

Itä-Suomen aluehallintoviraston lausuntopyyntö Finavian ympäristöluvan muuttaminen

37/58.581/2020

RAKYL § 145

Selostus: ISAVI/5240/2020

Savonlinnan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta on 22.7.2020 laittanut vireille Itä-Suomen aluehallintovirastossa ympäristönsuojelulain 89 §:n mukaisen aloitteen Finavian Savonlinnan lentoaseman ympäristöluvan muuttamiseksi.

Aluehallintovirasto on varannut Finavia Oyj:lle tilaisuuden vastineen antamiseen aloitteen ja sen täydennyksen johdosta. Lisäksi aluehallintovirasto on pyytänyt Finaviaa toimittamaan erinäisiä selvityksiä. Aluehallintovirasto myönsi Finavialle pyynnöstä lisääaikaa vastineen ja selvityksen toimittamiseen 30.6.2021 asti.

Aluehallintovirasto on pyytänyt 3.9.2021 asiasta mm. Savonlinnan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunnalta lausuntoa 11.10.2021 mennessä.

Kuulutus ja aloitteen asiakirjat ovat sähköisesti osoitteessa:
<https://ylupa.avi.fi/fi-FI/asia/1836144>

Savonlinnan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta on 15.4.2020 päättänyt 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.

Perusteluinaan lautakunta esittää seuraavaa:

Lupaviranomaisen on asianomaisen yleistä etua valvovan Savonlinnan kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen aloitteesta muutettava lupaa, koska toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta; toiminnan ulkopuoliset ofosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet ja luvan muuttaminen on tämän vuoksi tarpeen.

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.

Luvassa ei täyty toiminnan ympäristövaikutusten 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.

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).

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 melupäästöjen vähentyminen meluisimpien konetyyppien poistuttua EU-alueen liikenteestä.

Savonlinnan kaupungin ympäristötarkastaja teki valvontakäynnin Savonlinnan lentoasemalla 1.9.2020. Valvontapöytäkirjassa todetaan mm., että Finavia Oyj:n osoitteessa Lentoasemantie 50 sijaitsevan jakeluaseman toiminta on lain ja asetuksen mukaista. Jakelualue ja polttoainesäiliöiden täyttöpaikka poikkeaa standardin SFS 3352 vaatimuksista huokosilmaputkituksen osalta. Kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen näkemys on, että lentoaseman 1990-luvulla myönnetty ympäristölupa tulisi päivittää ja rekisteröity jakeluasema sisällyttää ympäristölupaan, koska jakeluasemien voidaan katsoa olevan osa lentoaseman toimintakokonaisuutta.

Rakennus- ja ympäristölautakunta päätti 16.12.2020 aluehallintoviraston pyynnöstä täydentää 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 jäänestoon 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. Ilmastomuutoksen 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 omistajille) 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 asiasa 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 ympäristölupa-asiana, kuten Ete-

läSavon ELY-keskuksen valvontayksikkö teki, on otettava huomioon, että lupahakemusvaiheessa vuonna 1998 lentokentän kuivatusjärjestely oli suunniteltu kampaajaston 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 ympäristönsuojelulain säädännön 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 Pellojärveen kolmea kaivettua valtaojaa pitkin.

Liukkaudentorjunta-aineiden vaikutuksia Pellojärveen 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 hyväksytyn tarkkailuohjelman mukaisesti. Vuonna 1995 tarkkailuun lisättiin viides havaintopaikka.

Kuhajärven syväenne. Vuonna 2006 tarkkailusta jätettiin pois ojapistet 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 veden laatua. 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 Pellojärvestä sekä Kuhajärvestä kahdelta eri syvyydeltä.

Pellojärven puoleisella ojavesipisteellä 8 vesi oli lievästi sameaa ja veden typpipitoisuudet viittasivat rehevään tai erittäin rehevään veden laatuun. Näytepisteen happitilanne oli tyydyttävä ensimmäisellä tarkkailukerralla ja väittävä toisella tarkkailukerralla. Sähkönjohtavuus oli lievästi kohonnut. Alkaliniteetin arvo ilmensi huhtikuussa välttävää puskurikykyä happamoitumista vastaan.

Kuhajärven puoleisella näytepisteellä 9 vesi oli toisella tarkkailuker-

ralla lievästi sameaa. Ensimmäisellä tarkkailukerralla typpipitoisuus 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). Veden laatuun 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 veden laatu 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, Seppäharjusta yhdyskunnan vedenhankintatarpeisiin otettavan veden laatu 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.

Lentokenttätöiminnasta 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. Ympäristötupaa 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.

Finavia kiistää vastineessaan Savonlinnan rakennus- ja ympäristölautakunnan esittämät perusteet Savonlinnan lentoaseman ympäristöluvan muuttamisen tarpeesta.

Väitteet lentoaseman toiminnasta aiheutuvan pilaantumisen tai sen vaaran olennaisesti poikkeavan ennalta arvioidusta sekä toiminnan ulkopuolisten olosuhteiden olennaisesta muuttumisesta luvan myöntämisen jälkeen ovat virheellisiä.

Finavia toteaa, että Savonlinnan lentoaseman liikenneilmailu on vähentynyt jatkuvasti vuodesta 2000 alkaen. Viime vuosina on kesäkuukausina (mahdollisesti oopperajuhlien aikana) ollut suurimmillaan noin 60 laskeutumista, eli noin kaksi lentovuoroa päivässä. Pienimmillään vastaavasti on ollut 20 laskeutumista eli vähemmän kuin yksi lentovuoro päivässä. Lentoasemalla ei ole ollut lainkaan liikenneil-

mailua kevään 2020 jälkeen. Lentoasema on Finavian ylläpidon osalta suljettu ja ollut käytettävissä vain yleisilmailulle ns. korpikenttä-nä. Tällaisessa tilanteessa ei lentoaseman ylläpito ole taloudellisesti tarkasteltuna Finavialle järkevää. Vastineessa on esitetty kuukausittaiset liikenneilmailun laskeutumismäärät vuosina 2000 - 2021.

Lentoasematoiminnassa yleisesti pinta- ja pohjavesikuormitusta aiheuttaa kiitoteiden liukkaudentorjunta ja lentokoneiden jäänpoisto- ja esto. Pilaantumisriskiä aiheuttaa lentoasemalla tapahtuva polttoaineiden varastointi ja käyttö. Lentoaseman ympäristöluvan myöntämisen aikaan vuonna 1998 kenttäalueen liukkaudentorjunnassa käytettiin ureaa, joka sisältää 47 % typpeä ja jonka teoreettinen hapenkulutus (ThOD) on 2,1 g O₂/g. Sen sijaan nykyisin liukkaudentorjunnassa käytettävä nestemäinen kaliumformiaatti ja rakeinen natriumformiaatti eivät sisällä typpeä tai fosforia ja niiden biologinen hapenkulutus (BOD₅) on 0,09 - 0,17 O₂/g. Formiaatit sisältävät lisäaineena pienen määrän (<1%) korroosionestoainetta. Tuotteet ovat vaarattomia (EY-asetus 1272/2008) eivätkä ne sisällä biokertyviä aineita (PBT ja vPvB). Toisin kuin aloitteen tekijä antaa ymmärtää, ovat nykyiset liukkaudentorjunta-aineet kaiken kaikkiaan ympäristölle haitattomampia kuin luvan myöntämisen aikaan. Lentokoneiden jäänpoisto- ja jäänestokäsittelyssä käytetään propyleeniglykolipohjaisia aineita kuten ympäristöluvan myöntämisenkin aikaan oli. Tuotteiden kuormittavuudessa ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia. Tuotteet ovat vaarattomia (EY-asetus 1272/2008) eivätkä ne sisällä biokertyviä aineita (PBT ja vPvB).

Jäänpoistoaineiden kulutus on viime vuosina ollut jonkin verran vähäisempää kuin 1990-luvun lopulla. Kuvaukset toiminnassa käytettävistä aineista on kuvattu Finavian vastineen liitteenä olevassa selvityksessä.

Liukkaudentorjunta-aineissa tapahtuneen muutoksen seurauksena Savonlinnan lentoasemalta aiheutuva vesistökuormitus on nykyisin merkittävästi alhaisempaa kuin ympäristöluvan myöntämisen aikaan. Kuormitusta on lisäksi vähentänyt se, että lentoasema on liitetty kunnan jätevesiverkostoon vuonna 2010 ja oma jäteveden pienpuhdistamo on poistettu käytöstä, kuten rakennus- ja ympäristölautakunnan päätöksessään todetaan. Kuormituksen kehitystä on kuvattu Finavian vastineen liitteenä olevassa selvityksessä.

Finavia on vähentänyt polttonesteiden varastoinnista ja käytöstä aiheutuvaa vesien pilaantumisriskiä uudistamalla maakaluston polttoaineen jakelupaikan vuonna 2019. Uusi jakeluasema on rakennettu jakelupaikkastandardin SFS3352 mukaisesti. Kuvaus asiasta on liitteenä olevan selvityksen kohdassa 5. Jakeluasemasta tehtiin rekisteröinti-ilmoitus voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti ja Savon-

linnan kaupunki on rekisteröinyt toiminnan 31.10.2019.

Rakennus- ja ympäristölautakunnan vaatimus rekisteröidyn polttonesteiden jakeluaseman liittämisestä lentoaseman ympäristölupaan on poikkeava muiden kuntien ja ELY-keskusten linjauksista. Finavia on tällä hetkellä 21 lentoasemaa ympäri Suomea. Ympäristönsuojelulain 527/2014 voimaantulon jälkeen lentoasemien ympäristölupien määräaikaistarkastuksilla ympäristöviranomaiset ovat esittäneet päinvastaisia näkemyksiä asiasta. Lentoasemilla, joilla maakaluston polttonesteiden jakeluasema on sisällytetty lentoaseman toiminnan ympäristölupaan, ovat ELY-keskusten ja kunnan edustajat esittäneet, että jakeluasema siirretään rekisteröinnin piiriin laissa esitettyjen siirtymäsäännösten mukaisesti. Poikkeuksen muodostavat pohjavesialueella sijaitsevat jakeluasemat. Asia on tullut uudestaan esiin ns. uuden JANO-asetuksen (314/2020) voimaantulon jälkeen. Lisäksi Finavia huomauttaa, että lentoasemat eivät ole direktiivilaitoksia, joiden yhteydessä olevat polttonesteiden jakeluasemat eivät ole rekisteröinnin piirissä.

Rakennus- ja ympäristölautakunnan aloitteen tarkennukseen 1 liittyen Finavia toteaa, että Savonlinnan lentoasemalle suunniteltu kiitotien kuivatusjärjestelmä sisälsi Pellosjärven puoleisiin laskuoihin (3 kpl) rakennettavat imeytysojastot, jotka ovat aikojen saatossa kasvaneet umpeen. Lentoasemalla on tehty viime vuosina Pellosjärven puolen kuivatusjärjestelmän parannuksia. Kiitotien luoteispäähän on vuonna 2017 rakennettu lennonvarmistuksessa käytettävän ILS-lähettimen etumaastoon maapinnan tasaisuuden ja laitteiston toimintavarmuuden turvaamiseksi salaojaverkosto, josta vedet puretaan avo-ojaan. Vuonna 2019 tehtiin uuden turva-aidan viereen aitalinjan vakauttamiseksi avo-oja, josta ei ole avattu yhteyttä Pellosjärveen. Vuosina 2019 - 2020 lentoaseman Pellosjärven puoleisiin laskuoihin on tehty saostusaltaita ja korotettu kalkkikivipatoja. Lentoaseman kuivatusjärjestelyt on kuvattu Finavian vastineen liitteenä olevassa selvityksessä.

Lentoaseman vaikutuksia vesistöön on tarkkailtu säännöllisesti vuodesta 1978 lähtien ja kuivatusojien tarkkailu aloitettiin vuonna 2002. Aloitteen tarkennuksessa on esitelty yhden tarkkailuvuoden 2019 tuloksia. Ojavesissä liukkaudentorjunta-aineiden vaikutusta ilmentävät pitoisuudet ovat ajoittain koholla. Havaitut ojien virtaamat ovat kuitenkin hyvin pieniä tai virtaamaa ei ole, jolloin kuormitus jää alhaiseksi. Järvitarkkailussa ei ole havaittavissa selviä merkkejä lentoasematoimintojen vaikutuksista, joka on johtopäätöksenä todettu elokuussa 2020 tehdyllä Etelä-Savon ELY-keskuksen tarkastuksella. Pellosjärvi on matala ruskeavetinen järvi, johon laskee useita ojia suo- ja peltoalueilta sekä puro läheisestä peltoalueiden ympäröimästä Hiisjärvestä. Pellosjärveen rajautuu Pellossuo, joka on noin 80 hehtaarin laajuinen osittain avoin suo. Hajakuormituksen lisäksi myös

keskilämpötilojen kohoaminen ja sateisuuden vaihtelut voivat vaikuttaa veden laatuun ja asukkaiden havaitsemien leväkukintojen voimakkuuteen. Lentoaseman vesitarkkailua ja sen tuloksia on käsitelty Finavian vastineen liitteenä olevassa selvityksessä.

Finavian näkemys on, että se on toiminut laillisesti eikä kuivatusjärjestelyissä ole tapahtunut sellaista olennaista muutosta, jonka vuoksi lentoaseman ympäristölupaa olisi muutettava. Finavia on myös toiminut vuosina 2019 - 2020 tehtyjen ojitusten suhteen valvovan viranomaisen ohjeistuksen mukaisesti. Savonlinnan lentoasemalla pidettiin määräaikaistarkastus elokuussa 2020, jonka yhteydessä käsiteltiin myös ojitusasiasiaa ja Etelä-Savon ELY-keskus piti katselmuksen alueella.

Aloitteen tarkennukseen 2 liittyen Finavia toteaa, että lentoaseman toiminnasta ei aiheudu sellaisia vaikutuksia Kuhajärven laatuun, että se vaarantaisi pohjavedenottamoiden Seppäharju 1 ja 2 toiminnan. Asiaa on käsitelty liitteenä olevan selvityksen kohdassa 6.

Edellä esitetyn sekä liitteen selvityksessä esitettyjen seikkojen perusteella lentoaseman toiminnassa ei ole tapahtunut sellaisia muutoksia, joiden perusteella ympäristölupa olisi tarpeen uusida. Finavia ylläpitää ja kehittää tällä hetkellä 21 lentoasemaa. Finaviolla on sertifioitu ISO14001-standardin mukainen ympäristöjärjestelmä, joka ohjaa Finavian toimintaa lentoasemilla. Lentoaseman perustoiminnot liittyen mm. liukkaudentorjuntaan, lentokoneiden jäänpoistoon ja -estoon, polttonesteiden ja kemikaalien varastointiin ja jakeluun, jätehuoltoon ja poikkeuksellisiin tilanteisiin varautumiseen ja hallintaan ovat kaikilla lentoasemilla samat. Täten muiden lentoasemien ympäristölupapäätöksissä on lukuisia toimintaan liittyviä määräyksiä, jotka ovat samanlaisia tai samankaltaisia ja joiden mukaista Savonlinnan lentoaseman toiminta jo on. Ympäristölupaa ei ole tarpeen uusida kyseisten vakiintuneiden käytäntöjen kirjaamiseksi lupamääräyksijn. Myöskään ympäristövaikutusten tarkkailun ja raportoinnin kehittäminen ei edellytä lupamääräyksiä, vaan asioista voidaan sopia valvonnallisin menettelyin ELY-keskuksen kanssa.

Finavian näkemys on, että Savonlinnan lentoaseman nykyinen ympäristölupa ja ELY-keskuksen valvonnalliset keinot ovat riittäviä eivätkä YSL 89 §:n mukaiset ympäristöluvan muuttamistarpeen laukaisevat kriteerit täyty. Lentoaseman kunnossapitokaluston polttoaineen jakelupaikan liittäminen lentoaseman ympäristölupaan olisi nykyisen käytännön vastaista.

Lisäksi Finavia muistuttaa, että lentoasemalla ei ole ollut liikenneilmailua kevään 2020 jälkeen ja Finavian toiminnan osalta lentoasema on ollut suljettuna ja ollut käytettävissä vain ns. korpikenttänä yleisilmailulle.

Aluehallintovirasto on pyytänyt Finaviaa toimittamaan erinäisiä selvityksiä ympäristöluvan muuttamisen perusteen ja tarpeen arvioimiseksi:

- 1) Kiitoradan liukkaudentorjuntaan ja lentokoneiden jäänestoon käytetyt aineet (kg/vuosi) ympäristöluvan myöntämisen aikaan ja nykyisin.
- 2) Perusteltu arvio liukkaudentorjuntaan ja jäänestoon käytettyjen aineiden kulkeutumisesta Pellosjärveen ja Kuhajärveen ympäristöluvan myöntämisen aikaan ja nykyisin. Arviossa tulee tarpeellisilta osin ottaa huomioon ojitusmuutokset.
- 3) Selvitys kiitorata- ja lentokoneiden säilytysalueen asfaltoinnista tai muusta päällystyksestä ja ko. alueilla muodostuvien vesien käsittelystä / johtamisesta sekä perusteltu arvio vesistä aiheutuvista ympäristövaikutuksista. Jos haitallisia ympäristövaikutuksia aiheutuu, tulee arvioida, ovatko haitalliset vaikutukset nykyään samalla tasolla kuin ympäristöluvan myöntämisen aikaan.
- 4) Päästö- ja vesistövaikutusten tarkkailuohjelma sekä ympäristöluvan myöntämisen jälkeen tehdyn tarkkailun tulokset. Tarkkailun tulokset pyydetään esittämään myös kootusti taulukkomuodossa.
- 5) Kuvaus polttoöljyn varastoinnista ja tankkauspisteestä sekä polttoaineen varastointimäärät (kerrallaan varastoitava määrä ja vuosittainen varastointimäärä).
- 6) Kartalla esitettynä Seppäharjun pohjavesialueen sijainti pohjaveden virtaussuuntatietoineen. Kartasta tulee käydä ilmi myös lentokenttätoimintojen ja lentokentän ojien sijainnit siltä osin kuin toiminnoilla ja ojituksella voi olla vaikutusta pohjaveden laatuun.
- 7) Perusteltu arvio lentokenttätoimintojen päästöjen vaikutuksista Seppäharjun pohjaveden laatuun.

(Valmistelu: ympäristöpäällikkö Matti Rautiainen, puh. 044 417 4685)

Ympäristöpäällikön esitys:

Savonlinnan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta päättää antaa Itä-Suomen aluehallintovirastolle Finavian vastineesta seuraavan lausunnon:

Vastineessa on vedottu Savonlinnan lentoaseman vähentyneeseen liikenneilmailuun ottamatta huomioon, että lentokentän ylläpito kuormittaa ympäristöä osin riippumatta laskeutumismääristä ja ottamatta huomioon, että ympäristöluvitusta ei tehdä tämän hetkisen tilanteen perusteella vaan toiminnanharjoittajan näkemän lentoaseman liikenneilmailun tulevaisuuden perusteella.

Savonlinnan lentoaseman erittäin niukka ympäristölupa ei ota huomioon toiminnan vaikutuskokonaisuutta muiden lentoasemien ympäristölupiin verrattuna esimerkiksi liukkaudentorjunta- sekä jäänpoisto- ja estokemikaalien aiheuttaman ympäristökuormituksen osalta. Toimintakokonaisuus on kuitenkin ympäristönsuojelulainsäädännössä ympäristöluvituksen perusperiaate.

Savonlinnan kaupungin ympäristösuojelupalvelujen Kuntaliiton juristilta pyytämä näkemys polttonesteen jakeluaseman toiminnan luvituksesta poikkeaa Finavian vastineessa esitetystä. Näkemyksen mukaan lentoasemien jakelupisteiden luvituksessa on vaihtelua ja osa niistä voi tulla kunnalle rekisteröitäväksi. Mutta, jos ne sisältyvät aseman ympäristölupaan, niin sitä kautta asia tulee ensisijaisesti hoidetuksi.

Lautakunnan näkemys on, että ympäristön pilaantumisen ennalta ehkäisemistä tulisi Savonlinnan lentoasemalla tehostaa ottaen huomioon, että lentokoneen polttoainetta säilytetään lentoaseman varikkoalueella jatkuvasti noin 50 tonnia. Lentokoneet tankataan ilma-alusten pysäköintipaikassa, jossa jäänesto tehdään. Hulevedet johdetaan ojaan ilman öljynerotuskaivoja tai muita rakenteita. Avoimia kysymyksiä on mm.:

- voidaanko lentokoneen tankkaus ja lentokoneen säilytys katsoa kiinteäksi, jolloin JANO-asetusta sovelletaan?

- onko ympäristönsuojelun kannalta riittävää, että öljynerotuskaivoja tms. rakenteita ei kiitoradalla eikä ilma-alusten pysäköintipaikalla ole?

- kenelle ilma-alusten tankkaus ja polttonesteen säilyttämisen valvonta kuuluu, koska Etelä-Savon ELY-keskus ei näytä niitä valvovan ja jos Savonlinnan kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen ei voida rekisteröidä JANO-asetuksen mukaisesti?

Savonlinnan kaupungin ympäristösuojelupalvelu on lähestynyt Etelä-Savon ELY-keskusta lentoaseman toimintaa koskevan valvonnan hoitamiseksi kuntoon, koska polttoaineen varastointi ja jakeluaseman laitteet ja rakenteet eivät ole jakeluasemastandarien mukaisia.

Toisin kuin Finavian vastineessa on esitetty kiitoradan kuivatusojitusta vuosina 2019 - 2020 ei ole tehty voimassa olevan ympäristöluvan

lupa-asiakirjoihin liitetyn suunnitelman mukaisesti. **AVI:n tuleekin vaatia Finnairilta tämä suunnitelma käyttöönsä ja lisäksi ilmavalokuvat vuosina 2019 - 2020 tehtyjen ojitusten jälkeen**, josta ei liene edes jälkikäteen laadittu asianmukaista suunnitelmaa eikä Etelä-Savon ELY-keskuksen sitä koskevaa hyväksymispäätöstäkään liene tehty, koska niitä ei ole pyynnöstä huolimatta saatu ELY-keskuksesta.

Lautakunnan käsityksen mukaan Etelä-Savon ELY-keskus on tehnyt virheen hyväksyessään suullisesti ojituksen ilman sille etukäteen toimitettua ojitussuunnitelmaa (jos ojitusasiassa ELY-keskuksella ympäristöluvan valvojana oli ylipäänsä toimivaltaa ottaen huomioon, että vesilain mukaan ojitusasiat käsitellään kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa) ja selvittämättä em. ympäristölupa-asiakirjoihin liitettyä suunnitelmaa, jonka olemassa olo paljastui ELY-keskuksen valvojille vasta heidän valvontakäynnillä elokuussa 2020.

Toisin kuin Finavian on vastineessaan esittänyt Savonlinnan lentoasemassa toiminnassa on tapahtunut lukuisia sellaisia muutoksia Etelä-Savon ympäristökeskuksen myöntämän ympäristöluvan jälkeen, joiden perusteella lentoaseman ympäristölupaa on tarpeen muuttaa. Lautakunta on asian vireille panossa 15.4.2020 § 79 ja sitä koskevissa tarkennuksissa 16.12.2020 § 209 seikkaperäisesti esittänyt perusteet AVI:lle Savonlinnan lentoaseman ympäristöluvan muutoshakemuksen vaatimiselle.

Lautakunta pitää kummallisena, että Finavia vastineessa vetoaa siihen, että **Savonlinnan lentoaseman toiminta on samanlaista tai samankaltaista kuin muiden lentoasemien ympäristölupapäätöksissä lukuisat määräykset, mutta johtopäätöksenä kuitenkin esittää, että Savonlinnan lentoaseman nykyinen ympäristölupa on ja ELY-keskuksen valvonta riittävä**, ts. muilla lentoasemilla on samoista asioista ympäristölupamääräykset, mutta Savonlinnassa määräyksiä ei tarvita, vaikka **Savonlinnan lentoaseman nykyisessä ympäristöluvassa ei ole voimassa olevan ympäristönsuojelulain 52 §:n mukaisia ympäristöluvassa annettavia tarpeellisia määräyksiä.**

Käsittely:

Ympäristöpäällikkö muutti päätösesityksensä kuulumaan seuraavasti:

Savonlinnan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta päättää antaa Itä-Suomen aluehallintovirastolle Finavian vastineesta seuraavan lausunnon:

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 89 §:n mukaan lupaviranomaisen on 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.

Vuonna 1998 myönnetty ympäristölupa on poikkeuksellisen niukka, eikä siinä arvioida toiminnan kokonaisvaikutuksia, joka on ympäristönsuojelulainsäädännössä ympäristöluvituksen peruserä. Toiminnot, joita puutteellisessa ympäristöluvassa ei ole huomioitu lisäävät ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia tai riskejä. Toiminnasta aiheutuva pilaantuminen ja sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta, koska ympäristöluvassa ei ole arvioitu toiminnan ympäristövaikutuksia kuin ainoastaan melun osalta. Toiminnasta aiheutuu pilaantumisen vaaraa vesistöille mm. liukkaudentorjunta-aineiden sekä jäänpoisto- ja estokemikaalien käytön vuoksi - jotka on otettu huomioon muiden lentoasemien ympäristöluvuissa - sekä hulevesien puutteellisen käsittelyn vuoksi.

Näin ollen toiminnasta aiheutuu myös ympäristönsuojelulaissa kielletty seuraus, koska toiminnanharjoittaja ei ole (eikä ympäristöluvassa ole velvoitettu) YSL 6 §:n mukaisesti selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja niiden hallinnasta sekä haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista (selvilläolovelvollisuus).

Toiminnanharjoittaja ei ole (eikä ympäristöluvassa ole velvoitettu) myöskään järjestänyt toimintaansa YSL 7 §:n mukaisesti niin, että ympäristön pilaantuminen voidaan ehkäistä ennakolta.

Toiminnanharjoittajan olisi lisäksi YSL 8 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi huolehdittava ja varmistuttava mm. siitä, että toiminnassa käytetään parasta käyttökelpoista tekniikkaa. Tätä ei ole luvassa vaadittu eikä esimerkiksi lentokoneiden tankkaus ilman asianmukaisia suojarakenteita sitä edusta ottaen huomioon, että polttoaineen varastointi ja jakeluaseman laitteet ja rakenteet eivät ole jakeluasemastandardien mukaisia.

Valtioneuvoston asetusta (ns. JANO-asetus 314/2020) nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista sovelletaan ainoastaan kiinteisiin jakeluasemiin. Finavian toiminnassa lentokoneiden tankkaus tapahtuu suoraan säiliöautosta. Näin ollen JANO-asetusta ei sovelleta, eikä tankkaustoimintaa voida myöskään rekisteröidä ympäristönsuojelulain (YSL) 11-luvun mukaisesti. Lentokoneiden tankkaustoiminta kuuluu ympäristöluvitettuun toimintakokonaisuuteen ja sitä koskien tulee antaa luvassa tarvittavat määräykset. Vähimmäisvaatimuksina tulee olla öljynerotuskaivojen asentaminen mahdollisia polttoaineonnettomuuksia varten, koska niitä ei ole kiitoradalla eikä ilma-alusten pysäköintipaikalla.

Toisaalta Kuntaliiton juristin mukaan polttonesteen jakeluaseman toiminnan luvitustarve poikkeaa Finavian vastineessa esitetystä. Lentolasemien jakelupisteiden luvituksessa on vaihtelua ja osa niistä voi tulla kunnalle rekisteröitäväksi. Mutta, jos ne sisältyvät aseman ympäristölupaan, niin sitä kautta asia tulee ensisijaisesti hoidetuksi.

Lautakunnan näkemys on, että ympäristön pilaantumisen ennalta ehkäisemistä tulisi Savonlinnan lentoasemalla tehostaa ottaen huomioon, että lentokoneen polttoainetta säilytetään lentoaseman varikkoalueella jatkuvasti noin 50 tonnia. Lentokoneet tankataan ilma-alusten pysäköintipaikassa, jossa myös jäänesto tehdään. Hulevedet johdetaan ojaan ilman öljynerotuskaivoja tai muita rakenteita.

Toisin kuin Finavian vastineessa on esitetty kiitoradan kuivatusojitusta vuosina 2019 - 2020 ei ole tehty voimassa olevan ympäristöluvan lupa-asiakirjoihin liitetyn suunnitelman mukaisesti. **AVI:n tuleekin vaatia Finavialta tämä suunnitelma käyttöön ja lisäksi ilmavalokuvat vuosina 2019 - 2020 tehtyjen ojitusten jälkeen**, josta ei liene edes jälkikäteen laadittu asianmukaista suunnitelmaa eikä Etelä-Savon ELY-keskuksen sitä koskevaa hyväksymispäätöstäkään liene tehty, koska niitä ei ole pyynnöstä huolimatta saatu ELY-keskuksesta.

Lautakunnan käsityksen mukaan Etelä-Savon ELY-keskus on tehnyt virheen hyväksyessään suullisesti ojituksen ilman sille etukäteen toimitettua ojitussuunnitelmaa (jos ojitusasiassa ELY-keskuksella ympäristöluvan valvojana oli ylipäänsä toimivaltaa ottaen huomioon, että vesilain mukaan ojitusasiat käsitellään kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa) ja selvittämättä em. ympäristölupa-asiakirjoihin liitettyä suunnitelmaa, jonka olemassa olo paljastui ELY-keskuksen valvojille vasta heidän valvontakäynnillä elokuussa 2020.

Toisin kuin Finavian on vastineessaan esittänyt Savonlinnan lentoasemassa toiminnassa on tapahtunut lukuisia sellaisia muutoksia Etelä-Savon ympäristökeskuksen myöntämän ympäristöluvan jälkeen, joiden perusteella lentoaseman ympäristölupaa on tarpeen

muuttaa. Lautakunta on asian vireille panossa 15.4.2020 § 79 ja sitä koskevilla tarkennuksissa 16.12.2020 § 209 seikkaperäisesti esittänyt perusteet AVI:lle Savonlinnan lentoaseman ympäristöluvan muutoshakemuksen vaatimiselle.

Lautakunta pitää kummallisena, että Finavia vastineessa vetoaa siihen, että **Savonlinnan lentoaseman toiminta on samanlaista tai samankaltaista kuin muiden lentoasemien ympäristölupapäätöksissä lukuosat määräykset, mutta johtopäätöksenä kuitenkin esittää, että Savonlinnan lentoaseman nykyinen ympäristölupa on ja ELY-keskuksen valvonta riittävä**, ts. muilla lentoasemilla on samoista asioista ympäristölupamääräykset, mutta Savonlinnassa määräyksiä ei tarvita, vaikka **Savonlinnan lentoaseman nykyisessä ympäristöluvassa ei ole voimassa olevan ympäristönsuojelulain 52 §:n mukaisia ympäristöluvassa annettavia tarpeellisia määräyksiä.**

Vastineessa on vedottu Savonlinnan lentoaseman vähentyneeseen liikenneilmailuun ottamatta huomioon, että lentokentän ylläpito kuormittaa ympäristöä osin riippumatta laskeutumismäärästä ja ottamatta huomioon, että ympäristöluvitusta ei tehdä tämän hetkisen tilanteen perusteella vaan toiminnanharjoittajan näkemän lentoaseman liikenneilmailun tulevaisuuden perusteella.

Liikenneilmailun vähentymiseen vetoaminen on epärelevanttia myös sen vuoksi, että kaikki lentoasemat ovat luvanvaraisia lentojen määrästä huolimatta. Liikenneilmailu Savonlinnassa alkaa poikkeuksellisen koronatilanteen jälkeen jälleen lokakuussa 2021.

Mikäli aluehallintovirasto kaikesta huolimatta päätyy ratkaisuun, ettei ympäristölupaa tarvitse päivittää, tulee AVI:n toissijaisesti velvoittaa ympäristöluvan valvontaviranomainen vaatimaan kiitotien kuivatuksen toteuttamista ympäristöluvassa esitetyllä tavalla ja siten, että päästöt vesistöön voidaan estää (nykyiset rakenteet ovat edelleen riittämättömät), ennaltavaraautumissuunnitelman laatimista sekä tarkkailusuunnitelman laajentamista kattamaan kaikki toiminnan ympäristövaikutukset.

Päätös:

Esitys hyväksyttiin muutetussa muodossaan.

Toimenpiteet:

Itä-Suomen aluehallintovirasto, www.avi.fi/sahkoiset-lomakkeet