



09.10.2024

Dnr 281/03.04.04.04.22/2022

Ärende Besvär i tillståndsärende som omfattas av gemensam behandling

Ändringssökande NTM-centralen i Egentliga Finland, Miljö och naturresurser

Sökande av tillstånd Lännepuolen Lohi Oy

Beslut som överklagas

Regionförvaltningsverket i Södra Finland 18.1.2022, nr 11/2022

Regionförvaltningsverket har beviljat Lännepuolen Lohi Oy ett tillstånd för viss tid för att ha nätkassar i havet och tillstånd för fiskodling i dem söder om öarna Loukeenkari och Tiuskrunni på det gemensamma vattenområdet 304-415-876-2 i Gustavs kommun på den plats som anvisas i bilaga 1 till regionförvaltningsverkets beslut.

Regionförvaltningsverket har dessutom berättigat Lännepuolen Lohi Oy att inleda åtgärder som förbereder byggnation av nätkassar i havsområdet i enlighet med tillståndsvillkoren i detta beslut redan innan beslutet vinner laga kraft samt bestämt att fiskodling kan inledas i enlighet med tillståndsvillkoren i detta beslut trots ändringssökandet, men emellertid så att bestämmelsen gäller sådan fiskodling där foder som används årligen får innehålla högst 770 kg fosfor och högst 6 800 kg kväve.

Beslutet innehåller tillståndsvillkoren 1–13, varav tillståndsvillkoren 1–5 och 10–13 lyder enligt följande:

Konstruktioner och anordningar

1. Nätkassarnas totala areal får vara högst 3 600 m².

Anläggningen ska placeras i sin helhet på ett område som består av följande hörnpunkter (koordinaterna ETRS-TM35FIN):

N: 177597.097

E: 6733512.480

N: 177887.058

E: 6733478.514

N: 177585.370
N: 177858.377

E: 6733227.834
E: 6733219.337

2. Konstruktioner och anordningar som anknyter till fiskodlingsverksamhet ska hållas i ändamålsenligt skick. Nätkassarna ska ankras så att de stannar på den planerade platsen och inte orsakar sådan skada för sjötrafiken eller annan användning av havsområdet som kan undvikas. Nätkassarna får täckas endast med sådana nät där fåglar inte fastnar.

3. Nätkassarna ska märkas enligt Traficoms anvisningar. Man ska lämna en anmälan om nätkassarnas läge och märkning liksom även senare borttagning inklusive kartbilagor till Traficom på det sätt som Traficom begär.

Verksamhet och utsläpp

4. Anläggningen ska underhållas så att miljökonsekvenserna av fiskodlingen är så små som möjligt. Anläggningens verksamhet ska ordnas så att den inte medför buller- eller luktolägenheter för miljön.

5. Foder som används årligen i fiskodling får innehålla högst 3 800 kg fosfor och högst 34 000 kg kväve.

Målet är att de specifika utsläppen i fiskodling inte överskrider 5,5 kg fosfor eller 40 g kväve per odlad fiskkilo.

Specifika utsläppsvärden räknas genom att från fodrets näringsmängd som används årligen dra av den näringsmängd som är bunden till ökningen av fiskbeståndet och genom att dela denna skillnad med fiskbeståndets årliga ökning. Odlad fisk innehåller 0,40 procent fosfor och 2,75 procent kväve.

Övervakning och rapportering

10. Namnet på den ansvariga skötaren vid anläggningen inklusive kontaktuppgifter ska anges till ansvarsområdet miljö och naturresurser vid NTM-centralen i Egentliga Finland.

11. Man ska föra en skötseljournal över anläggningens verksamhet. I journalen ska anges uppgifter om

- transporten av kassarna till och från odlingsplatsen,
- kassarnas volym och areal,
- mängden fisk som förts till och bort från anläggningen,
- mängden av och typen av foder som använts vid anläggningen,
- mängden av och kvaliteten på döda fiskar och annat avfall samt behandling av dem och vidaretransport,
- eventuella fisksjukdomar och fall av fiskdöd samt använda läkemedel och andra kemikalier,
- lagring av foder och kemikalier som används vid anläggningen samt
- andra omständigheter som påverkar uppföljningen och styrningen av utsläpp.

Skötseljournalen ska förvaras i fem år och på begäran visas upp för

myndigheter.

Ett sammandrag över föregående år ska lämnas årligen före slutet av februari till ansvarsområdet miljö och naturresurser vid NTM-centralen i Egentliga Finland och till miljöförvaltningsmyndigheten i Gustavs kommun på det sätt som NTM-centralen har framfört. Även andra nödvändiga uppgifter och utredningar ska lämnas till NTM-centralen på begäran för kontroll av tillförlitligheten av uppgifter som har framförts i skötseljournaler och sammandrag.

12. Fiskodlingens konsekvenser i havsområdet ska iakttas på det sätt som ansvarsområdet miljö och naturresurser vid NTM-centralen i Egentliga Finland har godkänt. Förslaget till kontrollprogram ska lämnas till NTM-centralen inom två månader efter att detta beslut vinner laga kraft. Förslaget ska innehålla enligt sökandens förslag till kontrollprogram åtminstone kontroll av vattenkvalitet, kontroll av växtplankton, påväxtalger och makrofyter samt kontroll av bottenkvalitet och bottendjur. Kontrollförslagen ska innehålla kontroll av eventuella konsekvenser för blåstångs- och rödalgssamhällena som upprätthålls av undervattensreven i Naturaområdet.

Kontrollresultaten ska inom de tider som fastställs i kontrollprogrammet lämnas till NTM-centralens ansvarsområde miljö och naturresurser och fiskerimyndigheter samt till miljöförvaltningsmyndigheten i Gustavs kommun. Kontrolluppgifterna ska på begäran också lämnas till parterna för påseende.

Upphörande av verksamheten

13. Om fiskodlingsanläggningen definitivt upphör med sin verksamhet, ska konstruktioner som anknyter till fiskodling såsom ankarvikter, rep, fiskodlingsbassänger och -ramar tas bort från vattenområdet så fort som möjligt. Man ska lämna en anmälan med bilagor med kartor över upphörandet av verksamheten till ansvarsområdet miljö och naturresurser vid NTM-centralen i Egentliga Finland, miljöförvaltningsmyndigheten i Gustavs kommun och Traficom (enligt tillståndsvillkor 3) inom två månader efter att verksamheten har upphört. Till anmälan ska fogas en redogörelse för avlägsnande av anordningar och konstruktioner som hör till fiskodlingsverksamheten. Vattenhushållningstillståndet som gäller anläggningen, miljöförvaltningsmyndighetens tillstånd och de förpliktelser som ålagts tillståndshavaren slutar att gälla när NTM-centralen har konstaterat att eftervården har utförts.

Vid behov kan NTM-centralen utfärda preciserande föreskrifter om upphörande av verksamheten och eftervård eller förutsätta att en ansökan gällande upphörande av verksamheten lämnas till regionförvaltningsverket.

Kontrollen av havsområdet ska fortsätta efter upphörandet på det sätt som NTM-centralen har bestämt.

Tillståndets giltighetstid

Tillståndet är giltigt fram till den 31 december 2031.

Om tillståndshavaren ämnar fortsätta fiskodlingsverksamheten fortfarande efter

2031, ska en ny tillståndsansökan inledas vid regionförvaltningsverket senast den 31 oktober 2030.

Om ansökan inleds inom den utsatta tiden, är detta tillstånd giltigt tills det beslut som har utfärdats baserat på ansökan har vunnit laga kraft, förutsatt att tillståndshavaren har rätt till det vattenområde som behövs för fiskodlingen. Till tillståndsansökan ska bland annat fogas ett sammandrag av drift-, utsläpps- och effektkontroll.

Vid behov kan regionförvaltningsverket, om förutsättningarna enligt 89 och 93 § i miljöskyddslagen (527/2014) uppfylls, ändra tillståndet eller på tillståndsmyndighetens initiativ återkalla tillståndet.

Motivering för beslutet

Nuvarande verksamhet och dess konsekvenser

Verksamheten i odlingsanläggningen i Loukeenkari har börjat 2014. Anläggningens årliga tillväxt har under de senaste uppgått till cirka 300 000 kg. Den fosforbelastning som verksamheten har orsakat för havsområdet har varit cirka 1 100 kg/a och kvävebelastningen cirka 11 000 kg/a. Enligt genomförda flödesmodelleringar transporteras utsläppen av näringsämnen från odlingsanläggningen i Loukeenkari främst mot Bottenhavet. De effekter som anläggningen i Loukeenkari har på vattenkvaliteten har undersökts med den årliga obligatoriska kontrollen (Lounais-Suomen vesi- ja ympäristötutkimus Oy). I den obligatoriska kontrollen uppföljs elva observationsplatser på olika avstånd från odlingsanläggningen. Enligt kontrollrapporter för 2014–2020 kunde inga eutrofierande konsekvenser av fiskodlingen i Loukeenkari observeras, förutom några undantag. Eutrofieringen i området nära odlingsanläggningen har huvudsakligen legat på samma nivå eller varit lägre än på kontrollundersökningarnas referensområden. I jämförelser av kontrollresultaten för vattenkvaliteten varje år observeras att skillnaderna mellan åren bland annat i väderförhållanden har en tydliga inverkan på resultaten. Till exempel var kvävehalterna under 2018 och 2017 generellt exceptionellt låga på grund av den långa regnfattiga perioden.

I augusti 2018 har den obligatoriska kontrollen kompletterats med vattenkvalitets- och genomströmningsmätningar nära Loukeenkari. Enligt resultaten avviker inte vattenkvaliteten i området nära fiskodlingen från sin omgivning. Halterna av klorofyll a var något högre än nära odlingsanläggningen i Loukeenkari, men stannade på en låg nivå i hela mätområdet (1–3 µg/l).

Under 2019 och 2020 genomförde Naturresursinstitutet vid odlingsanläggningen i Loukeenkari och nära den mätningar av vattenkvaliteten med en EXO-anordning. Medeltalen för klorofyll a från EXO-mätningarna motsvarade de resultat som gjordes i den obligatoriska kontrollen i området nära Loukeenkari. I analysen av materialet för 2020 skilde sig konsekvenserna av fiskodling inte från bakgrundsbelastningen i områdena.

Utifrån uppföljningar av bottenar och bottenorganismer i projektområdet har man kunnat konstatera att de för området typiska starka underströmningarna håller bottenarnas hårda ytor rena och förbättrar syresituationen nära botten. Enligt lodningar är vattendjupet i området cirka 20–39 meter och bottenarna är huvudsakligen hård erosionsbotten, där man inte har observerat mjuka sedimentationslager.

Enligt undersökningar av bottenorganismer som genomfördes 2015 och 2018 varierade bottenstatusen från halvsmutsig till halvfrisk. Det förekom inga betydande skillnader i fråga om bottenkvaliteten mellan anläggningens närområden och referensstationer. Blåmusslan är den dominerande arten på hårda bottenar.

Stora havstång- och vattenväxter, dvs. makrofyter, utreddes i projektområdet under 2015 och 2019. Vid granskning av rikligheten hos nyckelarterna för havsvård, kräkel och fjäderslick, uttryckt i täckningsprocent, konstateras att de i genomsnitt var dubbelt så stora under 2019 jämfört med 2015.

I fråga om riklighet indikerar resultatet en relativt god status i strandzonen. Även blåstångens riklighet har ökat i projektområdet.

I sin helhet har vattennaturens status i projektområdet utvecklats i en bättre riktning under de senaste åren. Den nuvarande fiskodlingsverksamheten har inte haft betydande konsekvenser för områdets makrofyter.

Konsekvenserna av verksamheten enligt ansökan för vattenområdet och användningen av det

Fiskodling ökar näringshalterna i vattnet. Ökade näringshalter orsakar lindrig eutrofiering av havsområdet i områden nära fiskodlingsanläggningar, vilket kan orsaka bland annat försämrat siktdjup. Dessutom ökar den sedimentation som sker vid fiskodlingsanläggningen och i dess närområde syreförbrukning, vilket försämrar bottenstatusen.

Den belastning som verksamheten enligt ansökan har orsakat på öppna havet är uppskattningsvis cirka 3 700 kg fosfor och cirka 40 260 kg kväve per år. Annan lokal punktbelastning är låg. Den största delen av belastningen är diffus belastning och internbelastning. Den övriga belastningen har mestadels konsekvenser närmare kusten för den inre skärgården och mellanskärgården.

Enligt en genomförd modellering sprider sig konsekvenserna av fiskodlingen enligt ansökan huvudsakligen norrut och söderut. De ökade halterna spås rätt effektivt ut när avståndet ökar. I ytskiktet ökar kvävehalterna med mindre än 10 µg/l på över 1 kilometers avstånd. Fosforhalterna ökade med högst 0,1 µg/l på cirka 1 kilometers avstånd. Enligt modelleringen kan omfattningen av eventuella konsekvenser observeras högst 5 km från odlingsanläggningen. Influensområdet är som störst i september, i fråga om kväve 5 x 2,5 km och i fråga om fosfor cirka 3 x 2,5 km. Enligt modelleringen ökar kvävehalten som följd av fiskodlingen enligt ansökan i ytvattnet i juli på ett 0,3 x 1 km stort område. I juli, när vegetationsperioden är som starkast, är kvävehalten i ytvattnet 8–10 µg/l på ett 0,3 x 1 km stort område. Vad gäller fosfor förblir området med den största ökningen av halten ett punktområde.

Regionförvaltningsverket konstaterar att det förekommer osäkerhetsfaktorer vid användningen av modelleringen. Den genomförda modelleringen tillsammans med de övriga utredningarna som har lämnats in tillsammans med ansökningshandlingarna är emellertid tillräcklig för bedömningen av konsekvenserna av den begränsade verksamhet som detta beslut handlar om. Enligt tillståndet är konsekvenserna av den begränsade verksamheten för vattenkvaliteten i odlingsområdet inte sådana att de skulle orsaka betydande förorening i det närliggande influensområdet.

Enligt genomförda bottendjurutredningar uppstår ingen betydande skadlig effekt för bottenens sammansättning och fauna. I projektområdet finns det starka underströmningar som håller de hårda ytorna på botten rena.

--

Konsekvenser för Natura-områden och naturskyddsområden

Fiskodling påverkar de fågelarter som utgör en skyddsgrund för Natura-området i Sexmilaren. Effekten uppstår i första hand på grund av den näringsbelastning som fiskodlingen orsakar och dess konsekvenser för näringsväven. Samma effekt gäller naturtyper som förekommer i området, såsom rev som i för sig inte utgör en skyddsgrund för området, men de har indirekt betydelse som en del av skyddsgrundarternas matmiljö.

I den Natura-bedömning, som ingår i ansökningshandlingarna, konstateras att verksamhetens effekt på plankton och makrofyter är ganska negativ. I en rapport om en fältundersökning som genomfördes av Alleco Ab konstateras att det är svårt att bedöma hur mycket näringsbelastningen kan öka i projektområdet utan att det bidrar till en försämring av tillståndet i miljön. I slutsatserna i Natura-bedömningen förekommer även osäkerhet angående hur verksamheten eventuellt bidrar till en försämring av den nuvarande goda statusen för vattenförekomsten. Vattenförekomstens status är en viktig faktor vid bedömning av konsekvenserna för de arter och naturtyper som utgör en skyddsgrund.

Enligt regionförvaltningsverkets uppfattning, när man beaktar dimensionen av projektet enligt ansökan, osäkerhetsfaktorerna i anknytning till modelleringen samt anläggningens läge i Naturaområdet i Sexmilarens skärgård, kan man inte utesluta den möjlighet att de effekter på vattenkvaliteten, som verksamheten enligt ansökan har, betydligt försämrar de naturvärden, vars skydd är orsaken till att områdena har anslutits till nätverket Natura 2000.

I tillståndsavgörandet har anläggningen dimensionerats så att effekterna av utsläppen inte betydligt försämrar de naturvärden i Natura 2000-områdena i Sexmilarens skärgård eller Katanpää som är orsaken till att områdena har inkluderats i nätverket Natura 2000.

Vattenbrukets lokaliseringstyrning

Enligt den nationella planen för lokaliseringsstyrning av vattenbruket är den ekologiska klassificeringen av Skärgårdshavet sämre än god. Det förekommer press på att minska näringsbelastningen i havsområdet. Produktionen kan koncentreras i mellanskärgården och den yttre skärgården i Skärgårdshavet till platser med strömmande vatten och längre ut till platser där öarna ger vindskydd. Produktionskostnaderna ökar ju längre ut man flyttar, och därför förutsätter verksamhetens ekonomiska hållbarhet större enhetsstorlekar. I regel ska de anläggningar som koncentreras placeras i vattenområden där vattendjupet är över 20 meter.

Den planerade fiskodlingsanläggningen ligger i ett område som har identifierats som bra i den nationella planen för lokaliseringsstyrning av vattenbruket och där man kan odla en fiskmängd som ökar med 400 000–600 000 kg/a.

En odlingsanläggning som placeras i öppet havsområde och vars storlek är förenligt med tillståndsavgörandet överensstämmer med planen för lokaliseringsstyrning. Planen för lokaliseringsstyrning har i för sig ingen juridisk betydelse i tillståndsprövningen gällande fiskodlingsanläggningen, men den ger bra bakgrundsinformation för tillståndsprövningen och har i detta fall beaktats som en utredning.

Vattenvårds- och havsförvaltningsplan

Odlingsområdet ligger i en vattenförekomst norr om Skiftet som hör till kustvattentypen i den sydvästliga yttre skärgården. Enligt utkastet till Förvaltningsplanen för Kumo älvs-Skärgårdshavets-Bottenhavets vattenförvaltningsområde för åren 2022–2027 är havsområdets ekologiska status på odlingsplatsen måttlig. Målet är att uppnå åtminstone god status. Den ekologiska statusen var fortfarande god under den andra vattenvårdsperioden. Halten av klorofyll a i vattenförekomsten var 2,8 µg/l i den nyaste ekologiska klassificeringen, när klassificeringsgränsen för god är 2,3 µg/l. Halterna av totalkväve och totalfosfor låg på en god nivå, men nära gränsen för måttlig status.

I utkastet till Åtgärdsprogrammet för vattenvården i Egentliga Finland och Satakunta 2022–2027 konstateras att behovet av att minska näringsbelastningen är betydande, och i synnerhet är minskning av den diffusa belastningen ett centralt mål. Som ett sätt att minska konsekvenserna av fiskodling anges bland annat koncentration av verksamheten till öppnare områden, översyn av befintliga tillstånd i samband med att de förnyas samt utbildning och rådgivning. I åtgärdsprogrammet fastställs inte för fiskodling en sektorspecifik minskningsmängd för näringsämnen. Regionförvaltningsverket anser att verksamheten, när den avgörs enligt avgörandet och tillståndsvillkoren, i väsentliga delar överensstämmer med de åtgärder som läggs fram i åtgärdsprogrammet för vattenvård.

I ansökan bedöms utifrån konsekvensbedömningar och genomförda modelleringar att verksamheten inte utgör något hinder för att uppnå god status. Regionförvaltningsverket konstaterar att enligt verksamhetens utsläpp och den

genomförda modelleringen orsakar verksamheten åtminstone tidvis en uppenbar ökning av näringshalterna, vilket kan påverka bland annat växtplanktonets mängd och bidra till försämrat siktdjup.

Även om fiskodling ökar näringshalterna i den omedelbara närheten av anläggningen, är emellertid effekten av den begränsade verksamheten enligt beslutet inte så betydande att uppnåendet av god status i vattenförekomsten norr om Skiftet skulle äventyras på grund av fiskodlingsverksamheten.

I Åtgärdsprogrammet för Finlands havsförvaltningsplan 2016–2021 konstateras det att de viktigaste åtgärderna för fiskodlingen i havsområdet är att genomföra ovan nämnda plan för styrning av fiskodlingarnas placering och främja ibruktagandet av miljöskyddsanvisningen för fiskodling samt att utveckla tekniken för odling i öppet hav för förhållandena på Finlands kust och att förbättra fodren och utfodringsmetoderna. Dessutom föreslås byggande av sådana fiskodlingsanläggningar som främjar vattenskyddet, såsom cirkulationsanläggningar och förbättring av metoderna för behandling av avloppsvatten.

I förslaget till Åtgärdsprogram för Finlands havsförvaltningsplan 2022–2027 föreslås en ny åtgärd som gäller fiskodling och vars syfte är att förbättra konsekvensbedömningen av fiskodling och annan punktbelastning.

När man vid övervägande av platsen för verksamheten har beaktat planen för lokaliseringsstyrning av vattenbruket och miljöskyddsanvisningen för fiskodling samt framfört införande av de mest utvecklade fodren och utfodringsmetoderna, strider inte verksamheten enligt tillståndet mot de åtgärder som föreslås i styrmetoderna för havsvård. Verksamhet har lokala skadliga konsekvenser för havsområdets vattenkvalitet. Om verksamheten genomförs enligt beslutet och tillståndsvillkoren är den i fråga om dimension och effekter emellertid inte så omfattande att den skulle kunna äventyra uppnåendet av målen för vattenkvalitet inom havsvården.

Utsläppen från en fiskodlingsanläggning som placeras i öppet havsområde enligt planen för lokaliseringsstyrning av vattenbruket och som förminskats enligt tillståndsavgörandet försvårar inte betydligt uppnående av målbilden enligt Förvaltningsplanen för Kumo älvs-Skärgårdshavets-Bottenhavets vattenförvaltningsområde för åren 2016–2021 eller utkastet till förvaltningsplanen för 2022–2027, eller genomförandet av Åtgärdsprogrammet för Finlands havsförvaltningsplan 2016–2021 eller förslaget till åtgärdsprogram för havsförvaltningsplanen 2022–2027.

Förfarande enligt lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning

Innan ansökan blev anhängig har NTM-centralen i Egentliga Finland som behörig myndighet konstaterat att det är nödvändigt att tillämpa förfarandet vid miljökonsekvensbedömning. En miljökonsekvensbeskrivning, som avses i lagen, har bifogats ansökan och man har gjort en motiverad slutsats om den.

Projektalternativen för förfarandet vid miljökonsekvensbedömning var GA1

utökning av verksamheten med cirka två och en halv gång (tillväxt av fisk cirka 800 t/a), GA2 tredubbling av verksamheten (tillväxt cirka 1 000 t/a) och GA3 fyrdubbling av verksamheten (tillväxt cirka 1 200 t/a) i förhållande till den nuvarande verksamheten. Den ökade tillväxten av fisk i verksamheten som avses i ansökan är 1 000 000 kg/a.

Regionförvaltningsverket har beaktat miljökonsekvensbeskrivningen och den motiverade slutsats som kontaktmyndigheten har gett om den vid övervägande av förutsättningarna att bevilja tillstånd samt vid utfärdande av föreskrifter som gäller anläggningens storlek och kontroll av den.

Vattenförekomstens nuvarande ekologiska status samt osäkerheten angående den modellering som har gjorts i projektet och projektets långvariga konsekvenser har beaktats vid fastställandet av anläggningens storlek. I tillståndsvillkor 12 förutsätts mångsidig kontroll av vattenområdet. Tillståndet har beviljats för viss tid, varvid verksamheten kan ändras om det emellertid enligt kontrollresultaten skulle uppstå betydande skadliga konsekvenser.

En mindre storlek på anläggningen än projektalternativen enligt förfarandet vid miljökonsekvensbedömning och som överensstämmer med tillståndsavgörandet orsakar färre utsläpp av näringsämnen i vattendragen och därmed blir eutrofiering av havet och ändringar av näringsväven som eventuellt sker som en följd av eutrofieringen mindre. Samtidigt minskar projektets eventuella konsekvenser för de fågelarter som utgör en skyddsgrund för Natura 2000-området i Sexmilaren, och det uppskattas att ingen betydande försämrande effekt uppstår för skyddsvärdena.

Anläggningens storlek

Tillväxten av fiskodlingen enligt ansökan är 1 000 000 kg/a, den fosformängd som fodret innehåller totalt 7 700 kg/a och kvävemängden 67 760 kg/a. Den beräknade belastningen i havet är cirka 3 700 kg fosfor och cirka 40 260 kg kväve per år. Fiskarna hålls i det öppna havet under hela tillväxtperioden. Vinterförvaring av fiskar hör inte till verksamheten.

Regionförvaltningsverket har enligt de nedan angivna grunderna bedömt utifrån inlämnade redogörelser, utlåtanden och befintlig information samt med beaktande av försiktighetsprincipen att fiskodlingen inte kan beviljas tillstånd enligt den ansökta storleken. Man har emellertid kunnat bevilja tillstånd för sådan verksamhet vid anläggningen, vars tillväxt är cirka hälften av den tillväxt som läggs fram i planen.

Utsläppen från fiskodling som sker i nätkassar kan begränsas endast genom att påverka näringsinnehållen i foder som används och effektiviteten hos användningen av näringsämnen för fiskar. På grund av verksamhetens karaktär har ett villkor som gäller utsläpp meddelats enligt 52 § 2 mom. i miljöskyddslagen om födoämnen som förekommer i produktionen genom att begränsa fodrets näringsinnehåll. Regionförvaltningsverket har fastställt gränsvärden för fodrets näringsinnehåll med beaktande av verksamhetens konsekvenser för vattenområdet och dess användning, Natura- och

naturskyddsområden och möjligheterna att genomföra vattenvårds- och havsvårdsplaner samt konsekvenserna för utvecklingen av åtgärder som anknyter till minskning av utsläppen från fiskodlingsverksamheten.

Enligt tillståndsavgörandet får det foder som används i fiskodling innehålla högst 3 800 kg fosfor och högst 34 000 kg kväve per år. En omsorgsfull och yrkeskunnig drift av anläggningen (foderkoefficient 1,10) samt användning av näringsfattigt foder (fosforhalt 0,70 % och kvävehalt 6,16 %) enligt bästa miljöpraxis (BEP) möjliggör en tillväxt av fiskar på cirka 500 000 kg/per år. Den fosformängd som är bunden i fisk är 4,0 g/kg och kvävemängden 27,5 g/kg. De beräknade näringsutsläppen från verksamheten är 1 800 kg fosfor och 20 000 kg kväve per år.

Jämfört med anläggningens gällande beräknade utsläpp ökar fosforutsläppen med cirka 29 procent och kväveutsläppen ökar med cirka 67 procent.

--

Tillståndsförutsättningar enligt miljöskyddslagen

Mot bakgrund av ovanstående har projektet inte förutsättningar för beviljande av tillstånd i den omfattning som läggs fram i ansökan.

Det finns emellertid förutsättningar enligt miljöskyddslagen att bevilja tillstånd om fiskodlingen genomförs i mindre omfattning än vad som ansökts enligt tillståndsvillkoren. Då medför fiskodlingen inte olägenhet för hälsan eller annan betydande förorening av miljön eller risk för sådan eller försämring av speciella naturförhållanden eller någon annan från allmän synpunkt viktig användningsmöjlighet inom det område som påverkas av verksamheten eller sådant oskäligt besvär som avses i 17 § 1 mom. i lagen angående vissa grannelagsförhållanden. Verksamheten uppfyller kraven i avfallslagen och förordningen om avfall. Projektet strider inte mot detaljplanen. När man beaktar odlingsplatsens förhållanden, att tillståndet har beviljats för viss tid, målen för vattenvård och havsvård och osäkerhetsfaktorerna i modelleringen samt försiktighetsprincipen, har man kunnat bevilja anläggningen som överensstämmer med tillståndsavgörandet ett tillstånd.

--

Tillståndets giltighetstid

Tillståndet har beviljats för viss tid så att man kan bedöma vilka konsekvenser verksamheten har för vattenmiljön och uppnåendet av den målbild som har fastställts i förvaltningsplanen för vattenvård samt genomförandet av åtgärdsprogrammet för havsförvaltningsplanen. I samband med behandlingen av en ny ansökan kan verksamhetens förutsättningar omprövas med beaktande av utsläppens effekter på havsområdet samt förändringar som beror på andra orsaker, möjligheterna att minska utsläpp allteftersom fiskodlingen utvecklas samt tillståndshavarens rättigheter till det vattenområde som behövs för

anläggningen. Giltighetstiden är tillräckligt lång för att man ska kunna utveckla fiskodlingsverksamheten utan att äventyra verksamhetens ekonomiska lönsamhet.

--

Yrkanden i förvaltningsdomstolen

NTM-centralen i Egentliga Finland har yrkat att regionförvaltningsverkets beslut ska ändras så att verksamheten som bedrivs enligt det gällande tillståndsbeslutet 11.12.2013 nr 277/2013/2 kan fortsätta och den näringsbelastning som verksamheten orsakar inte ökar jämfört med nuläget.

Som sin motivering har NTM-centralen bland annat lagt fram att NTM-centralen tidigare i utlåtanden (1.10.2012, 13.6.2013 och 3.5.2021) som har getts i egenskap av anläggningsövervakare samt i MKB-kontaktmyndighetens motiverade slutsats tagit fram en enhetlig riktlinje, enligt vilken fosfor- och kväveinnehållet i det foder som används till utfodring av fisk kan vara högst lika stort som enligt det nuvarande tillståndet. Det nuvarande tillståndet har beviljats 2013, när vattenförekomstens ekologiska status fortfarande var god. I den senaste klassificeringen har vattnets ekologiska status försämrats från god till måttlig, och därmed har förutsättningarna i detta avseende minskat med tanke på verksamhetens nuvarande storlek.

I den miljökonsekvensbeskrivning som gäller utbyggnad av fiskodlingen i Loukeenkari var genomförandeanternativen GA0 (nuvarande cirka 300 t/år), GA1 (cirka 800 t/år), GA2 (cirka 1 000 t/år) och GA3 (cirka 1 200 t/år). Alternativet enligt regionförvaltningsverkets överklagade beslut (cirka 500 t/år) granskades inte i MKB.

Enligt kontaktmyndighetens motiverade slutsats ska man vid bedömning av betydelsen av konsekvenser beakta den nuvarande måttliga ekologiska statusen i vattenförekomsten norr om Skiftet, i vilken riktning utvecklingen går och projektets storlek samt kumulativa effekter. I bedömningen ska man särskilt fästa vikt vid projektets effekter på lång sikt, och särskilt beakta att även det minsta genomförandeanternativet är rätt stort.

I sin motiverade slutsats anser NTM-centralen att bland de konsekvenser som utbyggnaden av fiskodlingen i Loukeenkari har utesluter inte bedömningen av Natura-konsekvenserna i synnerhet för de naturvärden som utgör skyddsgrunden för Naturaområdet i Sexmilaren den möjlighet att vilka som helst av de framförda genomförandeanternativen har en betydligt försämrande effekt på skyddsvärdena.

Havsekosystemets respons har bedömts genom ändringar av näringshalter som fås genom modelleringen. Dessa visar endast en del av de verkliga tillfälliga ändringarna av näringshalter. Det är svårt att få en uppfattning om fiskodlingens andel av eutrofieringsutvecklingen i området, eftersom eutrofiering innebär mycket annat än enbart tillfälliga ökning av fosfor- och kvävehalter i ytvatten. Eutrofieringen ökar förutom algproduktionen i fjärdvatten även tillväxten av

vattenväxter och i synnerhet trådalger. Det är i praktiken omöjligt att genom mätning verifiera och fastställa de ökningarna av halter som modellen har beräknat. Modellens resultat beror i hög grad på att de antaganden som matats in i modellen är korrekta och på antagandenas kumulativa effekter. I de modelleringar som sökanden har låtit genomföra förekommer det betydande osäkerhet i bedömningen av konsekvenser för vattendragen, i synnerhet vad gäller utsläppens långsiktiga och kumulativa effekter samt den ekologiska responsen. Man kan inte bedöma utifrån de modelleringar och utredningar som anknyter till miljökonsekvensbeskrivningen hur den ökade näringsbelastning som beror på fiskodling påverkar växtplanktonproduktionen och halterna av klorofyll a i området.

EU-domstolen fastställde i Weserdomen (C-461/13) att miljömålen för vattenvård är bindande för den nationella tillståndsprövningen och att försämringen av bara en kvalitetsfaktor innebär förbjuden försämring av vattenförekomstens status. Här konstaterade EU-domstolen också separat att förbudet mot försämring i vattendirektivet gäller trots vattendirektivets klassificeringar, kategorier, tekniska aspekter och detaljer som sin egen rättsliga skyldighet som inte kan kringgås genom att åberopa någon av detaljerna i vattendirektivet. Därmed är försämring av någon del av vattenförekomsten förbjuden enligt Weserdomen. Eftersom projektet ligger i ett havsområde, vars status är sämre än god, bör all verksamhet som ökar belastningen enligt 20 § 1 punkten i miljöskyddslagen (försiktighetsprincipen) granskas mycket kritiskt så att man kan säkerställa att projekten inte strider mot EU:s vattendirektiv och ramdirektiv om en marin strategi och inte hindrar förverkligandet av målen för vatten- och havsvård.

I den MKB-skrivning som togs fram av den projektansvariga har projektet bedömts vara genomförbart i fråga om alla genomförandealternativ. NTM-centralen har inte på basis av den genomförda bedömningen, hörandet och sin egen bedömning kunnat dela denna uppfattning. På grund av i synnerhet också det minsta utbyggnadsalternativets storlek och kritiska läge innehåller projektet stora osäkerhetsfaktorer med tanke på uppnåendet av målen för vatten- och havsvård samt med tanke på naturvård.

Sådan totaleffekt som orsakar väsentlig extra belastning i vattendraget och som leder till försämring av ytvattenförekomstens status eller en kvalitativ faktor i den ska anses utgöra sådan förorening eller risk för den som avses i 49 § 2 punkten i miljöskyddslagen.

Lännepuolen Lohi Oy har ansökt om miljötillstånd för fortsättning och utbyggnad av fiskodlingsverksamheten på den förra platsen i Lypertö by i Gustavs kommun, även om kontaktmyndigheten har ansett att de föreslagna utbyggnadsalternativen inte har varit genomförbara. Sökanden har framfört att årsproduktionen för anläggningen i Loukeenkari är högst cirka 500 000 kg. Senare har syftet varit att odla fisk på högst cirka 1 000 000 kg.

NTM-centralen har i sitt utlåtande om ansökan använt som hjälpmedel beräkningar av belastningsökningen, för vilka det behövs information om bakgrundsbelastningen i Skärgårdshavet. Dessa beräkningar har använts redan

som stöd för bedömningen av konsekvenser för vattendragen i MKB-utlåtandet. Med bakgrundsbelastning avses näringsbelastning som transporteras med vattenbyte från andra havsområden. I detta sammanhang syftar bakgrundsbelastning på nettobelastningen, dvs. på näringsmängder som stannar i området. Bakgrundsbelastningens mängd kan beräknas med hjälp av tidigare flödes- och vattenkvalitetsmodelleringar (Helminen, H., Juntura, E., Koponen, J. Laihonen, P. and H. Ylinen. 1998. Assessing of long-distance background nutrient loading to the Archipelago Sea, northern Baltic with a hydrodynamic model. *Environmental Modelling & Software* 13: 511–518; Helminen, H. 2021. Saaristomeren ja Selkämeren taustakuormituksen laskenta osana kokonaisvaltaista vesistövaikutusarviointia. *Vesitalous* 2: 38–44). Uppskattningarna av bakgrundsbelastning har ursprungligen beräknats med MKB 3D-modellen, dvs. samma modell som har använts för konsekvensbedömningen i ansökan.

Enligt beräkningar av belastningsökningen vore fiskodlingens andel i vattenförekomsten norr om Skiftet 56 procent av den totala fosforbelastningen, och på motsvarande sätt utgör kväve 39 procent av belastningen om fiskodlingen skulle öka till 1 000 ton enligt planen. Om fiskodlingen först skulle öka till 500 ton, skulle dess andel utgöra 39 procent av den totala fosforbelastningen och 24 procent av den totala kvävebelastningen i vattenförekomsten.

Beräkningar av ökad belastning gjordes också för den biologiska produktionsperioden (juni–september), då uppskattningsvis 76 procent av fiskodlingens näringsbelastning sker enligt modelleringen. Enligt utlåtandet är den ökade näringsbelastning som fiskodlingen orsakar betydande, eftersom den kan leda till ytterligare försämring av vattenförekomstens status och dess kvalitativa faktor (halten av klorofyll a). Då skulle projektet avsevärt försvåra uppnåendet av god status i vattenförekomsten. Det bör noteras att under den föregående planeringsperioden var vattenförekomstens ekologiska status norr om Skiftet inte ännu god.

Enligt en central klassificeringsvariabel (klorofyll a) är vattenförekomstens status norr om Skiftet fortfarande uppenbarligen måttlig, och även flera andra variabler ligger nära gränsen mellan god och måttlig. I utkastet till Åtgärdsprogrammet för vattenvården i Egentliga Finland och Satakunta 2022–2027 konstateras att behovet av att minska näringsbelastningen är betydande. På grund av ovanstående strider all slags ökning av näringsbelastningen i havsområden mot målen för vatten- och havsvård.

Enligt den nationella planen för lokaliseringsstyrning av vattenbruket lämpar sig vattenområdet för fiskodling om det i fråga om vattenkvaliteten har åtminstone god status och dess goda status inte riskerar att försämrans på grund av näringsbelastningen i fiskodlingen.

På grund av i synnerhet storleken och det kritiska läget innehåller projektet stora osäkerhetsfaktorer med tanke på uppnåendet av målen för vatten- och havsvård samt ur naturvårdssynpunkt. Långtidsuppföljningar visar på kontinuerliga negativa förändringar i havsområdets vattenkvalitetsfaktorer. De

betydande belastningsminskningar som krävs i havs- och vattenvården har härletts från dessa statusbedömningar.

Regionförvaltningsverket har själv dragit slutsatsen i sitt beslut att en ökad årlig tillväxt på cirka 500 ton är ett genomförbart alternativ. Det är uppenbart att en produktion av denna storlek orsakar mindre utsläpp än det minsta utbyggnadsalternativet i MKB-miljökonsekvensbeskrivningen, men i MKB-förfarandet bedömdes inte anläggningsalternativet 500 ton/år och kontaktmyndighetens motiverade slutsats innehåller ingen bedömning om genomförbarheten av anläggningsstorleken. Regionförvaltningsverket i Södra Finland borde ha säkerställt innan beslutet om miljötillstånd fattades av NTM-centralen i Egentliga Finland, som var kontaktmyndighet, med stöd av 27 § i MKB-lagen huruvida den motiverade slutsats som Lännenpuolen Lohi Oy har lämnat om projektet är aktuell. Kontaktmyndigheten hade vid utarbetandet av den redogörelse om den motiverade slutsatsens aktualitet som begärdes av regionsförvaltningsverket kunnat ta ställning till om det gällande 500 ton/år i den anläggningsstorlek för vilken det ansökts om tillstånd är fråga om samma projekt för vilken kontaktmyndigheten har gett sin motiverade slutsats eller om den som ansvarar för projektet före beviljande av tillståndet borde ha kompletterat MKB-skrivningen och kontaktmyndighetens motiverade slutsats som ska ges om den.

Den ekologiska statusen i vattenförekomsten norr om Skiftet har försämrats från god till måttlig i klassificeringen av den tredje vattenvårdsperioden. Samma sak har hänt i vattenförekomsten på öppna havet vid Nystad norrut i Bottenhavet. Fiskodlingsanläggningens konsekvenser sträcker sig till detta område. Allt som allt har verksamhetsförutsättningarna minskar i området.

Enligt planen för lokaliseringsstyrning är det enligt modelleringen möjligt att placera anläggningar på 400–600 ton i Skärgårdshavets yttre skärgård. De öppna havsområdena i södra och norra Skärgårdshavet tål belastning allra bäst. I regel ska de anläggningar som ska koncentreras särskilt i Skärgårdshavet placeras i vattenområden där vattendjupet är över 20 meter. Detta betyder att man skulle kunna koncentrera befintliga anläggningar till de öppna havsområdena i Skärgårdshavet, och inte öka en enskild anläggnings belastning utan att motsvarande volym tas bort någon annanstans.

Enligt det utlåtande som NTM-centralen har gett om ansökan har den verksamhet som har pågått under 2016–2020 i genomsnitt varit en ökad tillväxt på 285 ton per år, den totala fosforbelastningen i havet har varit 1 060 kg/år och den totala kvävebelastningen 10 600 kg/år. Fosforbelastningen i havet har varit 24 procent och kvävebelastningen 12 procent mindre än uppskattat. Man har inte observerat i obligatoriska kontroller att dessa näringsbelastningar skulle ha orsakat betydande ändringar av vattenkvaliteten. Enligt påväxtalgsundersökningar har algproduktionens volym fördubblats nära anläggningen, vilket emellertid tyder på att anläggningens befintliga verksamhet har försämrat vattenkvaliteten i influensområdet. Vid Brändö intensivstation i närområdet har halten av klorofyll a som återspeglar algproduktionen under hela 2000-talet varit sämre än god, men på lång sikt har

förändringen varit måttlig. Det ser ut som att i sin nuvarande omfattning har verksamheten, som har fortsatt i området sedan 2014, knappt påverkat den ekologiska statusen i hela vattenförekomsten. I fråga om flödes- och utspädningsförhållandena lämpar sig platsen väl för fiskodling. Därmed skulle den också i fortsättningen kunna fungera på samma plats och i samma omfattning som hittills, men för en viss tid.

Behandling av ärendet i förvaltningsdomstolen

Förvaltningsdomstolen har meddelat om besvären genom offentlig kungörelse. Information om kungörelsen har getts ut i Gustavs och Brändö kommuner.

Parter som särskilt berörs av saken, fiskerimyndigheten vid Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland, Gustavs kommun, miljövårdsmyndigheten i Gustavs kommun, Brändö kommun, miljövårdsmyndigheten i Brändö kommun, Ålands landskapsstyrelse, Forststyrelsen, Trafikledsverket, Transport- och kommunikationsverket (Traficom) och tillståndssökanden har getts tillfälle att avge bemötande till besvären.

Regionförvaltningsverket i Södra Finland har framfört i sitt utlåtande att det har förekommit fiskodling i området sedan 2014. De utlåtanden som NTM-centralen i Egentliga Finland avgett den 1 oktober 2012 och 13 juni 2013 gäller tillståndsprocessen där det ansöktes om tillstånd för en helt ny odlingsverksamhet. Utlåtandena har därmed avgetts i en situation, där det inte har förekommit fiskodling i området och där det därmed inte har förekommit verifierad information om fiskodlingens konsekvenser för vattendraget och miljön.

Konsekvenserna av den nuvarande verksamheten, som inleddes 2014, har granskats medan verksamheten har pågått. Därmed har man i denna tillståndsprocess haft tillgång till klart mer information om verksamhetens konsekvenser för vattenområdet, Natura 2000-området i Katanpää och de fågelarter som utgör skyddsgrunden för Natura 2000-området i Sexmilaren. Regionförvaltningsverket har uppskattat att de utlåtanden som NTM-centralen avgav då inte i alla avseenden är aktuella jämfört med nuläget.

Trots belastningen kan man inte konstatera eller fastställa vilken effekt den odlingsverksamhet som inleddes 2014 har haft på miljön. Även om klassificeringen av vattenförekomstens ekologiska status har förändrats, vet man inte vilken andel fiskodlingen har haft i detta. Såsom NTM-centralen också konstaterar i sina besvär, har den nuvarande verksamheten enligt kontroller knappt haft någon effekt på hela vattenförekomstens ekologiska status.

Resultaten av både den modellering som sökanden har lagt fram och av den beräkning av ökad belastning som NTM-centralen har framfört i sitt utlåtande har beaktats i tillståndsprövningen. Eftersom det är fråga om utvidgande av befintlig verksamhet har kontrollresultaten för den tidigare verksamheten haft en betydande roll vid konsekvensbedömningen.

På grund av de små konsekvenserna av den nuvarande verksamhetens tillväxt, cirka 300 000 kg/år, finns det inget hinder för att utöka verksamheten. Tillståndet är tillfälligt och kontroll genomförs under dess giltighet. Om det kommer fram mer omfattande konsekvenser än vad som bedömts på förhand, kan verksamheten begränsas i samband med följande tillståndsprocess.

Planen för lokaliseringsstyrning av vattenbruket samt det som uttalats om den i beslutet har lyfts fram i besvären. Planen för lokaliseringsstyrning är inte bindande och den har beaktats endast som vägledande. Även om den beskrivs i motiveringen har den inte haft avgörande betydelse i tillståndsprövningen.

I miljökonsekvensbedömningen har man förutom den nuvarande verksamheten (300 000 kg/a) även bedömt produktionsmängder cirka 800 000 kg/a, cirka 1 000 000 kg/a och cirka 1 200 000 kg/a. Kontaktmyndigheten har tagit ställning till dessa odlingsmängder i sin motiverade slutsats. Tillståndet har beviljats för en betydligt mindre odlingsmängd än den minsta produktionsmängd som bedöms i MKB (800 000 kg/a).

Dessutom möjliggör det beviljade näringsinnehållet i foder en odlingsmängd på cirka 500 000 kg/a, vilket är endast cirka hälften av den odlingsmängd som anges i projektförteckningen i bilaga 1 till MKB-lagen (1 000 000 kg/a). Med beaktande av projektets egenskaper, läge och konsekvenser kan man inte anse att projektet för att bygga ut anläggningen i Loukeenari skulle orsaka så pass betydande skadliga miljökonsekvenser att förfarandet vid miljökonsekvensbedömning borde ha genomförts i enskilt fall med stöd av 3 § 2 mom. i MKB-lagen. Man skulle inte heller ha kunnat anmäla resultatet av tillståndsprövningen (näringsinnehållet i foder så att tillväxten är cirka 500 000 kg/a) på förhand till NTM-centralen, utan tillståndsprövningen skulle ske i normal ordning och ställning till förutsättningarna att bevilja tillstånd kunde inte tas före tillståndsavgörandet. Med beaktande av ovan beskrivna omständigheter har man i tillståndsprövningen i tillräcklig omfattning beaktat miljökonsekvensbeskrivningen och den motiverade slutsats som kontaktmyndigheten har gett om den. Det har inte funnits något behov av att ifrågasätta den motiverade slutsatsens aktualitet.

Lypyrin osakaskunta har i sitt bemötande framfört bland annat att besvären ska avslås.

Transport- och kommunikationsverket Traficom har meddelat att det inte yttrar sig i ärendet.

Lännenpuolen Lohi Oy har i sitt bemötande framfört bland annat att besvären ska avslås.

Vid tidpunkten för NTM-centralens utlåtanden den 1 oktober 2012 och den 13 juni 2013 har det varit fråga om inrättande av ny verksamhet, varvid det inte har förekommit fiskodling i området och beräkningen av utsläpp endast har utgått från modelleringar. I fråga om noggrannhet var de första modelleringarna betydligt mer ungefärliga än de nyare modelleringarna. De nyare

modelleringarna, som har använts som underlag för konsekvensbedömningarna för MKB och tillståndsansökan, är betydligt mer exakta i fråga om gitterstorlek och i de är läget för odlingsanläggningen korrekt och resultaten är mer exakta.

Man har inte observerat sådana långsiktiga konsekvenser, som NTM-centralen har karakteriserat, i en undersökning som Naturresursinstitutet genomförde på fiskodlingsanläggningar på Åland.

Enligt NTM-centralens uppskattning utgör fiskodlingens andel av fosforbelastningen i området 39 procent, om den tillväxt på 500 ton/a som regionförvaltningsverket har beviljat genomförs. Detta är en anmärkningsvärt hög uppskattning som har beräknats baserat på areal, och den motsvarar inte verkligheten. Enligt rapporten Rannikon kokonaiskuormitusmalli: ravinnepestöjen vaikutus veden tilaan (SYKE 2018) härstammar uppskattningsvis 90 procent av belastningen i projektområdet från Skärgårdshavet från näringsämnen som den interna belastningen har frigjort. Jämfört med den bakgrundsbelastning som transporteras från andra havsområden och som har sitt ursprung i intern belastning är den tillsats av fosfor som projektet orsakar mycket liten, och förhållandena i projektområdet är utmärkta för utspädning av belastningen. Dessutom är en betydande del av projektets fosforbelastning i olöslig form, dvs. till exempel bunden i benbitar som kommer från det fiskmjöl som används i fodret. Partiklar som har förblivit grova i malningen smälter inte i fiskens matsmältning och de har inte eutrofierande effekter i vattendragen.

Sökanden av tillstånd har åberopat högsta förvaltningsdomstolens beslut 30.6.2022 liggarnummer 31 som tar ställning till osäkerhetsfaktorer i statusklassificeringarna.

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland har i sitt genmäle framfört bland annat att MKB-förfarandet förutsätts av projekt om bara ett alternativ överskrider gränsen i projektförteckningen. Projektstorleken enligt miljötillståndet 500 ton/a borde ha undersökts i MKB-förfarandet.

Anteckning

Förvaltningsdomstolen har genom sitt handläggningsbeslut nummer 274/2022 som meddelades den 24 mars 2022 förbjudit verkställande av verksamheten enligt tillståndet till förberedelser och tillståndet att inleda verksamheten i regionförvaltningsverkets beslut. Det föreskrevs att verksamhet som eventuellt redan hade inletts skulle avbrytas omedelbart.

Förvaltningsdomstolens avgörande

Förvaltningsdomstolen avslår besvären och upphäver genom sitt handläggningsbeslut det förordnande 24.3.2022 nummer 274/2022 som förvaltningsdomstolen gav om att förbjuda verkställigheten av regionförvaltningsverkets beslut.

Motivering

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 11 § 1 mom. i miljöskyddslagen ska verksamhet som medför risk för förorening av miljön om möjligt placeras så att verksamheten inte orsakar förorening eller risk för förorening samt så att förorening kan förebyggas och förhindras.

Enligt 11 § 2 mom. ska vid bedömningen av platsens lämplighet hänsyn tas till 1) verksamhetens art, varaktighet och tidpunkt, hur betydande konsekvenserna är, sannolikheten för förorening samt olycksrisken, 2) hur känsligt det område som påverkas av verksamheten är för förorening av miljön, 3) verksamhetens betydelse med tanke på en sund och trivsamt livsmiljö, 4) det nuvarande och i en plan med rättsverkningar angivna användningsändamålet för platsen och det område som påverkas av verksamheten, 5) andra tänkbara platser inom området.

Enligt 20 § 1 punkten i miljöskyddslagen gäller inom verksamhet som medför risk för förorening av miljön följande principer: av verksamhetens art påkallad försiktighet och aktsamhet ska iaktas för att hindra förorening av miljön, och dessutom ska hänsyn tas till sannolikheten för att verksamheten medför risk för förorening, olycksrisken samt vilka möjligheter det finns att förhindra olyckor och begränsa deras verkningar (försiktighets- och aktsamhetsprincipen).

Enligt 48 § 2 mom. i miljöskyddslagen ska miljötillstånd beviljas om verksamheten uppfyller de krav som ställs i denna lag och i avfallslagen samt i de bestämmelser som har utfärdats med stöd av dem.

Enligt 49 § 2 punkten i miljöskyddslagen krävs det för att miljötillstånd ska kunna beviljas att verksamheten, med beaktande av tillståndsvillkoren och verksamhetens placering, inte i sig eller tillsammans med andra verksamheter medför någon betydande annan i 5 § 1 mom. 2 punkten avsedd följd, eller risk för sådan.

Enligt 5 § 1 mom. 2 punkten i miljöskyddslagen avses med förorening av miljön utsläpp som antingen i sig eller tillsammans med andra utsläpp a) medför olägenhet för hälsan, b) medför olägenhet för naturen och dess funktioner, c) hindrar eller i hög grad försvårar utnyttjandet av naturresurser, d) minskar den allmänna trivselt i miljön eller särskilda kulturvärden, e) minskar miljöns lämplighet för allmän rekreation, f) skadar eller medför olägenhet för egendom eller dess användning, eller g) orsakar annan därmed jämförbar kränkning av allmänt eller enskilt intresse.

Enligt 51 § 1 mom. i miljöskyddslagen tas vid bedömningen av om konsekvenserna är betydande i enlighet med 49 § 1 mom. 2 punkten hänsyn till vad som i den förvaltningsplan eller havsförvaltningsplan som avses i lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004) förs fram om de

omständigheter som berör vattnens och den marina miljös status och användning inom det område som påverkas av verksamheten.

Enligt 52 § 1 mom. i miljöskyddslagen ska ett miljötillstånd förenas med behövliga villkor om 1) utsläpp, utsläppsgränsvärden, förebyggande och begränsning av utsläpp samt utsläppsstället, 2) förebyggande och hindrande av förorening av mark och grundvatten, 3) avfall samt om minskning av avfallets mängd och skadlighet, 4) åtgärder vid störningar och i andra exceptionella situationer, 5) istandsättning av områden och hindrande av utsläpp efter avslutad verksamhet och andra åtgärder efter avslutad verksamhet, 6) andra åtgärder för att förebygga eller minska förorening av miljön och risken för sådan.

52 § 2 mom. föreskriver att om det på grund av verksamhetens natur inom annan verksamhet än industriell verksamhet eller energiproduktion, genom villkor som avses i 1 mom., inte är möjligt att i tillräcklig utsträckning hindra eller minska miljöolägenheter, kan tillståndet förenas med behövliga villkor om produktionskapacitet, produktionsenergi och inom produktionen förekommande födoämnen.

Enligt 52 § 3 mom. ska när tillståndsvillkoren meddelas hänsyn tas till verksamhetens natur, egenskaperna hos det område där verksamhetens konsekvenser uppträder, verksamhetens sammantagna miljöpåverkan, den betydelse som åtgärderna för att hindra förorening har för miljön som helhet samt de tekniska och ekonomiska förutsättningarna att genomföra åtgärderna. Tillståndsvillkor som gäller utsläppsgränsvärden samt hindrande och begränsning av utsläpp ska vara baserade på bästa tillgängliga teknik. I tillståndsvillkoren får verksamhetsutövaren dock inte åläggas att använda endast en viss teknik. Dessutom ska vid behov energi- och materialanvändningens effektivitet och beredskapen att förebygga olyckor och begränsa verkningarna av sådana beaktas.

65 § 1 mom. i naturvårdslagen (1096/1996) föreskriver att om ett projekt eller en plan antingen i sig eller i samverkan med andra projekt eller planer sannolikt betydligt försämrar de naturvärden i ett område som statsrådet föreslagit för nätverket Natura 2000 eller som redan införlivats i nätverket, för vars skydd området har införlivats eller avses bli införlivat i nätverket Natura 2000, ska den som genomför projektet eller gör upp planen på behörigt sätt bedöma dessa konsekvenser med tanke på hur de inverkar på syftet med att skydda området. Detsamma gäller ett sådant projekt eller en sådan plan utanför området som sannolikt har betydande skadliga verkningar som når området.

Enligt 66 § 1 mom. i naturvårdslagen (1096/1996) får en myndighet inte bevilja tillstånd att genomföra ett projekt eller godkänna eller fastställa en plan, om bedömnings- och utlåtandeförfarandet enligt 65 § 1 och 2 mom. visar att projektet eller planen betydligt försämrar de naturvärden för vilkas skydd området införlivats eller avses bli införlivat i nätverket Natura 2000.

Enligt 27 § 1 mom. i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning ska tillståndsmyndigheten försäkra sig om att den motiverade slutsatsen är aktuell

när tillståndsärendet avgörs.

Utredning som mottagits i ärendet

Verksamheten och dess omgivning

Verksamheten i odlingsanläggningen i Loukeenkari har börjat 2014. Enligt det gällande tillståndsbeslutet (regionförvaltningsverket i Södra Finland 11.12.2013 nr 277/2013/2) får nätkassarnas totala areal vara högst 4 200 m². Foder som används årligen i fiskodling får innehålla högst 2 600 kg fosfor och högst 20 000 kg kväve. Tillståndet möjliggör en tillväxt på cirka 300 000 kg per år. Tillståndet gäller fram till den 31 december 2023 eller tills det överklagade beslut som behandlas vinner laga kraft.

Lännenpuolen Lohi Oy har ansökt om fortsättning och utbyggnad av verksamheten så att den årliga tillväxten skulle vara cirka 1 000 000 kg. Foder som används till utfodring av fisk skulle innehålla cirka 7 700 kg fosfor per år och cirka 67 760 kg kväve per år. Det skulle finnas sex stycken runda nätkassar. Diametern skulle vara 38 m, djupet 15 m och den totala arealen 6 800 m².

Regionförvaltningsverket har beviljat ett tillfälligt tillstånd för verksamheten, där nätkassarnas totala areal får vara högst 3 600 m². Foder som används årligen i fiskodling får innehålla högst 3 800 kg fosfor och högst 34 000 kg kväve. Tillståndet möjliggör en tillväxt på cirka 500 000 kg per år.

Odlingsanläggningen i Loukeenkari ligger i Gustavs kommun, i byn Lypertö, söder om Loukeenkari och Tiuskrunki på fastigheten 304-415-876-2. Verksamheten sker i övergångszonen mellan Skärgårdshavet och Bottenhavet i den södra delen av fjärden i Sexmilaren. Odlingsanläggningens område ligger cirka 800 meter från gränsen för Ålands territorialvatten. Vattendjupet i området är cirka 20–39 meter.

En miljökonsekvensbedömning har genomförts av fiskodlingsprojektet. Enligt miljökonsekvensbeskrivningen (Gaia Consulting Oy) granskades som projekialternativ tillväxt av fisk 300 t/a (nollalternativet, den nuvarande verksamheten), 800 t/a (GA1), 1 000 t/a (GA2) och 1 200 t/a (GA3).

Konsekvenser för Natura-områden

Man har gjort en Natura-bedömning enligt 65 § i naturvårdslagen (1096/1996) av fiskodlingsprojektet i Loukeenkari (Gaia Consulting Oy). Projektområdet ligger i Natura-området i Sexmilarens skärgård (FI0200152) som är skyddat med stöd av fågeldirektivet. 44 arter i bilaga I till fågeldirektivet utgör skyddsgrunden för området. Sexmilarens skärgård är 17 232 hektar stort och 96 procent av dess areal är hav.

Drygt två kilometer från projektområdet ligger Katanpää Natura-område som hör till Bottenhavets nationalpark (FI0200172) och som är skyddat med stöd av habitatdirektivet. Skyddsgrunden för Natura-området i Katanpää består av nio

olika naturtyper, varav lagunerna och reven vid kusten ligger under vatten. Det finns 12,3 hektar laguner och 0,8 hektar rev i Natura-området i Katanpää. Natura-områdets totala areal är 364 hektar, varav lite över hälften är vattenområde.

Det har uppskattats att vad gäller Sexmilarens skärgård uppstår fiskodlingens eventuella konsekvenser för fåglarna indirekt genom näringsutsläpp och eutrofiering. En del fåglar kan ha nytta av konsekvenserna, en stor del påverkas inte och för en del kan konsekvenserna försämra näringstillgången. Den största delen av vattnen i projektets influensområde är för djupa för fåglar som dyker efter bottendjur och musslor. Stränder och rev som ligger under vatten i närområdet var i bättre skick under 2019 än under 2013 och 2014. De närmaste reven ligger cirka 800 meter från projektområdet och den största delen av sommaren ligger de i utkanten av influensområdet. Enligt modelleringen sträcker sig influensområdet endast i slutet av sommaren med större utfordringsmängder ända till skären Tiuskrunki och Loukeenari.

Förekomsten av blåmussla nära projektområdet är representativ, men tätheterna är betydligt lägre än i de bästa blåmusselfälten i reven i öppna havet. Blåstångssamhällen utgör näring för dykande fåglar i strandvatten. I kartläggningar som gjordes 2013 och 2014 observerades inga betydande blåstångsmängder. I kartläggningar som gjordes 2019 hade blåstångsmängderna ökat i området.

I fråga om Natura-området i Katanpää konstateras i bedömningen att enligt flödesmodelleringen ligger Natura-området i en riktning dit projektets effekter inte når och projektets modellerade influensområde sträcker sig inte till området i Katanpää. I kartläggningar som gjordes under sommaren 2019 observerades att fladan i Katanpää cirka fyra kilometer från projektområdet var rätt frodig och där påträffades inga arter som är känsliga för eutrofiering. Det finns ingen anledning att anta att fladans status eller arter skulle ha förändrats på grund av odlingsanläggningen i Loukeenari. I en fältstudie som genomfördes 2019 konstaterades att revhabitaten var i gott skick och representativa. Spridningen av revhabitaten på djupet i området begränsas av förekomsten av lämplig hård botten, inte av siktdjupet.

Man har bedömt vilka konsekvenserna är för skyddsvärdena i Natura-området i Sexmilaren, i detta fall för fågelbeståndet. Enligt de bedömningsanvisningar som användes sker det en försämring av arternas livsmiljöer eller störningar, om artens livsmiljö eller dess kvalitet försämras, utbredningsområdet minskar eller om artens population minskar eller försvinner från området. Sådan konsekvens av utbyggnadsprojektet kan inte skönjas. Projektet anses inte försämra fåglarnas livsmiljö, medföra någon störningseffekt för fågelindivider, förändra fågelarternas skyddsnivå eller påverka koherensen i nätverket Natura 2000. Som en slutsats av Natura-bedömningen konstateras att utbyggnadsprojektets konsekvenser för fågelbeståndet i området därmed inte betydligt försämrar skyddsvärdena i Natura-området i Sexmilarens skärgård i något av alternativen för genomförande.

Man har bedömt vilka konsekvenserna är för skyddsvärdena i Natura-området i

Katanpää, i detta fall för naturtyperna rev och laguner vid kusten. Enligt de använda bedömningsanvisningarna försämras naturtypen när dess areal minskar eller strukturen och funktionen av det ekosystem som är nödvändigt för arter som är typiska för det försämras. Sådan konsekvens av utbyggnadsprojektet kan inte skönjas. Projektet anses inte försämma nämnda naturtyper, medföra någon störningseffekt för naturtypernas organismer, förändra naturtypernas skyddsnivå eller påverka koherensen i nätverket Natura 2000. Som en slutsats av Natura-bedömningen konstateras att utbyggnadsprojektets konsekvenser för reven och lagunerna vid kusten därmed inte betydligt försämrar skyddsvärdena i Natura-området i Katanpää i något av alternativen för genomförande.

Den nuvarande verksamhetens effekt och vattenkvalitet

I den obligatoriska kontrollen av fiskodlingsanläggningen i Loukeenkari har man följt upp vattenkvaliteten på elva observationsplatser på olika avstånd (cirka 60 m–3,7 km) från fiskodlingsanläggningen, och man har använt två jämförelseobservationsplatser. Prov har tagits under 2014–2015, 2017–2018 och 2020 en gång i augusti, 2016 en gång i augusti och en gång i september och 2019 en gång i juli och en gång i september.

Under 2014–2020 har den totala fosforhalten i ytvattnet legat i observationspunkterna mellan 14–29 µg/l, den totala kvävehalten mellan 190–370 µg/l och halten av klorofyll a i produktionsskiktet mellan 1,5–5,2 µg/l.

Enligt kontrollrapporterna har man inte observerat någon eutrofierande effekt av fiskodlingsverksamheten under 2014–2017. Under 2018 kunde man observera en lätt ökning av fosforhalten i anläggningens närområde. I juli 2019 observerades ingen effekt av verksamheten och i september syntes fiskodlingsverksamhetens effekt nordost om anläggningsområdet i högre totala ammoniumkvävehalter i ytvattnet samt högre totala fosforhalter i det mellanliggande vattnet. Under 2020 kunde de totala ammoniumkvävehalter som ökat mycket lite i ytvattnet i den näraliggande observationsplatsen sydväst om anläggningen bero på anläggningsverksamheten.

Enligt en sammanfattande bedömning som gjordes efter en långtidsobservation konstateras inga förändringar av vattenkvaliteten i havsområdet söder om Loukeenkari på 2000-talet. I slutsatserna av MKB-utredningen som ingår i ansökan uppskattas att i närheten av Loukeenkari norr om Gustavs och i den yttre skärgården har vattenstatusen förbättrats och statusutvecklingen har åtminstone stabiliserats till exempel i fråga om klorofyll och fosfor. Också enligt den sammanfattning om Skärgårdshavets status i Egentliga Finlands förbunds rapport Landskapets tillstånd – översikt av utvecklingen i Egentliga Finland våren 2019 har den totala fosforhalten och mikroplanktonmängden norr om Skiftet och i omgivningen i Gustavs förblivit oförändrade eller minskat något under 2000-talet.

Statusen för undervattensnaturen i området har kartlagts för MKB-skrivningen. Fältstudier har genomförts i juli och i september–oktober 2019, och utifrån undersökningsresultaten samt befintligt material som har hämtats från databaserna Hertta och POHJE, kontroller som har genomförts tidigare i

området och VELMU-materialet har man tagit fram en undersökningsrapport (Alleco Ab 18.12.2019).

Enligt rapporten har man på uppföljningsplatsen i Korra, som enligt kartgranskning ligger cirka 4,5 km från projektets läge, följt den maximala djupförekomsten för blåstång. I den ekologiska kvalitetskvoten som fastställts utifrån resultaten för 2013, 2016, och 2019 kan man observera en förbättringstendens.

Siktdjupet har förbättrats i projektets närområde och i dess omgivning mellan 2008 och 2018.

Makrofytarterna och förekomsten är sedvanliga i projektområdets närområden och jämförelseområden. Rikligheten av rödalger kräkel och fjäderslick, uttryckt i täckningsprocent, i områden nära fiskodlingsanläggningen var i genomsnitt dubbelt så stor under 2019 jämfört med 2015. Bottenkvaliteten begränsar den nedre gränsen för förekomsten av alger.

Blåstångszonen var rätt anspråkslös i området nära projektområdet 2019. Trådalger i sublitoralzonen var svagt utvecklade i förhållande till årstiden. Det förekommer mycket blåmussla på hårda bottenar. På mjuka bottenar utgör östersjömusslan den största delen av biomassan, vilket visar på en bra syresituation.

Förhållandena i naturtypen laguner, dvs. flada, som ligger i Natura-området i Katanpää gynnar arter som tål frodighet. Naturvärdena för naturtypen rev är vanliga för området. Naturtypen förekommer på ett djup på cirka 12 meter. Revens blåmusselsamfund och makroalgzoner och deras arter är relativt representativa.

Enligt Alleco Ab:s rapport är projektområdets nuvarande status relativt representativ i fråga om sina naturvärden. Granskad som helhet har vattennaturens status i projektområdet utvecklats i en bättre riktning under de senaste åren.

I en undersökning av påväxtalger som genomfördes 2017 som en del av den obligatoriska kontrollen observerades att under den första undersökningsperioden (den 7–20 juli) var den genomsnittliga halten av de närmaste påväxtalgsstationerna som ligger mindre än 200 meter från anläggningen i Loukeenkari över dubbelt så stor jämfört med den genomsnittliga halten vid stationer som ligger 1,2–1,7 km från anläggningen och jämfört med den genomsnittliga halten vid jämförelsestationer som ligger över 3 km från anläggningen. Under den andra perioden (den 20 juli–2 augusti) var den genomsnittliga halten vid anläggningens närmaste stationer 23 procent större än den genomsnittliga halten vid stationer som ligger längre bort och 16 procent större än den genomsnittliga halten vid jämförelsestationerna.

Enligt en sidoseende ekolodning som genomfördes i projektområdet 2011 är havsbotten främst hård erosionsbotten, där man inte observerade mjuka sedimentationslager. Provtagning av botten djur som hör till kontrollen har varit

utmanande i området, eftersom det inte samlas sediment på många ställen i områdets havsbotten. Enligt undersökningar av botten djur som genomfördes 2015 och 2018 varierade bottenstatusen från halvsmutsig till halvfrisk. Bottenstatusen hade inte försämrats mellan 2015 och 2018.

Enligt ansökan härstammar den mest betydande näringsbelastningen i projektområdet från bakgrundsbelastning från Östersjöbäckenet och Finska viken samt från lokal intern belastning som den diffusa belastningen som transporteras av åvatten och som orsakas av jordbruket och samhällen upprätthåller.

Enligt rapporten Rannikon (Suomenlahti, Saaristomeri, Selkämeri) kokonaiskuormitusmalli: ravinnepestöjen vaikutus veden tilaan (SYKE 2018) härstammar 0,2 procent av löslig fosfor och 1,7 procent av lösligt kväve i ytvattnet i den yttre skärgården i Skärgårdshavet från punktbelastning. Nästan 90 procent av lösliga näringsämnen i ytvatten hade sitt ursprung i bakgrundsbelastningen i det öppna havet.

Flödes- och vattenkvalitetsmodellering

Flöden och transport av belastning från fiskodlingsanläggningen har beräknats med en 3D-flödes- och vattenkvalitetsberäkningsmodell. Modellberäkningarna genomfördes med YVA Oy:s 3D-flödesmodell som är en baroklinisk modell som utgår från hydrostatiska Navier–Stokes ekvationer och som lämpar sig för vattenområden (Koponen et.al, 2008). I utredningen konstateras att denna modell är en av de bästa tillgängliga modellerna och att dess bakgrundsantaganden har testats och är allmänt godkända.

För modellering av målområdet användes ett regionalt preciserat tredimensionellt modellgitter med fyra nivåer innanför varandra. Det egentliga målområdet beräknades med ett modellgitter med en precision på 100 meter. Grövre gitter användes för att fastställa gränsvärden för gittren i målområdet. Det mest exakta gittret i modellen omfattar målområdets omgivning inom en radie av fem kilometer och det yttersta gittret hela Östersjön. I djupled finns det 20 gitternivåer.

Med flödesmodellen beräknades dynamiska flödesfält, dvs. flödena beräknades med hjälp av vinddata som mätts som tidsvarierande och beräknats med en vädermodell. Den genomsnittliga ökningen av näringshalten som orsakas av fiskodlingsanläggningen beräknades genom att placera belastningen på den planerade platsen för verksamheten och genom att beräkna den genomsnittliga halt som belastningen orsakade i det omgivande vattenområdet under öppenvattensperioden 2010 mellan den 1 maj och 1 november. Vindar som mätts på kustväderstationen i Enskär användes som vinddata för närområdet. Som vinddata för det omgivande havsområdet användes ERA-Interim reanalysis-data om vind, temperatur, luftfuktighet och strålning som är tillgängliga med intervaller på 6 timmar i ett 0,75 x 0,75 graders modellgitter (Berrisford et al. 2011). Vind- och bottenfriktion är de viktigaste parametrarna för flödesberäkningen. Som vindfriktion användes icke-linjär vindfriktion (värde 0,0012) och icke-linjär bottenfriktion (värde 0,0025).

Modelleringen gjordes för en verksamhet som ger en tillväxt på 1 000 000 kg och de totala belastningar som användes i modelleringen uppgick till 40 200 kg i fråga om den totala kvävemängden och 4 280 kg i fråga om den totala fosformängden. I simuleringen beaktades fördelningen av belastningen på månadsnivå.

Enligt resultaten av modelleringen är de genomsnittliga flödena i projektområdet 8–10 cm (på 0,5 meters djup) och på 10 meters djup 3 cm/s i ytskiktet. Den belastning som fiskodlingsanläggningen orsakar transporteras i ytskiktet huvudsakligen norrut eller söderut beroende på vindriktningen. I området förekommer det mer sydliga än nordliga vindar, och belastningen transporteras därför oftare norrut.

Modellen omfattar inte bottenbelastning, dvs. andelen näringsämnen som under en längre tid samlas på botten och eventuellt hamnar därifrån tillbaka till näringskretsloppet. Utifrån modelleringarna kan man endast se omedelbara öknings av näringshalter som en följd av projektet, inte den långsiktiga utvecklingen av näringshalten i området. Det är inte möjligt att helt tillförlitligt modellera projektens ekologiska konsekvenser med de nuvarande metoderna. Därför kombinerades data från modelleringarna med långsiktiga uppföljningsdata om miljön och expertarbete vid bedömningen av projektets effekter. Dessutom har man använt som stöd riksomfattande ekologiska och geologiska modelleringsmaterial som tagits fram av myndigheter bland annat från karttjänsten VELMU. Utifrån resultaten från flödes- och vattenkvalitetsmodelleringar kan uppföljningen av projektet inriktas rätt och betydelsen av vilken effekt projektet har i området bedömas.

Spridningen av näringsämnen återspeglar produktionens fördelning per månad. Spridningen av näringsämnen syns i modelleringen, och omfattningen av eventuella konsekvenser kan enligt den observeras högst 5 km från odlingsanläggningen. På grund av detta användes i MKB som rättesnöre en klassificering, där en effekt som förekom 1 km från odlingsanläggningen ansågs vara lokal och 1–5 km från odlingsanläggningen regional. I fråga om eventuella mer omfattande effekter granskades i första hand vattenförekomsten.

Projektets influensområde fastställdes enligt ökningen av den totala kvävehalten, då det utgjorde det mest omfattande spridningsområde bland de spridningsområden som modellerades. Ett område, där den totala kvävehalten enligt flödesmodelleringen ökade med 4–10 µg/l, ansågs utgöra projektets influensområde. Det förekom inga större öknings av halten, och en ökning som är mindre kan anses vara så pass liten att den inte är betydande. Bakgrundsbelastningen av kväve är stor i Östersjön och de modellerade ökningarna är mycket små jämfört med den totala kvävehalten i området. 10 µg/l innebär en ökning på 3,55 procent av kvävehalten i ytvattnet i området, 4 µg/l innebär en ökning på 1,4 procent av kvävehalten i ytvattnet och 2 µg/l innebär en ökning på 0,7 procent av kvävehalten i ytvattnet. Förmodligen kan man till exempel inte se så pass små öknings med de nuvarande mätmetoderna som en ökning av näringshalter eller klorofyll a.

Som influensområde för den totala fosforhalten avgränsades ett område, där

ökningen av den totala fosforhalten var 0,1 µg/l eller mer. Som miniminäringsämne är fosfor en mer betydande variabel än kväve, och en ökning av den har mer sannolikt konsekvenser för ekosystemens status och utveckling i området. De modellerade fosfortillsatserna var mycket små och lokala, som störst var de 1 µg/l och förekom som punktutsläpp alldeles vid odlingsanläggningen, och den mest omfattande förekomsten var cirka en kilometer från odlingsanläggningen, med en halt på 0,1 µg/l. Mindre tillsatser kan anses vara betydelselösa. 1 µg/l är 5,5 procent jämfört med gränsvärdet för god status i fråga om totalfosfor, och i området är gränsvärdet 18 µg/l. På motsvarande sätt innebär 0,1 µg/l en ökning på 0,5 procent jämfört med områdets gränsvärde.

I fråga om fosfor bör noteras att de modellerade ökningarna gäller totalfosfor. Cirka 11–35 procent av fiskodlingens belastning befinner sig i löslig form som kan användas av producenterna. Resten av fosfor sjunker till botten och sedimenteras snabbt, utan att orsaka konsekvenser om det finns syre i vattenskiktet nära botten. Modelleringen genomfördes också för lösliga fosforhalter så att andelen löslig fosfatfosfor var 13 procent. Andelen fraktioner som var bundna i partiklar, 87 procent, delades in i tre olika grupper baserat på sjunkningstakten. I fråga om totalfosfor 0,1 mg/m³ är området med ökning av halten betydligt mindre endast en kilometer från odlingsplatserna. I praktiken kan man inte skilja på förändringar av denna storlek från den naturliga variationen av bakgrundshalten i området. I mätningar (Finlands miljöcentral 2017) har den naturliga variationen varierat i fråga om totalkväve i storleksklasserna 200–400 mg/m³ och i fråga om totalfosfor 10–30 mg/m³. Den genomsnittliga ökningen av halten kan skilja sig från bakgrundshalten endast nära odlingsplatserna (< 2 km), men belastningen kan synas tillfälligt i mätningar också betydligt längre bort, vilket observeras i den stora variationen av tidsserier. De största tillfälliga förändringarna uppstår naturligt i juli–september, när även belastningen är som störst. I praktiken skiljer sig totalkväve tydligast från bakgrundshalten på grund av den långsamma sjunkningen och sedimenteringen. Fosfor är ett miniminäringsämne i området, och därför transporteras fosforfraktioner som alger kan använda under sommaren inte lika långt bort som i simuleringar. I bottenskiktet är förändringarna av halter liknande som på ytan. I fråga om totalkväve och fosfat är förändringarna lite mindre än i yt-skiktet och större i fråga om totalfosfor. Detta är en direkt följd av totalfosfors större sjunkning.

Bedömt enligt båda näringsämnena är projektets influensområde som störst i september, när utfordringen är som störst. Då är influensområdet i fråga om kväve cirka 5 x 2,5 km och i fråga om fosfor cirka 3 x 2,5 km. I september börjar tillväxtperioden närma sig sitt slut och konsekvenserna av ökade näringsämnen för näringskedjan är eventuellt mindre. I juli, när tillväxtperioden är som starkast, är projektets influensområde i fråga om kväve 1,3 x 3 km och i fråga om fosfor 1 x 2 km. Det område där kvävehalten ökar i ytvattnet med 8–10 µg/l är 0,3 x 1 km i juli och 1 x 1,5 km i september. Vad gäller fosfor förblir området med den största ökningen av halten ett punktområde.

Projektets konsekvenser uppstår som en följd av ökade näringsämnen i den växande primärproduktionen. Omvandlingen av ökade näringsämnen till

tillväxt av klorofyll a är en biologisk process som i stor utsträckning beror på rådande väder- och flödesförhållanden. Alla näringsämnen omvandlas inte till klorofyll a, eftersom producenterna endast kan använda näringsämnen som är i oorganisk och löslig form.

Primärproduktionen kan endast utnyttja sådana näringsämnen som finns i vattnets ytskikt, där det finns tillräckligt med ljus för assimilation. Därför har det betydelse hurdan platsen för fiskodlingen är och hur näringsämnena späds ut.

Vattenvård

Loukeenkari odlingsanläggning ligger i vattenförekomsten norr om Skiftet (3_Lu_070). Den ekologiska statusen i vattenförekomsten har klassificerats som måttlig under den tredje vattenvårdsperioden. Under den första och andra perioden har den ekologiska statusen i vattenförekomsten klassificerats som god.

Enligt ansökan och utlåtandet från NTM-centralen i Egentliga Finland är vattenförekomstens kalkylmässiga biologiska statusklass och kvalitetsfaktor växtplanktonets kalkylmässiga statusklass goda. Den biologiska klassen och den ekologiska statusen i vattenförekomsten har klassificerats som måttliga av experter. I bedömningen betonas klorofyll a på grund av dess representativitet.

Av de biologiska variablerna i vattenförekomsten norr om Skiftet har endast klorofyll a måttlig status. Halten av klorofyll a är 2,8 µg/l. Också under den föregående klassificeringsperioden (2006–2012) var statusen för halten av klorofyll a måttlig, och värdet har varit 2,5 µg/l. I kustvattentypen i den sydvästliga yttre skärgården, dit vattenförekomsten hör, är gränsvärdet 2,3 µg för statusen mellan god och måttlig. Värdet på växtplanktonets totala biomassa är 0,36 mg/l och statusklassen är god. Under den föregående klassificeringsperioden var värdet på den totala biomassan 0,29 mg/l och statusklassen var hög. Gränsvärdet för god och måttlig status är 0,38 mg/l.

Växtplanktonfaktorens skalade ELS-värde ligger enligt utlåtandet på gränsen mellan god och måttlig; det skalade ELS-värdet är 0,61, när det skalade ELS-gränsvärdet för god/måttlig är 0,60. Det skalade ELS-värdet för botten djur 0,70 höjer det skalade ELS-värdet för vattenförekomstens biologiska kvalitetsfaktorer till 0,65.

Av näringsämnen är den totala fosforhalten under den tredje perioden 17,4 µg/l och den totala kvävehalten 282 µg/l. Båda har en god status. Fosforhalten har ökat jämfört med den tidigare klassificeringen 0,8 µg/l. Kvävehalten har varit 293 µg/l under den föregående perioden. Gränsen mellan god och måttlig status är 18 µg/l för totalfosfor och 290 µg/l för kväve. Siktdjupet är 4,5 m och statusklassen är måttlig. Under den föregående klassificeringsperioden var siktdjupet 4 m.

Gränsen mellan god och måttlig status för siktdjupet är 5,8 m.

Enligt öppen information i Hertta-informationstjänsten har den ekologiska statusen i vattenförekomsten i öppna havet vid Nystad

norr om vattenförekomsten i Skiftet klassificerats som god under den första och andra vattenvårdsperioden och som måttlig under den tredje perioden. Den ekologiska statusen i vattenförekomsterna söderut och österut, den yttre skärgården norr om Gustavs, den västra sidan av Gustavs samt den yttre skärgården vid Iniö-Gustavs har klassificerats som måttlig under alla perioder.

I Åtgärdsprogrammet för vattenvården i Egentliga Finland och Satakunta 2022–2027 föreslås inga kvantitativa minskningsmål för kustvattnen. Enligt åtgärdsprogrammet är behovet av att minska näringsbelastningen i kustvattnen stort.

Enligt åtgärdsprogrammet ska behovet av att effektivisera vattenvården vid fiskodling bedömas särskilt i de områden, vars ekologiska status är sämre än god eller där statusen riskerar att försämrans på grund av belastning från fiskodling och där vattendragens status kan förbättras genom att sänka belastningen från fiskodling. Planen för lokaliseringsstyrning bör uppdateras så att de nya klassificeringsresultaten och närmare egenskaper i vattenområden beaktas. Som åtgärder inom fiskodling föreslås bedömning av behovet av att effektivisera vattenskyddet i anläggningar med nätkassar i samband med översyn av tillstånden samt utbildning och rådgivning. Som styrmedel föreslås utvecklingsåtgärder och främjande åtgärder.

Lokaliseringsstyrning av fiskodling

Enligt den nationella planen för lokaliseringsstyrning av vattenbruket är den ekologiska klassificeringen av Skärgårdshavet och Finska viken sämre än god. Det förekommer press på att minska näringsbelastningen i båda dessa havsområden så att man kan uppnå den erforderliga statusen god för vattenstatusen. Därför bör belastning från vattenbruk inte ökas i dessa områden, men de nuvarande företagen kan koncentrera den befintliga produktionen till större helheter. Produktionen kan koncentreras i mellanskärgården och den yttre skärgården i Skärgårdshavet till platser med strömmande vatten och längre ut till platser där öarna ger vindskydd.

Projektet omfattar i yttre skärgården ett område, där det enligt planen för lokaliseringsstyrning är möjligt enligt modelleringen att placera anläggningar på 400–600 ton.

Rättslig bedömning och slutsatser

Förfarande enligt lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning

I förfarandet vid miljökonsekvensbedömning granskades som projekialternativ en tillväxt av fisk på 300 t/a (nollalternativet, den nuvarande verksamheten), 800 t/a (GA1), 1 000 t/a (GA2) och 1 200 t/a (GA3). Sökanden av tillstånd ansökte om miljötillstånd för en odlingsmängd på 1 000 t/a och regionförvaltningsverket beviljade tillstånd för en odlingsmängd på 500 t/a.

I besvären yrkas att regionförvaltningsverket borde ha säkerställt hos NTM-centralen i Egentliga Finland, som har varit kontaktmyndighet, att den

motiverade slutsats som gäller MKB-beskrivningen är aktuell angående den årliga odlingsmängden på 500 t/a enligt 27 § i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning innan tillståndet beviljades.

Projektets alla konsekvenser har identifierats i miljökonsekvensbeskrivningen och inga nya konsekvenser har framkommit efter att beskrivningen har blivit färdig.

Regionförvaltningsverket har med sitt tillståndsbeslut begränsat projektets storlek, vilket minskar de olägenheter som projektet orsakar för miljön. Sådant beviljande av tillstånd för en mindre odlingsmängd än vad som ansökts har inte ändrat projektet till ett annat och miljökonsekvensbeskrivningen kan inte anses vara inaktuell enbart för att den beviljade mindre odlingsmängden inte har granskats separat i MKB-förfarandet. Därför har det i ärendet inte varit fråga om sådan situation som avses i 27 § i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning, när man ska försäkra sig om att den motiverade slutsatsen är aktuell. Därmed har det inte skett något fel i förfarandet.

Konsekvenser för Natura-områden

En Natura-bedömning enligt tillgängliga och tillämpliga anvisningar har fogats till MKB-skrivningen i ansökan (Vaikutusten arviointia Natura-alueilla koskevia ohjeita. Lagstiftningsråd Heikki Korpelainen, miljöministeriet.

1.4.2013 samt Europeiska kommissionen, 2019: Förvaltning av Natura 2000-områden. Bestämmelserna i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EEG).

Projektalternativens konsekvenser kan ta sig följande uttryck: 1) fysisk försämring av en naturtyp eller artens livsmiljö, 2) störningseffekt på artens individer, 3) förändringar som gäller gynnsam skyddsnivå för arten samt 4) koherensen i nätverket Natura 2000. Bedömningen utgår från en exakt beskrivning av den miljö och de arter som omfattas av konsekvenserna, nödvändiga utredningar av områdets nuvarande status samt en genomgående förståelse av projektet och dess konsekvenser. I bedömningen beaktas även kumulativa effekter i området som beror på andra projekt, analyseras osäkerhetsfaktorer i bedömningen samt utreds försiktighetsåtgärder och lindrande åtgärder.

Förvaltningsdomstolen anser att bedömningen har utgått från bästa tillgängliga vetenskapliga information, och den slutsats som dragits i det överklagade beslutet att fiskodling som överensstämmer med beslutet inte ensam eller tillsammans med andra projekt eller planer betydligt försämrar de naturvärden, på grund av vilka skärgårdsområdena i Katanpää och Sexmilaren är med i nätverket Natura 2000, är korrekt.

Lokaliseringsstyrning

Syftet med den nationella planen för lokaliseringsstyrning av vattenbruket är att styra placeringen av fiskodling till områden som är lämpligare för fiskodling. Planen och dess rekommendationer är inte juridiskt bindande, men de kan beaktas tillsammans med andra omständigheter som påverkar frågan, när platsen för anläggningens verksamhet bedöms enligt 11 § i miljöskyddslagen i miljötillståndsprövningen.

Enligt regionförvaltningsverkets beslut motsvarar storleksklassen för verksamheten enligt beslutet den beräknade storleken på en anläggning som enligt planen för lokaliseringsstyrning lämpar sig för området. I besvaren motiveras yrkandet på avslag på beslutet i de avseenden som gäller tillväxtodlingsmängden genom att åberopa det mål som läggs fram i planen för lokaliseringsstyrning om att man inte längre ska öka fiskodlingen i Skärgårdshavet, utan koncentrera befintliga anläggningar till större enheter på lämpliga verksamhetsplatser. Förvaltningsdomstolen konstaterar att även om det i fiskodlingsanläggningen i Loukeenari inte är fråga enbart om koncentration, är anläggningens storlek emellertid sådan att det enligt planen för lokaliseringsstyrning är möjligt att placera den i området. På grund av detta och med beaktande av en utredning som erhållits av verksamhetens konsekvenser kan projektet inte anses strida mot planen för lokaliseringsstyrning eller i övrigt heller i fråga om sitt läge inte anses strida mot 11 § i miljöskyddslagen.

Vattenvård och havsvård

Enligt klassificeringsmaterialet om vattenförekomsten norr om Skiftet har statusklassen för växtplanktonkvalitetsfaktorn och den biologiska statusklassen återspeglat en god status både under den andra och tredje vattenvårdsperioden. Vattenvårdsmyndigheten har som expertbedömning under den tredje vattenvårdsperioden sänkt vattenförekomstens biologiska klass och ekologiska status till måttlig, med betoning på klorofyll a. Halten av klorofyll a har emellertid återspeglat måttlig status redan under den andra vattenvårdsperioden.

Enligt ansökan och en utredning som lades fram i samband med den har statusen i projektets influensområde inte förändrats eller har förbättrats under 2000-talet, och utsläppen från verksamheten har inte observerats försämra statusen i influensområdet, förutom några enskilda observationer från kontrollpunkter i den omedelbara närheten av anläggningen. Utvecklingen av influensområdets status har inte observerats avvika från utvecklingen av statusen i havsområdet runt det. NTM-centralen har konstaterat i sina besvär att i sin nuvarande omfattning har verksamheten, som har fortsatt i området sedan 2014, knappt påverkat den ekologiska statusen i hela vattenförekomsten. Enligt ökningen av siktdjupet och förekomstdjupet för vattenväxter och makrofytter har statusen i området nära anläggningen blivit bättre.

Vattenförekomstens ekologiska status bedöms som en helhetsbedömning utifrån observationsmaterial som insamlas på observationsplatser som representerar vattenförekomsten. Därför kan eventuell försämring av statusen som eventuellt förekommer enbart i en del av vattenförekomsten enligt förvaltningsdomstolens uppfattning inte anses utgöra en försämring av vattenförekomstens status.

Det skalade ELS-värde, som har beräknats av växtplanktonmaterial, har bevarat sin goda statusklass i vattenförekomsten i Skiftet under den tredje vattenvårdsperioden. I det influensområde för projektets utsläpp som ligger i den södra delen av vattenförekomsten och som är mindre än vattenförekomsten i Skiftet har man inte observerat någon växande trend i fråga om näringsämnen

eller algproduktionen under anläggningens verksamhetstid. Förvaltningsdomstolen bedömer enligt den erhållna utredningen att enligt förhandsbedömning orsakar verksamheten enligt det överklagade beslutet inte heller i fortsättningen sådan eutrofierande effekt på havsområdet att statusklassen för vattenförekomstens växtplanktonfaktor skulle riskera att försämrans.

Vattenförekomstens status kan anses försämrad på det sätt som avses i Weseravgörandet när statusklassen för en hel kvalitetsfaktor försämrans till en lägre statusklass eller uppnåendet av dess goda status förhindras. Försämring av en enskild delvariabel, såsom klorofyll a, är emellertid inte en tillräcklig grund att anse att vattenförekomstens status har försämrats på det sätt som avses i Weserdomen, om försämringen av delvariabeln inte har lett till att hela delfaktorn har försämrats.

Förvaltningsdomstolen anser att när man beaktar utvecklingen av vattenkvaliteten under den nuvarande verksamheten, resultaten av flödesmodelleringen, flödesförhållanden och bottenkvaliteten på platsen för projektets verksamhet samt annan belastning på vattenförekomsten, har verksamheten enligt det överklagade beslutet enligt förhandsbedömning i vattenförekomsten norr om Skiftet eller vattenförekomster runt det inte sådan effekt att statusklassen för någon kvalitetsfaktor skulle försämrans eller uppnåendet av god status i vattenförekomsten skulle förhindras. Därmed kan projektet inte heller anses strida mot havsförvaltningsplanen.

Flödes- och vattenkvalitetsmodellens tillförlitlighet

Den flödes- och vattenkvalitetsmodell som har använts är vanlig i motsvarande projekt. Modellberäkningen har preciserats genom att göra gitternätet tätare i nivå- och djupled i området nära odlingsanläggningen. Beräkningen har även innehållit en granskning av halter av den lösliga delen av fosfor och den del som är bunden i partiklar. Förvaltningsdomstolen anser att modellen lämpar sig för bedömning av sådan ökad belastning som fiskodling enligt ansökan orsakar och för avgränsning av influensområdet. Resultat från matematiska modeller är alltid förknippade med osäkerhet, och utgångsdata som matas in i dem påverkar alltid de resultat som modellen ger. Rapporteringen av modelleringen beskriver osäkerhetsfaktorer och bedömer deras effekt på resultatens tillförlitlighet.

Regionförvaltningsverket har inte bedömt fiskodlingens konsekvenser för vattenkvaliteten enbart utifrån resultaten från modelleringen, utan som en helhetsbedömning som beaktar kontrolldata och förhållandena i projektområdet. Ansökan har innehållit omfattande kontrolldata om den nuvarande verksamheten och annan tillgänglig information om projektets närområde samt mer omfattande om projektområdets omgivning. Den produktionsmängd som har använts i modellberäkningen är dubbelt så stor som i beslutet, vilket bidrar till ytterligare tillförlitlighet i bedömningen av ökade halter och influensområdets omfattning.

Försiktighetsprincipen och projektets långsiktiga effekter

Förvaltningsdomstolen anser att försiktighetsprincipen och de långsiktiga effekter som projektet medför har beaktats i tillräcklig utsträckning i regionförvaltningsverkets beslut genom begränsning av fiskodlingsmängden till hälften av den ansökta mängden, beviljande av tillstånd för viss tid och den omfattande kontrollskyldigheten.

Slutsats

När man handlar enligt regionförvaltningsverkets beslut orsakar verksamheten enligt förhandsbedömning ingen effekt som strider mot miljöskyddslagen enligt de grunder som framförs i besvärsskriften. Det har inte framkommit någon anledning i ärendet att anse att regionförvaltningsverkets beslut belastas av det fel i förfarandet som framförs i besvärsskriften. Därmed ska besvären avslås.

Med beaktande av förvaltningsdomstolens avgörande och dess motivering finns det inte längre någon anledning att förbjuda verkställighet av det överklagade beslutet, och därför upphäver förvaltningsdomstolen på tjänstens vägnar sitt förordnande som den meddelade genom sitt handläggningsbeslut 24.3.2022 nummer 274/2022 om att förbjuda verkställigheten av regionförvaltningsverkets beslut.

Rättsnormer som tillämpas

De som anges i motiveringen

Offentlig kungörelse

Beslutet har delgetts genom offentlig kungörelse.

Underrättelse om beslutet

Brändö och Gustavs kommunstyrelser ska utan dröjsmål offentliggöra besked om en kungörelse gällande detta beslut i det allmänna datanätet enligt 108 § i kommunallagen. Beskedet om offentliggörandet av kungörelsen ska hållas tillgängligt åtminstone den tid under vilken beslutet kan överklagas.

Ändringssökande

Besvär får anföras över detta beslut om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Besvärsskriften ska lämnas till högsta förvaltningsdomstolen inom 30 dagar från delfäendet av förvaltningsdomstolens beslut, dvs. senast **den 15 november 2024**.

Besvärсанvisning följer som bilaga HallJK (01.20).

Förvaltningsdomstolens sammansättning

Ärendet har avgjorts av lagfarna förvaltningsrättsdomare Janika Gummerus och Patrick Sahlström, förvaltningsrättsdomare inom det tekniska området Lasse Känsälä samt förvaltningsrättsdomare inom det naturvetenskapliga området Jaakko Tuhkanen. Ärendet föredrogs av notarie Sanna Eirtovaara.

Detta beslut har verifierats elektroniskt i förvaltningsdomstolens ärendehanteringssystem.

Distribution

Beslut utan avgift

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland,
Miljö och naturresurser

Avskrift utan avgift

Lännepuolen Lohi Oy

Lypyrin osakaskunta

Miljövärdsmyndigheten i Brändö kommun

Hälsoskyddsmyndigheten i Brändö kommun

Brändö kommunstyrelse

Miljövärdsmyndigheten i Gustavs kommun

Hälsoskyddsmyndigheten i Gustavs kommun

Gustavs kommunstyrelse

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland / Fiskerimyndigheten

Ålands landskapsstyrelse

Forststyrelsen

Trafikledsverket

Transport- och kommunikationsverket (Traficom)

Regionförvaltningsverket i Södra Finland,
Ansvarsområdet för miljötillstånd

Finlands miljöcentral

Domstolens kontaktuppgifter

Vasa förvaltningsdomstol
Korsholmsplanaden 43, 4:e vån. (PB 204), 65101 Vasa
E-post: vaasa.hao@oikeus.fi
Tfn: 029 56 42780

Förvaltnings- och specialdomstolarnas e-tjänst:
<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#/>

Information som gäller behandling av personuppgifter och dataskydd är
tillgängliga
<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/sv/index.html>