

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (35)
2.4.2020
Taltionumero
1511
Diaarinumero
1427/1/19
Lyhyt ratkaisuseloste

Asia Ympäristölupaa koskeva valituslupahakemus ja valitus

Valittaja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Päätös, jota valitus koskee

Vaasan hallinto-oikeus 28.2.2019 nro 19/0038/2

Asian aikaisempi käsittely

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on ympäristönsuojelulain (527/2014) 80 §:n nojalla 10.6.2015 tekemällään päätöksellä velvoittanut Sappi Finland Operations Oy:n (aikaisemmin M-Real Oy) jättämään hakemuksen yhtiön Lohjalla sijaitsevan Kirkniemen paperitehtaan toimintaa koskevan ympäristöluvan tarkistamiseksi viimeistään 29.2.2016.

Sappi Finland Operations Oy:n hakemus ympäristöluvan tarkistamiseksi on tullut vireille Etelä-Suomen aluehallintovirastossa 29.2.2016.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on 27.2.2017 tekemällään päätöksellä nro 52/2017/1 tarkistanut puheena olevan ympäristöluvan.

Aluehallintovirasto on päätöksellään muuttanut ympäristöluvan lupamääräykset 2, 15, 22, 26, 29 ja 34, lisännyt lupamääräykset 2 A ja 26 A sekä kumonnut lupamääräykset 23, 24 ja 27.

Aluehallintovirasto on hylännyt tarkistamishakemuksen siltä osin, kuin yhtiö on hakenut muutosta lupamääräyksiin 6, 16, 21 ja 32 sekä muutosta kuitu- ja biolietteen jätestatukseen.

Aluehallintoviraston päätöksen mukaan toimintaa on harjoitettava lupahakemuksessa esitetyllä tavalla lupamääräysten 1–43 mukaisesti tarkistettuna.

Aluehallintoviraston päätöksen mukaiset vesistö päästöjä koskevat lupamääräykset 1, 2 ja 2 A sekä Lohjanjärven syvänteiden hapettamista koskeva lupamääräys 38 ovat kuuluneet seuraavasti:

1. Prosessijätevedet, sadevedet ja muut alueen pintavedet on kerättävä hallitusti sekä käsiteltävä ja johdettava hakemuksen mukaisesti niin, että niistä ei aiheudu maaperän eikä pohjaveden pilaantumisvaaraa.

Tuotantoprosesseja ja jätevesien käsittelyä on hoidettava siten, että vesistöön joutuva jätevesimäärä ja päästöt pysyvät kaikissa tuotantotilanteissa mahdollisimman vähäisinä. Luvan saajan on tehostettava jätevesien määrän ja laadun tasausta, jos vaihtelut haittaavat puhdistamon toimintaa. Jätevesien on vesistöön johdettaessa oltava hapellisessa tilassa. Prosesseissa on käytettävä vesistön kannalta mahdollisimman haitattomia kemikaaleja. Kuormitukseen vaikuttavat rakenteet, laitteet ja viemäriverkosto on pidettävä jatkuvasti kunnossa.

Jätevedenpuhdistamolle on mahdollisuuksien mukaan johdettava kaikki sellaiset jätevedet ja muut epäpuhtauksia sisältävät vedet, joiden johtamisella puhdistamolle voidaan pienentää vesistöön kohdistuvaa kokonaiskuormitusta ja joiden johtaminen puhdistamolle on päästöt kokonaisuudessaan huomioon ottaen tarkoituksenmukaista puhdistamon kulloisessakin toiminta- ja kuormitustilanteessa.

2. Jätevedet on käsiteltävä siten, että päästöt vesistöön ovat enintään seuraavat:

Parametri	Kokonaispäästö kuukausikeskiarvona (kg/d)	Kokonaispäästö vuosikeskiarvona (kg/d)
COD _{Cr} , O ₂	7 000	5 400
Kokonaisfosfori (P)	9	7
Kokonaistyyppi (N)	130	100

Jätevedet on käsiteltävä siten, että kiintoainepäästö (TSS) tuotettua paperitonnia kohti on vuosikeskiarvona enintään 0,8 kg/t. Päästöraja-arvoon verrattava päästö lasketaan toteutuneiden vuorokautisten päästömäärien ja tuotantomäärien avulla päivittäisen tuotannon mukaan painotettuna. Kiintoaineen päästöraja on voimassa 1.1.2019 alkaen.

Päästöt (COD_{Cr}, P ja N) lasketaan kalenterikuukauden ja kalenterivuoden keskiarvoina kalenteripäivää kohti. Häiriö- ja poikkeustilanteiden ja ohjuoksutusten päästöt lasketaan mukaan kaikkiin päästöihin.

Jätevedenpuhdistamolla käsitellyt jätevedet saadaan johtaa Osuniemenlahteen.

2 A. Toiminnanharjoittajan on laadittava teknillis-taloudellinen selvitys mahdollisuuksista alentaa kemiallisen hapenkulutuksen (COD_{Cr}) päästöä. Selvityksessä on esitettävä teknilliset mahdollisuudet vähentää päästöä, vähentämisen kustannukset ja toteutettavien toimien aikataulu. Selvitys on toimitettava hyväksyttäväksi toimivaltaisella lupaviranomaiselle viimeistään 31.12.2018. Lupaviranomainen voi selvityksen perusteella täsmentää lupamääräystä tai täydentää lupaa.

(---)

38. Luvan saajan on jatkettava Lohjanjärven eteläosan syvänteiden hapettamista alla olevilla sijaintipaikoilla ja tehoilla:

Sijainti	Laite	Vedensiirto- teho l/s	Hapensiirto- teho kg/d
Ahtialansalmi 1	MC 750	400	350
Hällsnäsfjärden 2	MC 1100	940	821
Kyrkofjärden 3	MB 1000	800	700
Kyrkofjärden 4	MC 750	400	350

Laitteita on hoidettava siten, että niiden toiminta on mahdollisimman häiriötöntä. Viat on korjattava viipymättä. Käyttökatoista ja niiden edellyttämistä korjaustoimenpiteistä on viipymättä ilmoitettava Uudenmaan ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelle ja Lohjan kaupungin ympäristönsuojeluviranomaiselle.

Hapetuslaitteiden toiminnasta ja vaikutuksista on tehtävä lupamääräyksen 34. mukainen vuosiraportti ja toimitettava se määräyksessä mainituille viranomaisille.

Luvan saajan on osallistuttava yhteisesti muiden alueen kuormittajien kanssa mahdollisesti tehtävään Lohjanjärven sedimenttitutkimukseen jätevesien päästösuoitensa mukaisella kustannusosuudella.

Hapetuslaitteiden toiminnasta ja vesistövaikutuksista on tehtävä selvitys, joka on liitettävä lupamääräysten tarkistamista koskevaan hakemukseen. Mikäli Lohjanjärven alueella tehdään sedimenttitutkimus, myös se on liitettävä hakemukseen.

Aluehallintovirasto on perustellut päätöstään muun ohella seuraavasti:

Päätöksellä on tarkistettu toiminnanharjoittajan Länsi-Suomen ympäristölupaviraston 10.10.20017 myöntämän ympäristöluvan nro 36/2007/1, siten, kuin sitä on muutettu Vaasan hallinto-oikeuden 21.12.2009 antamalla päätöksellä nro 09/0406/1, korkeimman hallinto-oikeuden

21.4.2011 antamalla päätöksellä taltionumero 1146 ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston 11.10.2012 antamalla päätöksellä nro 161/2012/1 lupamääräykset vastaamaan ympäristönsuojelulain 80 §:n mukaisesti Euroopan komission 26.9.2014 julkaisemia massan, paperin ja kartongin tuotannon päätelmissä esitettyjä päästötasoja ja tarkkailun vähimmäisvaatimuksia. Aluehallintovirasto on muuttanut lupamääräystä 2 (vesistöön johdettavien jätevesien raja-arvot) ja lisännyt lupamääräyksen 26 A (vesistöön johdettavien päästöjen tarkkailu kelaatinmuodostajien osalta). Koska päätelmien mukainen päästötaso kiintoaineen osalta olisi aluehallintoviraston käsityksen mukaan johtanut jäljempänä tarkemmin perustellusti kohtuuttoman korkeisiin kustannuksiin verrattuna saavutettaviin ympäristöhyötyihin, on ympäristönsuojelulain 78 §:n mukaisesti määrätty päästötasoa lievempi raja-arvo.

(---)

Ympäristönsuojelulain 52 §:n 3 momentin mukaan lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon toiminnan luonne, sen alueen ominaisuudet, jolla toiminnan vaikutus ilmenee, toiminnan vaikutus ympäristöön kokonaisuutena, ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kokonaisuuden kannalta sekä tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa nämä toimet. Päästöraja-arvoa sekä päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamista koskevien lupamääräyksien tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan.

Päätelmien mukaisia päästötasoja sovellettaessa ja haettua poikkeamaa käsiteltäessä on otettu huomioon, että kyseessä on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU mukaisten parhaita käytettävissä olevia tekniikoita (BAT) koskevien päätelmien vahvistamisesta massan, paperin ja kartongin tuotanto varten annetun komission täytäntöönpanopäätöksen (2014/687/EU) määritelmän mukaisesti olemassa oleva laitos. Muilta olennaisilta osin laitos edustaa massan, paperin ja kartongin tuotannon päätelmissä kuvattua parasta käyttökelpoista tekniikkaa (BAT). Päätöksessä on soveltuvin osin otettu huomioon myös teollisuuden jäähdytysjärjestelmiä (ICS, julkaistu vuonna 2001), varastointia (EFS, 2006) ja energiatehokkuutta (ENE, 2009) koskevat BREF-asiakirjat sekä taloudellisia vaikutuksia ja kokonaisympäristövaikutuksia (ECM, 2006) ja yleisiä tarkkailuperiaatteita (ROM, 2003) koskevat REF-asiakirjat.

Lupamääräyksen 2 yksityiskohtaiset perustelut

Tehtaan toiminnassa syntyvät jätevedet puhdistetaan jätevedenpuhdistamossa, joka koostuu mekaanisesta, biologisesta ja kemiallisesta puhdistusvaiheesta. Jätevedenpuhdistamolla on seuraavat käsittelyvaiheet:

välppäys, esiselkeytys, tasausallas, aktiivilieteprosessi (ilmastus ja jälki-
selkeytys) ja kemiallinen saostus. Puhdistusprosessi on massan, paperin
ja kartongin tuotannon päätelmissä esitettyjen tekniikkakuvausten mu-
kainen. Seuraavassa taulukossa on esitetty päätelmien mukaiset päästö-
tasot vesistöön johdettaville päästöille (päätelmä 40, taulukko 16; pääs-
tömäärä tuotettua paperitonnia kohti):

Parametri	Vuosikeskiarvo kg/t
Kemiallinen hapenkulutus (COD)	0,9–4,5
Kiintoaine (TSS)	0,06–0,45
Kokonaistyyppi	0,03–0,1
Kokonaisfosfori	0,001–0,01

Hakija on hakenut poikkeamaa kiintoaineen päästötasosta. Ympäristön-
suojelulain 75 §:n mukaan mm. direktiivilaitoksen päästöraja-arvojen,
tarkkailun ja muiden lupamääräysten on parhaan käyttökelpoisen tekni-
kan vaatimuksen toteuttamiseksi perustuttava päätelmiin. Ympäristön-
suojelulain 78 §:n mukaan jos 75 §:n 1 momentin nojalla määrättävät
päästöraja-arvot johtaisivat kohtuuttoman korkeisiin kustannuksiin ver-
rattuna saavutettaviin ympäristöhyötyihin laitoksen maantieteellisen si-
jainnin tai teknisten ominaisuuksien taikka paikallisten ympäristöolojen
vuoksi, ympäristöluvassa voidaan määrätä mainitussa momentissa sää-
dettyä lievemmat päästöraja-arvot. Eduskunnan ympäristövaliokunta to-
tesi ympäristönsuojelulakia koskevassa mietinnössään (4.6.2014) par-
haan käyttökelpoisen tekniikan osalta, että lähtökohdana on, että poik-
keusten myöntämisedellytysten täytyessä poikkeusten myöntämiseen ei
tule suhtautua pidättyvästi, vaan poikkeamismahdollisuus on nähtävä
tarpeellisenä osana muutoin sitovaa ja jäykähköä BAT-päätelmäjärjes-
telmää.

Hakemuksen mukaan pääseminen kiintoaineelle asetettuun päästötasoon
edellyttäisi tehtaalla kolmen miljoonan euron suuruisen investoinnin jä-
tevedenpuhdistukseen. Hakemuksessa esitetyn laskelman mukaan inves-
toinnin avulla vähennettäisiin Lohjanjärveen johdettavan kiintoainepääs-
tön määrää 1 010 kg/d. Hakemuksen mukaan muutos Lohjanjärven kiin-
toainepitoisuudessa on niin pieni, että päästövähentämisellä ei olisi olen-
naista merkitystä vesistön virkistyskäytölle, kalastolle ja kalastukselle,
vesieliöstölle eikä rantakiinteistöjen arvolle. Hakemuksessa on arvoitettu
päästötasosta poikkeamisen aiheuttamaa liettymishaittaa ruoppausten
kustannusten kautta. Vuonna 2003 toteutettu ruoppaus maksoi noin
1,7 miljoonaa euroa.

Aluehallintovirasto on arvioinut esitettyjen tietojen perusteella, että pe-
rusteet poikkeaman myöntämiselle täyttyvät, vaikka kolmen miljoonan
euron investointia ei voida pitää tässä tapauksessa erityisen suurena, kun

otetaan huomioon toiminnan koko, päästöt ja ympäristövaikutukset. Kiintoaineelle päätelmien perusteella määrättävä päästöraja johtaisi kohtuuttoman korkeisiin kustannuksiin verrattuna saavutettaviin ympäristöhyötyihin laitoksen teknisten ominaisuuksien vuoksi. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan investointitarve jätevedenpuhdistukseen johtuu osittain laitoksella käytettävän jätevedenpuhdistustekniikan vanhentumisesta. Päästöraja on asetettu hakijan hakemuksessa esittämää tiukemmaksi. Päästörajaa asetettaessa on huomioitu asiasta annetut lausunnot, muistutukset ja mielipiteet. Päästöraja on mahdollista saavuttaa tuotannon ja jätevedenpuhdistamon huolellisella käytöllä ja vastaa nykyistä päästötilannetta. Raja-arvoon verrannollisen päästön laskennassa on käytettävä toteutunutta tuotantomäärää ja päästömäärää. Päätelmissä esitetyä päästötasoa korkeampi kiintoaineen päästöraja ei estä tavoitetta saavuttaa hyvä ekologinen tila Lohjanjärven eteläosissa.

Kiintoainepäästön osalta päästöraja on määrätty tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta, koska ympäristönsuojelulain 81 §:n 2 momentin mukaan luvassa voidaan toiminnanharjoittaja velvoittaa noudattamaan laitoksen pääasiallista toimintaa koskevia päätelmiä aikaisintaan neljän vuoden kuluttua siitä, kun komissio on julkaissut päätöksen päätelmistä. Massan, paperin ja kartongin tuotannon päätelmät on annettu 26.9.2014. Koska päästöraja on asetettu kalenterivuoden keskiarvona, on päästöraja asetettu tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta.

(---)

Vastaus yksilöityihin vaatimuksiin, lausuntoihin ja muistutuksiin

Käsitelty hakemus koskee lupamääräysten tarkistamista toimintaa koskevien päätelmien vuoksi ja tiettyjen lupamääräysten muuttamista. Siltä osin kuin lausunnoissa, muistutuksissa ja mielipiteissä on esitetty vaatimuksia, jotka eivät kuulu hakemuksen piiriin (voimalaitos ja Osunienlahden palauttaminen alkuperäiseen tilaan), on vaatimukset jätetty tutkimatta.

Aluehallintovirasto ei ole katsonut tarpeelliseksi velvoittaa toiminnanharjoittajaa laatimaan selvitystä tarpeesta ja mahdollisuudesta vesistön happitilanteen korjaamiseen tehostamalla hapettamista ja mahdollisesti jollain muilla menetelmillä. Tällä päätöksellä tehty kemiallisen hapenkulutuksen päästörajan kasvu ei lisää toiminnasta aiheutuvia päästöjä siinä määrin, että selvitysvelvoite olisi tarpeen asettaa. Aluehallintovirasto on harkinnassaan huomionnut jo tällä hetkellä käynnissä olevat toimet sekä

toimien onnistumisesta tehtävän tarkkailun. Jos tehtävän tarkkailun perusteella havaitaan Lohjanjärven tilan muuttuneen oletetusta, voi valvova viranomaislaittaa asian vireille toimivaltaisessa lupaviranomaisessa.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Vaasan hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) valituksen enemmälti hyläten muuttanut ympäristöluvan lupamääräyksiä 26, 36 ja 38.

Lupamääräys 38 kuuluu hallinto-oikeuden muuttamana kokonaisuudessaan seuraavasti (*muutokset kursivilla*):

”38. Luvan saajan on jatkettava Lohjanjärven eteläosan syvänteiden hapettamista alla olevilla sijaintipaikoilla ja tehoilla:

Sijainti	Laite	Vedensiirto- teho l/s	Hapensiirto- teho kg/d
Ahtialansalmi 1	MC 750	400	350
Hällsnäsfjärden 2	MC 1100	940	821
Kyrkofjärden 3	MB 1000	800	700
Kyrkofjärden 4	MC 750	400	350

Laitteita on hoidettava siten, että niiden toiminta on mahdollisimman häiriötöntä. Viat on korjattava viipymättä. Käyttökatkoista ja niiden edellyttämistä korjaustoimenpiteistä on viipymättä ilmoitettava Uudenmaan ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelle ja Lohjan kaupungin ympäristönsuojeluviranomaiselle.

Hapetuslaitteiden toiminnasta ja vaikutuksista on tehtävä lupamääräyksen 34. mukainen vuosiraportti ja toimitettava se määräyksessä mainituille viranomaisille.

Luvan saajan on osallistuttava yhteisesti muiden alueen kuormittajien kanssa mahdollisesti tehtävään Lohjanjärven sedimenttitutkimukseen jätevesien päästöosuutensa mukaisella kustannusosuudella.

Hapetuslaitteiden toiminnasta ja vesistövaikutuksista on tehtävä selvitys, joka on liitettävä lupamääräysten tarkistamista koskevaan hakemukseen. *Suunnitelma selvityksestä tulee toimittaa hyväksyttäväksi Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle viimeistään kuusi kuukautta ennen selvityksen tekemiseen ryhtymistä. Mikäli Lohjanjärven alueella tehdään sedimenttitutkimus, myös se on liitettävä hakemukseen.*”

Hallinto-oikeus on selostettuaan soveltamiensa oikeusohjeita perustellut päätöstään Uudenmaan ELY-keskuksen valituksen osalta, siltä osin kuin asiassa nyt on kysymys, seuraavasti:

Vaatimus luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisesta arvioinnista

Uudenmaan ELY-keskus on valituksessaan vaatinut, että paperitehtaan kiintoainekuormituksen vaikutukset Mustionjoen Natura-alueen suojelun perusteena olevaan jokihelmisimpukkaan on arvioitava luonnonsuojelulain 65 §:n edellyttämällä tavalla.

Yhtiön hakemus on tullut vireille lupamääräysten tarkistamiseksi BAT-päätelmien vuoksi. Yhtiö on hakemuksessaan esittänyt tehtaan kiintoainekuormitukselle BAT-päästötasosta poikkeavaa lievempää raja-arvoa. Hakemuksessa on esitetty perustelut poikkeamiselle tarkastelemalla muun ohessa poikkeaman merkitystä Mustionjokeen ja sen vesieliöstölle. Mustionjoessa todetaan esiintyvän vuollejokisimpukkaa ja jokihelmisimpukkaa. Jokihelmisimpukasta on todettu, ettei se nykyisin lisääny Mustionjoessa. Lisäksi on todettu, että kiintoainepitoisuus pysyy Mustionjoessa nykyiselläänkin selkeästi alle vuollejokisimpukan kriittisen tason. Edelleen on arvioitu, että Lohjanjärven eteläosan sekä Mustionjoen luonnonsuojelualueiden ja niiden lajiston osalta kiintoainekuormituksen laskeminen BAT-tason alle ei merkittävästi parantaisi edellä mainitun eliöstön elinolosuhteita ja siten BAT-poikkeaman myötä em. eliöstön kannalta toteutumatta jääneet hyödyt olisivat vähäiset.

ELY-keskus on hakemuksen johdosta aluehallintovirastolle antamassaan lausunnossa 3.6.2016 todennut kiintoaineen päästörajan osalta muun muassa, että ”jotta voidaan arvioida, heikentääkö kiintoainekuormitus Natura-alueen luonnonarvoja, tulee tarkentaa arviota Mustionjoelle ulottuvista vaikutuksista. Vuollejokisimpukan rinnalle tulee ottaa huomioon myös jokihelmisimpukka, jonka kantaa Mustionjoella pyritään elvyttämään (FRESHABIT-hanke).” Yhtiö on vastineessaan 15.8.2016 ELY-keskuksen lausunnon vuoksi antanut lisäselvitystä kiintoainekuormituksen vaikutuksesta Mustionjoen kiintoainepitoisuuksiin ja arvion kiintoainepitoisuuden vaikutuksesta jokihelmisimpukan elinolosuhteisiin Mustionjoessa. Aluehallintovirasto on lupamääräyksessä 2 määrännyt kiintoaineelle BAT-päästötasoa lievemmän raja-arvon. Raja-arvon on todettu vastaavan nykyistä päästötilannetta.

Hallinto-oikeus toteaa, että asiassa on ollut aluehallintovirastossa yhtiön hakemuksesta arvioitavana kiintoainekuormituksen osalta ympäristönsuojelulain 78 §:n mukainen BAT-päätelmien päästötasoa koskevan lievennyksen sallittavuus ja päästötasosta poikkeaman vaikutukset ympäristöön muun muassa Mustionjokeen ja sen eliöstöön. Vaikutukset on

tullut arvioida ympäristönsuojelulain 78 §:n mukaisesti. Vaikutuksista on edellä ilmenevästi esitetty selvitystä. ELY-keskus ei ole lausunnonsaan arvion riittävydestä esittänyt, että asiassa olisi suoritettava myös luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen Natura-arviointi, eikä aluehallintovirasto ole valituksenalaisessa päätöksessään käsitellyt Natura-arvioinnin tarvetta.

Uudenmaan ELY-keskus tai mikään muukaan taho ei ole hakenut muutosta lupamääräykseen 2. Kun kiintoaineen raja-arvo ei siten ole käsiteltävänä hallinto-oikeudessa, ei tämän lupa-asian yhteydessä ole enää perusteita vaatia enempiä selvityksiä kiintoainekuormituksen vaikutuksista vesistöissä.

Edellä todetun perusteella vaatimus Natura-arvioinnin laatimisesta valituksessa esitettyjen näkökohtien johdosta on hylättävä.

(---)

Lupamääräyksen 38 muutosvaatimus

Valituksessa on esitetty lupamääräyksen 38 viimeisen kappaleen muuttamista valituksesta ilmenevin tavoin.

Länsi-Suomen ympäristölupaviraston 10.10.2007 antamassa paperitehtaan ympäristölupapäätöksen lupamääräyksen 38 mukaan luvan saajan on tullut toimittaa 31.3.2009 mennessä Länsi-Suomen ympäristölupavirastolle selvitys ilmastuskapasiteetin lisäämistarpeesta. Vaasan hallinto-oikeus on 21.12.2009 antamallaan päätöksellä nro 09/0406/1 pidentänyt määräaika selvityksen toimittamiselle 31.12.2010 saakka. Luvan saaja toimitti mainitun selvityksen Etelä-Suomen aluehallintovirastoon 21.12.2010. Selvityksen johdosta aluehallintovirasto muutti 11.10.2012 antamallaan päätöksellä nro 161/2012/1 paperitehtaan ympäristölupapäätöksen (10.10.2007) lupamääräyksen 38 sen sisältöiseksi kuin se valituksenalaisessa päätöksessä on.

Toiminnanharjoittaja on nyt kyseessä olevassa asiassa liittänyt hakemuksensa lupamääräyksessä 38 mainittuna selvityksenä Lohjanjärven eteläosan hapetustarvetarkastelun 2016 (Vesi-Eko Oy Water-Eco Ltd 11.1.2016). Aluehallintovirasto on valituksenalaisen päätöksen perusteissa kohdassa vastaus yksilöityihin vaatimuksiin, lausuntoihin ja muistutuksiin lausunut hapettamista koskevasta lisäselvitysvollisuuden tarpeesta. Hallinto-oikeus yhtyy tältä osin aluehallintoviraston päätöksen perusteluihin. Hallinto-oikeus on kuitenkin valituksen johdosta lisännyt

lupamääräykseen 38 velvollisuuden toimittaa selvitystä koskeva suunnitelma hyväksyttäväksi valvontaviranomaiselle, jotta se voi ennen selvityksen tekemistä arvioida sen sisältöä ja tarvittaessa muuttaa suunnitelmaa.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) on pyytänyt lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja asia palautetaan aluehallintovirastolle luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisen arviointi- ja lausuntomenettelyn suorittamiseksi ja sen perusteella mahdollisesti tarpeellista kiintoainekuormitusta koskevan lupamääräyksen muuttamista varten.

ELY-keskus on lisäksi vaatinut, että lupamääräystä 38 muutetaan siten, että hapetuslaitteiden toiminnasta ja vesistövaikutuksista tehtävä selvitys on toimitettava lupaviranomaiselle määräpäivään mennessä. Tehtävän selvityksen sisältöä tulee laajentaa siten, että arvioidaan tarve ja mahdollisuudet tehostaa vesistön happitilanteen parantamiseen tähtäviä toimia. Lupamääräyksen viimeinen kappale tulee muuttaa kuulumaan seuraavasti:

”Hapetuslaitteiden toiminnasta ja vesistövaikutuksista, toimenpiteiden tehostamisen tarpeesta sekä mahdollisuuksista tarvittaessa tehostaa hapettamista tai parantaa vesistön happitilannetta muilla mahdollisilla toimenpiteillä on tehtävä selvitys. Suunnitelma selvityksestä tulee toimittaa hyväksyttäväksi Uudenmaan ELY-keskukselle kolmen kuukauden kuluessa päätöksen antamisesta ja selvitys tulee toimittaa lupaviranomaiselle vuoden kuluttua päätöksen antamisesta. Lupaviranomainen voi selvityksen perusteella täsmentää lupamääräystä tai täydentää lupaa.”

Vaatimusten tueksi ELY-keskus on viitannut asiassa aikaisemmin esittämänsä ja esittänyt muun ohella seuraavaa:

Kiintoaineen enimmäispäästöarvon asettaminen edellyttää luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisen arviointi- ja lausuntomenettelyn kautta saatua varmuutta Natura-kohteen FI0100023, *Mustionjoki*, alueeseen kohdistuvien merkittävästi heikentävien vaikutusten poissulkemisesta.

Vaikutukset Natura-kohteen suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin on arvioitava aina, kun on olemassa todennäköisyys tai vaara siitä, että suunnitelma tai hanke vaikuttaa kyseiseen alueeseen merkittävästi. Ennalta varautumisen periaate huomioon ottaen on tulkittava, että tällainen vaara on olemassa, kun objektiivisten seikkojen perusteella ei voida

sulkea pois merkittävästi heikentäviä vaikutuksia. Arvioinnissa ei saa olla aukkoja, ja siinä pitää olla täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteutuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily Natura-kohteen suojelutavoitteisiin kohdistuvista vaikutuksista. Vaikutusten asianmukainen arviointi merkitsee sitä, että alaa koskeva paras tieteellinen tieto huomioon ottaen on yksilöitävä suunnitelman tai hankkeen kaikki näkökohdat, jotka voivat yksinään tai yhdistettyinä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa vaikuttaa kyseisen alueen suojelutavoitteisiin.

Kiintoainekuormituksen vaikutuksesta Mustionjoen jokihelmisimpukan elinolosuhteisiin ja erityisesti lisääntymismahdollisuuksiin on tarpeen selvittää aukottomasti, koska tehtaan kiintoainekuormituksella on merkittävä osuus Mustionjoen kokonaiskiintoainevirtaamasta. Mustionjoen jokihelmisimpukkakannan elvyttämiseksi on käynnissä Freshabit LIFE IP Karjaanjoki -hankkeessa kalateiden rakentaminen simpukan lisääntymiselle välttämättömien lohikalojen palauttamiseksi joelle. Lisäksi LIFE -hankkeessa on siirretty Mustionjoesta jokihelmisimpukoita kuntouttavaksi Konneveden tutkimusasemalle ja onnistuttu laboratorio-olosuhteissa palauttamaan niiden lisääntymiskyky. Tavoitteena on tulevaisuudessa palauttaa lisääntymiskykyisiä jokihelmisimpukoita Mustionjoen Natura-kohteen alueelle. Edellä mainitut suojelutoimenpiteet korostavat tarvetta arvioida luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisesti kiintoainepäästöjen ja kiintoainekuormituksen vaikutuksia Mustionjoen Natura-kohteen keskeisenä suojeluperusteena olevaan jokihelmisimpukkaan ja sen elinympäristöön ja varmistua, ettei vedenlaatu aiheuta estettä jokihelmisimpukan lisääntymiselle.

Luonnonsuojelulain 65 ja 66 §:n mukaisen arviointi- ja hyväksymismenettelyn soveltamisessa on otettava huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa koskeva Euroopan unionin tuomioistuimen tulkinta (KHO 2018:151). Unionin tuomioistuimen ratkaisujen mukaan hanke tai suunnitelma voidaan hyväksyä vasta silloin, kun ei ole olemassa tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä hankkeen tai suunnitelman vahingollisista vaikutuksista Natura 2000 -verkostoon sisältyvän alueen valinnan perusteisiin. Vaikutusten arviointiin tulee soveltaa varovaisuusperiaatetta.

Hallinto-oikeuden lupamääräykseen 38 tekemä muutos parantaa valvojan viranomaisen mahdollisuutta vaikuttaa mahdollisesti tehtävän selvityksen tarkoituksenmukaisuuteen, mutta selvityksen toimittaminen on edelleen sidottu lupamääräysten tarkistamista koskevaan hakemukseen. Hallinto-oikeuden päätöksestä ei käy ilmi, mihin lupamääräysten tarkistamista koskevaan hakemukseen viitataan. Mikäli tarkoitetaan ympäristönsuojelulain 80–81 §:ien mukaista menettelyä, luvan tarkistettavaksi

tuleminen riippuu siitä, onko se lain 80 §:n perusteella tarpeen. Vaikka lupa tulisi tässä vaiheessa tarkistettavaksi, on ajankohtaiseen vesistön happiongelmaan liittyvä selvitys tarpeen tehdä aikaisemmin.

Lupamääräyksen tarkoituksenmukaisuuden ja selkeyden vuoksi sitä tulisi myös täydentää myös selvityksen sisältöä koskevan kuvauksen osalta.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on antanut valituksen johdosta lausunnon, jossa se on viitannut päätökseensä ja sen perusteluihin ja todennut, ettei sillä ole muuta lausuttavaa.

Lohjan kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen on antanut valituksen johdosta vastineen, jossa se on viitannut asiassa aikaisemmin esittämänsä ja katsonut Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valituksessa esittämien vaatimusten olevan perusteltuja.

Sappi Finland Operations Oy on antanut valituksen, lausunnon ja vastineen johdosta vastineen, jossa on vaadittu ensisijaisesti valituslupahakemuksen hylkäämistä sekä toissijaisesti valituksen hylkäämistä ja valituksessa esitettyjen vaatimusten tutkimatta jättämistä siltä osin, kun ne eivät liity nyt kyseessä olevaan lupamääräysten tarkistamiseen tai vaatimukset on esitetty vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Yhtiö on viitannut asiassa aikaisemmin toimittamiinsa selvityksiin ja vastineisiin sekä esittänyt vaatimustensa tueksi muun ohella seuraavaa:

ELY-keskus vaatii korkeimmassa hallinto-oikeudessa, että asia palautetaan aluehallintovirastolle Natura-arviointi- ja lausunntomenettelyn suorittamista ja sen perusteella mahdollisesti tarpeellista kiintoainekuormitusta koskevan lupamääräyksen muuttamista varten. ELY-keskus on vaatinut aiemmin hallinto-oikeudessa ainoastaan, että vaikutukset Mus-tionjoen Natura-kohteen suojelun perusteena olevaan jokihelmisimpukkaan on arvioitava asianmukaisesti luonnonsuojelulain 65 §:n edellyttämällä tavalla. ELY-keskus on katsonut hallinto-oikeudessa, että tehtyä arviota on tarpeen tarkentaa.

Ympäristöluvan tarkistamista koskevassa aluehallintoviraston lupamennettelyssä ELY-keskus tai mikään muukaan taho ei vaatinut Natura-arvioinnin tekemistä. ELY-keskuksen vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittämä vaatimus, jonka mukaan asia olisi palautettava lupaviranomaiselle Natura-arviointi- ja lausunntomenettelyn suorittamista ja sen perusteella mahdollista kiintoainekuormitusta koskevan lupamääräyksen muuttamista varten, on hallintolainkäyttölain 27 §:n mukaisesti liian

myöhään esitetty. Vaatimukset, jotka koskevat asian palauttamista lupaviranomaiselle sekä kiintoainekuormitusta koskevan lupamääräyksen muuttamista, on jätettävä tutkimatta korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Hallintolainkäyttölain 27 §:n mukaan valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää vireillä olevassa asiassa ainoastaan sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan. ELY-keskuksen esittämä uusi vaatimus ei perustu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan.

Sekä YVA-menettelyn yhteydessä tehdyn Natura-kohteeseen kohdistuvien vaikutusten arvioinnin että vuonna 2016 laaditun jokihelmisimpukkaa ja vuollejokisimpukkaa koskevan täydennysselvityksen mukaisesti tehdään kiintoainespäästöillä ei ole merkittävää vaikutusta Mustionjoen jokihelmisimpukan elinolosuhteisiin. Täydennysselvityksessä on arvioitu myös nyt käsiteltävää luparajoitusta selkeästi korkeampaa kiintoainespäästötasoa ja sen vaikutuksia simpukoiden elinolosuhteisiin. Nyt käsiteltävä lupamääräys rajaa kiintoainespäästön maksimissaan tasolle 1 753 kg/d. Täydennysselvityksessä on arvioitu päästötason 2 700 kg/d merkitystä. Lisäksi lähes 90 prosenttia jokihelmisimpukan kannasta esiintyy luontaisesti Mustionjoen alemman voimalaitoksen alapuolella.

Myös aluehallintovirasto on katsonut, että nyt annettu päätös lupamääräysten tarkistamisesta ei muuta Kirkniemen tehtaan toiminnasta aiheutuvan kiintoainespäästön määrää. Asetettu päästöraja vastaa nykyistä toimintaa. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan Natura-arvioinnin tarve on selvitetty siinä yhteydessä, kun toiminnalle on myönnetty ympäristölupa vuonna 2007. Koska kiintoaineksen päästömäärä ei muutu, ei aiemmin tehtyä Natura-kohteeseen kohdistuvien vaikutusten arviointia ole tarpeen täydentää uudella arvioinnilla.

Ensimmäinen Natura-kohteeseen kohdistuvien vaikutusten arviointi on tehty ennen kuin toiminnalle on myönnetty Länsi-Suomen ympäristölupaviraston toimesta ympäristölupa vuonna 2007. Ympäristölupaharkintaa tehdessä oli käytettävissä Kirkniemen paperitehtaan kehittämishankkeen ympäristövaikutusten arviointiselostus (YVA-selostus), jonka yhteydessä arvioitiin Kirkniemen paperitehtaan vaikutukset Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden luonnonarvoihin ja joka täyttää lain vaatimat edellytykset asianmukaiselle selvitykselle.

Luvan haltija on täydentänyt vuonna 2016 lupaviranomaiselle toimittussa vastineessaan vaikutusarviota jokihelmisimpukan osalta, eikä myöskään tällöin ole havaittu, että kiintoainekuormitus tai muukaan

luvan haltija toiminta aiheuttaisi jokihelmisimpukalle kielteisiä vaikutuksia. Nyt vireillä olevassa ympäristöluvan tarkistusmenettelyssä on siis jo toiseen kertaan todettu, että tehtaan kiintoainepäästöllä ei ole ainakaan merkittävästi heikentävää vaikutusta jokihelmisimpukan elinoloihin.

Koska Sappi Finland Operations Oy on hakemuksessaan esittänyt nyt kyseessä olevassa lupamääräysten tarkistamismenettelyssä tehtaan kiintoainespäästöjä koskevan alkuperäisestä ympäristöluvasta puuttuvan lupamääräyksen, toiminnan Natura-suojelua koskevat ympäristönsuojelulliset edellytykset ovat jopa parantuneet yhtiön hakemuksen johdosta.

ELY-keskus ei ole valittanut siitä, että kiintoaineen päästöarvot olisivat tosiasiallisesti ympäristönsuojelun kannalta ongelmalliset, vaan sen vuoksi, että viranomaisen haluaa ilmoituksensa mukaan varmuudella sulkea pois Natura-kohteeseen kohdistuvien merkittävästi heikentävien vaikutusten olemassaolon. Unionin tuomioistuimen ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö sekä oikeuskirjallisuudessa esitetyt näkemykset Natura-arviointivelvollisuudesta eivät tue näkemystä, että Natura-arvioinnin tulisi olla aukoton, vaan sitä, että merkittävät heikentävät vaikutukset on objektiivisesti arvioiden suljettu riittävällä varmuudella pois.

Länsi-Uudenmaan vesi- ja ympäristö ry:n 10.3.2015 päiväämän vesistövision ”Lohikalat Karjaanjoelle- visio 2021” mukaan muuttunut maankäyttö, soiden kuivatus, metsien hakkuut ja ojittaminen yhdessä vesirakentamisen kanssa ovat heikentäneet Karjaanjoen (koskee myös Mustionjokea) vesistön valuma-alueen vedenpidätyskykyä. Vesistövision mukaan viimeisten vuosikymmenien aikana jokia ja pienvesiä on muokattu mm. perkaamalla ja patoamalla, minkä seurauksena lohikalajien ja raakkujen elinympäristöt ovat hävinneet. Kirkniemen tehdasta tai paperiteollisuutta ei ole mainittu vesistön laatua pilaavien tekijöiden joukossa.

Vuosikymmenien aikana monista yhteistekijöistä johtuneen jokihelmisimpukan kannan menetystä on pyritty elvyttämään vapaaehtoisella LIFE IP -hankkeella (Länsi-Uudenmaan alueella 2016–2021) kymmenen vuotta ympäristöluvan myöntämisen jälkeen. Natura-kohteeseen kohdistuvien vaikutusten arvioinnin riittävyttä tulee arvioida luvan myöntämis- ja tarkistushetkellä olleiden olosuhteiden mukaisesti. Jokihelmisimpukan kannan elvytys vapaaehtoistoimin ja kannan tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuva epävarma elpyminen ei voi johtaa tilanteeseen, jossa aiempaa YVA-menettelyn yhteydessä tehtyä arviointia tulee jokihelmisimpukan osalta täydentää.

ELY-keskus toteaa valituksessaan, että vaikutukset Natura-kohteen suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin on arvioitava aina, kun on olemassa todennäköisyys tai vaara siitä, että suunnitelma tai hanke vaikuttaa kyseiseen alueeseen merkittävästi. Vaikutusarvioinnin arviointikynnys on korkeampi kuin mitä ELY-keskus esittää, sillä pelkkä vaaran olemassaolo ei täytä luonnonsuojelulain 65 §:n edellytyksiä. Asiassa tulisi olla todennäköistä, että tehdas heikentäisi merkittävästi luonnonarvoja. ELY-keskus ei ole esittänyt asiassa mitään näyttöä todennäköisyyden tueksi.

Tässä tapauksessa lupamääräysten tarkistaminen ei vaikuta konkreettisesti alueen luonnonarvoihin puhumattakaan heikentävistä vaikutuksista, koska toiminta ja päästöt säilyvät ennallaan. Lupamääräysten tarkistaminen varmistaa sen, ettei tällaista heikentymistä tule tapahtumaan myöskään tulevaisuudessa. Yhtiön toiminnalla ei ole valvovan viranomaisen toimesta todettu olevan Natura-kohteen luonnonarvoja heikentäviä vaikutuksia aiemminkaan.

Sappi Finland Operations Oy:llä ei ole ollut ympäristönsuojelulain 80 §:n mukaista velvoitetta lupamääräyksen 38 tarkistamiseen komission uusien päätelmien vuoksi eikä yhtiö näin ollen ole hakenut siihen aluehallintovirastossa muutosta. Lupaviranomaisen päätöksessä voidaan ratkaista vain ne asiat, joita hakemuksessa on haettu tai joihin haetut asiat vaikuttavat tai liittyvät. Valittajan vaatimus, joka koskee lupamääräyksen 38 muuttamista, tulee jättää tutkimatta.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on antanut lausunnon ja vastineiden johdosta vastaselityksen, jossa on todettu muun ohella seuraavaa:

ELY-keskus ei ole esittänyt valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle uusia vaatimuksia. Asiassa on johdonmukaisesti edellytetty asianmukaisen Natura-arvioinnin tekemistä erityisesti Mustionjoen Natura-kohteen keskeisenä suojeluperusteena olevan jokihelmisimpukan osalta. ELY-keskuksen vaatimukset liittyvät suoraan puutteelliseen Natura-arviointi- ja lausuntomenettelyyn.

Luonnonsuojelulain 65 §:n 2 momentin mukaan luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on valvottava, että asianmukainen Natura-arviointi tehdään. Vaatimus asian palauttamisesta aluehallintovirastolle Natura-arviointi- ja lausuntomenettelyä varten on näin ollen perusteltua. Natura-arviointi- ja lausuntomenettelyn johtopäätöksistä riippuen kiintoainekuormitusta koskevan lupamääräyksen muuttaminen voi olla tarpeellista merkittävästi heikentävien vaikutusten poissulkemiseksi.

Luvan mukaisen ominaiskuormituksen mahdollistama kiintoainekuormitus on huomattavasti suurempi kuin aikaisemmissa YVA- ja lupamenettelyissä käsitelty kiintoainekuormitus. Siitä huolimatta, ettei kiintoainekuormitukselle ole aikaisemmin ollut päästörajaa, nyt ominaiskuormituksella määritelty enimmäiskuormitus on myös suurempi kuin keskimäärin toteutunut kuormitus viime vuosina tai pitempänä ajanjaksona. Vuoden 1989 jälkeen tehdään keskimääräinen kiintoainekuormitus on ylittänyt 1 500 kg/d ainoastaan vuosina 2012 ja 2013, ja vuosien 2007–2016 keskimääräinen kiintoainekuormitus on noin 1 280 kg/d.

Edellä kuvatun perusteella YVA-menettelyn yhteydessä tehty arviointi toiminnan vaikutuksista Natura-kohteen suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin ei ole enää ajan tasalla. Kirkniemen tehdään hakemuksen käsittelyssä olisi tullut arvioida kiintoainepoikkeaman vaikutukset Mustionjoen Natura-kohteen suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin luonnonsuojelulain 65 §:n edellyttämällä tavalla etenkin jokihelmisimpukkapopulaation kannalta, ottaen huomioon, että lajin elinolosuhteet ovat Freshabit LIFE IP Karjaanjoki -hankkeen johdosta parantamassa Natura-alueen suojelutavoitteiden mukaisesti.

Lupamääräys 38 ei ole ollut toimiva aluehallintoviraston jätettyä sen silensä, minkä vuoksi aluehallintoviraston olisi tullut käsitellä hakemukseen liitetty selvitys ja muuttaa määräys nykyistä tilannetta vastaavaksi. Myöskään hallinto-oikeuden muuttamassa muodossa määräys ei määräajan puuttuessa ole toimiva.

Lohjanjärven eteläosan happitilanne on nykyisellään niin huono, ettei ole syytä odottaa tilanteen heikentymistä ennen lisätoimenpiteiden tarpeen ja mahdollisuuksien arvioimista. Lisäksi hapenkulutusta aiheuttavan COD-kuormituksen enimmäismäärää on päätöksessä nostettu noin 20 prosentilla, mikä osaltaan lisää selvitysten tarvetta. On mahdollista, että lupamääräysten tarkistaminen tulee ajankohtaiseksi vasta hyvinkin pitkän ajan päästä, koska seuraava komission päätös laitoksen pääasiallista toimintaa koskevista päätelmistä saattaa tulla vasta yli kymmenen vuoden päästä. Määräys ei näin ollen ole riittävä.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on toimittanut korkeimmalle hallinto-oikeudelle siltä pyydetyn Natura 2000 -kohteen FI0100023 *Mustionjoki* ajantasaisen tietolomakkeen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle valitusluvan ja tutkii asian.

1. Sappi Finland Operations Oy:n vaatimus Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valituksen jättämisestä osaksi tutkimatta hylätään.

2. Hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätökset kumotaan ja asia palautetaan aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Kirkniemen paperitehtaan toiminnassa tulee noudattaa aluehallintoviraston kumotun päätöksen mukaisia lupamääräyksiä niihin hallinto-oikeudessa tehtyine muutoksineen, kunnes lupaviranomainen on antanut asiassa uuden päätöksen.

Perustelut

1. Tutkimatta jättämistä koskevan vaatimuksen hylkääminen

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 27 §:n 1 momentin mukaan valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää vireillä olevassa asiassa ainoastaan sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan. Valittaja saa vaatia myös täytäntöönpanon kieltämistä tai tehdä muun sivuvaatimuksen.

Sanotun pykälän 2 momentin mukaan valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää uusia perusteita vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) valituksessa korkeimmalle hallinto-oikeudelle on vaadittu, että asia palautetaan aluehallintovirastolle luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisen arviointi- ja lausuntomenettelyn suorittamiseksi ja sen perusteella mahdollisesti tarpeellista kiintoainekuormitusta koskevan lupamääräyksen muuttamista varten.

ELY-keskus on lisäksi vaatinut, että lupamääräystä 38 muutetaan siten, että hapetuslaitteiden toiminnasta ja vesistövaikutuksista tehtävä selvitys on toimitettava lupaviranomaiselle määräpäivään mennessä. Tehtävän selvityksen sisältöä tulee laajentaa siten, että arvioidaan tarve ja mahdollisuudet tehostaa vesistön happitilanteen parantamiseen tähtäviä toimia. ELY-keskuksen valituksessa on myös esitetty, miten lupamääräyksen 38 viimeinen kappale tulisi näiden vaatimusten huomioon ottamiseksi muotoilla.

Sappi Finland Operations Oy on ELY-keskuksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle tekemän valituksen johdosta antamassaan vastineessa vaatinut valituksessa esitettyjen vaatimusten tutkimatta jättämistä siltä osin, kun ne eivät liity nyt kyseessä olevaan lupamääräysten tarkistamiseen tai vaatimukset on esitetty vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

ELY-keskus oli valituksessaan hallinto-oikeudelle vaatinut, että Kirkniemen paperitehtaan vaikutukset Mustionjoen Natura-kohteen suojelun perusteena olevaan jokihelmisimpukkaan on arvioitava luonnonsuojelulain 65 §:n edellyttämällä tavalla. Lisäksi ELY-keskus oli vaatinut muutoksia lupamääräyksiin 23, 26, 36 ja 38. ELY-keskus oli vaatinut lupamääräystä 38 muutettavaksi siten, että hapetuslaitteiden toiminnasta ja vesistövaikutuksista tehtävä selvitys on toimitettava lupaviranomaiselle määräpäivään mennessä, minkä lisäksi tehtävää selvitystä tulee laajentaa siten, että arvioidaan tarve ja mahdollisuudet tehostaa vesistön happitilan parantamiseen tähtäviä toimia. ELY-keskus oli myös hallinto-oikeudelle tekemässään valituksessa esittänyt, miten lupamääräyksen 38 viimeinen kappale tulisi näiden vaatimusten huomioon ottamiseksi muotoilla.

Hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään tutkinut ELY-keskuksen valituksessa esitetyt vaatimukset kaikilta osin. Sappi Finland Operations Oy ei ole hakenut muutosta hallinto-oikeuden päätökseen.

ELY-keskuksen luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisen Natura-arvioinnin suorittamista koskeva vaatimus on muotoiltu sanamuodoltaan jossain määrin eri tavoin hallinto-oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehdyissä valituksissa. Molemmissa valituksissa vaatimusten tueksi esitetyistä perusteista käy kuitenkin ilmi, että ELY-keskus katsoo tehdyn selvityksen Kirkniemen paperitehtaan kiintoainekuormituksen vaikutuksista Mustionjoen jokihelmisimpukan elinolosuhteisiin ja lisääntymismahdollisuuksiin olevan siten puutteellinen, että näitä vaikutuksia olisi tarpeen arvioida nyt esillä olevassa ympäristöluvan tarkistamista koskevassa lupamenettelyssä luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisesti. Vaikka ELY-keskus onkin vasta korkeimmalle hallinto-oikeudelle tekemässään valituksessa nimenomaisesti vaatinut asian palauttamista samalla aluehallintovirastolle Natura-arvioinnin perusteella mahdollisesti tarpeellista kiintoainekuormitusta koskevan lupamääräyksen muuttamista varten, on kysymys Natura-arvioinnin yhteydestä kysymyksessä olevaan kiintoainekuormitusta koskevaan lupamääräykseen 2 tuotu esiin jo ELY-keskuksen hallinto-oikeudelle tekemässä valituksessa. Kyse ei siten ole sellaisesta hallintolainkäyttölain 27 §:ssä tarkoitettusta uudesta vaatimuksesta, jonka johdosta valitus laajenisi koskemaan kokonaan uusia asioita tai asia muuttuisi toiseksi.

Lupamääräyksen 38 muuttamista koskevan vaatimuksen osalta ELY-keskus on ajan kulumisen vuoksi valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle muuttanut vaatimukseen sisältyvää määräaika, jonka kuluessa suunnitelma ELY-keskuksen vaatimasta selvityksestä tulisi toimittaa lupaviranomaiselle. Muilta osin ELY-keskuksen korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittämä vaatimus vastaa sen hallinto-oikeudessa esittämää vaatimusta. Kyse ei tältäkkään osin ole hallintolainkäyttölain 27 §:n 1 momentissa tarkoitettusta uudesta vaatimuksesta.

2. Pääasia

Sovellettavat ympäristönsuojelulain säännökset ja niitä koskevat lain esityöt

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan sellaista päästöä, jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa:

- a) terveyshaittaa;
- b) haittaa luonnolle ja sen toiminnoille;
- c) luonnonvarojen käyttämisen estymistä tai melkoista vaikeutumista;
- d) ympäristön yleisen viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentymistä;
- e) ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä;
- f) vahinkoa tai haittaa omaisuudelle taikka sen käytölle; tai
- g) muu näihin rinnastettava yleisen tai yksityisen edun loukkaus.

Ympäristönsuojelulain 6 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on oltava selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja niiden hallinnasta sekä haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista (*selvilläolovelvollisuus*).

Ympäristönsuojelulain 27 §:n 1 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan, josta säädetään liitteen 1 taulukossa 1 (*direktiivilaitos*) ja taulukossa 2, on oltava lupa (*ympäristölupa*).

Ympäristönsuojelulain 48 §:n 3 momentin mukaan lupa-asiaa ratkaistessa on noudatettava, mitä luonnonuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.

Ympäristönsuojelulain 49 §:n mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa: 1) terveyshaittaa; 2) merkittävää muuta 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua seurausta tai sen vaaraa; 3) 16–18 §:ssä kiellettyä seurausta; 4) erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka

vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella; 5) eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasi- tusta; 6) olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaiden ko- tiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elin- olosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttalaueella.

Ympäristönsuojelulain 52 §:n 1 momentin mukaan ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset: 1) päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöpaikan sijainnista; 2) maaperän ja pohja-vesien pilaantumisen ehkäisemisestä; 3) jätteistä sekä niiden määrän ja haitallisuuden vähentämisestä; 4) toimista häiriö- ja muissa poikkeuksellisissa tilanteissa; 5) toiminnan lopettamisen jäl- keisestä alueen kunnostamisesta ja päästöjen ehkäisemisestä sekä muista toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista; 6) muista toimista, joilla eh- käistään tai vähennetään ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa.

Samana pykälän 3 momentin mukaan lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon toiminnan luonne, sen alueen ominaisuudet, jolla toi- minnan vaikutus ilmenee, toiminnan vaikutus ympäristöön kokonaisuutena, ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kokonaisuuden kannalta sekä tekniset ja taloudelli- set mahdollisuudet toteuttaa nämä toimet. Päästöraja-arvoa sekä päästö- jen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten tulee perus- tua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Lupamääräyksissä ei kui- tenkaan saa velvoittaa käyttämään vain tiettyä tekniikkaa. Lisäksi on tar- peen mukaan otettava huomioon energian ja materiaalien käytön tehok- kuus sekä varautuminen onnettomuuksien ehkäisemiseen ja niiden seu- rausten rajoittamiseen.

Ympäristönsuojelulain 7 luvussa (72–82 §) säädetään direktiivilaitoksen lupaharkinnasta.

Ympäristönsuojelulain 72 §:n 2 kohdan mukaan lain 7 luvussa tarkoite- taan päätelmillä teollisuuspäästädirektiivin 13 artiklan 5 kohdan nojalla hyväksytyä Euroopan komission päätöstä, joka sisältää vertailuasiaki- rjan ne osat, joissa esitetään päätelmät parhaista käyttökelpoisista tekni- koista, näiden tekniikoiden kuvaus ja tiedot niiden sovellettavuuden ar- vioimiseksi, tekniikkaan liittyvät päästötasot, tarkkailu ja kulutustasot sekä tarvittaessa laitoksen kunnostustoimet.

Ympäristönsuojelulain 75 §:n 1 momentin mukaan direktiivilaitoksen päästöraja-arvojen, tarkkailun ja muiden lupamääräysten on parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimuksen toteuttamiseksi perustuttava päätelmiin. Päästöille on ympäristöluvassa määrättävä päästöraja-arvot siten, että päätelmien päästötasoja ei ylitetä laitoksen normaaleissa toimintaolosuhteissa.

Ympäristönsuojelulain 78 §:n 1 momentin mukaan, jos 75 §:n 1 momentin nojalla määrättävät päästöraja-arvot johtaisivat kohtuuttoman korkeisiin kustannuksiin verrattuna saavutettaviin ympäristöhyötyihin laitoksen maantieteellisen sijainnin tai teknisten ominaisuuksien taikka paikallisten ympäristöolojen vuoksi, ympäristöluvassa voidaan määrätä mainitussa momentissa säädettyä lievemmit päästöraja-arvot. Lievemmit päästöraja-arvot eivät kuitenkaan saa ylittää 9 §:n nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädettyjä päästöraja-arvoja eivätkä aiheuttaa 49 §:ssä tarkoitettua seurausta tai vaarantaa ympäristönlaatuvaatimuksen noudattamista.

Sanotun pykälän 2 momentin mukaan lievempien päästöraja-arvojen edellytykset on arvioitava uudelleen, kun lupa tarkistetaan 80 ja 81 §:n perusteella tai kun lupaa muutetaan 89 §:n 2 momentin 1, 3 tai 5 kohdan perusteella.

Hallituksen esityksessä ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 214/2013 vp) on ympäristönsuojelulain 78 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu muun ohella, että päästötasoja lievempien raja-arvojen määrittämisen edellytyksenä on, että päästötasojen noudattaminen johtaisi kohtuuttoman korkeisiin kustannuksiin verrattuna saavutettaviin ympäristöhyötyihin. Kyse on kokonaisuutena, jossa eri tekijöitä verrataan keskenään lopputulokseen pääsemiseksi. Saavutettavissa olevat ympäristöhyödyt tarkoittavat niitä hyötyjä, jotka saavutettaisiin ympäristön pilaantumisen estymisenä, jos laitoksella noudatettaisiin päätelmien päästötasoja poikkeuksen sallimien lievempien päästöraja-arvojen sijaan. Harkinnassa otettaisiin säännöksen mukaan huomioon laitoksen maantieteellinen sijainti ja sen tekniset ominaisuudet sekä paikalliset ympäristöolot. Laitoksen päästöillä voi olla isompi tai pienempi paikallinen merkitys, päästöjen määrän, päästöpaikan, päästöjen luonteen ja paikallisen ympäristön sietokyvyn mukaan. Paikallisten ympäristöolojen arviointi edellyttää tietoa ympäristön laadusta ja siihen vaikuttavista tekijöistä.

Ympäristönsuojelulain 80 §:n 1 momentin mukaan, kun komissio on julkaissut päätöksen direktiivilaitoksen pääasiallista toimintaa koskevasta päätelmästä, laitoksen ympäristölupa on tarkistettava, jos se ei vastaa

voimassa olevia päätelmiä ja tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä taikka jos luvassa on määräys 78 §:n mukaisista lievemmistä päästö- raja-arvoista. Tarkistamisessa on otettava huomioon kaikki uudet ja ajan tasalle saatetut päätelmät, joita sovelletaan laitokseen ja jotka komissio on hyväksynyt sen jälkeen, kun lupa myönnettiin tai sitä viimeksi tarkistettiin tai sen tarkistamisen tarve arvioitiin.

Ympäristönsuojelulain 81 §:n 1 momentin mukaan lupaviranomainen tarkistaa toiminnanharjoittajan hakemuksesta luvan 80 §:n 1 momentissa säädettyjen perusteiden mukaisesti ja määrää tarvittaessa 78 §:n mukaisen lievempien päästöraja-arvojen noudattamisesta. Jos parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttöönotto edellyttää pidempää aikaa kuin teollisuuspäästädirektiivin 21 artiklan mukainen neljä vuotta, lupamääräyksissä voidaan antaa lisäaikaa tekniikan käyttöönotolle 78 §:n mukaisilla perusteilla.

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä (HE 214/2013 vp) on 81 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu muun muassa, että pykälässä säädettäisiin luvan tarkistamisesta. Kaikki laitosta koskevat lupamääräykset olisi käytävä läpi ja kaikki uudet vaatimukset, sekä kansalliset että Euroopan unionin lainsäädännön mukaiset, olisi otettava harkinnassa huomioon. Huomioon otettavista seikoista säädettäisiin pykälän 1 momentissa viittaamalla 80 §:n 1 momentin perusteisiin ja 78 §:n edellytyksiin. Lupamääräykset voisivat muuttua muutoinkin kuin vain pääasiallista toimintaa koskevien BAT-päätelmien edellyttämällä tavalla. Esimerkiksi uudet, ympäristönsuojelulain perusteella annetut ympäristölaatuvaatimukset olisi otettava tarkastelussa huomioon. Toisaalta, lupaan on tehtävä vain tarpeelliset muutokset. Toimivat lupamääräykset voidaan jättää entiselleen.

Sovellettavat luonnonsuojelulain säännökset

Luonnonsuojelulain 64 § a §:n mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää.

Luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentin mukaan jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä

vaikutukset. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia.

Luonnonsuojelulain 65 §:llä on pantu kansallisesti täytäntöön luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun direktiivin 92/43/ETY (*luontodirektiivi*) 6 artiklan 3 kohta. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta ovat omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin.

Luontodirektiiviä koskeva Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja komission ohjeistus

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan Natura 2000 -alueiden tahattoman heikentymisen tehokkaan estämisen edellytyksenä on, että kaikkiin potentiaalisesti heikentäviin toimenpiteisiin sovelletaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaista menettelyä. Tämän vuoksi käsitteitä suunnitelma ja hanke ei saada tulkita suppeasti, vaan niitä on tulkittava laajasti. Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä myös korostanut, että unionin muuhun ympäristösääntelyyn sisältyy säännöksiä siitä, että tiettyihin toimenpiteisiin tarvitaan viranomaisen myöntämä lupa, mikä on otettava huomioon tulkittaessa käsitteitä suunnitelma ja hanke (tuomio 7.9.2004, *Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, 30 ja 34 kohta).

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan vaatimus suunnitelman tai hankkeen vaikutusten asianmukaisesta arvioinnista edellyttää sitä, että on olemassa todennäköisyys tai vaara siitä, että suunnitelma tai hanke vaikuttaa kyseiseen alueeseen merkittävästi. Kun otetaan erityisesti huomioon ennalta varautumisen periaate, tällainen vaara on olemassa, jos objektiivisten seikkojen perusteella ei voida sulkea pois sitä, että kyseinen suunnitelma tai hanke vaikuttaa merkittävästi kyseessä olevaan alueeseen (ks. muun muassa tuomio 7.9.2004, *Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, 44 kohta ja tuomio 20.10.2005, *komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta*, C-6/04, 54 kohta). Edellytys merkitsee sitä, että jos on epäilyksiä merkittävien vaikutusten aiheutumatta jäämisestä, tällainen arviointi on suoritettava (tuomio 10.1.2006, *komissio v. Saksa*, C-98/03, 41 kohta ja tuomio 26.5.2011, *komissio v. Belgia*, C-538/09, 41 kohta).

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen perusteella tehdyssä arvioinnissa ei saa olla aukkoja, ja siinä pitää olla täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily asianomaisella suojelualueella suunniteltujen töiden vaikutuksista (ks. muun muassa tuomio 29.7.2019, *Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, 120 kohta, tuomio 17.4.2018, *komissio v. Puola (Białowieżan metsä)*, C-441/17, 114 kohta, tuomio 11.4.2013, *Sweetman ym.*, C-258/11, 44 kohta ja tuomio 21.7.2016, *Orleans ym.*, C-387/15 ja C388/15, 50 kohta).

Asiassa voidaan ottaa selvityksenä huomioon myös Euroopan unionin komission tiedonantona 21.11.2018 julkaistu ohje ”Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö - Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset (2019/C 33/01)”. Ohjeessa todetaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan soveltamisalan osalta muun ohella seuraavaa:

”Direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa määritellään vaiheittainen menettely suunnitelmien ja hankkeiden tarkastelua varten.

a) Tämän menettelyn ensimmäinen osa käsittää ennakoarviointivaiheen (”selitysvaiheen”), jossa on tarkoitus selvittää ensinnäkin, liittyykö suunnitelma tai hanke suoranaisesti alueen käyttöön taikka onko se alueen käytön kannalta tarpeellinen, ja toiseksi, onko suunnitelma tai hanke omiaan vaikuttamaan alueeseen merkittävästi; menettelyn tähän osaan sovelletaan 6 artiklan 3 kohdan ensimmäistä virkettä.

b) Menettelyn toinen osa, johon sovelletaan 6 artiklan 3 kohdan toista virkettä, liittyy toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tekemään asianmukaiseen arviointiin ja niiden antamaan päätökseen.”

”Koska luontodirektiivissä ei määritellä ”suunnitelmaa” tai ”hanketta”, on otettava asianmukaisesti huomioon tulkinnan yleiset periaatteet, erityisesti periaate, jonka mukaan EU:n lainsäädännön yksittäistä säännöstä on tulkittava sen sanamuodon, tarkoituksen ja asiayhteyden perusteella.

Käsitteiden ”suunnitelma” tai ”hanke” tulkitsemista laajasti voidaan perustella kahdella tavalla:

- Ensinnäkään direktiivissä ei rajoiteta ”suunnitelman” tai ”hankkeen” käsitteen laajuutta viittaamalla kummankaan erityisiin luokkiin. Sen sijaan tärkeimpänä rajoittavana tekijänä on se, ovatko ne omiaan vaikuttamaan alueeseen merkittävästi.
- Toiseksi luonnollinen seuraus 6 artiklan 2 kohdan jatkuvasta sovellettavuudesta 6 artiklan 3 ja 4 kohdan soveltamisalaan kuulumattomaan toimintaan on, että mitä suppeammin ”suunnitelma” ja ”hanke” määritellään, sitä heikommiksi saattavat jäädä keinot tuoda esiin suojeluun

liittyvää etua vahingollisten muuhun kuin suojeluun liittyvien etujen yhteydessä ja siten varmistaa 6 artiklan 2 kohdan asianmukainen soveltaminen eli heikentymisen ja häiriöiden estäminen.”

”Sen määrittämisellä, onko suunnitelma tai hanke omiaan vaikuttamaan alueeseen merkittävästi, on käytännöllisiä ja oikeudellisia seurauksia. Kun suunnitelmaa tai hanketta ehdotetaan, on näin ollen tärkeää harkita ensiksi tätä avainkysymystä ja toiseksi sitä, kestäkö harkinnan tulos teellisen ja asiantuntijoiden tarkastelun.

Suunnitelmat ja hankkeet, joiden ei katsota olevan omiaan vaikuttamaan alueeseen merkittävästi, voidaan käsitellä ottamatta huomioon 6 artiklan 3 kohdassa esitettyjä seuraavia vaiheita. Jäsenvaltioiden tulee kuitenkin perustella selvitysvaiheessa tehty päätelmä ja kirjata siihen johtaneet syyt.”

Asiassa saatu selvitys

Kirkniemen paperitehtaan ympäristölupa

Kirkniemen tehdasalue sijaitsee Lohjanjärven etelärannalla noin viisi kilometriä Mustionjoen alkukohdasta koilliseen. Tehdasalueella sijaitsee paperitehdas, johon kuuluu muun ohella kolme käytössä olevaa paperikonetta ja erillinen jäteveden puhdistamo. Kirkniemen paperitehtaalla on Länsi-Suomen ympäristölupaviraston 10.10.2007 myöntämä ympäristölupa, jota on muutettu Vaasan hallinto-oikeuden päätöksellä 21.12.2009 ja edelleen korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä 21.4.2011.

Ennen Kirkniemen paperitehtaan voimassa olevan ympäristöluvan hakemista on tehty Kirkniemen tehtaan kehittämishankkeen ympäristövaikutusten arviointi (YVA). Arviointiselostuksen (11/2001) mukaan tuolloin tarkastellut hankevaihtoehdot eivät olisi vaikuttaneet heikentävästi jokihelmisimpukan menestymiseen tai suojelun tasoon. Kiintoainekuormituksen osalta arviointiselostuksessa todettiin, että tehtaan kuormitus tulee olemaan tasolla noin 500–700 kg/d.

Uudenmaan ympäristökeskus antoi lausunnon ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta 21.5.2002. Lausunnossa on muun ohella todettu, että paperitehtaan kehittämishankkeen vaikutukset Natura 2000 -alueiden luonnonarvoihin on päällekkäisen menettelyn välttämiseksi katsottu jo arviointiohjelmavaiheessa tarkoituksenmukaiseksi tehdä osana YVA-menettelyä. Uudenmaan ympäristökeskus on katsonut, että YVA-selostuksessa on hankkeen vaikutuksia käsitelty luonnonsuojelulain 65 §:n ja

luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä luontotyyppi- ja lajikohtaisella tarkkuudella, eikä erillinen luonnonsuojelulain 65 §:n arviointi ole sen vuoksi ollut tarpeen.

Ympäristöluvan tarkistaminen

Komissio antoi 26.9.2014 täytäntöönpanopäätöksellään teollisuuspäästödirektiivin mukaiset parhaita käytettävissä olevia tekniikoita (BAT) koskevat päätelmät massan, paperin ja kartongin tuotantoa varten. Sappi Finland Operations Oy toimitti 31.3.2015 Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle (ELY-keskus) ympäristönsuojelulain 80 §:n 2 momentissa tarkoitetun selvityksen. Selvityksessään yhtiö katsoi, että vertailujen perusteella Kirkniemen tehtaan jätevesipäästöt olivat parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaisia lukuun ottamatta kiintoainepäästöä, jolle ei myöskään ole asetettu lainvoimaisessa lupapäätöksessä luparajaa. Yhtiön näkemyksen mukaan kiintoainepäästön luonteen vuoksi toiminnan BAT:n mukaisuus voidaan todentaa riittävällä tavalla ilman ehdottoman kiintoaineraja-arvon asettamista muita lupaparametreja hyväksi käyttäen.

ELY-keskus velvoitti 10.6.2015 komission julkaisemien päätelmien johdosta ympäristönsuojelulain 80 §:n 3 momentin nojalla antamallaan päätöksellä Sappi Finland Operations Oy:n jättämään hakemuksen ympäristöluvan tarkistamiseksi viimeistään 29.2.2016. Päätöksessä ELY-keskus totesi, että Kirkniemen paperitehtaan voimassa olevassa ympäristölupapäätöksessä ei ollut määrätty päästöraja-arvoja kaikille niille muuttujille, joille on esitetty BAT-päästötasot eikä jätevesien käsittelyllä kaikilta osin ollut saavutettu BAT-päätelmien mukaista päästötasoa. ELY-keskuksen käsityksen mukaan paperitehtaan päästöille tuli ympäristöluvassa määrätä BAT-päätelmien mukaiset päästöraja-arvot.

Sappi Finland Operations Oy jätti Etelä-Suomen aluehallintovirastolle 29.2.2016 hakemuksen Kirkniemen paperitehtaan ympäristöluvan tarkistamiseksi. Hakemus kattoi mekaanisen massan valmistuksen ja painopaperin valmistuksen kolmella olemassa olevalla paperikoneella sekä näiden edellyttämät aputoiminnot, pois lukien Kirkniemen voimalaitos.

Hakemukseen sisältyi yhtiön ehdotus lupamääräyksiksi. Yhtiö ilmoitti, että jos kiintoaineelle asetetaan ympäristöluvassa erillinen päästöraja-arvo, yhtiö hakee poikkeusta päästötasosta. Yhtiö esitti kiintoaineen päästörajaksi 2 600 kg/d kuukausikeskiarvona, 2 000 kg/d vuosikeskiarvona ja 0,91 kg/t ominaispäästö vuosikeskiarvona.

Hakemuksen mukaan Kirkniemen paperitehdas on Lohjanjärven merkittävin pistekuormittaja fosforin ja kiintoaineen osalta. Merkittävä osa Lohjanjärven eteläosan ravinnekuormituksesta, yli 80 prosenttia, tulee kuitenkin virran mukana yläpuolisesta vesistöstä. Lohjanjärveen tulevasta kiintoaineen kokonaiskuormituksesta tehdään kuormitus on noin seitsemän prosenttia.

Sappi Finland Operations Oy:n hakemuksen liitteenä oli Pöyry Finland Oy:n 11.12.2015 päivätty raportti ”Arvio Kirkniemen tehtaan vesistövaikutuksista”, jossa oli todettu muun ohella seuraavaa:

”Kiintoaineen mallinnettavat kuormitustasot on valittu siten, että VE1 vastaa 800 000 tonnin vuosituotannolla kiintoaineen BAT-ylärajaa 0,45 kg/t. VE2 vastaa vuosien 2010–2014 ominaiskuormitusta (0,89 kg/t) laskettuna 800 000 tonnin vuosituotannolle ja VE3 on 1.35-kertainen VE2:een nähden. (---)

Vuollejokisimpukan lisääntymisaika on keväällä, mikä on lajin kannalta kriittisin vuodenaika kiintoainekuormituksen lisääntymiselle. Vaikka VE3:n mukainen kuormitus ei laskennallisesti nosta Mustionjoen veden kiintoainepitoisuutta vuollejokisimpukalle kriittisen rajan yli (25 mg/l), voidaan silti arvioida, että suurin arvioitu kuormitusmuutos saattaisi pitkällä aikavälillä ja tiettyjen epäedullisten olosuhteiden sattuessa heikentää Mustionjoen vuollejokisimpukoiden elinmahdollisuuksia. Pitkän aikavälin arvioon sisältyy luonnollisesti runsaasti epävarmuustekijöitä.”

Lisäksi yhtiön hakemuksen liitteenä oli Pöyry Finland Oy:n 17.2.2016 päivätty raportti ”Kiintoaineen BAT-poikkeaman ympäristövaikutusten arvottaminen, Kirkniemen paperitehdas”, jossa kuvattiin tehtaan kiintoainepäästöjen merkitystä veden laadun ja virkistyskäyttöarvon, kalaston ja kalastuksen, vesieliöstön, Lohjanjärven ekologisen tilan, rantakiinteistöjen arvon, Osuniemenlahden liettymisen ja ruoppaustarpeen sekä kiintoainekseen sitoutuneiden ravinteiden ja kemiallista happea kuluttavan aineksen näkökulmasta. Vesieliöstön osalta raportissa todetaan muun ohella seuraavaa:

”Eniten kiintoaineselementaatiosta yleensä kärsivät suodattamalla ravintonsa hankkivat paikallaan pysyttelevät eläimet, kuten simpukat. Mustionjoessa esiintyy niin vuollejokisimpukkaa kuin jokihelmisimpukkaa. Jokihelmisimpukka ei nykyisin lisäännä Mustionjoessa. Kiintoainepitoisuutta 25 mg/l voidaan pitää simpukoille aiheutuvien haitallisten

vaikutusten kynnyksarvona, ja nousu tälle tasolle saa kestää lisääntymisaikana keväällä vain noin viikon. Kiintoainepitoisuus pysyy Mustionjoessa nykyiselläänkin alle vuollejokisimpukalle kriittisen tason. Yhteenvetona Lohjanjärven eteläosan pohjaelämistön sekä Mustionjoen vuollejokisimpukoiden osalta voidaan arvioida, että kiintoainekuormituksen laskeminen BAT-tason alle ei näin ollen merkittävästi parantaisi edellä mainitun eliöstön elinolosuhteita ja siten BAT-poikkeaman myötä edellä mainitun eliöstön kannalta toteutumatta jääneet hyödyt olisivat vähäisiä.”

Uudenmaan ELY-keskus on aluehallintovirastolle lupahakemuksen johdosta antamassaan lausunnossa katsonut muun ohella, että kyseisellä purkualueella on perusteltua antaa paperitehtaalle määräys kiintoainepäästön enimmäismäärästä, koska kiintoaine on Mustionjoen Natura-alueen valinnan perusteena olleiden simpukoiden kannalta keskeinen vedenlaatutekijä. Hakijan esittämän päästörajan 2 000 kg/d osalta vaikutusten arviointia on tarpeen tarkentaa ennen kuin siihen voidaan ottaa kantaa.

Sappi Finland Operations Oy on antanut muun ohella ELY-keskuksen lausunnon johdosta aluehallintovirastolle vastineen, jossa se on katsonut, että kiintoainekuormituksen Mustionjoelle ulottuvaa vaikutusarviota ei ole tarpeen tarkentaa. Vastineessa on viitattu tutkimuksiin, joiden perusteella kiintoainepitoisuutta 10 mg/l voidaan Suomen oloissa pitää joki-helmisimpukan kannalta sietokyvyn rajana. Mustionjoen kiintoainepitoisuus on pysynyt keskimäärin selvästi alle 10 mg/l, ja vähenevä suuntaus on pitkän aikavälin tarkastelussa mittauksen perusteella selkeä. Mustionjoen havaintopaikalla 86, Bruskräsketin luusuassa kiintoainepitoisuus on vuosina 1997–2015 ollut keskimäärin 3,0 mg/l ja maksimissaan 11 mg/l.

Aluehallintovirasto on nyt kysymyksessä olevalla päätöksellään 27.2.2017 tarkistanut Kirkniemen paperitehtaan ympäristöluvan. Päätöksellä muutetussa lupamääräyksessä 2 on asetettu päätelmistä poiketen kiintoainepäästölle (TSS) päästöraja-arvoksi enintään 0,8 kg/t tuotettua paperitonnia kohti vuosikeskiarvona laskettuna 1.1.2019 alkaen. Ympäristöluvan mukaisella enimmäiskapasiteetilla, joka on 800 000 tonnia vuodessa, lupamääräyksen 2 mukainen päästöraja mahdollistaa kiintoainepäästön 1 753 kg/d, kun päästö päätelmien mukaisella raja-arvolla olisi 986 kg/d eli 767 kg/d lupamääräyksen 2 mahdollistamaa päästöä pienempi. Päästöraja on asetettu Sappi Finland Operations Oy:n hake- muksessa esitettyä (2 000 kg/d) tiukemmaksi.

Mustionjoki

Uudellamaalla sijaitseva Natura 2000 -kohde FI0100023, *Mustionjoki*, on liitetty Natura 2000 -verkostoon luontodirektiivin mukaisena SCI-alueena (Sites of Community Importance). Sittemmin se on määritetty erityisten suojelutoimien alueeksi (SAC) 17.4.2015 voimaan tulleella ympäristöministeriön asetuksella (354/2015). Natura-kohde kattaa Mustionjoen jokiuoman ja sen neljä sivuhaaraa.

Natura-kohdetta koskevan tietolomakkeen mukaan alueella esiintyviä luontodirektiivin 4 artiklan mukaisia lajeja ovat jokihelmisimpukka (*Margaritifera margaritifera*) ja vuollejokisimpukka (*Unio crassus*). Jokihelmisimpukan populaation kooksi on ilmoitettu 1 000–2 000 yksilöä, ja tietojen laadun on arvioitu tältä osin olevan kohtalainen.

Natura-tietolomakkeen mukaan edellä mainitut lajit kuuluvat alueen suojeluperusteisiin ja niiden suojelutavoitteena on vähintäänkin alueen merkityksen säilyttäminen osana verkostoa. Lisäksi alueen suojelussa ja hoidossa painotetaan lajin elinympäristön laatua ja lajin populaation elinvoimaisuutta parannetaan ennallistamis- tai hoitotoimenpitein.

Natura-tietolomakkeella todetaan alueen ominaispiirteiden osalta lisäksi, että jokihelmisimpukan lisääntyminen on tätä nykyä epävarmaa, sillä simpukan toukat ovat lohikalojen loisia ja tarvitsevat siis joessa lisääntyvää lohikalakantaa. Mustionjoki on ollut aiemmin Uudenmaan ainoa merilohijoki, mutta alkuperäinen lohikanta hävisi Åminneforsin voimalan padon uusimisen jälkeen vuonna 1956. Sivu-uomissa elää vielä jonkin verran luontaisesti lisääntyvää purotaimenta. Lohikalojen vähäisyyden lisäksi myös säännöstely ja veden ja pohjan laatu lienevät simpukoiden lisääntymistä vaikeuttavia tekijöitä. Simpukat ovat pitkäikäisiä, ja kanta voi säilyä, vaikkei lisääntymistä olisi vuosikymmeniin tapahtunut.

Alueen luonteen ja merkityksen osalta tietolomakkeella todetaan, että alue on erityisen tärkeä jokihelmisimpukan ja vuollejokisimpukan elinympäristönä. Mustionjoki on ainoa säilynyt jokihelmisimpukan esiintymispaikka Uudellamaalla. Jokihelmisimpukan lisääntyminen Mustionjoessa on epävarmaa.

Kymijoen-Suomenlahden vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmassa vuosille 2016–2021 Mustionjoki on tunnistettu vesienhoidon järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuksi erityiseksi alueeksi, eli sellaiseksi Natura 2000 -verkostoon

kuuluvaksi alueeksi, jolla veden tilan ylläpito tai parantaminen on tärkeää elinympäristön tai lajin suojelun kannalta. Mustionjoki on voimakkaasti muutettu vesimuodostuma joessa olevien nousuesteiden ja uoman allastuneisuuden vuoksi. Mustionjoen ekologinen tila on tyydyttävä.

Mustionjoki sisältyy myös valtioneuvoston periaatepäätöksellä 8.3.2012 hyväksytyyn valtakunnalliseen kalatiestrategian kärkikohteisiin.

Mustionjoella on vuosina 2016–2022 käynnissä Metsähallituksen Luontopalveluiden koordinoima Freshabit LIFE IP -hanke kalateiden rakentamiseksi jokihelmisimpukan lisääntymiselle välttämättömien lohikalojen palauttamiseksi joelle. Hankkeessa simpukkakantaa elvytetään välittömillä toimilla siirtämällä simpukoita Konneveden kalanviljelylaitokselle elpymään ja lisääntymään. Pitkän tähtäimen toimia hankkeessa ovat kalateiden suunnittelu ja rakentaminen sekä vesistökuunnostustyöt.

Mustionjoen Äminneforsiin on rakennettu vuonna 2018 kalatie ja alasvaelluskouru Etelä-Suomen aluehallintoviraston 23.2.2017 tekemän päätöksen mukaisesti. Myös Billnäsin voimalaitoksen ohi on valmistunut kalatie syyskuussa 2019 Etelä-Suomen aluehallintoviraston 3.3.2017 tekemän päätöksen mukaisesti. Mustionjoelle on tarkoitus rakentaa kalatiet myös Åkerforsiin eli Peltokoskeen ja Mustionkoskeen.

Oikeudellinen arviointi

Kirkniemen paperitehtaan ympäristöluvan tarkistaminen on tullut viireille ympäristönsuojelulain 80 §:n mukaisesti komission julkaisemien päätelmien johdosta. Ympäristöluvan tarkistaminen on ollut tarpeen, koska voimassa olevan luvan vesistö päästöjä koskevat määräykset eivät ole vastanneet päätelmiä. Sappi Finland Operations Oy:n aluehallintovirastolle toimittaman luvan tarkistamista koskevan hakemuksen johdosta asiassa on lisäksi ollut kysymys ympäristönsuojelulain 78 §:ssä tarkoitettujen päästötasoja lievempien raja-arvojen asettamisesta paperitehtaan kiintoainepäästöille.

Uudenmaan ELY-keskus on valituksessaan vaatinut asian palauttamista aluehallintovirastolle luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisen Natura-arvioinnin tekemiseksi ennen kiintoainekuormitusta koskevan lupamääräyksen asettamista.

Sappi Finland Operations Oy on vaatinut ELY-keskuksen valituksen hylkäämistä ja katsonut muun ohella, että Natura-arviointi ei ole tarpeen, koska aluehallintoviraston päätös ei muuta tehtaan toiminnasta aiheutuvan kiintoainekuormituksen määrää. Yhtiön mukaan Kirkniemen tehtaan

toiminnan vaikutuksia Natura 2000 -alueiden luonnonarvoihin on selvitetty asianmukaisesti jo ennen ympäristöluvan myöntämistä vuonna 2007.

Luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentin ja luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukainen arviointi on tehtävä sen varmistamiseksi, ettei hanke luonnonsuojelulain 64 a §:ssä ja luontodirektiivin mainitussa kohdassa tarkoitettulla tavalla merkittävästi heikennä niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on Uudenmaan ELY-keskuksen valituksen johdosta ensin otettava kantaa kysymykseen siitä, voidaanko luonnonsuojelulain 65 §:n mukaista Natura-arviointia edellyttää ympäristönsuojelulain 80 §:n mukaisesti vireille tulleen ympäristöluvan tarkistamisen yhteydessä tilanteessa, jossa ympäristöluvassa tarkoitettussa toiminnassa tai sen päästöissä ei hakemuksen mukaan tapahdu olennaisia muutoksia.

Edellä selostetun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja komission ohjeistuksen mukaan hanke on käsitteenä ymmärrettävä Natura-arviointia koskevan velvoitteen osalta laajasti ja se voi tarkoittaa myös luvan myöntämistä kyseisellä alueella jo useita vuosia harjoitetulle toiminnalle. Hankkeen käsitettä arvioitaessa merkitystä voi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan olla myös sillä, jos toiminnan luvanvaraisuus perustuu unionin ympäristölainsäädännössä luvan hakemiselle asetettuun velvoitteeseen.

Ympäristönsuojelulain 80 §:n säännökset lupamääräysten tarkistamisesta ja 78 §:n säännökset päätelmien mukaisia päästötasoja lievemmistä raja-arvoista perustuvat teollisuuspäästädirektiivin säännöksiin. Lähtökohdana teollisuuspäästädirektiivissä on parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimuksen toteuttaminen, mistä voidaan kuitenkin lupaviranomaisen päätöksellä tietyin edellytyksin poiketa. Teollisuuspäästädirektiivissä ei ole säädetty tarkemmin direktiivin mukaisten menettelyiden suhteesta luontodirektiiviin tai sen 6 artiklaan.

Ympäristönsuojelulain ja teollisuuspäästädirektiivin säännösten mukaan lievemmistä raja-arvoista päättäminen perustuu kokonaisharkintaan, jossa päätelmien mukaisten päästöraja-arvojen saavuttamisesta aiheutuvia kustannuksia verrataan niiden noudattamisella saavutettaviin ympäristöhyötyihin. Tässä kokonaisharkinnassa tulee ottaa huomioon myös paikalliset ympäristöolot, joiden arviointi edellyttää lain esitöiden mukaan tietoa ympäristön laadusta ja siihen vaikuttavista tekijöistä.

Kirkniemen paperitehtaan toiminnan vaikutuksia Mustionjoen Natura-kohteen suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin on arvioitu ennen ympäristöluvan myöntämistä YVA-menettelyn yhteydessä vuonna 2001. Edellytykset ympäristönsuojelulain 78 §:n mukaisista lievemmistä raja-arvoista päättämiseksi poikkeavat kuitenkin luvan myöntämiseksi lain 49 §:ssä säädetyistä edellytyksistä. Aluehallintoviraston päätös on nyt valituksen kohteena olevassa asiassa koskenut komission päätelmien mukaisesta kiintoaineen päästötasosta poikkeamista, minkä kannalta merkityksellistä on arvioida tämän poikkeaman vaikutuksia. Natura-arviointia ei tällaisessa tilanteessa voida pitää tarpeettomana pelkästään sillä perusteella, että kuormituksen tasossa ei tapahdu muutosta aikaisempaan verrattuna tai että toiminnan vaikutuksia Natura-kohteen suoje-luarvoihin on muutoin jo aikaisemmin arvioitu.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa lisäksi, että aikaisemmin YVA-me-nettelyn yhteydessä tehty arviointi Natura-kohteeseen kohdistuvista vai-kutuksista on myös perustunut selvästi alhaisempaan kiintoainekuormi-tuksen tasoon kuin minkä kiintoainepäästölle nyt haettu päätelmien päästötasoa lievempi raja-arvo mahdollistaisi. Kiintoainekuormituksen on YVA-arviointiselostuksessa vuonna 2001 arvioitu olevan tasolla noin 500–700 kg/d, kun ympäristöluvan mukaisella enimmäiskapasiteetilla 800 000 tonnia vuodessa ympäristöluvan tarkistamista koskevan hake-muksen mukainen päästöraja mahdollistaisi kiintoainepäästön 2 000 kg/d ja aluehallintoviraston päätöksen mukainen päästöraja kiintoai-nepäästön 1 753 kg/d.

Sappi Finland Operations Oy on vedonnut ELY-keskuksen valituksen hylkäämisen tueksi myös siihen, että Kirkniemen paperitehtaan toimin-nan vaikutuksia Mustionjoen jokihelmisimpukkaan on selvitetty uudes-taan, kun ympäristöluvan tarkistamista on käsitelty aluehallintoviras-tossa. Näiden selvitysten mukaan tehdään kiintoainekuormitus tai muut päästöt eivät aiheuta jokihelmisimpukalle kielteisiä vaikutuksia. Yhtiön mukaan luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen Natura-arviointi ei näin ol-len ole tarpeen.

Luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentin mukaan Natura-arviointi on teh-tävä, jos hanke joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkei-den ja suunnitelmien kanssa ennalta arvioiden todennäköisesti merkittä-västi heikentää Natura-alueen edellä mainittuja luonnonarvoja. Edellä selostetusta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa, että arvi-ointi on tehtävä myös silloin, jos merkittävien vaikutusten aiheutumatta jäämisestä on epäilyksiä.

Sappi Finland Operations Oy:n ympäristöluvan tarkistamista koskevan hakemuksen käsittelyn yhteydessä Kirkniemen paperitehtaan kiintoainekuormituksen vaikutuksia Mustionjoen simpukoihin on arvioitu pääosin siitä lähtökohdasta, että jokihelmisimpukka ei lisäänty joessa. Tämän selvityksen yhteydessä käytettyä simpukoille haitallisen kiintoainepitoisuuden arvoa 25 mg/l ei ole tässä yhteydessä pidettävä perusteltuna, eikä yhtiö ole esittänyt myöhemminkään asianmukaista arviota kiintoainekuormituksen vaikutuksista simpukkakantoihin. Selvityksissä ei ole myöskään käsitelty jokihelmisimpukan lisääntymisen edistämiseksi jo tehtyjä ja käynnissä olevia toimenpiteitä, joilla pyritään lajin elinkierron palauttamiseen.

Asiassa saadun selvityksen perusteella lohikalojen vaellusesteiden poistamisen jälkeen suurin uhka jokihelmisimpukalle on kokonaiskiintoainevirtaama. Kirkniemen paperitehtaan kiintoainekuormituksen osuus Mustionjoen kokonaiskuormituksesta on suhteellisen vähäinen eli noin seitsemän prosenttia. Toisaalta Sappi Finland Operations Oy:n hakemuksen mukainen päätelmien päästötaso lievempi raja-arvo olisi mahdollistanut yli kaksinkertaisen kiintoainekuormituksen päätelmien mukaiseen päästötasoon verrattuna. Koska veden sameus on jokihelmisimpukan kannalta kriittinen tekijä, voi tehtaan kiintoainekuormitus tarkasteltuna yhdessä muun kuormituksen kanssa vaikuttaa merkittävästi heikentävästi Mustionjoen jokihelmisimpukkakantaan.

Saadun selvityksen perusteella ei ole voitu sulkea pois sitä, että Kirkniemen tehtaan kiintoainepäästöt ja lupapäätöksessä päästöjen osalta määrätyt päätelmien mukaisia päästötasoja lievemmat raja-arvot vaikuttavat merkittävästi heikentävästi Natura 2000 -kohteen FI0100023, *Mustionjoki*, suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin. Aluehallintoviraston ei olisi tullut päättää tehtaan ympäristöluvan määräysten tarkistamisesta ennen kuin luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen Natura-arviointi oli suoritettu.

Lopputulokset

Edellä esitetyillä perusteilla hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätökset on kumottava ja asia palautettava aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Aluehallintoviraston on varattava Sappi Finland Operations Oy:lle tilaisuus esittää asianmukainen Natura-vaikutusten arviointi ja asetettava kohtuulliseksi katsottava määräaika arvioinnin tekemistä varten.

Uudenmaan ELY-keskus on valituksessaan vaatinut muutoksia myös hallinto-oikeuden jo osin muuttamaan lupamääräykseen 38, ja vedonnut tältä osin muun ohella myös lupamääräyksen epäselvyyteen. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun lopputulokseen nähden lausuminen Uudenmaan ELY-keskuksen valituksessa esitetystä lupamääräyksen 38 muuttamista koskevasta vaatimuksesta ei ole tarpeen.

Kirkniemen paperitehtaan toiminnassa määrätään toistaiseksi noudatettavaksi aluehallintoviraston päätöksen mukaisia lupamääräyksiä sellaisina kuin ne ovat hallinto-oikeuden lupamääräyksiin 26, 36 ja 38 tekemin muutoksin, kunnes lupaviranomainen tekee sille esitetyn Natura-arvioinnin perusteella uuden päätöksen lupamääräysten tarkistamisesta.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Riitta Mutikainen
oikeusneuvos

Taina Pyysaari
oikeusneuvos

Jaakko Autio (t)
oikeusneuvos

Pekka Aalto
oikeusneuvos

Juha Lavapuro
oikeusneuvos

Mikael Hildén
ympäristöasiantuntijaneuvos

Anna-Liisa Kivimäki
ympäristöasiantuntijaneuvos

Tuire Taina
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, maksutta
Jäljennös Vaasan hallinto-oikeus
Etelä-Suomen aluehallintovirasto, ympäristölupavastuualue
Sappi Finland Operations Oy
Lohjan kaupungin terveydensuojeluviranomainen
Raaseporin kaupunki
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
Suomen ympäristökeskus
Ympäristöministeriö