

Itä-Suomen aluehallintoviraston päätös Finavian Savonlinnan lentokentän ympäristöluvan muuttamisesta / päätöksestä valittaminen

RAKYL 23.03.2022 § 53
384/11.01.00.00/2022

Valmistelija	Ympäristöpäällikkö Matti Rautiainen, puh. 044 417 4685, matti.rautiainen@savonlinna.fi
Selostus	<p>Savonlinnan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta päätti 15.4.2020 § 79 osoittaa ympäristönsuojelulain 89 §:n perusteella Itä-Suomen aluehallintovirastolle vaatimuksen, että Finavia Oyj:n on esitettävä 31.12.2020 mennessä toimivaltaiselle ympäristölupaviranomaiselle Savonlinnan lentokenttää koskeva voimassa olevan ympäristöluvan (19.8.1998, Dnro 0596Y0156) muutoshakemus.</p> <p>Perustelut:</p> <p>Lupaviranomaisen on asianomaisen yleistä etua valvovan Savonlinnan kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen aloitteesta muutettava lupaa, koska:</p> <ul style="list-style-type: none">- toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta;- toiminnan ulkopuoliset olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet ja luvan muuttaminen on tämän vuoksi tarpeen. <p>Savonlinnan lentokentän ympäristölupa on poikkeuksellisen niukka, vain yksi lupamääräys. Lupa on vanhentunut eikä ole linjassa vastaavien muiden Finavia Oyj:n ylläpitämien lentokenttien ympäristölupien kanssa, joissa on annettu lukuisia lupamääräyksiä toiminnan aiheuttamien ympäristövaikutusten vähentämiseksi ja ennalta ehkäisemiseksi.</p> <p>Luvassa ei täyty toiminnan ympäristövaikutuksen kokonaistarkastelu. Kyse ei ole pelkästään lentokentän ympäristön turvemaille tehdyistä valtavista ojituksista, joilla lentokentän kuivatusvedet - mukaan lukien turvemaista irtoava humus ja ravinteet - johdetaan pääosin suoraan Pellosjärveen vaan myös kiitoradan ja huoltoalueen kemikaaleja sisältävien vesien johtamisesta ojaston kautta Pellosjärveen ja Kuhajärveen.</p> <p>Luvan myöntämisen jälkeen kiitotien liukkaudentorjunnassa on siirrytty käyttämään formiaattia, jolla on erilainen ympäristövaikutus kuin urealla. Huoltoalueella lentokoneiden jäänestoon käytettävää propyleeniglykolia joutuu myös ympäristöön. Mikäli em. kemikaalit olisivat ympäristölle haitattomia, ei olisi tarvetta niiden vuosittaisten käyttömäärien raportointiinkaan eikä velvoitetarkkailulle kahdesta ojapisteestä sekä kolmesta järvipisteestä (Pellosjärvellä yksi ja Kuhajärvellä kaksi pistettä).</p> <p>Lentokentällä on myös huoltokaluston polttoaineen tankkauspiste, jolle ei ole annettu lupamääräyksiä. Luvan myöntämisen jälkeen lentokenttä on liitetty Savonlinnan Veden vesijohtoon ja viemäriin, joka on vähentänyt saniteettijätevesistä peräisin ollutta kuormitusta Pellosjärveen ja edelleen Kuhajärveen. Toisaalta viemäri mahdollistaisi myös huoltoalueelta tulevan kemikaalikuormituksen vähentämisen ympäristöön. Toinen luvan myöntämisen jälkeen tapahtunut myönteinen seikka on lentokonekaluston</p>

melupäästöjen vähentyminen meluisimpien konetyyppien poistuttua EU-alueen liikenteestä.

Rakennus- ja ympäristölautakunta päätti täydentää 16.12.2020 § 209 Finavian Savonlinnan lentokentän ympäristöluvan muuttamista koskevaa aloitettaan seuraavasti:

Tarkennus 1

Lentokentän toiminnasta aiheutuva ympäristön pilaantumisen vaara poikkeaa ympäristöluvan myöntämisaikakohdasta (19.8.1998) olennaisesti erityisesti vesistökuormituksen osalta. Kiitoradan kuivatusojien kautta päätyy alapuolisiin Pellosjärveen ja Taipaleenjokea pitkin Kuhajärveen etenkin syksyllä 2019 pääosin turvemaille tehdyn kunnostusojituksen myötä kiintoainetta, humusta ja ravinteita sekä mahdollisesti haitallisia kemikaaleja.

Kiitoradan liukkaudentorjuntaan käytetään voimassa olevan ympäristöluvan mukaan ureaa ja lentokoneiden jäänestöön propyleeniglykolia. Luvan myöntämisen jälkeen kiitotien liukkaudentorjunnassa on kuitenkin siirrytty käyttämään formiaattia, jolla on erilainen ympäristövaikutus kuin urealla. Glykolin ja formiaatin käyttömäärät nousivat vuonna 2019 edellisvuoteen verrattuna. Liukkaudentorjunta-aineet sisältävät lisäaineita, joiden tarkemmasta koostumuksesta ei ole käytettävissä tietoja. Mikäli em. kemikaalit olisivat ympäristölle haitattomia, ei olisi tarvetta velvoitetarkkailulle. Ilmastonmuutoksen myötä kemikaalien käytön tarve tulee todennäköisesti lisääntymään.

Lentokentän ympäristöluvan kertoelmaosassa kerrotaan, että kiitotien eteläreunan salaojastot johtavat osin neljän imeytysojaston kautta eteläpuoliseen Pellosjärveen ja kiitotien pohjoisreunan salaojastot osin ponttipatojen kautta pohjoispuoliseen Kuhajärveen. Lupapäätöksessä ei ole annettu määräyksiä hulevesien käsittelystä ja johtamisesta. Kiitotien kuivatuksen kunnostusojitus toteutettiin syksyllä 2019 valtavilla avo- ojituksilla ilman patoja suoraan järveen.

Kunnostusojituksesta ei esitetty asianmukaista ojituseroilmoitusta etukäteen Etelä-Savon ELY-keskukselle eikä Savonlinnan kaupungin ympäristönsuojeluviranomaiselle tai muille asianosaisille (mm. mahdollisille haitankärsijöille, Pellosjärven ja Kuhajärven rantakiinteistöjen omistajajille) varattu mahdollisuutta esittää näkemystään ojitushankkeesta. Lautakunnan saamien tietojen mukaan Savonlinnan lentoaseman päällikkö ilmoitti syksyllä 2019 tehdystä kunnostusojituksesta Etelä-Savon ELY-keskuksen valvontavastuussa olevalle ympäristöasiantuntijalle vasta ojituksen jälkeen paikallisten kiinteistön omistajien reklamoitua asiasta viranomaisille. Ojitusta oli perusteltu maanomistajan oikeudella kuivattaa maansa. Tällä perusteella asiassa toimivalta olisi ollut vesilain perusteella Savonlinnan kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisena toimivalla rakennus- ja ympäristölautakunnalla ottaen huomioon, että lentokentän ympäristöluvassa ei ollut annettu määräyksiä kuivatusojituksesta.

Mikäli ojitusasia on käsiteltävissä ympäristöluva-asiana, kuten Etelä-Savon ELY-keskuksen valvontayksikkö teki, on otettava huomioon, että lupahakemusvaiheessa vuonna 1998 lentokentän kuivatusjärjestely oli suunniteltu kampaajastojen avulla siten, ettei vesiä johdeta suoraan vesistöön, kuten pöytäkirjaliitteestä A käy ilmi. Koska lupahakemus sitoo luvan saajaa, ellei lupamääräyksissä ole toisin määrätty - kuten tässä tapauksessa ei määrätty - lautakunta katsoo, että Finavia on poikennut laittomasti ympäristöluvastaan. Etelä-Savon ELY-keskuksessa

poikkeamista ei käsitelty ympäristönsuojelulainsäädännön edellyttämällä tavalla ja jätettiin selvittämättä ojituksen mahdolliset haittavaikutukset alapuoliseen vesistöön ja kuulematta mahdollisia haitankärsijöitä. Kuhajärven rantakiinteistön omistajat ovat pyytäneet ELY-keskukselta ojitusta koskevaa hyväksymispäätöstä (lautakunnan tietojen mukaan sitä kuitenkaan saamatta, vaikka kyseessä ei voi olla salainen asiakirja). ELY-keskuksen valvontayksikkö on ilmeisesti vain suullisesti siunannut tehdyn kuivatusojituksen suoraan Pellosjärveen kolmea kaivettua valtaojaa pitkin.

Liukkaudentorjunta-aineiden vaikutuksia Pellosjärveen ja Kuhajärveen on tutkittu vuodesta 1978. Vuoteen 2002 saakka vesistötarkkailua tehtiin Mikkelin vesi- ja ympäristöpiirin (nykyisin Etelä-Savon ELY-keskus) 8.3.1984 päivätyssä kirjeessä hyväksytyin tarkkailuohjelman mukaisesti. Vuonna 1995 tarkkailuun lisättiin viides havaintopaikka, Kuhajärven syväne. Vuonna 2006 tarkkailusta jätettiin pois ojapisteet 6, 7 ja 10. Ojapiste 9 siirrettiin toisaalle, sillä aiemmasta, noin 20 m päässä olevassa purkuojassa ei vettä virrannut riittävästi näytteenottoa varten (Savonlinnan lentoaseman ympäristövesien tarkkailuohjelma, 29.3.2007). Valumavesien seuranta ei ole kuulunut tarkkailuun.

Ojavesitarkkailussa seurataan kiitoradan matalimman osan sadeviemäreiden purkupisteiden 8 ja 9 vedenlaatua. Lentoaseman pintavesien tarkkailun vuosiraportin 2019 (päiväty 11.3.2020) mukaan ojavesinäytteet otettiin 2.4.2019 sulamiskauden alussa ja 2.5.2019 sulamiskauden lopussa. Pintavesinäytteet (kolme näytepistettä) otettiin 2.4.2019 ja 3.9.2019 Pellosjärvestä sekä Kuhajärvestä kahdelta eri syvyydeltä.

Pellosjärven puoleisella ojavesipisteellä 8 vesi oli lievästi sameaa ja veden tyypipitoisuudet viittasivat rehevään tai erittäin rehevään vedenlaatuun. Näytepisteen happitilanne oli tyydyttävä ensimmäisellä tarkkailukerralla ja välttävä toisella tarkkailukerralla. Sähkönjohtavuus oli lievästi kohonnut. Alkaliniteetin arvo ilmensi huhtikuussa välttävää puskurikykyä happamoitumista vastaan.

Kuhajärven puoleisella näytepisteellä 9 vesi oli toisella tarkkailukerralla lievästi sameaa. Ensimmäisellä tarkkailukerralla tyypipitoisuus oli erittäin rehevien vesistöjen tasolla. Huhtikuun tarkkailukerralla happitilanne oli tyydyttävä ja sähkönjohtavuuden arvo oli hieman koholla. Alkaliniteetin arvo oli tyydyttävällä tasolla toukokuun tarkkailukerralla.

Huhtikuun tarkkailukerralla Pellosjärven sähkönjohtavuuden ja alkaliniteetin arvot olivat lievästi koholla, mikä luultavasti johtui hieman korkeammasta kloridipitoisuudesta.

Vuonna 2019 keskimääräiset ravinnepitoisuudet olivat näytepisteissä lievästi suurempia kuin edellisvuonna. Raportin johtopäätösten mukaan liukkaudentorjunta- sekä jäänesto- ja poistoaineet saattavat olla syynä lievälle veden laadun heikentymiselle (esim. veden lievästi heikentynyt happitilanne ja lievästi koholla olleet sähkönjohtavuuden arvot). Vedenlaatuun tarkkailuvuonna on raportin mukaan mahdollisesti vaikuttaneet Pellosjärven valuma-alueella tehdyt ojitustyöt rakennetun aitalinjan kuivattamiseksi.

Pellosjärven ja Kuhajärven rantakiinteistöjen omistajat ovat yhdessä tehneet lentokentän ojavesiä koskevan toimenpidevaatimuksen. Havaintojen mukaan Kuhajärven vedenlaatu on heikentynyt noin kolmen viimeisen vuoden aikana huomattavasti sinilevähaittojen vuoksi.

Tarkennus 2

Lentokenttää lähin yhteiskunnan vedenhankintaan soveltuva pohjavesialue Seppäharju (0674051) sijaitsee lähimmillään noin 500 m etäisyydellä kiitotiestä, Kuhajärven takana. Itä-Suomen aluehallintovirasto on myöntänyt 3.11.2020 Savonlinnan Vedelle Seppäharjun pohjavesialuetta koskevan vesilain mukaisen luvan Seppäharju 1 pohjavedenottamon rakentamiseen ja pohjaveden ottamiseen. Seppäharju 2 pohjavedenottamon rakentamiseen ja pohjaveden ottamiseen on myönnetty lupa vuonna 2018. Pohjavesialue on otettu yhdyskunnan vedenhankintakäyttöön lentokentän ympäristöluvan myöntämisen jälkeen.

Lupamääräyksissä ei ole huomioitu lentokenttätoiminnan mahdollista pohjavesivaikutusta. Seppäharjun koepumppauksissa on osoittautunut, että otettaessa täydellä kapasiteetilla pohjavettä kapeasta harjusta harjun pohjaveden pinta painuu Kuhajärven vedenpinnan alapuolelle. Näin ollen tilanteessa, jossa Kuhajärvessä on sinileväkukinta, Seppäharjasta yhdyskunnan vedenhankintatarpeisiin otettavan vedenlaatu voi vaarantua sinilevien sisältämien myrkyllisten yhdisteiden takia.

Yksilöinti, millä tavoin ympäristölupaa tulisi muuttaa

Savonlinnan lentokentän ympäristölupa on vuodelta 1998. Luvan myöntämisen jälkeen lähes koko ympäristönsuojelulainsäädäntö on uudistunut osin useampaan kertaan. Ympäristöluvan myöntämisen jälkeen muutoksia toiminnassa ovat olleet em. ojitusten lisäksi, kiitoradan liukkaudentorjuntaan ja lentokoneiden jäänestoon käytettyjen kemikaalien muuttuminen ja huoltokaluston polttoaineen tankkauspiste sekä ympäristössä pohjavedenotto. Myönteisiä muutoksia ovat olleet lentoaseman liittäminen Savonlinnan Veden vesijohtoon ja viemäriin sekä lentokoneiden melupäästöjen vähentyminen. Lupa tulee päivittää vastaamaan voimassaolevaa ympäristönsuojelualan lainsäädäntöä ja muuttuneita olosuhteita toiminnassa ja ympäristössä.

Lupapäätös on poikkeuksellisen niukka, siinä on annettu vain yksi lupamääräys. Lupa ei myöskään ole linjassa vastaavien muiden Suomessa sijaitsevien lentokenttien ympäristölupien kanssa.

Luvassa ei tarkastella toiminnan kokonaisvaikutuksia. Lentokenttäalueelle on rakennettu huoltokaluston polttoaineen tankkauspiste, jolle ei ole annettu ympäristöluvassa lupamääräyksiä. Toiminnoilla on tekninen ja toiminnallinen yhteys, joten niiden ympäristövaikutuksia ja jätehuoltoa on tarpeen tarkastella yhdessä.

Lentokenttätoiminnasta on luvan myöntämisen jälkeen aiheutunut luonnonolosuhteiden huonontumista ja vedenhankinnan vaarantumista toiminnan vaikutusalueella.

Lautakunta huomauttaa, että ympäristönsuojelulain 52 §:n mukaan ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset:

- 1) päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöpaikan sijainnista;
- 2) maaperän ja pohjavesien pilaantumisen ehkäisemisestä;
- 3) jätteistä sekä niiden määrän ja haitallisuuden vähentämisestä;

4) toimista häiriö- ja muissa poikkeuksellisissa tilanteissa;

5) toiminnan lopettamisen jälkeisestä alueen kunnostamisesta ja päästöjen ehkäisemisestä sekä muista toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista;

6) muista toimista, joilla ehkäistään tai vähennetään ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa.

Nykyisessä ympäristöluvassa määräyksiä ei ole annettu.

Lisäksi ympäristönsuojelulain 66 §:n mukaan luvassa tulee antaa maaperän ja pohjaveden suojelua koskevia määräyksiä sekä 67 §:n mukaan määräyksiä viemäriin johdettavista jätevesistä.

Nykyisessä ympäristöluvassa määräyksiä ei ole annettu.

Ympäristölupaa tulisi muuttaa lisäämällä vähintäänkin em. lakisääteiset lupamääräykset.

Lupamääräyksiä annettaessa tulee ottaa huomioon mm. toiminnan alueelliset ominaisuudet (maanpinnan korkotaso), toiminnan vaikutus ympäristöön kokonaisuutena (ml. polttoaineen jakeluaseman ympäristövaikutukset), ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kokonaisuuden kannalta sekä tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa nämä toimenpiteet.

Päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan (BAT). Lisäksi on otettava huomioon varautuminen onnettomuuksien ehkäisemiseen ja niiden seurausten rajoittamiseen.

Rakennus- ja ympäristölautakunta on ympäristönsuojelulain 23 §:n mukaisesti ilmoittanut lentokentän toiminnassa havaitsemistaan puutteista valtion valvontaviranomaiselle (Etelä-Savon ELY-keskus). Ilmoitus ei ole johtanut toimenpiteisiin.

Lautakunta pyytää Itä-Suomen aluehallintovirastoa ilmoittamaan toimivaltaisen viranomaisen, jonka kautta asian käsittelyä voidaan jatkaa, mikäli Etelä-Savon ELY-keskus ei ole halukas käyttämään hallintopakkoa ympäristöluvan olennaisen muuttamisen vireillesaamiseksi.

Itä-Suomen aluehallintovirasto on päätöksellään 23.2.2022 nro 12/2022 hylännyt Savonlinnan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunnan aloitteen muuttaa Finavia Oyj:n Savonlinnan lentokentän ympäristölupaa.

Käsittelyratkaisu

Aluehallintovirasto on jättänyt tutkimatta vaatimukset, jotka kohdistuvat voimassa olevan ympäristöluvan ja lentokenttätoiminnan valvontaan. Myös vaatimukset ELY-keskuksen velvoittamiseksi hallintopakko-toimenpiteisiin on jätetty tutkimatta.

Käsittelyratkaisun perustelut

Ympäristönsuojelulain 21 §:n 3 momentin mukaan aluehallintovirasto toimii valtion ympäristölupaviranomaisena. Lain 23 §:n 1 momentin mukaan ympäristönsuojelulain mukaisia yleisiä valvontaviranomaisia ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (*valtion valvontaviranomainen*) sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Ympäristönsuojelulain 189 §:n 1 momentin mukaan vastuu luvanvaraisen ja ilmoituksenvaraisen toiminnan 168 ja 169 §:n mukaisesta valvonnasta kuuluu valtion valvontaviranomaiselle, jos toiminnan ympäristöluvan myöntää tai ilmoituspäätöksen tekee valtion ympäristölupaviranomainen. Valvontavastuu kuuluu kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, jos se myöntää toiminnan ympäristöluvan tai tekee ilmoituspäätöksen.

Valvonnasta ja hallintopakosta säädetään ympäristönsuojelulain 18 luvussa. Rikkomuksen ja laiminlyönnin oikaisemiseksi valvontaviranomainen voi antaa kieltoja ja määräyksiä laillisen tilan palauttamiseksi. Valtion valvontaviranomainen antaa hallintopakkomääräyksen lain 175 §:n 2 momentin mukaan luvanvaraisen ja ilmoituksenvaraisen toiminnan osalta, jos ympäristöluvan myöntää valtion ympäristölupaviranomainen. Näin ollen aluehallintovirastolla ei ole toimivaltaa valvonnan ohjaamiseen eikä hallintopakkomääräysten antamiseen. Se ei ole voinut ottaa tutkittavakseen ympäristöluvan valvontaan ja hallintopakkotoimenpiteisiin kohdistuvia vaatimuksia.

Pääasialtkaisu

Itä-Suomen aluehallintovirasto hylkää Savonlinnan rakennus- ja ympäristölautakunnan aloitteen. Finavia Oyj:n Savonlinnan lentokentän ympäristölupaa 19.8.1998, dnro 0596Y0156 ei muuteta.

Pääasialtkaisun perustelut

Aloite koskee voimassa olevan ympäristöluvan muuttamista ja se on tullut vireille Savonlinnan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunnan aloitteesta. Lautakunta toimii kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisena.

Luvan muuttamisen perusteista on säädetty ympäristönsuojelulain 89 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan lupaviranomaisen on valvontaviranomaisen, asianomaisen yleistä etua valvovan viranomaisen tai haitankärsijän taikka 186 §:ssä tarkoitetun rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön aloitteesta muutettava lupaa, jos:

- 1) toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta;
- 2) toiminnasta aiheutuu tässä laissa kielletty seuraus;
- 3) parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymisen vuoksi päästöjä voidaan olennaisesti vähentää ilman kohtuuttomia kustannuksia;
- 4) toiminnan ulkopuoliset olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet ja luvan muuttaminen on tämän vuoksi tarpeen;
- 5) luvan muuttaminen on tarpeen luvan myöntämisen jälkeen laissa, valtioneuvoston asetuksessa tai Euroopan unionin säädöksessä annetun sitovan ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan yksilöidyn vaatimuksen täyttämiseksi.

Aloitteen tekijä on vaatinut luvan muuttamista ympäristönsuojelulain 89 §:n 2 momentin perusteella. Aloite tutkitaan siinä laajuudessa, kuin se on hakemuksessa esitetty, ja lupaa voidaan edellytysten täytyessä muuttaa vain siltä osin kuin aloitteessa on vaadittu. Jos lupaviranomainen harkinnassaan päätyy siihen, että luvan muuttamiselle ei ole

ympäristönsuojelulain 89 §:n 2 momentissa säädettyjä edellytyksiä, on sen hylättävä hakemus.

Aloitteen vireillepanoasiakirjassa vaadittiin, että aluehallintovirasto velvoittaa Finavian hakemaan luvan muutosta. Selvyyden vuoksi aluehallintovirasto toteaa, että huomioiden aloitteen koko sisältö perusteluineen sekä aloitteeseen toimitettu täydennys, aluehallintovirasto on tulkinnut aloitteen tekijän tarkoittaneen saattaa vireille nimenomaan luvan muutosprosessi ympäristönsuojelulain 89 §:n nojalla. Tämän vuoksi aluehallintovirasto on tutkinut edellytykset luvan muuttamiselle ja päätynyt tästä ratkaisusta ilmenevästi siihen, ettei pykälän 2 momentin edellytyksiä luvan muuttamiselle ole. Lisäksi aluehallintovirasto toteaa, ettei sillä ole toimivaltaa antaa hallintopakon luonteisia määräyksiä ympäristönsuojelulain nojalla eli määrätä toiminnanharjoittaja hakemaan uutta lupaa tai olemassa olevan luvan muutosta.

Aloitteen mukaan lentokentän toiminnassa jäänestoon ja -poistoon käytetään nykyisin eri kemikaaleja kuin luvan myöntämisen aikaan. Asiassa saadun selvityksen mukaan toiminnassa on otettu käyttöön ympäristölle vähemmän haitallisia kemikaaleja, kuten ympäristönsuojelulain 19 § edellyttää. Kemikaalien käyttö lentokentän toiminnassa on välttämätöntä turvallisuussyistä.

Pellosjärven ja Kuhajärven veden laatua on tarkkailtu vuodesta 1976 alkaen. Kuhajärven tarkkailupisteistä yksi sijaitsee Makkosenlahdella, johon laskee hulevesiä lentokenttäalueelta. Finavia Oyj on aloittanut Savonlinnan lentokentän vesistövaikutusten tarkkailun vuonna 1978. Tarkkailua jatketaan ELY-keskuksen hyväksymän tarkkailuohjelman mukaisesti edelleen.

Tarkkailutulosten perusteella Pellosjärven ekologinen tila on hyvä. Järven kemiallinen tila on kuitenkin hyvää huonompi. Kuhajärven pohjan läheisyydessä on todettu happikatoa. Järven ekologinen tila on uusimman vesienhoitosuunnitelman mukaan tyydyttävä. Muutos hyvästä tilasta tyydyttävään johtuu siitä, että tutkimustieto järven tilasta on täydentynyt, ei niinkään järven todellisen tilan muutoksesta. Pitkään jatkuneessa vesistö tarkkailussa ei ole todettu lentokentän toiminnan aiheuttaneen vesistön pilaantumista, joka erottuisi hajakuormituksesta. Vesistön tilan muutokset johtuvat ympäristön maankäytöstä ja sääolosuhteiden vaihtelusta. Järvien valuma-alueilla on asutusta, maanviljelystä ja käsiteltyjä metsäalueita eli hajakuormitusta, joka vaikuttaa veden laatuun.

Maanmittauslaitoksen tuoreissa ilmakuvissa näkyy lentokenttäalueen ja Pellosjärven pohjoisrannalla kulkevan tien välissä noin kilometrin pituinen ja noin neljä metri leveä oja tai allas, johon lentokenttäalueen Pellosjärven puoleiset ojat laskevat. Ojista ei näy suoraa yhteyttä vesistöön.

Lentokentän toiminnan turvallisuus edellyttää, että alue on aidattu, kiitotie ei ole liukas ja pysyy kuivana. Uuden aitalinjan kuivattamiseksi sekä alueen kuivanapidon varmistamiseksi lentokenttäalueen ympäristössä tehtiin kesällä 2019 ojitustöitä ja suodatuspatoja sekä saostusaltaita vuonna 2019 ja 2020. Ojituksista on aiheutunut hetkellistä samentumista alapuoliseen vesistöön. Ojitustoimenpiteen vesilainmukaisuus on ratkaistu eri prosessissa, josta aluehallintovirasto on antanut päätöksen 11.1.2022, nro 2/2022. Päätöksen mukaan tehdyt ojitustoimenpiteet eivät ole edellyttäneet vesilain mukaista ojitusmenettelyä. Ojituksessa on menetelty vesilain mukaisesti.

Lentokentän toiminnasta aiheutuneet vaikutukset vesistöön eivät ole lisääntyneet siitä, mitä niiden on ympäristölupaharkinnassa arvioitu olevan. Näin ollen toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara ei ole poikennut oleellisesti ennalta arvioidusta eikä edellytyksiä luvan muuttamiseen tällä perusteella ole.

Lentokentän ympäristöluvan myöntämisen jälkeen on myönnetty luvat noin kilometrin päässä Kuhajärven vastarannalla sijaitsevalle Seppäharjun pohjavesialueelle suunnitelluille pohjavedenottoamaille. Vedenottamoiden vesitalousluvuissa ei ole arvioitu lentokentän toiminnasta tai sen päästöistä aiheutuvan haittoja pohjaveden laadulle. Vedenottamoiden sijoittuminen Kuhajärven rannalle ei ole sellainen toiminnan ulkopuolinen olosuhteiden olennainen muutos, jonka vuoksi lentokentän ympäristöluvan muuttaminen olisi tarpeen.

Savonlinnan lentokentän toiminnalle on myönnetty ympäristölupamenettelylain mukainen ympäristölupa vuonna 1998. Ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulon (113/2000) 4 §:n 1 momentin mukaan oli noudatettava aikaisemman lain nojalla annettua lupaa, joka oli voimassa ympäristönsuojelulain voimaan tullessa. Voimaantulon 6 §:n mukaan toiminnasta tuli tehdä ilmoitus alueelliselle ympäristökeskukselle (nyk. ELY-keskus). Ympäristökeskus arvioi, oliko toiminnalle haettava ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaista ympäristölupaa. Etelä-Savon ympäristökeskus on toiminnanharjoittajan ilmoituksen johdosta 26.11.2002 (dnro ESA-2002-Y-136) todennut, että Savonlinnan lentokentän toiminnalle ei tarvinnut hakea uutta ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa. Lainsäädännön muutoksista huolimatta vuonna 1998 ympäristölupamenettelylain nojalla myönnetty ympäristölupa on yhä voimassa ja siihen voidaan muiden kuin toiminnanharjoittajan hakemuksesta tehdä muutoksia vain ympäristönsuojelulain 89 §:n 2 momentin edellytysten täyttyessä.

Luvassa on annettu määräykset, jotka on silloin katsottu tarpeellisiksi. Päätös on määrätty olemaan voimassa toistaiseksi eikä siihen sisältynyt määräystä lupamääräysten tarkistamisesta. Lupaa ei ole mahdollista tarkistaa, päivittää tai muuttaa pelkästään sillä perusteella, että se on niukka.

Toiminnanharjoittajalla on useita ympäristölupia muille lentokentille. Lupakohteet sijaitsevat erilaisissa ympäristöissä, ja päätöksissä on annettu lupamääräyksiä eri päästöille. Toiminnanharjoittaja on tehnyt myös Savonlinnan lentokentällä toimia, joilla toiminnan ympäristövaikutuksia on vähennetty, vaikka niitä ei ole edellytetty ympäristöluvassa tai lupaa ei ole muutettu myöhemmin.

Savonlinnan lentokenttä ei ole teollisuuden päästöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2010/75/EU, ”teollisuuspäästädirektiivin”, Industrial Emissions Directive, IED) mukainen laitos. Jakeluaseman toiminta tulisi käsitellä lentokentän ympäristöluvassa, jos se olisi ns. direktiivilaitos. Näin ollen Savonlinnan rakennus- ja ympäristölautakunta on menetellyt säädösten mukaisesti käsitellessään jakeluaseman toiminnasta tehdyn ilmoituksen.

Lentokenttien toiminnalle ei ole laadittu julkaisua parhaasta käyttökelpoisesta tekniikasta kuten teollisuuspäästädirektiivin säätelämille toimialoille. Vähäisessä käytössä olevan lentokentän ympäristövaikutukset ovat suhteellisen pienet. Ympäristövaikutusten vähentäminen edelleen tekniikkaa muuttamalla on mahdotonta, kun parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttöön otossa tulee ottaa huomioon taloudelliset seikat. Kentälle

tulevien lentojen määrä on vähäinen. Ne painottuvat kesäaikaan, jolloin jäänestoaineita ei käytetä.

Ympäristölainsäädäntöön ei ole voimassa olevan Finavian lentokentän ympäristöluvan myöntämisen jälkeen tehty sellaisia muutoksia, että lupaa olisi tarpeen muuttaa säädöksissä esitettyjen vaatimusten perusteella.

Valtioneuvoston ympäristönsuojelusta antaman asetuksen (713/2014) mukaan lentoaseman ympäristölupa-asiassa on kuultava liikenne- ja viestintäministeriötä. Aloitteen käsittelyssä ei ole kyse ympäristölupaharkinnasta, joten asiassa ei ole kuultu liikenne- ja viestintäministeriötä.

Toiminta ei vaaranna Vuoksen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmassa vuosiksi 2022 – 2027 asetettuja tavoitteita. Kaikki vesimuodostumien tilan parantamiseen suunnatut toimenpiteet Etelä-Savon ELY-keskuksen alueella kohdistuvat maatalouteen sekä haja-asutuksen ja yhdyskuntien jätevesiin.

Vastaus lausunnoissa ja muistutuksissa esitettyihin vaatimuksiin

Muistutuksessa 1 on esitetty, että Taipaleenjokea pitäisi kunnostaa. Asiaa ei ole otettu esille Savonlinnan kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen aloitteessa eikä se kuulu Finavia Oyj:n Savonlinnan lentokentän ympäristöluvanvaraiseen toimintaan.

Lentokenttäalue sijaitsee matalalla niemellä. Ympäröivien järvien vedenpinnan korkeus on hyvin lähellä kenttätasoa. Toimivien laskeutusaltaiden lisäkaivaminen kenttävesien käsittelyyn on käytännössä mahdotonta.

Savonlinnan kaupungin lausunnossa on vaadittu, että kiitoradan ja lentokoneiden pysäköintipaikkojen alueelta hulevedet tulee johtaa öljynerottimien kautta. Öljynerottimien asentaminen lähellä järvenpinnan tasoa sijaitsevalle lentokenttäalueelle on todennäköisesti haastavaa. Aluetta on vaikea kuivattaa riittävän syvältä, että kaivon rakenteet kestäisivät. Lisäksi asfaltoitujen alueiden pinta-ala on suuri verrattuna mahdollisiin öljyvuotoihin. Riittää, että tankkauksessa on varauduttu vuotoihin öljyntorjuntakalustolla.

Heinäveden reitin kalatalousalue vaatii, että Finavian Savonlinnan lentokentän aiemmasta toiminnasta aiheutuneiden vesistöhaittojen kompensoimiseksi tulee Seppäjärven ja Kuhajärven selvittää tarpeet kalastorakenteen korjaamiseksi hoitokalastuksella ja rehevöitymisen hillitsemistä vesikasvien poistolla.

Vesistön kunnostuksen suunnittelussa on mahdollista ottaa yhteyttä Etelä-Savon ELY-keskukseen, josta saa ohjeita ja tukea kunnostussuunnitelman tekemiseen. Asiaa ei ole mahdollista ratkaista tämän ympäristönsuojelulain 89 §:n nojalla vireille pannun asian yhteydessä.

Kalatalousalue on esittänyt, että Seppäjärven ja Kuhajärven vesialueen omistajia kuullaan aiemmasta toiminnasta aiheutuneista vesistökuormitushaitoista. Heille tulee kompensoida aiheutuneet haitat. Ympäristönsuojelulain 130 §:ssä on säädetty ennakoimattoman vahingon korvaamisesta. Haitankärsijä voi vaatia korvauksia aiemman ratkaisun estämättä valtion ympäristölupaviranomaiselle tehtävällä yksilöidyllä hakemuksella.

Muistutuksissa esitetyt vaatimukset luvan muuttamiseksi on hylätty ja valvontaa koskevat vaatimukset on jätetty tutkimatta ratkaisusta ilmenevästi.

Päätöksestä voivat valittaa kirjallisesti Vaasan hallinto-oikeuteen asianosaiset sekä vaikutusalueella ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun tai asuin ympäristön viihtyisyyden edistämiseksi toimivat rekisteröidyt yhdistykset tai säätiöt, sijaintikunta ja vaikutusalueen kunnat ja niiden ympäristönsuojeluviranomaiset sekä ELY-keskukset ja muut asiassa yleistä etua valvovat viranomaiset.

Valitusaika päättyy 1.4.2022.

Esittelijä

Ympäristöpäällikkö Matti Rautiainen, puh. 044 417 4685,
matti.rautiainen@savonlinna.fi

Päätösehdotus

Savonlinnan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta päättää valittaa Vaasan hallinto-oikeuteen Itä-Suomen aluehallintoviraston päätöksestä jättää tutkimatta vaatimukset, jotka kohdistuvat voimassa olevan ympäristöluvan ja lentokenttätoiminnan valvontaa sekä vaatimukset ELY-keskuksen velvoittamiseksi hallintopakkotoimenpiteisiin.

Vaatus

Vaatusena on Itä-Suomen aluehallintoviraston päätös Dnro ISAVI/5240/2020 (antopäivä 23.2.2022, päätösnumero 12/2022) kumotaan ja Savonlinnan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunnan vaatimus (aloite) 15.4.2020 § 79 hyväksytään, jonka mukaan Finavia Oyj:n on esitettävä toimivaltaiselle ympäristölupaviranomaiselle Savonlinnan lentokenttää koskeva voimassa olevan ympäristöluvan (19.8.1998, Dnro 0596Y0156) muutoshakemus.

Toissijaisesti lautakunta vaatii em. päätöksen kumoamista ja asian palauttamista Itä-Suomen aluehallintovirastoon uudelleen käsiteltäväksi.

Valituksen perustelut:

Päätöksen käsittelyratkaisu perustuu aluehallintoviraston virheelliseen tulkintaan, että lautakunnan vaatimus kohdistuisi voimassa olevan ympäristöluvan ja lentokenttätoiminnan valvontaan. Vaatimus kohdistuu suoraan mm. kiitotien kuivatukseen avo-ojittamalla alue syksyllä 2019 suoraan Pellosjärveen. Seikka, josta ei ole annettu lupamääräyksiä.

On huomattava, että lentokentän ympäristöluvan kertoelmaosan mukaan *kiitotien eteläreunan salaojastot johtavat osin neljän imeytysojaston kautta eteläpuoliseen Pellosjärveen ja kiitotien pohjoisreunan salaojastot osin ponttipatojen kautta pohjoispuoliseen Kuhajärveen*. Kiitotien kuivatukseen kunnostusojitus kuitenkin toteutettiin syksyllä 2019 valtavilla avo-ojituksilla ilman patoja suoraan Pellosjärveen vastoin kertoelmaosaan sisältynyttä kuivatussuunnitelmaa.

Kertoelmaosan teksti perustuu ympäristölupahakemukseen. Hakemus sitoo luvan saajaa, ellei lupapäätöksessä ei ole annettu hakemuksesta poikkeavia lupamääräyksiä asiasta.

Mikäli tulkittaisiin, ettei kiitotien kuivatuksen kunnostusojitus kuulu voimassa olevaan ympäristölupaan, niin ojitussasiassa toimivalta olisi ollut vesilain perusteella Savonlinnan kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisena toimivalla rakennus- ja ympäristölautakunnalla (lautakunta käsittelee vastaavia ojitusriitoja useita vuodessa). Näin ollen Etelä-Savon ELY-keskus oli väärä viranomainen toteamaan tehdystä ojituksesta jälkikäteen, ettei se vaadi ojitusilmoitusta tai ojitustoimitusta.

Aluehallintoviranomaisen valituksenalaisen päätöksen pääasiallisen perustelujen mukaan Maanmittauslaitoksen tuoreissa ilmakuvissa näkyy lentokenttäalueen ja Pellosjärven pohjoisrannalla kulkevan tien välissä noin kilometrin pituinen ja noin neljä metri leveä oja tai allas, johon lentokenttäalueen Pellosjärven puoleiset ojat laskevat. Ojista ei näy suoraa yhteyttä vesistöön.

Perustelu on virheellinen. Ei kuivatusvesi jää ojiin tai altaisiin taikka imeydy maaperään – ottaen huomioon, että ojat ja Pellosjärvi ovat lähes samassa korkeustasossa – tai haihdu ilmaan. Ympäristöpäällikön vaatimuksesta lentoaseman päällikkö antoi tuoda Pellosjärveen johtaviin ojiin ”padoiksi” karkeaa kalkkikivimursketta läheiseltä Louhen kalkkitehtaalta. Ilmakuvat antavat virheellisen käsityksen siitä, etteivät ojavedet päätyisi järveen. Ojavedet kuitenkin virtaavat karkeiden kivimurskepatojen läpi järveen. Lisäksi on huomattava ilmakuvien ottamisajankohta. Keväisen lumensulamiskauden sekä runsaiden vesisateiden jälkeen patojen harjat jäävät ojissa veden alle, jolloin kuvat kertoisivat tilanteen toisenlaiseksi. AVI:n päätöksen perusteluissa tätä ei ole oivallettu.

Pellosjärven ja Kuhajärven rantakiinteistöjen omistajat ovat tehneet yhdessä lentokentän ojavesiä koskevan toimenpidevaatimuksen. Havaintojen mukaan Kuhajärven vedenlaatu on heikentynyt noin kolmen viimeisen vuoden aikana huomattavasti sinilevähaittojen vuoksi.

AVI:n pääasiallisen perustelujen mukaan vesistötarkkailussa ei ole todettu lentokentän toiminnan aiheuttaneen vesistön pilaantumista, joka erottuisi hajakuormituksesta. Vesistön tilan muutokset johtuvat ympäristön maankäytöstä ja sääolosuhteiden vaihtelusta. Järvien valuma-alueilla on asutusta, maanviljelyä ja käsiteltyjä metsäalueita eli hajakuormitusta, joka vaikuttaa veden laatuun.

Tämäkään AVI:n perustelu ei tukeudu tosiasioihin vaan Etelä-Savon ELY-keskuksen lausuntoon, joka on vailla pohjaa ja vailla paikallistuntemusta. ELY-keskus on otaksunut järvien vedenlaadun muutokset johtuvan valuma-alueen maankäytöstä selvittämättä mitenkään asiaa. Valuma-alueelta hajakuormituksena tulevien vesien kuormitusosuutta ei ole selvitetty. Yhdessäkään ojassa ei ole ollut näytteenottopistettä, joka kertoisi referenssitietoa hajakuormituksesta. ELY-keskuksella ei ole aikasarjaa, joka kertoisi eri kuormitusosuuksien muutokset lausuntonsa tueksi.

Asutus on valuma-alueella vähäistä ja vuosien mittaan edelleen vähenynyt, maanviljely on alueella marginaalista ja mainittavia metsäojituksiakaan taikka metsien maapohjan muokkauksia ei ole valuma-alueella tehty vuosien. Viranomaisten lausunnot ja niiden perusteella tehtävät päätökset ovat perustuttava faktoihin, ei mielikuviin. ELY-keskuksen on selvítettävä valuma-alueella ne maankäytön muutokset, jotka olisivat saattaneet vaikuttaa Pellosjärven ja Kuhajärven vedenlaatuun samalla tavoin kuin lentokentän kiitoradan kuivatusojitus näiden järvien välisellä kannaksella.

Pellosjärven ja Kuhajärven velvoitetarkkailuraportin mukaan vuonna 2019 keskimääräiset ravinnepitoisuudet olivat näytepisteissä lievästi suurempia kuin edellisvuonna. Raportin johtopäätösten mukaan liukkaudentorjunta- sekä jäänesto- ja poistoaineet saattavat olla syynä lievälle vedenlaadun heikentymiselle (esim. veden lievästi heikentynyt happitilanne ja lievästi koholla olleet sähkönjohtavuuden arvot).

Vedenlaatuun tarkkailuvuonna on raportin mukaan mahdollisesti vaikuttaneet Pellosjärven valuma-alueella tehdyt ojitustyöt rakennetun aitalinjan kuivattamiseksi. Ojituksista on aiheutunut hetkellistä samentumista alapuoliseen vesistöön.

Edellä olevan huomioon ottaen lautakunta pitää AVI:n perustelua virheellisenä, etteivät lentokentän toiminnasta aiheutuneet vaikutukset vesistöön ole lisääntyneet siitä, mitä niiden on ympäristölupaharkinnassa arvioitu olevan. Näin ollen toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara ei ole poikennut oleellisesti ennalta arvioidusta eikä edellytyksiä luvan muuttamiseen tällä perusteella ole.

Ympäristöluvan muuttamisen perusteista on säädetty ympäristönsuojelulain 89 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan lupaviranomaisen on valvontaviranomaisen, asianomaisen yleistä etua valvovan viranomaisen tai haitankärsijän taikka 186 §:ssä tarkoitetun rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön aloitteesta muutettava lupaa, jos:

- 1) toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta;
- 2) toiminnasta aiheutuu tässä laissa kielletty seuraus;

Lautakunta vetoaa siihen, että em. kohdat 1) ja 2) täyttyvät lentokentän ympäristöluvan muutostarpeen täyttymiseksi.

Lautakunta perustelee vaatimustaan myös sillä, että ympäristönsuojelulain 52 §:n mukaan ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset. Voimassa olevassa ympäristöluvassa tarpeellisia määräyksiä ei ole annettu.

Lisäksi ympäristönsuojelulain 66 §:n mukaan luvassa tulee antaa maaperän ja pohjaveden suojelua koskevia määräyksiä sekä 67 §:n mukaan määräyksiä viemäriin johdettavista jätevesistä.

Nykyisessä ympäristöluvassa näitäkään määräyksiä ei ole annettu.

Ympäristölupaa tulisi muuttaa lisäämällä siihen vähintäänkin em. lakisääteiset lupamääräykset.

Päätös

Esitys hyväksyttiin.

Toimenpiteet

Vaasan hallinto-oikeus, vaasa.hao@oikeus.fi