka paljon kaloja laitoksella on. Näin ollen, jos tuotantomäärä on pienempi, lisääntyy tuotannon ilmastovaikutus kalakiloa kohti. Metsähallituksen näkemyksen mukaan myöskään ilmastovaikutuksen vuoksi tuotantoa ei ole syytä pienentää, erityisesti koska suunniteltu kasvatuslaitos sijaitsee kaukana rannasta, yli 20 km päässä.

#### Uusi suunnitteilla oleva suojelualue

Valituksenalalaisessa päätöksessä on tuotu esiin myös suunnitteilla olevat mereisten suojelualueiden laajennukset. Metsähallituksen näkemyksen mukaan vasta suunnitteilla olevien suojelualueiden ei tulisi vaikuttaa tuotantomäärään liittyviin päätöksiin, kuten valituksenalalaisessa päätöksessä esitetty. Myös AVI on päätöksen sivulla 70 todennut, että: *"Esitys suojelualueista on mennyt jatkovalmisteluun ja päätökset suojelualueista tehdään myöhemmin"*

*valtioneuvostossa, eikä esitys sinällään vaikuta lupaharkintaan".* AVI on kuitenkin päättänyt rajaamaan toiminnan lupamääräyksiä myös tällä perusteella. Vaikutukset kyseisille alueille on joka tapauksessa arvioitu hakemuksessa ja YVA-selostuksessa, niiden luontoarvojen vuoksi, eivätkä vaikutukset kohdistu merkittävinä suunnittelualueille, vaikka laitos olisi haettua suurempi, koska alue on etäällä ja virtaukset Pohjois-eteläsuuntaisia. Havaittavat vaikutukset haetulla kuormituskiintiöllä ulottavat Metsähallituksen näkemyksen mukaan noin puolen kilometrin päähän laitoksesta ja ensisijaisesti pohjoissuuntaan.

### Aloittamislupa ja valmistelulupa

Aloittamislupa ja valmistelulupa voidaan Metsähallituksen näkemyksen mukaan katsoa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 122 pykälän 3 momentin 3) kohdassa mainitun yleisen edun mukaisiksi. Suomen elinkeinokalatalouden kannalta on ensiarvoisen tärkeää lisätä kotimaisten kalan tuotantoa, sitä koskevien valtioneuvoston periaatepäätösten (Kotimaisen kalan edistämishjelma, Valtioneuvoston periaatepäätös 8.7.2021 ja Manner-Suomen vesiviljelystrategia 2030, Valtioneuvoston periaatepäätös 17.2.2022) mukaisesti. Aloittamislupa ja valmistelulupa palvelevat kalan tuotannon käynnistämistä erittäin pitkän ja merkittäviä kustannuksia aiheuttaneen lupaprosessin jälkeen.

Kalankasvatusta kestävästi lisäämällä on merkittävä potentiaali kalan tuotannon lisäämisessä. Kannattava kotimainen kalankasvatus parantaa elintarvikehuollon turvaamisen perusedellytyksiä huoltovarmuuden tavoitteita koskevan valtioneuvoston päätöksen 568/2024 mukaisesti. Kalankasvatus on lisäksi hajautettuna tuotantomuotona kestävä ulkoiselle hybridivaikuttamiselle. Nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa on yleisen edun mukaista viipymättä vahvistaa elintarvikehuollon resilienssiä.

Kalankasvatushankkeissa on myönnetty aloittamislupia ja valmistelulupia, jotta toiminta voidaan käynnistää pitkien lupaprosessien aikana. Etelä-Suomen aluehallintovirasto on myöntänyt aloittamisluvan ja valmisteluluvan esimerkiksi 19.6.2018 antamassaan päätöksessä Nro 97/2018/2, Dnro ESAVI/9566/2017. Aloittamisluvat ja valmisteluluvat on yleisesti mahdollistettu kalankasvatuksessa siksi, että vaikka lopullinen ympäristölupa- ja vesilupapäätös eivät saisi lainvoimaa, ei ympäristövaikutuksia muodostu, kun laitteet ja tuotanto poistetaan alueelta.

Metsähallituksen näkemyksen mukaan aloittamislupa ja valmistelulupa ovat tämänkin hakemuksen yhteydessä tarpeelliset, jotta tuotantoon liittyvät valmistelut voidaan aloittaa vastaavasti, kuin hankkeissa, jossa luvan hakija on ollut yksityinen taho. Metsähallitus huomauttaa lisäksi, että myös yksityisiä ympäristölupia on vuokrattu edelleen, eikä julkista tahoja hakijana ole syytä tässä

yhteydessä kohdella eri tavalla, vaan yhdenvertaisesti, kuten tässä valituksessa on jo edellä esitetty.

## **LOPUKSI**

Metsähallitus korostaa, että lupamäärien tulee perustua yhteensovitettuihin linjauksiin sekä tasapuolisuuteen ja yhdenvertaisuuteen. Keskeistä on, että hankkeeseen liittyvät päätökset tehdään avoimesti ympäristövaikutusten perusteella ja yhdenvertaisuus perustuu nimenomaan yhdenvertaisiin ympäristövaikutuksiin. Metsähallituksen näkemyksen mukaan 500 tonnin lisäkasvun kuormitusta vastaava laitos on sopiva hyviin olosuhteisiin väli -ja ulkosaaristoon, ei avomerialueille. Edelleen siitäkin syystä, että lähialueella ei ole muuta pistekuormitusta eikä erityisempiä luontoarvoja kuin muuallakaan Suomen rannikkoalueella. Kalankasvatus toimialana ei ole kokonaisuuden kannalta merkittävä kuormittaja kyseisellä merialueella. Avomerialueilla on kannattavaa tehdä suuria yksiköitä, eikä tavoiteltua tuotantoa kannatta hajauttaa useaan pienempään yksikköön, koska käytännössä ympäristövaikutukset vedenlaatuun ovat vastaavat, kuten hankkeen YVA-tarkastelussa on todettu. Tämä johtaa myös tehottomuuteen esimerkiksi kasvatustuotannossa, ympäristötehokkuudessa ja lupaharkinnassa sekä valvonnassa.

Metsähallitus katsoo, että yllä mainituilla perusteilla ympäristölupaa tulisi muuttaa päästöperusteisen kiintiökuormituksen osalta, sekä arvioida uudelleen toiminnan aloittamislupaa ja valmistelulupaa, jotta kotimainen tuotanto ja liiketoiminta saataisiin käynnistettyä.

Espoossa 5.12.2025



valtakirjalla

Liitteet:

Liite 1: Valituksenalainen päätös, Etelä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupapäätös 29.10.2025 (326/2025, 39947/2024) Kalojen kasvattaminen verkkoaltaissa meressä Kustavin Isokarin merialueella sekä toiminnan aloittamislupa ja valmistelulupa, Kustavi.

Liite 2: Avoin asianajovaltakirja MH\_22.9.2025

Viitteet:

MMM (2014) Vesiviljelyn sijainninohjaussuunnitelma;

[Kansallinen+vesiviljelyn+sijainninohjaussuunnitelma.pdf](#)

MMM (2025) Merialueen kalankasvatuksen sijainninohjaussuunnitelma (Luonnos 2025);

[Merialueen kalankasvatuksen sijainninohjaussuunnitelma 06052025.pdf](#)

Niko Soininen – Antti Belinskij, 9.5.2023: Kalankasvatuksen ympäristölupa-asioiden oikeudelliset suuntaviivat merialueilla: Korkeimman hallinto-oikeuden ja Vaasan hallinto-oikeuden oikeuskäytännön analyysi

# Valitus 2

Vaasan hallinto-oikeudelle 5.12.2025

**Asia:** Valitus aluehallintoviraston päätöksestä 326/2025 ja 39947/2024

**Valittaja:** Suomen luonnonsuojeluliiton Varsinais-Suomen piiri ry  
Luonnonsuojelukeskus  
Martinkatu 5, 20810 Turku

**Prosessiosoite:**

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

**Valitusoikeuden perusteet:**

Suomen luonnonsuojeluliiton Varsinais-Suomen piiri ry on ympäristönsuojelulain 191 §:n tarkoittama yhdistys. Se on myös vesilain 15 luvun 2 §:n tarkoittama yhdistys. Yhdistyksen säännöt ovat valituksen liitteenä.

**Vaatimukset:**

Valittaja vaatii, että Isokarin ympäristölupa ja vesilupa kumotaan lainvastaisina.

**Vaatimusten perusteet:**

*Ympäristöluvan myöntämisen edellytykset eivät täyty*

Valittajat katsovat, että ympäristöluvan myöntämisen edellytykset eivät hankkeen oloissa täyty.

Ympäristönsuojelulain (2014/527) (YSL) lupaharkinta perustuu lain 49 §:ssä säädettyjen luvanmyöntämisedellytysten täyttämiseen, jotka muodostavat ehdottomat edellytykset luvan saamiselle; yhdenkin täyttämättä jääminen merkitsee luvan epäämistä. YSL 49 §:n mukaan

ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta aiheudu yksin tai yhdessä muiden toimintojen kanssa esimerkiksi merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa.

Vesienhoidon tai merenhoidon heikentämiskieltoa, hyvän tilan tavoitteita tai merenhoidon ympäristötavoitteita ei ole suoraan linkitetty YSL:ssa ympäristöluvan tai vesilaissa (2011/587) (VL) vesitalousluvan myöntämisedellytyksiin. Sen sijaan sekä YSL:ssa että VL:ssa säädetään vesienhoitosuunnitelmien ja merenhoitosuunnitelman huomioonottamisvelvollisuudesta arvioitaessa hankkeesta aiheutuvan pilaantumisen merkittävyyttä (YSL 52.1 §) tai hankkeesta yleiselle edulle aiheutuvia hyötyjä ja haittoja (VL 3:6.2).

Korkein hallinto-oikeus on Weser-ratkaisun jälkeisessä oikeuskäytännössään vahvistanut, että YSL:ia ja VL:ia tulee EU-oikeuden tulkintavaikutuksen avulla tulkita yhteneväisesti Weser-ratkaisun kanssa. Ympäristölupaa tai vesitalouslupaa ei voida myöntää hankkeelle, joka heikentäisi pintavesimuodostuman tilaa yhdenkään laadullisen tekijän osalta tai joka vaarantaisi hyvän tilan saavuttamisen vesimuodostumassa.<sup>1</sup> Tapauksessa KHO:2022:38 korkein hallinto-oikeus totesi, että ekologisen tilan heikentyminen tai sen vaara oli katsottava ympäristönsuojelulaissa tarkoitetuksi ympäristön merkittäväksi pilaantumiseksi.

Tapauksessa KHO:2019:166 oli kyse sellutehtaan ympäristöluvituksesta. ELY-keskuksen arvion mukaan Kallaveden vesimuodostuman ekologinen tila oli edelleen kokonaisuutena arvioiden hyvä, mutta uusimpien tulosten perusteella selvästi lähempänä tyydyttävää kuin erinomaista tilaa. Selvää heikentymistä on tapahtunut vain kasviplanktonin tilaa kuvaavissa muuttujissa. Kasviplankton kaikki muuttujat huomioon ottaen ilmensi kolmannelle vesienhoitokaudelle siirryttäessä tyydyttävää tilaa. Yksiselitteistä syytä kasviplanktonin tilan heikkenemiselle ei voitu seuranta-aineiston avulla osoittaa. Muutokset olivat ELY-keskuksen mukaan laaja-alaisempien ympäristöolosuhteiden muutosten aikaansaamia eivätkä niinkään johtuneet mistään suoranaisestä Kallaveteen itsessään kohdistuvasta paineesta. A-klorofyllipitoisuus on kasviplankton-laatutekijän yksi osatekijä, joten sen määrän lisääntyminen siten, että yksin a-klorofyllipitoisuus huonontuisi tyydyttävälle tasolle, ei itsessään ollut peruste lupapäätöksen kumoamiselle. Asiassa saatu muu selvitys kuitenkin osoitti, että Kallaveden ekologista tilaa kuvaavat muutkin kasviplankton-laatutekijän osatekijät olivat trendinomaisesti heikkenemässä rehevöitymisen vuoksi siten, että Kallaveden ekologinen tila tai ainakin yksi sen laatutekijöistä eli kasviplankton on vaarassa heikentyä tyydyttävälle tasolle erityisesti, jos vesistöön kohdistuva kuormitus vielä nykyisestä lisääntyy. Tutkimustulokset osoittivat, että Kallaveden ekologinen tila on jo nyt ja vaikka Kallaveteen kohdistuva kuormitus säilyisi nykyisellä tasolla, vaarassa kasviplankton-laatutekijän osalta heikentyä tyydyttävään tilaan, kun tarkasteltiin sen kaikkia osatekijöitä eli a-klorofyllipitoisuutta, kokonaisbiomassaa, haitallisten sinilevien osuutta kokonaisbiomassasta ja kasviplanktonin trofiaindeksiä (TPI).

Korkein hallinto-oikeus totesi, että Weser-tuomio huomioon ottaen oli arvioitava, vaarantaako hankkeen toteuttaminen Kallaveden vesimuodostuman hyvän ekologisen ja kemiallisen tilan

---

<sup>1</sup> Pappila, M. Puharinen, S-T. Meriluonnon suojelun sääntely – merellisen luonnon suojelun, merenhoidon ja vesienhoidon yhteensovittaminen EU- ja Suomen oikeudessa. Ympäristöministeriön julkaisuja. 2022:8. s. 73

säilyttämisen tai aiheuttaisiko hanke ainakin yhden vesipuitedirektiivin liitteessä V mainitun pintavesimuodostuman ekologisen tilan luokittelua koskevan laatutekijän alenemisen. Tilanteessa, jossa jokin ekologisen tilan luokittelun laatutekijä on tyydyttävä tai sitä huonompi, ympäristönsuojelulla sekä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetulla lailla kansallisesti täytäntöön pantu vesipuitedirektiivi velvoittaa pyrkimään siihen, että vähintään hyvän tilan tavoite saavutetaan.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että ympäristönsuojelulain 49 §:n 2 kohtaa on tulkittava siten, että lähtökohtaisesti pintavesimuodostumaan kohdistuvaa lisäkuormitusta ei tule sallia tilanteessa, jossa vesistön tilaluokka tai sen laatutekijä on vaarassa heikentyä. Vesistön hyvän tilan tavoite on ensisijainen vaatimus. Lisäksi korkein hallinto-oikeus totesi, että arvioitaessa ympäristönsuojelulain 49 §:n mukaisia luvan myöntämisen esteitä ratkaisevia ovat toiminnasta ja muusta kuormituksesta aiheutuvat haitalliset vaikutukset. Merkitystä ei lain mukaan ole esimerkiksi toiminnan hyödyllisyydellä yleiseltä kannalta tai sen tuottamalla taloudellisella tuloksella.

Tapauksessa VaHao 463/2025 oli kyse vesien hyvän tilan tavoitteiden saavuttamisesta suhteessa toiminnan päästöihin akkumateriaalitehdashankkeessa. Haminan rannikkovedet olivat välttävässä/tyydyttävässä tilassa. Tapauksessa relevantti päästö oli sulfaatti, jonka toiminnanharjoittajayhtiö halusi johtaa mereen. Sulfaatin oli havaittu vaikuttavan pohjasedimentin raudan kiertoon ja siten myös fosforin vapautumiseen sedimentistä (pohjasta) ja näin vesistön rehevöitymiseen.<sup>2</sup>

Yhdistykset olivat vaatineet päätöksen kumoamista. Valittajat olivat perustelleet vaatimuksiaan muun muassa sillä, että päätös on ympäristönsuojelulain 52 § vastainen. Lisäksi hankkeen päästöissä ei ollut sovellettu ympäristönsuojelulain 48 §:n 2 momentin mukaisesti jätelain 8 § mukaista etusijajärjestystä eikä jätelain 5 § määräyksiä jätteen määrittämisestä sivutuotteeksi. Määräyksissä ei ollut sovellettu ympäristönsuojelulain 53 §:n mukaista vaatimusta parhaasta käyttökelpoisesta tekniikasta. Yhtiö oli todennut, että käsiteltyjen prosessivesien johtaminen mereen on sekä ympäristön että teknistaloudellisesta näkökulmasta tarkoituksenmukaisin keino prosessiveden käsittelyyn.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan asiassa on ensisijaisesti kysymys siitä, onko päätös kumottava sillä perusteella, että päätöksessä sallittu sulfaattipäästö voisi aiheuttaa vaikutusalueella ympäristönsuojelulain 49 §:ssä mainittua luvan myöntämisen esteenä olevaa ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa mainittua merkittävää pilaantumisen vaaraa, kuten alakohdassa 2 mainittua haittaa luonnolle ja sen toiminnoille.<sup>3</sup> Hallinto-oikeuden mukaan päästö saattoi estää vesimuodostuman hyvän ekologisen tilan saavuttamisen ja aiheuttaa vaikutusalueen ekologisen tilan heikentymistä pitkään jatkuessaan leviämällä laajemmalle alueelle sekä aiheuttaa edellä mainittua kerrostumista ja sulfaatin muuntautumisen kautta rehevöitymistä ja tällöin päästö aiheuttaisi ympäristöluvan

---

<sup>2</sup> VaHao 463/2025, s. 27

<sup>3</sup> VaHao 463/2025, s. 109

myöntämisen esteenä olevaa merkittävää haittaa luonnolle ja sen toiminnoille tai ainakin sen vaaraa. Vaikutukset eivät ole välittömiä vaan saattavat ilmetä vasta pitemmän ajan kuluessa. Vesistövaikutuksen merkittävyuden arviointiin liittyy epävarmuustekijöitä, joiden hyväksyttävyyttä oli tarkasteltava ympäristöoikeudellisten periaatteiden valossa.<sup>4</sup> Valittajat toteavat, että hallinto-oikeuden mukaan rehevöityminen hapettomuuden ohella oli se seikka, mikä aiheutti ympäristönsuojelulain mukaisesti kiellettyä haittaa meriluontotyypeille.

Hallinto-oikeus katsoi, että aluehallintoviraston päätöksen sallimien päästöraja-arvojen mukaisesti pitempiaikaisesti toimittaessa, toimintaan sisältyy ympäristönsuojelulain 49 §:n 1 momentin kohdassa 2 mainittu merkittävä ympäristön pilaantumisen riski erityisesti mahdollisen syvänealueiden kerrostumisen ja hapettomuuden takia.

Valittajat toteavat tältä osin, että valituksenalaisessa päätöksessä on kyse hankkeesta, joka verrannollisella tavalla aiheuttaa merkittävän ympäristön pilaantumisen riskin fosforipäästöjen johdosta. Hanke ei siten täytä ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiä.

#### *Hanke aiheuttaa merkittävää pilaantumista*

Vesien rehevöitymisen kaksi akuuttia oiretta ovat hapenpuute ja leväkukintojen voimakas kasvu, joka voi olla haitallista tai myrkyllistä. Ne voivat tuhota vesieliöstöä tuhoalueilla ja vaikuttaa ihmisten ja eläinten terveyteen. Hapen väheneminen aiheuttaa ongelmia myös alueella eläville kaloille ja simpukoille ja voi lopulta johtaa biologisen monimuotoisuuden vähenemiseen. Rehevöitymisasteen analysointiin käytetään indikaattoreita, kuten klorofylli-a :ta sekä ravinne- tai happipitoisuuksia.<sup>5</sup> Viime vuosina planktonlevien määrää kuvaavan a-klorofyllin määrä on Selkämeren ulommilla rannikkovesillä kasvanut. Myös sinileväkukinnat ovat lisääntyneet. Merenhoidon tuoreessa tilanarviossa Selkämeri on rehevöitymisen osalta luokiteltu kokonaisuudessaan heikkoon tilaan.

Uudenkaupungin avomeri on vesienhoidon kolmannella suunnittelukaudella luokiteltu ekologiselta tilaltaan tyydyttäväksi ja kemialliselta tilaltaan hyvää huonommaksi (bromattujen difenyyliettereiden pitoisuus ylittyy asiantuntija-arviona). Toiseen kauteen verrattuna vesimuodostuman ekologinen tila laski hyvästä tyydyttäväksi. Uudenkaupungin avomeri - vesimuodostuma kuuluu Selkämeren ulommat rannikkovedet -tyyppiin, jossa raja-arvot ovat tiukemmat kuin Selkämeren sisemillä rannikkovesillä. ELY-keskuksen mukaan a-klorofylli on noussut edellisestä kaudesta selvästi ja on tyydyttävässä luokassa. Vesimuodostuman pohjoisosa on hieman vähemmän rehevämpi kuin eteläosa, mutta pohjoisessakin a-klorofylli on kasvanut selvästi ja on tyydyttävän puolella. Se on vaarassa heikentyä luokkaan välttävä, jos nykykehitys jatkuu. Vesimuodostuman ulko-osissa esiintyy sinileväkukintoja ja vesistön ekologinen tila on tyydyttävä fosfori- ja typpipitoisuuksien osalta. Ekologinen tila on tyydyttävä,

---

<sup>4</sup> Ibid. s.110

<sup>5</sup> <https://marine.copernicus.eu/fi/explainers/phenomena-threats/eutrophication>

a-klorofylli on heikentynyt, näkösyvyys, kokonaisfosfori ja -typpi on suunnilleen edelliskauden tasolla.<sup>6</sup>

Aluehallintoviraston mukaan ekologisen tilan laatutekijöihin vaikuttavalle hankkeelle voi myöntää ympäristöluvan huolimatta siitä, onko ekologinen tila tai sen laatutekijöiden tila hyvä tai hyvää huonompi tai mihin tila on kehittymässä. Edelleen aluehallintovirasto esittää valituksenalaisessa päätöksessä, että vaikka YVA-menettelyssä arvioitiin vaihtoehtoja eri tuotantomäärille, tuotantomäärää ei voi optimoida mahdollisimman pieneksi vain ympäristövaikutusten näkökulmasta. Avomerellä tuotantomäärän tulee olla riittävän suuri, jotta se on taloudellisesti riittävä kannattavaan toimintaan siten, että sinne kannattaa investoida. Avomeriolosuhteisiin soveltuvat verrattain arvokkaammat ankkuroinnit, tuotantolaitteistot ja veneet tulee sopeuttaa avomerympäristöön tuotantomäärästä riippumatta. Monien tekijöiden osalta kuten polttoaineenkulutus ja hiilijalanjälki, suhteellinen ympäristövaikutus tuotettua kiloa kohti pienenee, kun laitosyksikkökoiko kasvaa. Myös sosiaaliset konfliktit vähenevät ja tilaa vapautuu muille merialueen käyttömuodoille, jos merialueelle perustetaan esimerkiksi 10 suurta eikä 40 pientä kasvatuslaitosta vesiviljelystrategian tuotantotavoitteen saavuttamiseksi.<sup>7</sup>

Valittaja huomauttaa, että viranomaisen on perustettava päätöksensä lakiin. Ympäristöluvan myöntämisen edellytykset arvioidaan ympäristönsuojelulain ja jätelain perusteella ratkaisten se, voiko hanketta toteuttaa aiheuttamatta merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Harkinnassa ei ole kyse hankkeen taloudellisen kannattavuuden turvaamisesta, mikä on toiminnanharjoittajan tehtävä. Valittaja katsoo lisäksi KHO:2019:166 käytännön pohjalta, että hanke aiheuttaa vaaran ympäristön merkittävästä pilaantumisesta kontribuoimalla vesimuodostuman ekologisen tilan keskeisimmän laatutekijän, kasviplankton a-klorofyllin laskemisen tilaluokasta tyydyttävä luokkaan välttävä.

Aluehallintovirasto perustelee edelleen hankkeen sijoittamista tälle alueelle FINFARMGIS-analyysin tuloksilla. Ainoastaan ekologinen tila ja osa sen laatutekijöistä on arvioitu vesimuodostumassa olevan alle hyvän tavoitetason.<sup>8</sup> Valittaja huomauttaa, että lupaviranomaisen lähtökohta ei voi olla tietyn määrän hankkeita mahdollistaminen alueelle, vaan sen arvioiminen, sietääkö ympäristön tila tarkemmin säädellysti heikentymättä vielä uuden kuormituslähteen. Kun alueen ekologinen tila on tyydyttävä tai välttävä, ja vesiputedirektiivin pakottavat tilatavoitteet ovat voimassa, ei alueelle ole mahdollista sijoittaa uutta kuormituslähdettä.

Aluehallintovirasto totesi valituksenalaisen päätöksen perusteluissa, että vaikka lähialueella ei ole kokemusta ympäristövaikutusten arvioinnissa esitetyn kokoluokan (250–1 852 t/v) kalan kasvatushankkeista, Suomessa on myönnetty ympäristölupia laitoksille, joiden tuotantomäärät ylittävät Kustavin hankkeessa esitetyn kapasiteetin. Näitä hankkeita on

---

<sup>6</sup> Päätös 326 ja 39947/2024, s. 27

<sup>7</sup> Päätös 326 ja 39947/2024, s. 56

<sup>8</sup> Päätös 326 ja 39947/2024, s. 41

toteutettu merialueilla, joiden vastaavat teknisesti Kustavin hankkeen sijoituspaikkaa. Esimerkkeinä voidaan mainita Kaskisten (LSSAVI/13816/2022) ja Pietarsaaren (VHaO 22/0015/1) edustalla sijaitsevat laitokset, jotka toimivat vastaavilla avomerialueilla. Kaskisten ja Pietarsaaren laitokset sijaitsevat merenhoitoalueella niiden tukevat aluehallintoviraston mukaan vertailua Kustavin hankkeen sijoituspaikkaan. Virtausmallinnukset osoittavat, että Kustavin hankealueella ravinteet leviävät laajalle alueelle eivätkä kasaannu paikallisesti. Tämä on aluehallintoviraston mukaan keskeinen peruste sille, että kyseiseen paikkaan voidaan myöntää noin 500 000 kg:n lisäkasvulupa, vaikka hanke sijoittuu vesienhoitoalueelle, jonka ekologinen tila on hyvää huonompi.

Valittaja toteaa tältä osin, että aluehallintoviraston käyttämä keskeinen peruste myöntää ympäristölupa ei perustu lakiin. Vesienhoitoalueella, johon Uudenkaupungin avomeri rannikkoalueena kuuluu, on voimassa pakottava unionioikeudellinen velvoite päästä vesien hyvän tilan tavoitteeseen. Merenhoitoalue ei siten ole juridisesti vertailukelpoinen. Korkeimman hallinto-oikeuden käytännön perusteella ekologisen tilan heikentyminen tai sen vaara on katsottava ympäristönsuojelulaissa tarkoitetuksi ympäristön merkittäväksi pilaantumiseksi, ja se on siten ympäristöluvan myöntämisen este. Se, että aluehallintovirasto on luvittanut merenhoitoalueelle suurempia hankkeita kuin valituksenalaisessa päätöksessä on esitetty, ei ole peruste jättää soveltamatta vesienhoitoalueeseen kiistatta ja vakiintuneesti soveltuvaa Weser-oikeuskäytännön linjausta.

*Teollisuuspäästädirektiivin vaatimukset ympäristölupaehdoille eivät salli luvittaa nyt esitettyä hankekokonaisuutta*

Teollisuuspäästädirektiivi (2010/75/EU, nykyisin voimassa uudistettu versio 2024/1785) on pantu täytäntöön Suomessa ympäristönsuojelulailla. Siten direktiivin sanamuodoilla on merkitystä ympäristönsuojelulain tulkinnassa. Teollisuuspäästädirektiivin nykyinen soveltamisala kattaa myös suoraan mineraalimalmikaivokset. Teollisuuspäästädirektiivin resitaaliosassa todetaan, että ympäristölupaan on sisällytettävä kaikki tarvittavat toimenpiteet ympäristönsuojelun korkean tason saavuttamiseksi kokonaisuudessaan ja sen varmistamiseksi, että laitosta käytetään toiminnanharjoittajan perusvelvollisuuksia koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti. Lupaan on sisällytettävä myös pilaavia aineita koskevat päästöjen raja-arvot taikka vastaavat parametrit tai tekniset toimenpiteet, maaperän ja pohjaveden suojelua koskevat asianmukaiset vaatimukset sekä tarkkailuvaatimukset. Lupaehtojen perustana on oltava paras käytettävissä oleva tekniikka (BAT). Merkittävää pilaantumista ei saa missään tapauksessa aiheuttaa ja korkea ympäristön suojelun taso olisi kaiken kaikkiaan saavutettava, vaikka toimintaa luvitettaisiinkin soveltuvista BAT:ista poikkeavasti. Tämä asettaa lupaharkinnan perusraamin, jota säädöksen 11, 14 ja 18 artiklassa operationalisoidaan.

11 artiklassa säädetään toiminnanharjoittajan perusvelvollisuuksien yleisistä periaatteista. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta laitoksia käytetään muun ohella seuraavien periaatteiden mukaisesti: kaikki asiaankuuluvat pilaantumista estävät

toimenpiteet toteutetaan; käytetään parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa ja merkittävää pilaantumista ei aiheuteta. 14 artiklassa säädetään lupaehtoista. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että lupa käsittää kaikki tarvittavat toimenpiteet 11 ja 18 artiklassa tarkoitettujen vaatimusten täyttämiseksi. Päästöjen raja-arvoja voidaan täydentää tai ne voidaan korvata vastaavilla parametreilla ja teknisillä toimenpiteillä vastaavan ympäristönsuojelun tason varmistamiseksi. BAT-päätelmät otetaan lähtökohdaksi lupaehtoja määritettäessä, mutta toimivaltainen viranomais voi asettaa tiukempia lupaehtoja kuin ne, jotka voidaan saavuttaa BAT-päätelmissä kuvattua parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa käyttämällä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 18 artiklan soveltamista. 18 artiklassa säädetään ympäristölaatonormeista. Jos jokin ympäristölaatonormi edellyttää tiukempia ehtoja kuin mitä parhaan käytettävissä olevan tekniikan avulla voidaan saavuttaa, lupaan on sisällytettävä lisätoimenpiteitä, joilla vähennetään laitoksen vaikutusta asiaankuuluvalla alueella esiintyvään pilaantumiseen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita toimenpiteitä, joita voidaan toteuttaa ympäristölaatonormien noudattamiseksi. Jos lupaan on sisällytetty tiukempia ehtoja ensimmäisen kohdan mukaisesti, toimivaltaisen viranomaisen on arvioitava tiukempien ehtojen vaikutus asianomaisten pilaavien aineiden pitoisuuksiin vastaanottavassa ympäristössä.

Näin ollen teollisuuspäästädirektiivissä on muotoiltu unionioikeudellinen lupastandardi, jolla tavoitellaan direktiivin päämäärää eli pilaantumisen estämistä. Standardi ei perustu BAT-päätelmiin sitoutumiselle, vaan toiminnanharjoittajan perusvelvollisuudelle olla aiheuttamatta merkittävää pilaantumista. BAT-päätelmien soveltaminen on tämän päämäärän saavuttamisen eräs keino, mutta ei suinkaan viranomaista BAT-päätelmiin rajoittava. Tämä olisikin epätarkoituksenmukaista tilanteessa, jossa BAT-päätelmiä ei ole kaikille toimintamuodoille ja ne joka tapauksessa kehittyvät jatkuvasti. Viranomaisen on 14 ja 18 artiklan sanamuodon mukaan sisällytettävä ympäristölupaehtoihin tiukempia lisätoimenpiteitä, mikäli jonkin ympäristölaatonormin saavuttaminen edellyttää tätä. Fosfori on vesipuitedirektiivin liitteessä VIII listattu merkittävimpien pilaantumista aiheuttavien aineiden listaan kohtaan 11: Rehevöitymistä aiheuttavat aineet.

Aluehallintoviraston mukaan merellä verkkoallaskasvatus on parasta mahdollista ympäristötekniikkaa (BAT).<sup>9</sup> Valittaja toteaa, että tilanteessa, jossa parhaan mahdollisen ympäristötekniikan mukaan fosforia ei oteta päästöistä talteen lainkaan, ei voida katsoa ympäristöluvan myöntämisen edellytysten täyttyvän. Hankkeelle relevantti päästö, fosfori, aiheuttaa rehevöitymistä ja se tulisi poistaa samoin perustein kuin se edellytetään poistettavan muissakin teollisissa hankkeissa.

Aluehallintoviraston mukaan hankkeessa ja lupahakemuksessa päästöjä ja niiden vaikutuksia on pyritty vähentämään parhaiden ympäristökäytäntöjen (BEP) perusteella hakemalla lupaa kuormitusperusteisesti, hakemalla alueelle soveltuvaa riittävän suurta lupaa sekä sijainninhjauksen avulla. Kaksi ensimmäistä toimenpidettä ja sijoittamalla laitos

---

<sup>9</sup> Päätös 326 ja 39947/2024, s. 39

mahdollisimman lähelle tiestöä ja satamia voidaan vähentää vaikutuksia tuotettua kalakiloa kohti. Sijoittamalla laitos suunnitelman mukaan etäälle herkistä luontokohteista ja hyviin olosuhteisiin vähennetään suhteellisia ympäristövaikutuksia veden laatuun ja herkille luontoalueille.<sup>10</sup> Valittaja toteaa, että nämä parhaat ympäristökäytännöt eivät vähennä tässä tapauksessa relevanttia fosforipäästöä, joka aiheuttaa yhdessä muiden fosforipäästöjen kanssa merkittävää ympäristön pilaantumista eli ympäristöluvan myöntämisen esteen.

### *Hanke aiheuttaisi vesipuitedirektiivin vastaisen seurauksen*

Vesipuitedirektiivin hyvän tilan tavoite ja heikentämiskielto ovat pakottavaa oikeutta, joka ohjaa lupaharkintaa. Vesi- ja meriympäristön hyvää tilaa ei voida saavuttaa ilman, että vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteet välittyvät yksittäisten hankkeiden ohjaukseen. Jäsenvaltioiden velvollisuutena on ryhtyä kaikkiin kohtuullisiin toimiin ympäristötavoitteiden toteuttamiseksi, mihin sisältyy velvollisuus ohjata eri toimintoja tavoitteiden kanssa yhteensopivalla tavalla. Meriympäristön hyvän tilan toteuttamiseksi ympäristötavoitteiden tulee ohjata yksittäisten hankkeiden lupaharkintaa.<sup>11</sup>

Rannikkovesien ekologinen luokitus perustuu ohjeistuksen mukaan pääasiassa kasviplanktonin a-klorofylliin, pohjaeläinindeksiin sekä rakkolevän alarajan kasvusyvytyteen. Veden laadusta tehdään kokonaisarvio, jossa yhdistetään kaikkien laatutekijöiden antama tieto veden tilasta. Mikäli kokonaisravinteet luokituvat eri tavoin, painotetaan fosforituloksia. Uloimmissa vesimuodostumissa harvoin seurataan makrofyyttejä, koska saaret ja niiden litoraalivyöhykkeet pääosin puuttuvat. Ekologisen tilan tärkein laatutekijä on tämän takia ulompana kasviplankton, ja sen kehityksestä saa parhaan kuvan mittaamalla a-klorofyllipitoisuutta pintavedestä.

Uudenkaupungin avomeri -vesimuodostuman a-klorofyllipitoisuus on vuosina 2017–2023 ollut keskimäärin 3,0 µg/l, mikä ylittää hyvän tilan rajan (2,1 µg/l) jo 43 %:lla. Vuosina 2023 ja 2024 a-klorofyllipitoisuudet ovat olleet jo hyvin lähellä välttävän rajaa 4,2 µg/l. Varsinais-Suomen ELY-keskuksen mukaan Uudenkaupungin avomeri -vesimuodostuman ekologisista laatutekijöistä kasviplankton on vaarassa heikentyä tulevina vuosina luokkaan välttävä.<sup>12</sup>

Ahvenanmaan maakuntahallitus on lausunut lisäksi, että suunniteltu kalankasvatuslaitos sijaitsee Ahvenanmaan rannikkovesimuodostuman Norra Delet läheisyydessä, jonka ekologinen tila on tyydyttävä. Maakuntahallitus on toteuttanut valvontaa ja tilanluokitusta monien vuosien aikana ja viimeisen, vuosia 2018–2024 koskevan, luokittelun mukaan tila on

---

<sup>10</sup> Päätös 326 ja 39947/2024, s. 40

<sup>11</sup> Puharinen, S.-T., Hakkarainen, M., Belinskij, A.: Suomen merenhoidolainsäädännön toimivuustarkastelu – Merenhoidon tavoitteet ja niistä poikkeaminen. Ympäristöministeriön julkaisuja. 2021:14. s. 45–46.

<sup>12</sup> Päätös 326 ja 39947/2024, s. 83

edelleen tyydyttävä ja sitä tulisi parantaa. Toiminta voi vaarantaa Ahvenanmaan mahdollisuuden täyttää EU:n vesipuitedirektiivin vaatimukset nykyisissä aikarajoissa.<sup>13</sup>

Lupaviranomainen toteaa itse: ”Kalankasvatus lisää veden ravinnepitoisuuksia. Ravinnepitoisuuksien kasvu kalankasvatustilakompleksin vaikutusalueella voi johtaa merialueen lievään rehevöitymiseen. Tämä ilmenee muun muassa veden samentumisena ja näkösyvyyden heikkenemisenä. Lisäksi ravinteiden rikastuminen voi edistää orgaanisen aineksen kertymistä merenpohjaan, mikä lisää hapenkulutusta ja voi heikentää pohjan biologista tilaa.”<sup>14</sup> Valittaja toteaa, että näissä oloissa, kun ollaan näin kaukana hyvän tilan saavuttamisesta ja lisäksi tyydyttävän ja välttävän tilan rajamailla, kasviplanktonin a-klorofyllia lisäävää merkittävää fosforipäästön lisäämistä ei voida tehdä vaarantamatta suoraan vesipuitedirektiivin sitovia tavoitteita. Kun lupaviranomainen toteaa, että ravinnepitoisuuksien kasvu kalankasvatustilakompleksin vaikutusalueella voi johtaa suoraan merialueen rehevöitymisen lisääntymiseen, ei valittaja näe mahdollisuutta aiheuttaa tätä lisärehevöitymistä laista johtuvien rajoitteiden ja viranomaista sitovien hyvän tilan saavuttamisen velvoitteiden puitteissa.

Tapauksessa KHO:2022:38 oli kyse Sierilän voimalaitoksen vaikutuksista suhteessa vesipuitedirektiivin tavoitteisiin. Korkein hallinto-oikeus sovelsi tapauksessa Weser-tuomiota. Se totesi ensinnäkin, että erinomaisen ekologisen tilan tai sen osatekijöiden heikentämistä oli pidettävä vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a ja i alakohdissa todetun mukaisesti kiellettyä. Tällainen ekologisen tilan heikentyminen tai sen vaara oli katsottava ympäristönsuojelulain tarkoitetuksi ympäristön merkittäväksi pilaantumiseksi.

Arvioitaessa mainittujen vaikutusarvioihin liittyvien puutteiden merkitystä lupaharkinnassa ympäristönsuojelulain mukainen varovaisuusperiaate oli otettava huomioon tulkittaessa ympäristönsuojelulain mukaisia luvan myöntämisen edellytyksiä ja sitä, voitiinko saatujen selvitysten perusteella ja annetuilla lupamääräyksillä riittävästi varmistua siitä, että luvan myöntämisedellytykset täyttyivät kaikissa tilanteissa. Asiassa saadun selvityksen perusteella ei voitu poissulkea sitä, etteikö erityisesti Nuorttijokeen ja Sokliojaan voinut aiheutua merkittävää kiintoainekuormitusta ja tämän seurauksena uomien liettymistä ja huomattavia ekologisia vaikutuksia. Erityisesti katusoraikkojen mahdollinen liettyminen ja hapettomuus vaarantaisivat Nuorttijoan järvitaimenkannan elinolosuhteita merkittävästi. Tähän nähden oli mahdollista, että hankkeesta aiheutuisi Sokliojan ja Nuorttijoan ekologisen tilan heikentymistä erinomaisesta hyvään tai Nuorttijoan osalta ainakin tilan heikentymistä tilaluokan sisällä yhden laatutekijän eli kalaston osalta.

Asiassa oli näin ollen arvioitava, vaaransiko voimalaitoshankkeen toteuttaminen vesimuodostuman hyvän saavutettavissa olevan tilan tai aiheuttaisiko hanke ainakin yhden vesipuitedirektiivin liitteessä V mainitun jokivesistön ekologisen tilan luokittelua koskevan osatekijän alenemisen. Näitä osatekijöitä ovat muun muassa biologiset tekijät,

---

<sup>13</sup> Päätös 326 ja 39947/2024, s. 50

<sup>14</sup> Päätös 326 ja 39947/2024, s. 68

vesikasvillisuuden koostumus ja runsaussuhteet, pohjaeläimistön koostumus ja runsaussuhteet, kalaston koostumus, runsaussuhteet ja ikärakenne, biologisia tekijöitä tukevat hydrologis-morfologiset tekijät, hydrologinen järjestelmä (virtauksen määrä ja dynamiikka, yhteys pohjavesimuodostumiin), joen esteettömyys, morfologiset tekijät (joen syvyyden ja leveyden vaihtelu, pohjan rakenne ja laatu sekä rantavyöhykkeen rakenne) ja biologisia tekijöitä tukevat kemialliset ja fysikaalis-kemialliset tekijät. Vaarantumista arvioitaessa oli otettava huomioon myös lupapäätökseen sisältyvien lupamääräysten ja toimenpidevelvoitteiden haittoja vähentävät vaikutukset.

Valittaja toteaa näiltä osin, että valituksenalaisen päätöksen osalta ei voida varmistua siitä, etteikö ekologisen tilan heikentymistä tyydyttävästä välttävään tai ainakin tilan heikentymistä tilaluokan sisällä yhden laatutekijän eli kasviplanktonin osalta tapahdu. On pikemminkin myös lupaviranomaisen itsensä mukaan todennäköistä, että sen määrä lisääntyy rehevöitymisen myötä. Tällainen ekologisen tilan heikentyminen tai sen vaara oli katsottava ympäristönsuojelulaisissa tarkoitetuksi ympäristön merkittäväksi pilaantumiseksi, mikä on ympäristöluvan myöntämisen este. Valittaja toteaa lisäksi, että korkeimman hallinto-oikeuden mukaan vaarantumista arvioitaessa on otettava huomioon lupapäätöksen lupamääräysten haittoja vähentävät vaikutukset. Luvan hakija ja lupaviranomainen ovat todenneet, ettei vesiviljelylle ole käytössä BAT-tekniikkaa ja että fosforia ei ole mahdollista puhdistaa verkkokasvatusaltaissa. Tämä on korkeimman hallinto-oikeuden käytännön mukaisesti otettava huomioon vaarantumista arvioitaessa siinä merkityksessä, että lupamääräyksillä ei ole mahdollista tehokkaasti puuttua relevanttiin päästöön eli fosforiin. Luvan myöntämisen edellytykset eivät valittajan käsityksen mukaan täyty tästäkään syystä.

Vesipuidedirektiivin velvoitteet on sittemmin säädetty myös lakiin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä. Vesien tilatavoitteista säädetään lain 20 a §:ssä. Kaikissa pinta- ja pohjavesimuodostumissa tulee saavuttaa vähintään hyvä tila tai niille vesienhoitosuunnitelmassa 22, 24 tai 25 §:n nojalla asetettu muu tilatavoite. Tavoitteiden saavuttaminen ei saa vaarantua hankkeen tai toiminnan johdosta. Hankkeen tai toiminnan vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon vesienhoitosuunnitelmassa esitetyn lisäksi muut ajantasaiset tiedot vesimuodostuman tilasta.

20 b §:ssä säädetään heikentämättömyysvaatimuksesta. Vesimuodostuman tila ei saa heikentyä hankkeen tai toiminnan johdosta siten, että ekologisen tilan luokittelua koskeva tekijä alenee pintavesimuodostumassa vähintään yhdellä luokalla tai se edelleen heikkenee, jos kyseinen tekijä on jo alimmassa luokassa; tai pilaavaa tai haitallista ainetta koskeva ympäristölaatu normi ylittyy pinta- tai pohjavesimuodostumassa tai jos ympäristölaatu normi on jo ylittynyt, aineen pitoisuus nousee vesimuodostumassa. Hankkeen tai toiminnan vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon vesienhoitosuunnitelmassa esitetyn lisäksi muut ajantasaiset tiedot vesimuodostuman tilasta.

Vesien ja merenhoidon tavoitteena on saavuttaa ja ylläpitää vesien ja Itämeren vähintään hyvä tila. Rehevöityminen on Itämeren suurin ongelma ja Suomen merialue on kauttaaltaan

rehevöitynyt. Merenhoidon suunnittelu perustuu vesienhoitolakiin ja valtioneuvoston asetukseen merenhoidon järjestämisestä, joilla on pantu täytäntöön EU:n meristrategiadirektiivi. Merenhoitosuunnitelmassa kalankasvatukseen liittyen on asetettu yleinen ravinnekuormitusta koskeva tavoite, jonka mukaan vesiviljelystä aiheutuva kuormitus ei saa uhata hyvän tilan saavuttamista tai jo saavutettua hyvää tilaa.<sup>15</sup> Vesienhoitosuunnitelmat perustuvat vesienhoitolakiin ja ne tarkistetaan kuuden vuoden välein. Kalankasvatuksen aiheuttamasta vesistökuormituksesta on suunnitelmissa todettu, että huolimatta toiminnan vähäisestä osuudesta vesienhoitoalueen kokonaiskuormitukseen, voi kuormitus olla paikallisesti merkittävää.<sup>16</sup> Vähäinen kokonaiskuormitusosuus ei yksinään tarkoita sitä, etteikö kuormituspiste voi aiheuttaa tilaluokan laatutekijöiden heikentymistä kielletyllä tavalla.

Varsinais-Suomen ELY-keskus katsoo, että pienimmät hankevaihtoehdot joko VE1a tai VE2a olisivat määräaikaisina toteuttamiskelpoisia. Muut hankevaihtoehdot eivät ole esitetyn vaikutusten arvioinnin perusteella toteuttamiskelpoisia sen mukaan edes määräaikaisina koska ne saattavat johtaa vesimuodostuman tilan ja sen laadullisen tekijän a-klorofyllipitoisuuden heikkenemiseen entisestään. Tällöin toiminta vaikeuttaisi olennaisesti vesimuodostuman hyvän ekologisen tilan saavuttamista. Koska hanke sijaitsee merialueella, jonka tila on hyvää huonommassa luokassa, tulee sitä tarkastella varovaisuusperiaatteen mukaisesti. Valittaja yhtyy ELY-keskuksen näkemykseen siltä osin, kun se katsoo myönnetyn kokoisen luvan olevan toteuttamiskelvoton. Valittaja sen sijaan katsoo, että varovaisuusperiaate ja se, että hanke sijaitsee hyvää huonommassa luokassa olevalla vesienhoitoalueella ja hankkeen päästöt ovat juuri niitä päästöjä, jotka ovat syynä tilaluokan laskemiselle hyvästä tyydyttävään, estävät hankkeen toteuttamisen kokonaan. Ekologisista laatutekijöistä kasviplankton on vaarassa laskea tyydyttävästä välttävään, joten minkäänlaisia tilannetta huonontavia lisäpäästöjä ei pidä luvittaa alueelle. Sen sijaan viranomaisen on tarkasteltava, mitä tilan parantamiseksi on tehtävissä toisaalla kuin tämän lupapäätöksen yhteydessä.

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen mukaan YVA-yhteysviranomaisen perustellussa päätelmässä lausutusti hanke sijoittuu Uudenkaupungin avomeri -vesimuodostuman osaan, joka on kansallisessa vesiviljelyn sijainninhjaussuunnitelmassa vuonna 2014 arvioitu alueeksi, jolle kalankasvatuksen keskittäminen nähtiin mahdolliseksi. Suunnitelmassa arvioitiin, että avoimille ulkomerialueille voitaisiin perustaa huomattavasti isompia kuin kalan lisäkasvulle 400-600 t/a tarkoitettuja yksiköitä. Sijainninhjaussuunnitelmaa ei ole kuitenkaan päivitetty vastaamaan vesistöjen tilassa tapahtuneita muutoksia. Uudenkaupungin avomeri -vesimuodostuma oli sijainninhjaussuunnitelmaa tehtäessä vielä hyvässä ekologisessa tilassa, mutta sen tila luokka putosi tyydyttävään viimeisimmässä vuonna 2019 tehdyssä luokittelussa. Kolmannen vesienhoidon suunnittelukauden luokittelussa vesimuodostuman ekologinen tila on tyydyttävä ja kemiallinen tila hyvää huonompi. Tilan muutos hyvästä

---

<sup>15</sup> Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma vuosille 2022-2027. YM 2021:30, s. 85

<sup>16</sup> Kalankasvatuksen ympäristönsuojeluohje. YM. s. 33

tydyttävään perustui erityisesti a-klorofyllipitoisuuden keskiarvon heikkenemiseen (+0,38 µg/l). Uudenkaupungin avomeri -vesimuodostuman rannikon puoleisilla merialueilla veden laatu on useammalla muuttujalla (levätuotanto, kokonaisfosfori, näkösyvyys) mitaten heikentynyt jo pitkän aikaa. Vaikutuksia luonnonympäristöön arvioitaessa tulee ottaa huomioon vesimuodostuman nykyinen vesimuodostuman hyvää huonompi tila sekä sen kehityssuunta. Arviointiselostuksessa ei ole riittävästi huomioitu merialueiden nykytilaa ja nähtävissä olevaa kehitystä huonompaan suuntaan. Paikallinenkin heikentävä vaikutus voi olla kokonaisuuden kannalta merkittävä.<sup>17</sup>

Valittaja yhtyy tältä osin ELY-keskuksen lausumaan.

Aluehallintovirasto viittaa ympäristöluvassa valittajan muistutukseen. Se ei kiistä muistutuksessa esitettyjä kannanottoja eri toimintojen pistemäisestä kuormituksesta, vesiviljelystrategian toteuttamiseen liittyvistä ongelmista, Saaristomeren tilasta tai ravinnekuormituksen vähentämisen ja vesien hyvän tilan saavuttamisen haasteista.<sup>18</sup> Valittaja toteaa tähän, että vesienhoitosuunnitelman ja merenhoitosuunnitelman ympäristötavoitteet tulee ottaa lupaharkinnassa huomioon sitovina tavoitteina eikä viitata vesien hyvän tilan saavuttamisen haasteisiin samalla kun luvittaa tavoitteiden saavuttamista vaikeuttavaa tai estävää toimintaa.

Valittaja huomauttaa myös, että vesienhoitolaissa säädetään poikkeuksista. Vesienhoitolain 23 §:n mukaan uuden merkittävän hankkeen vuoksi ympäristötavoitteista voidaan poiketa, mikäli hanke on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä ja se edistää merkittävästi kestävästä kehitystä, ihmisten terveyttä tai ihmisten turvallisuutta, haittojen ehkäisemiseksi on ryhdytty kaikkiin käytettävissä oleviin toimenpiteisiin ja tavoiteltaviin hyötyihin ei päästä muilla teknisesti ja taloudellisesti kohtuullisilla ja ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla kuin vesimuodostuman muuttamisella. Pintavesimuodostuman tilan heikkenemistä erinomaisesta hyvään ei pidetä ympäristötavoitteiden vastaisena, jos tilan heikkenemisen aiheuttaa uusi merkittävä, kestävän kehityksen mukainen hanke ja jos edellä luetellut edellytykset täyttyvät. Uuden kalankasvatushankkeen on haasteellista täyttää poikkeamisen edellytyksiä ympäristöministeriön kannan mukaan.<sup>19</sup> Valittaja toteaa, ettei asiassa ole esitetty poikkeamista, mutta Metsähallituksen olisi tullut hakea ympäristöluvan yhteydessä myös poikkeamista.

*Vesiluvan myöntämisen edellytykset eivät täyty*

Kalankasvatuslaitos tarvitsee vesilain 4 luvun mukaisen luvan veden ottamiseen vesistöä sekä 3 luvun mukaisen luvan rakenteiden, kuten verkkoaltaiden, pitämiseen vesialueella ja jätevesien purkujohdon rakentamiseen vesialueelle. Lupa tarvitaan myös silloin, jos rakentaminen voi muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai

---

<sup>17</sup> Päätös 326 ja 39947/2024, s. 11

<sup>18</sup> Päätös 326 ja 39947/2024, s. 83

<sup>19</sup> Kalankasvatuksen ympäristönsuojeluohje. YM 2020, s. 65-66

vesiympäristöä taikka pohjaveden laatua tai määrää, ja tämä muutos aiheuttaa vesilain 3 luvun 2 §:n 1 momentissa esitettyjä seurauksia. Luvan myöntämisen yleisiin edellytyksiin sisältyy vesilain 3 luvun 4 §:n mukainen intressivertailu. Vesilain 3 luvun 6 §:n mukaan vesilain mukaisen luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa on otettava huomioon, mitä vesienhoitosuunnitelmassa on esitetty ja vesilain 11 luvun 21 §:n mukaan lupapäätöksessä on käytävä ilmi, miten vesienhoitosuunnitelma ja merenhoitosuunnitelma on otettu huomioon.

Valituksenalaisessa päätöksessä vesiluvan myöntämisen edellytyksiä on käsitelty erittäin suppeasti: Laitoksen rakenteiden sijoittamista varten tarvittava vesialue on Metsähallituksen hallinnassa. Vesitalousluvan mukaiset luvan myöntämisen edellytykset laitoksen rakenteiden sijoittamiseksi vesialueelle ovat olemassa, koska kalankasvatusalaiden pitämisestä meressä yksityiselle edulle saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin.<sup>20</sup> Valittaja huomauttaa, että vesilain 11 luvun 21 §:n edellytykset eivät täyty näin suppeilla perusteluilla.

Tapauksessa KHO:2022:38 korkein hallinto-oikeus linjasi vesipuidedirektiivin vaikutuksista myös vesilain mukaisessa intressivertailussa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että kun otetaan huomioon unionioikeudellinen lojaliteettivelvoite, vesien tilatavoitteen merkityksen tulkinnan tulee perustua unionioikeuden sisältöön sellaisena kuin se ilmenee vesipuidedirektiivistä ja unionin tuomioistuimen sitä koskevista tulkintaratkaisuksista, erityisesti edellä mainitusta tuomiosta. Valituksenalaisessa asiassa oli kysymys vanhan vesilain intressivertailusäännöksen soveltamisesta. Vesilakiin tehdyn muutoksen mukaisesti intressivertailussa oli otettava huomioon vesienhoitosuunnitelman sisältö. Direktiivin tulkintavaikutus edellytti tällaisessa tapauksessa, että joustavaa säännöstä tulkittiin mahdollisimman pitkälle niin, että direktiivin tehokas vaikutus kansalliseen oikeusjärjestykseen voi toteutua. Mikäli hanke vaarantaa saavutettavissa olevan hyvän tilan ja hyvän kemiallisen tilan saavuttamisen, lupaa ei vesipuidedirektiivin ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voida myöntää. Vesilain mukaisessa intressivertailussa tämä tarkoittaa, että hankkeen haitallisia vaikutuksia vesiympäristölle on painotettava siten, että hyödyt eivät ole huomattavia haittoihin verrattuna.

Valittaja katsoo, että vesilupa olisi tullut ratkaista toisin. Korkeimman hallinto-oikeuden käytännön mukaan mikäli hanke vaarantaa saavutettavissa olevan hyvän tilan saavuttamisen, lupaa ei voida myöntää. Tällöin myös intressivertailun tuloksena on se, että hankkeen haitalliset vaikutukset vesiympäristölle on painotettava niin, että hyödyt eivät ole huomattavia haittoihin verrattuna. Valittaja katsoo, että valituksenalaisessa päätöksessä on käsillä tällainen tilanne.

*Päätös ei perustu lain vaatimiin riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arvioon*

Yhteysviranomaisen eli Varsinais-Suomen ELY-keskus on todennut, että ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä esitetyt tulokset kertovat siitä, että kalankasvatuslaitoksen

---

<sup>20</sup> Päätös 326 ja 39947/2024, s. 76

arviointimenettelyssä käytetyillä veden kuormitusmalleilla ja/tai arviointimenetelmillä ei ole tunnistettu hankkeen kannalta merkittäviä vaikutuksia. Metsähallituksen kalankasvatuslaitoksen suurimmastakaan hankevaihtoehdosta ei aiheudu tehdyn arvioinnin perusteella edes kohtalaisia haitallisia vaikutuksia, eikä erikokoisilla hankevaihtoehdoilla ole vaikutusten osalta havaittavia eroja.<sup>21</sup> Yhteysviranomaisen päätöksessä on todettu, että virtaus- ja vedenlaatu mallinnukselle on vaikea löytää parempaa vaihtoehtoa mutta mallinnus arvioi kokonaisvaikutuksen vedenlaatuun liian pieneksi. Yhteysviranomaisen mukaan hankkeen sijaintialueen sietokyky on ensisijainen huomioitava tekijä arvioitaessa, kuinka paljon vesimuodostumaan voidaan lisätä kuormitusta.

ELY-keskus totesi, muun ohella, että ympäristövaikutusten arviointiohjelman mukaan vaikutukset näyttävät ulottuvan pitkälle Selkämeren kansallispuistoon, joten pohjien tilanne on tullut tutkia myös kansallispuiston eteläosista alueen herkkyyden ja vedenalaisen monimuotoisuuden vuoksi.<sup>22</sup> Kalankasvatuslaitoksen suunnitellut kasvatusmäärät kalan lisäkasvu määränä mitaten ovat eri vaihtoehdoissa huomattavan suuria, eikä vastaavan kokoluokan hankkeista ole lähialueella kokemusta lukuun ottamatta pienintä vaihtoehtoa (250 t/a), jota vastaavaa kalankasvatustoimintaa on Saaristomeren puolella.<sup>23</sup>

Aluehallintovirasto totesi itsekkin, että mallinnukseen liittyy tiettyjä epävarmuustekijöitä, kuten pitkäaikaisvaikutusten arvioinnin puuttuminen.<sup>24</sup> Valittaja toteaa tältäkin osin, että kun pitkäaikaisia vaikutuksia ei ole arvioitu ja aluehallintoviraston omankin kannan mukaan hanke aiheuttaa rehevöitymistä, ei voida varmistua siitä, etteikö hanke aiheuttaisi vesipuitedirektiivissä kiellettyä pintavesimuodostuman tilan laadullisen tekijän heikentymistä.

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen mukaan hankkeen aiheuttamaa kuormitusta on tarpeen arvioida myös muulla tavoin kuin pelkästään FICOS-mallilla saatavilla tiedoilla. Muita kuormituksen arviointimenetelmiä ei ole arviointiselostuksessa käytetty. FICOS-mallinnuksen heikkoutena voidaan pitää sitä, että se sivuuttaa vesiekosysteemissä tapahtuvat ravinnekierrot ja ottaa huomioon vain aineiden lisäykset ja niiden häviämisen. Mallin luotettavuus arvioitaessa kuormittavan toiminnan vaikutuksia kohdealueen ekologiseen tilaan voidaan kyseenalaistaa, koska kuormituksen kokonaisvaikutuksia ei saada pelkästään mallitarkastelun avulla selville. Mallinnuksen tulkinta vaatii tuekseen huolellisen ekologisen tarkastelun, jotta mallitulosten rajoitteet voidaan tunnistaa ja ottaa huomioon. Arviointiselostuksessa olisi tullut perustella paremmin, miten kuormituksen lisääminen vesimuodostumaan on mahdollista, kun sen tila on jo hyvää huonommassa tilassa.<sup>25</sup>

Tältä osin valittaja toteaa käsityksensä, että kuormituksen lisääminen vesimuodostumaan ei ole perusteltavissa näissä oloissa, ja lisäksi yhtyy ELY-keskuksen näkemykseen siitä, että

---

<sup>21</sup> Ibid., s. 10

<sup>22</sup> Yhteysviranomaisen lausunto ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta, s.24

<sup>23</sup> Päätös 326 ja 39947/2024, s. 10

<sup>24</sup> Päätös 326 ja 39947/2024., s. 68

<sup>25</sup> Päätös 326 ja 39947/2024, s. 11

kuormituksen arviointi ei perustu riittäviin selvityksiin ja viittaa Ahvenanmaan maakuntahallituksen ympäristövaikutusten arviointiohjelman lausuntokoonnissa esittämään vaatimukseen käyttää esimerkiksi Ruotsin ilmatieteen ja hydrologian laitoksen vattenwebb - mallia, jolla on mahdollista laskea muista vesimuodostumista tuleva nettotaustakuormitus.<sup>26</sup>

Valittaja toteaa, että tapauksessa KHO:2019:166 korkein hallinto-oikeus on todennut vaikutusten arvioinnit riittämättömiksi. Mallinnusten tulosten analysoinnissa ei ollut otettu huomioon sisäisen kuormituksen ja muiden eri tekijöiden, kuten sulfaatin, fosforin, hapenkulutuksen ja lämpökuorman, yhteisvaikutuksia vesistön rehevöitymiskehitykseen. Vaikutusten arvioinnissa ei ollut myöskään esitetty tasetarkasteluja, joiden perusteella oltaisi voitu arvioida biotuotetehtaan ja muun ulkoisen ja sisäisen kuormituksen suuruusluokkia ja niiden vaikutusta Kallaveden ainekiertoihin. Tuloksissa ei ollut esitetty tasetarkasteluja, joista ilmenisivät tehtaan aiheuttaman ja muun ulkoisen kuormituksen sekä sisäisen kuormituksen suuruusluokat ja sitä kautta merkitys järven ainekiertoissa. Pohjasedimentin kyky pidättää kuormitusta heikkenisi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan väistämättä kuormituksen kasvaessa. Merkittävä osa ulkoisen kuormituksen mukana tulevasta fosforista pidäytyisi Kallaveteen, mikä pitkällä aikavälillä vaikuttaa fosforin kiertoon ja sisäiseen kuormitukseen. Tätä ei tehdyssä mallitarkastelussa ole otettu huomioon.

Tehdyissä arvioinneissa ei liioin ollut otettu huomioon Kallaveteen muista lähteistä tulevaa ravinnekuormaa siltä kannalta, että se myös osaltaan reagoi toiminnan aiheuttaman sulfaatti- ja lämpökuorman kanssa voimistaen edelleen järveen aiheutuvaa sisäistä kuormitusta. Arvioinnissa ei ollut otettu huomioon myöskään rehevöitymiskehityksestä seuraavaa kalaston ja eläinplanktonin kautta välittyvää ravintoverkkovaikutusta, joka edelleen edesauttaisi kasviplanktonbiomassan kasvua. Kaiken kaikkiaan tehdyistä arvioinneista ei käynyt selvästi ja yksiselitteisesti ilmi, miten kaikki edellä kuvatut seikat erityisesti yhdessä tarkasteltuina vaikuttaisivat Kallaveden ekologiseen tilaan suunnitellun toiminnan aiheuttaman koko sen elinkaaren eli useita vuosikymmeniä kestävänsä lisäkuormituksen aikana. Hakijan teettämässä mallinuksissa vesistövaikutusarviointiin oli jäänyt siten merkittävää epävarmuutta varsinkin päästöjen pitkäaikais- ja yhteisvaikutusten osalta.

Valittaja toteaa näiltä osin, että YVA-yhteysviranomaisen ja Ahvenanmaan maakuntahallitus toteavat ainakin taustakuormituksen tason ja toiminnan pitkäaikaisvaikutukset riittämättömästi selvitettyiksi. Jälkimmäisen on myöntänyt myös lupaviranomainen. Myös vaikutukset Natura-alueisiin alempana pidemmältä avatusti on selvitetty riittämättömästi, siten, etteivät luvan myöntämisen edellytykset täyty. Valittaja toteaa, että ympäristölupa ei ympäristövaikutusten arvioinnin vastuuviranomaisen mukaan perustu riittäviin selvityksiin, ja varovaisuusperiaatteen (YSL 20 §) mukaisesti sille ei silloin voida myöntää ympäristölupaa. Myös tässä hankkeessa on jäänyt merkittävää epävarmuutta pitkäaikais- ja yhteisvaikutuksista.

---

<sup>26</sup> Yhteysviranomaisen lausunto ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta, s. 22

### *Hanke rikkoo Helsingin sopimuksen 5 artiklaa*

Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (1974, 1992) eli ns. Helsingin sopimus velvoittaa sopimus maita vähentämään kuormitusta kaikista päästölähteistä, suojelemaan meriluontoa ja säilyttämään lajien monimuotoisuutta. Sopimuksen vaatimus, että kuormitusta on vähennettävä kaikista kuormituslähteistä turvaa nimenomaan sen, että kuormitusta saadaan vähennettyä kaikista päästölähteistä, vaikka tietyn pienen osan kuormitus olisi vähäinen. Jos jokaisen kuormituslähteen Itämereen tuottamaa kuormitusta ei järjestelmällisesti vähennetä, päädytään tilanteeseen, jossa kuormitus kasvaa. Pistemäisille kuormittajille asetetaan säännönmukaisesti vaatimus puhdistaa päästönsä päätyvät ne mihin tahansa vesistöön riippumatta siitä, miten pieni on kunkin kuormittajan osuus vesistöön kohdistuvasta koko päästöstä. Itämeren suojelukomissio (HELCOM) on asettanut enimmäismäärät Itämeren eri alueiden ravinnekuormitukselle. Koko Suomelle asetettuun fosforitavoitteeseen on vielä matkaa.

Itämeren suojelusopimus velvoittaa viranomaisia ja tuomioistuimia. Artiklan 5 mukaan sopimuspuolet sitoutuvat ehkäisemään ja lopettamaan kaikista lähteistä tulevien haitallisten aineiden aiheuttaman Itämeren alueen merellisen ympäristön pilaantumisen ja sitä varten toteuttamaan sopimuksen I liitteen edellyttämät menettelyt ja toimenpiteet. Fosfori on sopimuksen liitteen I mukainen haitallinen aine.

Valittaja katsoo, että fosforin päästäminen Itämereen suoraan verkkoaltaalta rikkoo Itämeren suojelusopimuksen velvoitteita, eikä viranomaisen tulisi sallia sitä.

### *Hanke vaarantaa Natura-alueiden suojeluarvot*

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen mukaan Natura-alueiden suojeluperusteena olevia luontoarvoja merkittävästi heikentäviä vaikutuksia ei ole voitu luotettavasti poissulkea. Yhteisvaikutukset tulisi arvioida suhteessa Natura-alueisiin, eikä kalankasvatustoiminnan vaikutusalueeseen. Uudenkaupungin saariston ja Seksmiilarin saariston Natura-alueiden suojeluperusteena olevia luontoarvoja heikentäviä vaikutuksia ei ole luotettavasti poissuljettu missään hankevaihtoehdossa. Lupahakemukseen ei ole täydennetty YVA-menettelyä varten tehtyä Natura-arviointia 21.11.2023 ELY-keskuksen lausunnossa esitettyjen puutteiden osalta.<sup>27</sup> Södra Sandbäckin Natura-alueen osalta ELY-keskus katsoo, että vaikutukset Natura-alueen suojeluperusteena oleviin luontoarvoihin on todennäköisesti lievemmät, mutta taustakuormituksen virhelaskelmien takia myös Södra Sandbäckin alueella merkittävästi heikentävien vaikutusten poissulkuun liittyy epävarmuutta. Lupahakemuksessa on osittain käsitelty Natura-alueet, mutta Natura arviointia ei ole täydennetty siten, että Natura-alueille merkittäviä heikentäviä vaikutuksia on luotettavasti poissuljettu.

Vaikutusten luonnonympäristöön on arvioitu olevan korkeintaan vähäisiä, perustuen lähinnä hankealueen avoimuuteen ja hyviin virtausolosuhteisiin. Arvioitaessa vaikutuksia

---

<sup>27</sup> ELY Lausunto VARELY/522/2025 27.2.2025

luonnonympäristöön olisi arvioitava myös luontoarvojen herkkyyttä arvioiduille ravinnelisäyksille. YVA-selostuksessa todetaan hankealueiden lähistöllä esiintyvän useampia merkittäviä luontoarvoja ja niihin kohdistuvan vaikutuksia. Todetaan esimerkiksi, että sukellustutkimuksen perusteella alueella arvioidaan esiintyvän erittäin uhanalaisia (EN) vedenalaisia luontotyyppisiä haurupohjat ja punalevypohjat. Erittäin uhanalaisia luontotyyppisiä ei voi pitää tavanomaisina elinympäristöinä. Tästä johtuen on kyseenalaista, ovatko selostuksessa esitetyt muutoksen suuruuden vaikutusten johtopäätökset oikeanlaisia. Vähäisen muutoksen suuruuden kriteerinä on esitetty, että vaikutukset kohdistuvat noin 10 % pinta-alasta. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan 10 % muutosta erittäin uhanalaisiin luontotyyppisiin ei voida pitää vähäisinä, kun muutosten suuruuden kriteerejä ei ole tarkemmin perusteltu.<sup>28</sup>

Mallinnettujen vedenlaatuvaikutusten perusteella syntyy pientä lisäkuormitusta Natura-alueille, jolloin ELY-keskus edelleen katsoo, että on tarpeen arvioida tarkemmin Natura-alueiden suojeluperusteena olevien luontoarvojen herkkyyttä kyseiselle lisäkuormitukselle jo olemassa olevan kuormituksen lisäksi. Yhteisvaikutusten osalta edelleen myös Natura-arviointi on puutteellinen ja ELY-keskus viittaa antamaansa lausuntoon 21.11.2023. Lisäksi YVA-menettelyn jälkeen kyseisille Natura-alueille tai niiden läheisyyteen on myönnetty kalankasvatustiloille uusia lupia tai jatkolupia, joissa kasvatustilat ovat lisääntyneet. Osittain tämä asia on pyritty huomioimaan lupahakemuksen täydennyksessä, mutta mahdollisia yhteisvaikutuksia on arvioitu puutteellisesti, eikä Natura-alueille merkittäviä heikentäviä vaikutuksia voida luotettavasti poissulkea. ELY-keskuksen näkemys Pleikilän ja Loukeenkarin hankkeiden osalta on ollut, että tehdyissä Natura-arvioinneissa ei ole poissuljettu merkittäviä heikentäviä vaikutuksia Seksmiilarin saariston Natura-alueen suojeluperusteena oleviin luontoarvoihin. Yhteisvaikutusten osalta ELY-keskus painottaa, että vaikutuksia tulee arvioida suhteessa Natura-alueeseen, eikä kalankasvatustoiminnan vaikutusalueeseen. Muiden luontoarvojen osalta lupahakemuksessa ei ole riittävästi huomioitu yhteysviranomaisen perusteltua päätelmää ja pyritty korjaamaan siinä esille nostettuja puutteita. Puutteet ovat samankaltaiset kuin Natura-alueiden osalta, koska arvioitavat luontoarvot ja vaikutusmekanismit ovat pääosin samat.<sup>29</sup>

Uudenkaupungin saariston Natura 2000 -alue on kooltaan 56 992 ha, josta meripinta-alaa on 97,1 %. Uudenkaupungin saaristovyöhykkeet kuuluvat Selkämeren laajimpiin. Hyvinvoivat rakkohauruyhteisöt muodostavat laajoja riuttoja ulkosaarten rannoille ja saaristossa. Uudenkaupungin saariston Natura-alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon luontodirektiivin mukaisena SAC-alueena sekä lintudirektiivin mukaisena SPA-alueena, jossa suojeluperusteena on 35 luontodirektiivin liitteen II lajia. Luontotyypeistä hankkeella voi olla vaikutuksia ainoastaan vedenalaisiin luontotyyppisiin, joita ovat Natura-alueella karit ja kalliorantojen levävyöhykkeelliset osat (= riutat) sekä fladat, kluuvijärvet ja laguuninomaiset

---

<sup>28</sup> Päätös 326 ja 39947/2024, s. 11

<sup>29</sup> Päätös 326 ja 39947/2024, s. 8

lahdet. Luontodirektiivin lajeista hankkeella voi olla välillistä vaikutusta merialueella ruokaileviin ja lepäileviin vesilintuihin sekä harmaahylkeeseen ja itämerennorppaan.

Seksmiilarin saariston Natura 2000 -alue on kooltaan 17 232 ha ja siitä valtaosa on ulkosaaristoa sekä merivyoöhykkeen pienten saarten ja luotojen saaristoa. Kulttuuriperimältään ja luonnoltaan arvokasta Isokaria ja sen lähiluotoja lukuun ottamatta Seksmiilarin alue kuuluu myös rantojensuojeluohjelmaan. Aluetta pidetään edustavana näytteenä eteläisen Selkämeren luonnosta, ja valtion alueille on perustettu Selkämeren kansallispuisto. Alueella on myös puolustusvoimien toimintaan liittyviä rakenteita sekä laitteita, ja aluetta käytetään puolustusvoimien harjoitus- ja ampumatoimintaan. Alue luokiteltiin vuonna 1998 valtioneuvoston päätöksellä lintudirektiivin mukaiseksi erityissuojelualueeksi (SPA). Natura 2000 -alueella ei ole muita suojeluperusteita, kuten luontodirektiivin liitteen I mukaisia luontotyyppejä. Viimeisimmän, vuonna 2018 tehdyn päivityksen jälkeen alueen suojeluperusteena on kaikkiaan 44 lintudirektiivin liitteen I lajia. Hanke voi vaikuttaa osaan lajeista etäisesti ja välillisesti esimerkiksi ravintoverkon kautta.

Södra Sandbäckin Natura 2000 -alue on ulkosaaristoa ja koostuu muutamasta pienestä luodosta sekä vedenalaisista riutoista. Alueen koko on 2 603 ha. Harmaahylkeille merkittävä luoto on yksi seitsemästä Suomen merialueilla sijaitsevasta hylkeidensuojelualueista. Hyljeluotojen läheisyydessä liikkuminen on kielletty ympäri vuoden. Södra Sandbäckin Natura-alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon luontodirektiivin mukaisena SAC-alueena siellä esiintyvien luontotyyppien ja eläinlajiston perusteella. Luontodirektiivin liitteen I luontotyypeistä suojelun perusteina on mainittu 2 luontotyyppiä, joista suurimman osan (294 ha) muodostavat riutat ja pienen osuuden (3 ha) ulkosaariston luodot ja karit. Luontodirektiivin liitteen II lajeista suojeluperusteena on harmaahylje.<sup>30</sup>

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen luonnonsuojeluyksikkö on antanut lausunnon laaditusta Natura-arvioinnista ja tuonut siinä esiin muun muassa epävarmuuksia luontoarvoja merkittävästi heikentävien vaikutusten poissulkemisessa, tarpeen arvioida yhteisvaikutuksia suhteessa taustakuormitukseen, puutteita vähäisen muutoksen suuruuden kriteeristöissä sekä puutteellisuuksia hyljekarkoittimien vaikutusten tarkastelussa. ELY-keskus katsoo, ettei toiminnan mahdollisesti Uudenkaupungin saariston ja Seksmiilarin saariston Natura-alueiden suojeluperusteena olevia luontoarvoja merkittävästi heikentäviä vaikutuksia ole luotettavasti poissuljettu missään hankevaihtoehdossa kyseisessä Natura-arvioinnissa. Södra Sandbäckin Natura-alueen osalta ELY-keskus katsoo, että vaikutukset Naturaalueen suojeluperusteena oleviin luontoarvoihin ovat todennäköisesti lievemmat, mutta taustakuormituksen virhelaskelmien takia myös Södra Sandbäckin alueella merkittävästi heikentävien vaikutusten poissulkuun liittyy epävarmuutta.<sup>31</sup>

Yhteysviranomaisen nostaa myös esille, että selostuksessa on todettu olevan ristiriitaista tutkimusta hyljekarkoittimien vaikutuksista merinisäkkäisiin, lähinnä harmaahylkeisiin.

---

<sup>30</sup> Päätös 326 ja 39947/2024, s. 19

<sup>31</sup> Päätös 326 ja 39947/2024, s. 22

Karkottimien vaikutuksia tulisi tutkia tarkemmin ennen laitteiden mahdollista käyttöönottoa. Näin on myös selostuksessa ehdotettu, kun merinisäkkäisiin kohdistuvan vaikutusten arvioinnin epävarmuustekijöitä on käsitelty.

Ahvenanmaan maakuntahallitus on lausunnossaan viitannut aiemmin tämän hakemusasian ympäristövaikutustenarviointi-vaiheessa antamiinsa lausuntoihin ÅLR 2022/4021 sekä ÅLR 2023/664. Maakuntahallitus perusti ympäristövaikutusten arvioinnin jälkeen päätöksellään 21.11.2023 Storklyndan-nimisen luonnonsuojelualueen luonnonsuojelulain (maakuntalaki 1998:82) 8 §:n nojalla. Alue sijaitsee 6–10 km:n päässä hankealueesta. Alueella on merkittäviä vedenalaisia arvoja ja korkea biodiversiteetti. Maakuntahallitus on mallintanut luontoarvoja Åland Seemap -projektin kautta, ja tulokset osoittavat korkeita merellisiä luonto arvoja Ahvenanmaan rajan läheisyydessä. Storklyndan on ilmoitettu komissiolle ehdotettuna Natura 2000 -alueena (pSCI). Jos lupa myönnetään, ei voida poissulkea, että hanke vaikuttaisi Natura 2000 -tavoitteiden toteutumiseen Storklyndanin luonnonsuojelualueella Ahvenanmaalla.

Valittaja yhtyy näiltä osin sekä Varsinais-Suomen ELY-keskuksen että Ahvenanmaan maakuntahallituksen näkemyksiin.

#### *Hankkeen luvitus muodostuu yhdenvertaisuusperiaatteen vastaiseksi*

Ympäristönsuojelulain luvussa 16 on määritelty jätevesien yleinen puhdistamisvelvollisuus viemäriverkostojen ulkopuolella. Perustason puhdistusvaatimus on fosforinpoiston osalta 70 % ja ohjeellinen vaatimus on 80 %. Hapönniemen jätevedenpuhdistamon fosforinpoiston tehon tulee olla vähintään 96 %. Ympäristönsuojelulain nojalla myönnettyissä luvuissa fosforipäästön vähentämisen vaatimus pistekuormittajille on nykyään luokkaa 85–95 %. Verkkoallaskasvatuksessa ei ole mahdollista antaa raja-arvoja ja puhdistustehoa koskevia määräyksiä koska päästöjä ei mitata eikä analysoida järjestelmällisesti. Päästöjen määrittely perustuu vain toiminnanharjoittajan kirjanpitoon laitoksen fosforitaseesta, mikä ei ole riittävän tarkka ja luotettava menetelmä. Jokaiselle pistekuormituksen lähteelle, jolle myönnetään ympäristönsuojelulain nojalla lupa, asetetaan säännönmukaisesti velvoite olla perillä aiheuttamiensa päästöjen määrästä ja laadusta. Tämä tarkoittaa päästöjen mittaamista ja niistä tehtäviä analyysyjä. Tätä ei verkkoallastekniikassa tehdä. Käytetyn rehun kokonaismäärän, rehun fosforipitoisuuden ja kasvatetun kalan määrän ja sen mukana poistuneen fosforin määrän kirjaaminen ei ole sellaista päästöjen mittaamista ja niiden laadun tutkimista analyysien, jota muilta pistekuormittajilta edellytetään. Toiminnanharjoittajalla on YSL 6 §:n mukainen selvilläolovelvollisuus toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja niiden hallinnasta sekä haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista. Tämä ei valittajan käsityksen mukaan toteudu yhdenvertaisella tavalla valituksenalaisen ympäristöluvan lupaehdoissa suhteessa siihen, mitä muilta fosfori- tai muita päästöjä aiheuttavilta toiminnanharjoittajilta edellytetään. On ristiriidassa yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa jättää kalankasvatus kaikkiin muihin pistekuormittajiin kohdistetun fosforipäästön vähentämismahdollisuuden ja päästöjen mittaamisvelvoitteen

ulkopuolelle. Muut fosforipäästöjä tuottavat toiminnanharjoittajat voivat myös vetoamalla yhdenvertaisuuteen vaatia omia lupamääräyksiään kevennettäviksi.

Hakija on hakemuksessaan todennut, että verkkoallaskasvatukseen ei ole saatavilla vesiensuojelutekniikkaa. Verkkoallastekniikka on 50 vuotta vanhaa eikä mikään muu pistekuormittaja ole enää aikoihin voinut soveltaa näin vanhaa tekniikkaa päästöjensä mittaamisessa ja puhdistamisessa. Valittajan käsityksen mukaan ympäristöluvan myöntämisen edellytykset eivät näissä oloissa täyty.

*Hanke ei täytä edes vesiviljelyn sijainninhjaussuunnitelman kriteerejä*

Vesiviljelyn sijainninhjaussuunnitelman mukaisesti vesiviljelyn lisäkasvatus on mahdollista ainoastaan alueilla, jotka ovat ekologiselta tilaltaan hyviä. Sijainninhjaussuunnitelmalla ei ole oikeudellista merkitystä kalankasvatus laitosta koskevassa lupaharkinnassa, mutta se antaa taustatietoa lupaharkintaan.<sup>32</sup> Sijainninhjaussuunnitelman tekstin mukaan todetaan, että enintään 4 % levämäärän lisäystä voitaisiin pitää vähäisenä ympäristömuutoksena. Sijainninhjaussuunnitelmassa tuo 4 % on tuotu kriteeriksi vain Saaristomerelle silloin, kun tuotantoa ollaan keskittämässä ja arvioidaan uudelleen muodostuvien tuotantoyksiköiden hyväksyttävää kuormituksen lisäystä. Uutta tuotantoa ei sijainninhjaussuunnitelman mukaan voi aloittaa lainkaan (kriteeri 0 %) sellaisessa vesimuodostumassa, jonka ekologinen tila on hyvää huonompi, kuten Uudenkaupungin avomeri vesimuodostumassa.<sup>33</sup> Valittaja toteaa, että myöskään vesiviljelyn sijainninhjaussuunnitelman mukaan valituksenalaisen päätöksen hanke ei ole mahdollista alueella, jonka ekologinen tila on pudonnut hyvästä tyydyttävään ja on riskissä pudota yhden laatutekijän osalta jopa välttävään tilaluokkaan.

*Ahvenanmaan itsehallintoalueen mahdollisuuksia toteuttaa unionioikeudelliset velvoitteensa ei saa estää*

Ahvenanmaan maakuntahallitus toteaa lausunnossaan, että YVA-menettelyssä tutkittu hankevaihtoehto eteläinen sijaitsee lähellä Ahvenanmaan aluevesiä ja vesimuodostumaa Norra Delet, joka on luokiteltu ekologiselta tilaltaan tyydyttäväksi (veden laatu aineisto vuosilta 2012–2018). Vesimuodostuman pintaveden ravinnepitoisuuksien vähentämistarpeen on kokonaistypelle arvioitu olevan 0,4 % ja kokonaisfosforille 8,2 %. Näin ollen EU:n vesipuidedirektiivin heikentämiskiellot ja parantamisvaatimukset on otettava YVA-menettelyssä huomioon.

Maakuntarajat ja valtioiden rajat ylittävät vaikutukset ja tavoitteiden toteutuminen on otettava huomioon YVA-arvioinnissa. EU:n jäsenvaltioiden on huomioitava olemassa olevat ympäristötavoitteet kansallisella tasolla. Meristrategiapuidedirektiivin (2008/56/EY) 10 artiklan mukaan kansallisten ympäristötavoitteiden tulee olla keskenään yhteensopivia, ja rajat ylittävät vaikutukset on otettava mahdollisuuksien mukaan huomioon. Direktiivin 5 artiklan 2 kohdan ja 6 artiklan mukaisesti EU:n jäsenvaltioiden, joilla on yhteinen meri tai osa-alue, on

---

<sup>32</sup> Päätös 326 ja 39947/2024, s. 71

<sup>33</sup> Ibid., s. 24

tehtävä yhteistyötä saavuttaakseen direktiivin tavoitteita. Ahvenanmaan on saavutettava vesipuidedirektiivin asettamat tavoitteet vuoteen 2027 mennessä. Sitä varten on laskettu maakuntahallituksen käyttämällä mallinnuksella ravinnekuormituksen vähentämiseksi tavoitearvoja. Lausunnon liitteestä ilmenee, että mallilaskennan mukaan muista vesimuodostumista tulevalla ravinnekuormituksella on melko suuri vaikutus Norra Delet vesimuodostuman ekologiseen tilaan. Maakuntahallitus toteaa lausunnossaan, että vesipuidedirektiivi ei tarjoaisi mahdollisuutta tuotannon ja ravinnekuormituksen lisäykseen tai joustavuuteen, jos vesistön ekologinen tila on hyvää huonompi. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että siinäkin tapauksessa, että hanke aiheuttaisi vain tilapäistä tilan heikkenemistä, voi se saada luvan ainoastaan siinä tapauksessa, että vesipuidedirektiivin artiklan 4 kohdassa 7 säädetyt edellytykset täyttyvät.

### **Johtopäätös:**

Valittaja toteaa kantanaan, että ympäristöluvan myöntämisen edellytykset eivät täyty, sillä näissä oloissa fosforin lisäpäästön luvittaminen saattaa aiheuttaa kasviplanktonin heikentymisen tyydyttävästä välttävään. Vesipuidedirektiivin velvoitteet muodostuvat oikeuskäytännön valossa ympäristöluvan myöntämisen esteeksi. Valittaja toteaa kantanaan myös, että myöskään vesiluvan myöntämisen edellytykset eivät täyty vesipuidedirektiivistä johtuvista velvoitteista johtuen. Valittaja toteaa kantanaan myös, että lupapäätös ei perustu riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointiin. Valittaja toteaa kantanaan myös, että lupapäätös rikkoo Helsingin sopimuksen 5 artiklaa. Valittaja toteaa vielä kantanaan, että hankkeelle sallittu fosforipäästöjen puhdistamattomuus muodostuu yhdenvertaisuusperiaatteen vastaiseksi suhteessa muiden toimialojen standardiin.