

**Valituslupahakemus ja valitus koskien Vaasan hallinto-oikeuden päätöstä 28.12.2023
1774/2023, Finavia Oyj:n lentokenttätöiminnan ympäristöluvan muuttaminen**

RAKYL 24.01.2024 § 16
384/11.01.00.00/2022

Valmistelija

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

Selostus

Dnrot 420/03.04.04.04.19/2022 ja 444/03.04.04.04.19/2022

Savonlinnan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta on tehnyt Itä-Suomen aluehallintovirastolle aloitteen Finavia Oyj:n lentokenttätöiminnalle 19.8.1998 myönnetyn, puutteellisen ja vanhentuneen ympäristöluvan muuttamisesta. Aluehallintovirasto on antanut 23.2.2022 päätöksen, jonka mukaan luvan muuttamiselle ei ole ympäristönsuojelulaissa säädettyjä edellytyksiä. Lautakunta valitti päätöksestä Vaasan hallinto-oikeuteen yhdessä Makkola-Materi osakaskunnan ja Kuhajärvi Pellojärvi ry:n kanssa. Hallinto-oikeus on kumonnut valitukset päätöksellään 28.12.2023.

Esittelijä

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

Päätösehdotus

Savonlinnan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta päättää hakea muutosta Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen 28.12.2023, 1774/2023 valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lautakunta pyytää, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan, kumoaa Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen 28.12.2023, 1774/2023 ja palauttaa asian Itä-Suomen aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Valituksen ja valituslupahakemuksen perustelut:

Korkeimman hallinto-oikeuden tulee ottaa asia ratkaistavakseen asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi. Vaasan hallinto-oikeuden päätös perustuu virheelliseen tietoon ja puutteellisiin selvityksiin seuraavaksi esitetyin tavoin:

Savonlinnan lentokentän vesistövaikutuksia ei ole asian käsittelyn yhteydessä selvitetty ympäristönsuojelulain ja hallintolain 31 §:n edellyttämällä tavalla. Lentokentän toiminnasta on aiheutunut ympäristönsuojelulain 89 §:n 2 momentin 2 kohdan tarkoittamalla tavalla ympäristönsuojelulaissa kielletty seuraus ottaen huomioon, että:

- 1) Vaasan hallinto-oikeuden päätös perustuu annettuihin selvityksiin ja ilmakuviin, joiden perusteella todellinen tilanne ei ole käynyt ilmi hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus - mitä ilmeisimmin – ei ole tutustunut alueeseen maastossa. Päätöstä perustellaan virheellisesti sillä, että ilmakuvien perusteella kiitoradan molemmiin puolin sijaitsevista ojista ei olisi suoraa yhteyttä vesistöön. Todellisuudessa Pellojärven puolella ojat ovat keväisin ja sateisina syksyinä samassa korkotasossa vesistön kanssa ja karkeasta sepelistä tehdyt padot näkymättömissä veden pinnan alla. Lentokenttäalue sijaitsee kokonaisuudessaan Taipaleenjoen valuma-alueella. Lentokentän suuntaiset ojat laskevat

ilman ponttipatoja Taipaleenjokeen, joka laskee suoraan Kuhajärveen (pöytäkirjaliite A).

Lentokentän kiitotien kuivatuksen kunnostusojitus toteutettiin syksyllä 2019 avo-ojituksilla ilman patoja suoraan vesistöön ja täysin eri tavoin kuin ympäristölupahakemukseen liitetystä suunnitelmassa oli aikoinaan esitetty. On huomattava, että lupahakemus sitoo hakijaa, ellei lupamääräyksissä ole tosin määrätty. Ojitustussuunnitelmaa ei myöskään tehty vesilain mukaisen viranomaisen, kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi, vaan ojitukselle haettiin jälkikäteen – ilmeisesti vain suullinen hyväksyntä, koska tätä asiakirjaa ei ole pyynnöstä huolimatta toimitettu - Etelä-Savon ELY-keskuksen ympäristönsuojeluasiantuntijalta.

Oja on Pellosjärven puolella noin 1 km pituinen ja noin 4 m leveä. Kyseessä on ollut mittava ojitushanke vesivolyymltaan pienten järvien välissä. Kuhajärven puolella lentokentän toimintaa palvelevaa tietä on levennetty rantaan päin siten, että se kulkee nyt lähimmillään vain noin 0,5 m rantaviivasta. Tässä yhteydessä myös Kuhajärven puoleiselle aitalinjalle on ollut suunnitteilla tehdä vastaavia kuivatustoimenpiteitä kuin Pellosjärven puoleiselle aitalinjalle.

Päätöksen perustelujen mukaan ojituksen vaikutukset vesistöön olisivat rajautuneet kaivuvaiheeseen. Ojien kautta vesistöihin on päätenyt ja edelleen päätyy humusta ja ravinteita sekä mahdollisesti haitallisia kemikaaleja. Etenkin kaivuun aikana ja sitä seuraavina vuosina - ennen kuin kasvillisuus sitoo humuksen siihen kerääntyneine haittaineineen ojan penkkoihin - vesistökuormitus on merkittävä 1970-luvulta lähtien maaperään päätyneiden kemikaalien (lähinnä kiitoradan liukkaudentorjunta-aineiden ja koneiden jäänestoaineiden) liikkeelle lähdön vuoksi. Ojituksen vaikutukset vastaanottavaan vesistöön, Pellosjärveen ja edelleen Kuhajärveen näkyvät jopa vuosikymmeniä tilanteissa, joissa pohjalietteestä vapautuu ravinteita rehevöittämään vesistöä.

- 2) Vaasan hallinto-oikeuden päätöstä on perusteltu sillä, että lentokenttä on ollut vähäisessä käytössä eikä sitä olisi vuoden 2020 jälkeen käytetty liikennematkailuun. Tämä on virheellinen tieto, koska lentoja on yleensä useita päivittäin ympäri vuoden. Ympäristövaikutusten väitetään olevan vähäisiä lentojen painottuessa kesäaikaan, jolloin jäänestoaineita ei käytetä. On huomioitava, että kenttä pidetään jatkuvassa laskeutumisvalmiudessa ympäri vuoden, mikä edellyttää em. kemikaalien käyttöä talvisin – vaikka liikennettä ei olisikaan.

Lentokentän liukkaudentorjunnassa käytettävien nestemäisen kaliumformiaatin ja rakeisen natriumformiaatin määrät ovat yli kaksinkertaistuneet vuosittain vuodesta 2020 lähtien. Vuonna 2022 käytetty formiaattimäärä on kuluttanut happea arviolta 7 000 kg. Myös propyleeniglykolin (jota päätöksessä ei ole mainittu lainkaan) määrä on yli kaksinkertaistunut ympäristölupaan nähden, ollen yli 7,5 tonnia vuonna 2019. Propyleeniglykolin hapenkulutus on yli tuhatkertainen formiaatteihin nähden.

On huomattava, että lentokenttäalue sijaitsee kapealla kahden pienen järven välisellä kannaksella, jossa asfaltoidun kiitoradan ulkopuolella ei ole laajaa irtomaa-aluetta, jossa liukkaudentorjunta-aineet ehtisivät hajoata ennen kuin ne päätyvät valumavesien mukana vesistöön. Lisäksi kiitoradan auraus heittää lumen mukana kemikaalit osin jäätyneeseen maanpintaan lähemmäksi rantaa.

Referenssiajankohtana on väärin käyttää talvea 2020-2021, jolloin kemikaalien käyttö oli vähäisempää lentoliikenteen hiljennyttyä koronatilanteen vuoksi. Järvien happitilanne olikin tuolloin erinomainen 2.9.2021 näytteenottokerralla, kunnes lähti taas huononemaan seuraavana talvena, ollen välttävä / heikko 24.3.2022 näytteenottokerralla. Happitilanne on pysynyt tuolla tasolla viimeisimpiin näytetuloksiin saakka.

- 3) Lentokentän vesistötarkkailua on tehty vuodesta 1978 lähtien ja nykyinen tarkkailu perustuu vuonna 2002 Etelä-Savon ympäristökeskuksen hyväksymään tarkkailuohjelmaan. Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä on täysin ohitettu lentokentän velvoitetarkkailun raportointitiedot (Eurofins Ahma Oy, 11.3.2020), joiden mukaan *vuonna 2019 keskimääräiset ravinnepitoisuudet ovat olleet näytepisteissä lievästi suurempia kuin edeltävänä vuotena. Raportin mukaan liukkaudentorjunta-, jäänesto- ja poistoaineet sekä tehdyt ojitustyöt ovat saattaneet olla syynä veden laadun heikentymiselle. Ojituksista on aiheutunut samentumista alapuoliseen vesistöön.*

Hallinto-oikeuden väite siitä, että Kuhajärven ekologisen tilan muutos hyvästä tyydyttävään johtuisi tutkimustiedon täydentymisestä, eikä niinkään järven todellisen tilan muutoksesta, on hämmäntävä ja täysin perusteeton. Vesinäytetulosten perusteella suurimmat ravinnepitoisuudet ja alhaisin happipitoisuus ovat nimenomaan lentokenttäalueelta vesistöihin laskevissa ojissa.

EU:n vesipuitedirektiivin perusteella laadittujen vesienhoitosuunnitelmien valtakunnallisena tavoitteena on turvata ja saavuttaa pintavesien vähintään hyvä tila. Alueelliset ELY-keskukset vastaavat vesienhoitosuunnitelmien toteuttamisesta. Tarvittavat toimenpiteet eivät voi olla sidottu suunnitelmassa mainittuihin, vaan suunnitelmaa on oltava mahdollisuus täydentää Etelä-Savon ELY-keskuksen tilaaman vuonna 2023 valmistuneen Pellosjärven - Kuhajärven vedenlaatuselvityksen ja kunnostussuunnitelman perusteella.

- 4) Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan lentokentän toiminnasta aiheutuneet vaikutukset vesistöön eivät olisi lisääntyneet siitä, mitä niiden on ympäristölupaharkinnassa arvioitu olevan. Tämä ei voi pitää paikkaansa, koska ympäristöluvassa vaikutuksia ei ole arvioitu millään tavoin. Tarkkailutuloksia ei tiettävästi ole ajalta ennen lentokenttätoimintaa, joten vertaaminen ns. luonnontilaan on myös mahdotonta.
- 5) Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä on mainittu aivan oikein, että vesistön tilan muutokset johtuvat ympäristön maankäytöstä. Se on oikein, kun sillä tarkoitetaan Kuhajärven ja Pellosjärven lähivaluma-aluetta. Vesistöjen ympäröivää maankäyttöä hallitsee lentokenttäalue ja sen pinta-alaltaan noin 20 ha:n kiitorata, jota pidetään talviaikaan sulana jäänestoainein, jotka keväisin lumien sulamisvesien mukana valuvat jäässä olevaa maanpintaa pitkin vesistöön. Lentokenttäalue rajautuu noin 3 km matkalta Kuhajärveen vesistön pinta-alan ollessa noin 3 km² ja piirin noin 8,6 km sekä 1,2 km matkalta Pellosjärveen vesistön pinta-alan ollessa noin 1,2 km² ja piirin noin 5 km. Lentokenttäalueen osuus ympäröivässä maankäytössä on siis varsin hallitseva.

Valuma-alueen maankäyttö ei ole muilta osin muuttunut päästöjä lisäävään suuntaan. Asutus on Kuhajärven ja Pellojärven ranta-alueella vähäistä ja se on vuosien mittaan edelleen vähentynyt. Maanviljelys on muuttunut valuma-alueella marginaaliseksi, eikä metsäojituksia tai metsäpohjan muokkauksia ole tehty vuosiin.

- 6) Vaasan hallinto-oikeuden päätöstä on perusteltu myös sillä, että ympäristövaikutusten vähentäminen ei olisi mahdollista, kun otetaan huomioon taloudelliset seikat. Päätöksessä ei ole esitetty euromääräistä selvitystä päätelmän tueksi. Vesistönsuojelurakenteet ovat usein kohtalaisen edullisia ja kustannustehokkaita. Jos otetaan lisäksi huomioon, että Finavia-konsernin vuoden 2022 liikevaihto nousi 105,3 % ja oli 298,4 miljoonaa euroa, kustannuksia ei voida pitää ennalta arvioiden kohtuuttomina.
- 7) Savonlinnan lentokentällä on voimassa oleva Etelä-Savon ympäristökeskuksen 19.8.1998 Ilmailulaitokselle (nykyisin Finavia Oyj) myöntämä ympäristölupa. Luvassa on vain yksi lupamääräys, joka koskee toiminnan meluhaitan vähentämistä. Etelä-Savon ympäristökeskus on ympäristönsuojelulainsäädännön voimaannpanosta annetun lain 6 §:n mukaisen toiminnanharjoittajan ilmoituksen johdosta 26.11.2002 todennut, että lupaa ei ole tarve päivittää.

Luvan myöntämisen jälkeen koko ympäristönsuojelulainsäädäntö on uudistettu – osin useampaankin kertaan. Mm. humuksen merkitys vesistöä pilaavana tekijänä on nykyään tunnistettu ja tunnustettu aikaisempaa paremmin. Tutkimustieto osoittaa, että vesistöjen tummuminen aiheuttaa muutoksia kasviplanktonissa lisäten bakteerien määrää. Runsas bakteeritoiminta heikentää vesistön happioloja entisestään. Tummuminen aiheuttaa mm. kalanpöydysten limoittumista, heikentää vesistön virkistyskäytön edellytyksiä ja vaikuttaa myös vesihuoltoon, koska humuspitoisempaa raakavettä pitää käsitellä enemmän. Vesien tummuminen voi jopa romahduttaa koko vesiekosysteemin.

Vuoksen vesienhoitoalueen suunnitelmakaudella 2022–2027 kunnostushankkeissa tulee aikaisempaa paremmin ottaa huomioon sekä ilmastomuutokseen että tulvariskeihin varautuminen. Ilmastomuutoksen on arvioitu yleisesti voimistavan ravinnekuormitusta ja sitä kautta rehevöitymistä, kun valunnan kasvaessa myös huuhtoumat ja eroosio kasvavat lisäten kiintoaine- ja humuskuormitusta vesistöihin.

- 8) Kuhajärven ja Pellojärven veden laatu on paikallisten asukkaiden havaintojen mukaan heikentynyt ojien kaivamisen myötä. Sinilevää eikä pohjaa peittävää humusta ole havaittu ennen vuotta 2019. Veden käyttö talousvetenä, hyötykasvien kasteluun, saunavetenä ja uimiseen on pitänyt lopettaa. Kuhajärven verkkokalastus on vaikeutunut. Veden laadun heikkenemisestä on aiheutunut kohtuutonta haittaa kiinteistöjen käytölle.

Edellä mainituin perustein Itä-Suomen aluehallintoviraston ja Vaasan hallinto-oikeuden päätösten perustelut siitä, etteivät lentokenttätöiminnan vaikutukset vesistöön ole lisääntyneet tai siitä, että toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara ei ole poikennut oleellisesti ennalta arvioidusta, ovat virheelliset. Ympäristönsuojelulain 89 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdissa säädetyt edellytykset ympäristöluvan muuttamiselle täytyvät.

Toiminnasta aiheutuu pilaantumisen vaaraa vesistölle valumavesien puuttuvan käsittelyn vuoksi. Haitta-aineita sisältävän vesien johtaminen käsittelemättä suoraan vesistöön ei edusta parasta käyttökelpoista tekniikkaa. Toiminnanharjoittaja ei ole järjestänyt toimintaansa ympäristönsuojelulain 7 §:n mukaisesti niin, että ympäristön pilaantuminen voitaisiin ehkäistä ennakolta. Lentokenttäalueen valumavesien asianmukainen käsittely ei ole kohtuuton vaatimus teknisesti eikä taloudellisesti. Pelkkä vesistövaikutuksien tarkkailu ei riitä, vaan haittojen vähentämiseksi tulee ryhtyä konkreettisiin toimenpiteisiin.

Lautakunta pyytää korkeinta hallinto-oikeutta tutustumaan alueeseen maastossa kevätkuulun aikaan, jolloin se on suurimmillaan ja aiheuttaa valtaosan vuoden aikaisista päästöistä.

Käsittely	Ympäristöpäällikkö täydensi kokouksessa pöytäkirjaliitettä siten, että lentokentän lähialueen ojien ja järvien vedenlaatutiedot happipitoisuuden, ph-arvojen sekä typen ja fosforin osalta lisätään.
Päätös	Ehdotus hyväksyttiin käsittely -kohdassa tehty täydennys mukaan lukien.
Toimenpiteet	Korkein hallinto-oikeus