



HPP ASIANAJOTOIMISTO

1 (8)

Etelä-Suomen aluehallintovirastolle

Asia Vastine Etelä-Suomen aluehallintoviraston selvityspyyntöön koskien Uudenmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen aloitetta Helsinki-Vantaan lentoaseman ympäristöluvan muuttamiseksi

Diaarinumero ESAVI/22998/2018

Vastineen antaja Finavia Oyj, kotipaikka Vantaa, (jäljempänä ”**Finavia**”)

Asiamies ja prosessiosoite

Asianajaja Kari Marttinen
HPP Asianajotoimisto Oy
Bulevardi 1 A, 00100 Helsinki
Puhelin (09) 474 21, telefax (09) 474 2222

Vaatimukset

Finavia vaatii ensisijaisesti Uudenmaan ELY-keskuksen YSL 89 §:n mukaisen ympäristöluvan muuttamista koskevan aloitteen hylkäämistä perusteettomana. Toissijaisesti, mikäli Etelä-Suomen aluehallintovirasto katsoisi aloitteen johdosta tekemässään päätöksessä, että YSL 89 §:n 2 momentin edellytykset täyttyvät ja ympäristöluvan tarkistaminen on täten tarpeen, Finavia hakee määräaikaan vuoden 2021 loppuun asti laatia toiminnanharjoittajan ympäristölupahakemus lupamääräysten tarkistamisesta. Ympäristöluvan tarkistamisen tueksi Finavia laatii hakemukseen tarvittavat selvitykset ja suunnitelmat.

1 Taustaa

Uudenmaan ELY-keskus on pannut vireille Finavian Helsinki-Vantaan lentoaseman ympäristöluvan muuttamista koskevan aloitteen Etelä-Suomen aluehallintovirastolle toimittamallaan 16.11.2018 päivätyllä aloitteella. Aloitetta on täydennetty 8.3.2019. Uudenmaan ELY-keskus viittaa

aloitteessaan Helsinki-Vantaan lentoaseman 4.8.2011 myönnettyyn ympäristölupaan 49/2011/1, jonka mukaan luvan saajan on tehtävä hakemus toimivaltaiselle ympäristölupaviranomaiselle lupamääräysten tarkistamiseksi 31.12.2017 mennessä. KHO on muuttanut määräaikaa siten, että hakemus on tehtävä 31.12.2018 mennessä. Sitten ympäristönsuojelulakiin tehtyjen muutosten myötä tarkistamishakemusvelvoite on rauennut. Uudenmaan ELY-keskus kuitenkin viittaa Etelä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupapäätöksessään esittämään, jonka mukaan hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi noin 7 vuoden kuluttua päätöksen antamisesta on tarpeen, jotta luvassa määrättyjen uusien velvoitteiden vaikutusta haittojen vähentämiseksi voidaan arvioida riittävän nopeasti. Lentotoiminnan kehittymiseen liittyvien ennusteiden epävarmuus edellyttää myös lupamääräysten tarkistamista riittävän nopeasti. ELY-keskus viittaa ympäristölupapäätöksessään esitettyyn, ja katsoo, että ympäristöluvan lupamääräykset tulee kokonaisuudessaan saattaa ajan tasalle, niiden riittävyys on harkittava uudelleen ja tarkistettava ympäristönsuojelulain (527/2014 ”YSL”) 89 § 2 mom. kohdan 1 perusteella.

Asiassa tehdyn Uudenmaan ELY-keskuksen aloitteen johdosta Etelä-Suomen aluehallintovirasto on 23.4.2019 päivätyllä selvityspyynnöllään pyytänyt Finaviaa vastinetta, omaa esitystä ja selvityksiä pyynnössä tarkemmin esitetyistä asioista 28.6.2019 mennessä.

Etelä-Suomen aluehallintovirastolta saadun tiedon mukaan aluehallintovirasto ei aio tehdä asiassa välipäätöstä ympäristöluvan päivittämisen tarpeesta, vaan vaaditut selvitykset on tarkoitus laittaa suoraan kuultavaksi lausunnoille lupaharkintatarkoituksessa.

Finavia antaa tällä kirjelmällään vastineensa selvityspyyntöön YSL 89 §:n 3 momentin mukaisesti.

2 Finavian vastine

2.1 YSL 89 §:n mukainen luvan muuttamisen vireillepano

Luvan muuttamista koskevan YSL 89 §:n mukaan:

”Toiminnanharjoittaja voi hakea ympäristöluvan muuttamista. Luvan muuttamista koskevaan toiminnanharjoittajan hakemukseen sovelletaan, mitä 39 §:ssä säädetään lupahakemuksesta.

Lupaviranomaisen on lisäksi 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.”

Edelleen YSL 89 §:n 3 momentissa säädetään toiminnanharjoittajan kuulemisesta seuraavasti (*kursiivi tässä*):

”Jos luvan muuttaminen tulee vireille 2 momentissa tarkoitetun tahon aloitteesta, lupaviranomaisen on ennen asian ratkaisemista kuultava toiminnanharjoittajaa ja esitettävä tälle tarvittaessa yksilöity pyyntö toimittaa *luvan muuttamisen perusteen ja tarpeen arvioimiseksi* tarpeelliset selvitykset.

Asian käsittelyssä noudatetaan, mitä 96 §:ssä säädetään.”

Mikäli ympäristöluvan muuttaminen tulee vireille toiminnanharjoittajan omasta aloitteesta, laissa on lähdetty siitä, että luvanhaltija voi panna asian vireille ja lupaa voidaan muuttaa ilman, että sille olisi pykälän 2 momentissa tarkoitettua perustetta. Toiminnanharjoittajan vireille panemaan ympäristöluvan muutoshakemukseen sovelletaan mitä YSL 39 §:ssä säädetään ympäristölupahakemuksesta.

Sen sijaan, mikäli vireillepano tehdään valvovan viranomaisen, haitankärsijän tai aatteellisen järjestön aloitteesta, ympäristöluvan muuttamisasian vireillepano YSL 89 §:n 2 momentin mukaan edellyttää, että jokin momentissa luetelluista viidestä kohdasta täyttyy. Näin ollen vireillepanon johdosta on ensin arvioitava, i) aiheutuko toiminnasta luvan myöntämisen yhteydessä arvioidusta olennaisesti poikkeavaa pilaantumista tai sen vaaraa tai ii) aiheutuuko toiminnasta YSL:ssä kielletty seuraus, iii) onko paras käyttökelpoinen tekniikka kehittynyt siten, että se mahdollistaa päästöjen olennaisen vähentämisen, iv) ovatko ulkopuoliset olosuhteet olennaisesti muuttuneet luvan myöntämisen jälkeen, v) sekä onko toiminnan sääntelykehys muuttunut. Mikäli jokin kohdista täyttyy, sen jälkeen on puolestaan arvioitava, onko muutoksen tai muutosten johdosta ympäristölupaa muutettava.

Jotta 2 momentin edellytysten täyttyminen voidaan arvioida, toiminnanharjoittajaa on YSL 89 §:n 3 momentin mukaan kuultava ja sen on toimitettava tarpeelliset selvitykset em. *perusteiden täyttymisen ja luvan muuttamisen tarpeen* arvioimiseksi. Ympäristönsuojelulain esitoissa todetaan asiasta seuraavaa:

”Lupaviranomaisen olisi 2 momentissa tarkoitettun asian vireilletulon johdosta ennen asian ratkaisemista varattava toiminnanharjoittajalle tilaisuus tulla kuulluksi ja esitettävä tälle tarvittaessa yksilöity pyyntö toimittaa luvan muuttamisen perusteen ja tarpeen arvioimiseksi tarpeelliset selvitykset. *Lupaviranomaisen tehtävä olisi arvioida toiminnanharjoittajalta saatut selvitykset, hankkia muut tarvittavat lisäselvitykset ja harkita tämän perusteella luvan muuttamisen tarvetta ja päättää asiasta.* Jos lupaviranomainen harkinnassaan päätyy siihen, että luvan muuttamiselle ei ole pykälässä säädettyä edellytystä, sen on hylättävä hakemus ja jätettävä muuttamatta lupaa.”¹

Näin ollen ympäristöluvan muutoshakemuksen vireille tulon johdosta lupaviranomaisen tulee arvioida *luvan muuttamisen tarve erillisellä päätöksellä*. Vireilletulo ei sen sijaan tarkoita automaattisesti luvan sisältöharkintaan ryhtymistä. Mikäli viranomainen katsoo muutostarvetta koskevassa päätöksessään jonkin YSL 89 §:n 2 momentin kohdista täyttyvän, se voi velvoittaa toiminnanharjoittajan tekemään asiassa ympäristöluvan muutoshakemuksen.

Ympäristöluvan muuttaminen muun kuin toiminnanharjoittajan tai lupaviranomaisen toimesta vastaa Finavian näkemyksen mukaan YSL 186 §:ssä säädettyä vireillepano-oikeutta, jossa on säädetty asianosaiselle, kuten mahdolliselle haitan kärsijälle, erälle viranomaisille, kuten kunnille ja valvontaviranomaisille, sekä erälle aatteellisille järjestöille erityinen vireillepano-oikeus. Ympäristöministeriön ohjeistuksen mukaan vireillepano-oikeuden perusteella vireille tullessa asiassa on tehtävä valituskelpoinen päätös. Jos valvontaviranomainen katsoo, ettei vireillepano anna aiheutta enempään toimenpiteisiin, tulee tästäkin tehdä perusteltu valituskelpoinen päätös, jos asian on saattanut vireille siihen oikeutettu taho.²

Lopuksi on vielä huomattava, että YSL 89 §:n 4 momentin mukaan muiden tahojen vireille panemassa muutosasian käsittelyssä sovelletaan YSL 96 §:ä, jossa on kyse menettelyssä sovellettavissa ympäristönsuojelulain säännöksistä. YSL 96 §:ssä ei viitata YSL 39 §:n lupahakemukseen, lupaharkintaa koskevaan YSL 48 §:än tai luvan myöntämisen edellytyksiä sääntelevään 49 §:än. Sen sijaan säännöksen mukaan vireillepantuun muuttamisasiaan sovelletaan hakemuksen täydentämistä koskevaa sääntelyä sekä

¹ HE 257/2014, YSL 89 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

² Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014: Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014, s. 26.

viitataan YSL 42 §:n lausunnon pyytämisestä valvontaviranomaiselta ja muilta 42 §:n mukaisilta tahoilta, *jos se on tarpeen asian riittäväksi selvittämiseksi tai lausunnonantajan edustaman yleisen edun valvomiseksi*. Toisin sanoen laki ei automaattisesti edellytä vireillepannun muutosasian laajaa kuulemistä, eikä kyse ole luvan sisältöharkinnasta ja sen vaatimista selvitysten laatimisesta.

2.2 Päätös ympäristöluvan muuttamisen tarpeesta

Finavia toteaa Etelä-Suomen aluehallintoviraston tulkitsevan YSL 89 §:ä virheellisesti. *Finavia vaatii, että ennen laajojen selvitysten vaatimista tai asian kuulettamista asiassa tehdään vireillepanon johdosta päätös ympäristöluvan muuttamisen tarpeesta*. Lupaviranomaisen tulee ennen lupaharkintaan ryhtymistä edellä kuvatulla tavalla arvioida, onko lupaa tarvetta muuttaa jonkin YSL 89 §:n 2 momentissa luetellun seikan vuoksi. Menettely, jossa kolmannen tahon, esimerkiksi aatteellisen yhdistyksen vireillepano johtaisi aina automaattisesti lupaharkintaan ja laajojen selvitysten laatimiseen ilman vireillepanon lainmukaisuuden arviointia, on lainvastainen ja kestämaton.

Uudenmaan ELY-keskus viittaa YSL 89 §:n 2 momentin 1 kohtaan luvan muuttamisen tarpeen perustana. Finavia toteaa, että toiminnan ympäristövaikutukset eivät ole muuttuneet aiemmasta, eikä toiminnan aiheuttama pilaantuminen tai sen vaara poikkea olennaisesti lupaharkinnan yhteydessä arvioidusta. Kyse ei ole myöskään mistään muusta 2 momentin mukaisesta muuttamisedellytyksestä, eli parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymisestä, ulkopuolisten olosuhteiden tai lainsäädännön muuttumisesta, joiden johdosta ympäristölupaa tulisi nyt muuttaa. Täten ympäristöllistä eikä juridista perustetta luvan muuttamiselle YSL 89 §:n nojalla ei ole.

Toisin kuin YSL 89 § edellä esitetysti edellyttää, Uudenmaan ELY-keskuksen aloitteessa ja aluehallintoviraston selvityspyynnössä vaaditut selvitykset eivät ole *luvan muuttamisen perusteen ja tarpeen arvioimiseksi tarpeellisia selvityksiä*, vaan luvan sisältöharkinnan tueksi laadittavia laajoja selvityksiä, joita ei ole edes osin aiemmin laadittu. Asianmukaisen arvioinnin tekemiseksi lupaviranomaisen tulee varmistua siitä, että sillä on käytettävissään riittävät selvitykset luvan muuttamistarpeen arvioimiseksi. Nämä selvitykset eivät kuitenkaan voi olla uusia laajoja Helsinki-Vantaan lentoaseman toiminta koskevia selvityksiä, joiden asianmukainen laatiminen vie vähintään kaksi vuotta, todennäköisesti pidemmänkin ajan. Asiassa on selvää, että nyt vaadittuja uusia selvityksiä esimerkiksi melua koskien ei voida laatia annetussa kahdessa kuukaudessa tehden menettelystä toiminnanharjoittajalle mahdottoman noudattaa.

Sovellettu menettely tekee myös aluehallintoviraston Finavian lakisääteisestä kuulemisesta ja vastineen antamismahdollisuudesta täysin nimellisen

ja tosiallisesti turhan. Selvitysvaatimuksia asetettaessa on otettava huomioon toiminnan erityisluonne eikä asiaa selvitetessä voida toimia nopeammin, kuin mitä asian laajuus ja siihen liittyvät lentotoiminnan luonteesta johtuvat erityispiirteet vaativat.

Mikäli aluehallintovirasto päätyy arvioinnissaan siihen, että Helsinki-Vantaan lentoaseman ympäristölupa tulee päivittää, Finavia tekee asiassa ympäristölupahakemuksen, jonka liitteeksi se laatii tarvittavat selvitykset. Koska kyseessä on ensimmäinen Helsinki-Vantaan toiminnan ympäristölupa ja nyt sen mahdollinen päivitys, Finavian näkemyksen mukaan lupa sisältää joitain ajan myötä tarpeettomaksi käyneitä määräyksiä ja mm. raportoinnista tarpeettoman yksityiskohtaisia määräyksiä, jotka toiminnanharjoittaja pystyy parhaiten ottamaan huomioon ympäristölupahakemuksessaan. Tällöinkin ympäristölupahakemuksen ja sen vaatimien asianmukaisten selvitysten aikataulu tulee olla kohtuullinen ja Finavia katsoo, että ympäristölupahakemus voidaan realistisesti tehdä vasta vuoden 2021 loppuun mennessä.

2.3 Laaditut selvitykset

Aluehallintovirasto on pyytänyt Finavialta vastineen lisäksi omaa esitystä ja selvityksiä useasta Uudenmaan ELY-keskuksen listaamasta asiasta. Finavia on laatinut seuraavat ympäristöluvassa vaaditut selvitykset, jotka toimitetaan aluehallintovirastolle tämän vastineen liitteenä:

- lupamääräyksen 7.1 (lisätty Vaasan hallinto-oikeuden päätöksellä Nro 13/0230/1) mukainen suunnitelma hulevesien käsittelystä (Liite 1)
- lupamääräyksen 8. toisen kappaleen (VHO Nro 13/0230/1) mukainen suunnitelma pinnoitteiden tarkastamisesta_ (Liite 2)
- lupamääräyksen 10. (VHO Nro 13/0230/1) mukainen selvitys pengertaiden toimivuudesta ja puhdistustehosta (Liite 3)
- lupamääräyksen 21. mukaiset hulevesiselvitykset (Liite 4 ja 5)
- vuotta 2018 koskeva lupamääräyksen 28. mukainen yhteenveto melua koskevista yhteydenotoista sekä selvitys niistä toimenpiteistä, joihin niiden perusteella on ryhdytty (Liite 6, Ympäristövuosiraportin 2018 kpl 12.)
- lupamääräyksen 34.2 mukaiset tuoreimmat mittausraportit vuoden ajalta (Liitteet 7-10)
- lupamääräyksen 34.3 mukainen raportointisuunnitelma (Liite 11)
- lupamääräyksen 35. mukainen mittausuunnitelma (Liite 12)
- lupamääräyksen 35. mukaiset mittausraportit viimeisen toteutuneen vuoden ajalta (Liite 13)
- lupamääräyksen 37., siten kuin muutettu Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätöksellä Nro 291/2015/1, mukainen mittausraportti (Liite 14)
- lupamääräyksen 37.1 mukainen selvitys (Liitteet 15.1 ja 15.2)

Lisäksi aluehallintovirasto on pyytänyt Finaviaa toimittamaan myös seuraavat Vaasan hallinto-oikeuden päätöksellä nro 13/02301/1 ympäristöluvan kohtaan ”Lupamääräysten tarkistaminen” lisätyt selvitykset:

- Selvitys lentoliikenteen kehittymisestä alkuyön klo 22.00–00.30 ja varhaisaamun 05.30-07.00 tunteina tunneittain ja kiitoteittäin. Selvityksen tulee kattaa tilanne vuosilta 2007–2017 ja arvio ainakin tilanteesta vuosina 2020 ja 2025.
- Suunnitelma kiitoteiden 1 ja 2 pinta- ja pohjavesikuormituksen vähentämisestä."

Kyseisten selvityksen ja suunnitelman osalta Finavia toteaa, että ympäristönsuojelulain tarkistamisveloitteen poistamisen myötä ympäristöluvassa asetettua velvoitetta selvityksen ja suunnitelman laatimiseen ei ole, eikä kyseisiä selvityksiä ole täten laadittu. Myöskään muita selvityspyynnössä vaadittuja selvityksiä, lukuun ottamatta edellä lueteltuja ympäristöluvan edellyttämiä selvityksiä, ei ole olemassa eikä niitä ole realistisesti ja asianmukaisesti edes mahdollista laatia kahden kuukauden määräajassa.

3 Lopuksi

Finavia vaatii aluehallintovirastoa toimimaan lainmukaisesti YSL 89 §:n edellyttämällä tavalla ja käsittelemällä luvan muuttamisen tarpeen ennen luvan sisältöharkintaan ryhtymistä.

Helsingissä 27. kesäkuuta 2019

FINAVIA OYJ



Laati

Kari Marttinen
asianajaja, OTL
Espoo

LIITTEET

- 1) Helsinki-Vantaan lentoaseman hulevesien hallinnan yleissuunnitelma, SITO Oy, 22.12.2016
- 2) Tarkennettu suunnitelma pinnoitteiden kunnon säännöllisestä tarkistamisesta, Finavia Oy, 31.1.2017
- 3) Pengeraltaiden toimivuuden ja puhdistustehon selvitys, Vahanen Environment Oy, 16.1.2018



- 4) Hajun määrittäminen kenttähavainnoilla Helsinki-Vantaan lentoaseman läheisyydessä laskuojien varsilla, VTT Expert Services Oy, 15.10.2012
- 5) Hajun määrittäminen kenttähavainnoilla Helsinki-Vantaan lentoaseman läheisyydessä laskuojien varsilla, VTT Expert Services Oy, 29.9.2017
- 6) Helsinki-Vantaan lentoaseman ympäristövuosiraportti 2018, Finavia Oy, 28.2.2019
- 7) Lentokonemelukatsaus huhti–kesäkuu 2018, Finavia Oy, 7.8.2018
- 8) Lentokonemelukatsaus heinä–syyskuu 2018, Finavia Oy, 2.11.2018
- 9) Lentokonemelukatsaus loka–joulukuu 2018, Finavia Oy, 5.2.2019
- 10) Lentokonemelukatsaus tammi–maaliskuu 2018, Finavia Oy, 9.5.2019
- 11) Helsinki-Vantaan lentoaseman jatkuvatoimisen reittienseurannan ja melumittaustulosten raportointisuunnitelma, Finavia Oy, 31.7.2012
- 12) Finavia Oy:n mittaussuunnitelma – Määräaikaismittaukset Helsinki-Vantaan lentoaseman ympäristössä vuosina 2018 ja 2019, 31.1.2018
- 13) Mittausraportti – Määräaikaismittaus Helsinki-Vantaan lentoaseman ympäristössä vuonna 2018, Finavia Oy, 19.6.2019
- 14) Mittausraportti – Helsinki-Vantaan lentoaseman ilma-alusten huoltokoeikäyttöpaikan melumittaukset, Finavia Oy, 13.11.2017
- 15) 1. Helsinki-Vantaan lentoaseman lentokoneiden huoltokoeikäyttöpaikan päivitetty meluselvitys, lähete 4.4.2019
2. Noise study for ground run-up enclosure (GRE) and additional alternative run-up site at Helsinki Airport, Muller-BBM GmbH, 27.2.2019