

30.9.2020

Kokkola-Pietarsaaren, Joensuun, Kajaanin, Kemi-Tornion ja Jyväskylän lentoyhteydet-työryhmän loppuraportti

1. Työryhmän toimeksianto

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka asetti 21.8.2020 työryhmän, jonka tehtäväksi asetettiin:

- arvioida, miten lentoliikenneyhteydet Kokkola-Pietarsaaren, Joensuun, Kajaanin, Kemi-Tornion ja Jyväskylän lentoasemille voidaan turvata ja tulisiko yhteydet tarvittaessa kilpailuttaa;
- selvittää myös kyseisten alueiden sitoutumisen oman alueensa lentoliikenteen tukemiseen.

Työryhmän tuli työssään huomioida myös kilpailuttamisen EU-sääntelyn reunaehdot ja Liikenne- ja viestintäviraston samanaikaisesti valmistelussa olevan EU-sääntelyn mukaisen etukäteisarvion tulokset. Selvitysten pohjalta työryhmä arvioi ja tekee tarvittaessa ehdotuksen lentoyhteyksien kilpailuttamisesta. Työryhmän asettamiskirje on liitteenä 1.

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka on asettanut myös Digi-ilmailun työryhmän, joka arvioi, miten digitalisaatioon nojaavaa ilmailua ja siihen perustuvia uudenlaisia liikkumisen palveluita voidaan kehittää. Työssä arvioidaan myös tässä ryhmässä esille tullutta etälennonjohtoa ja sen merkitystä tulevaisuuden lentoliikenteelle. Työryhmän toimikausi päättyy 30.9.

2. Covid-19-pandemian vaikutus lentoliikenteeseen

Covid-19-tartuntatautilanne pysäytti maaliskuun puolivälissä matkustajalentoliikenteen lähes täysin. Rahtilentoliikenteen sujuvuus turvattiin, jotta huoltovarmuuden, elinkeinoelämän toimintaedellytysten ja siten viime kädessä myös kansalaisten hyvinvoinnin kannalta välttämättömät kuljetukset jatkuisivat mahdollisimman normaalilla tavalla.

Euroopan komission ja Eurocontrolin raporttien mukaan maaliskuun huhtikuun aikana pandemian kiihtymisen ollessa Euroopassa nopeimmillaan lentoliikenne oli 90 prosenttia vähäisempää kuin se oli vastaavaan aikaan vuonna 2019. Vaikka lentoyhtiöt pyrkivät etenkin kesäkuusta 2020 alkaen lisäämään lentojaan asteittain, vielä kesäkuussakin

Euroopan unionissa lentoliikenne oli vain noin puolet siitä, mitä se oli edellisenä vuonna vastaavaan aikaan.

Suomessa muutos lentomäärissä on Euroopan keskiarvoja rajumpi. Suomen pandemian johdosta asettamat matkustajarajoitukset, matkustajien huoli terveydestään sekä kansainvälisten kokousten siirtyminen digitaalisten yhteyksien varaan on edelleen vaikuttanut siihen, että Suomesta lähteviä ja saapuvia lentoja lennetään vielä syyskuun alussa 2020 vain noin kolmannes normaalimäärästä ja matkustajien määrä on edelleen vain kymmenesosa normaalista.

Finnair Oyj lensi syyskuun alussa ennen 10.9.2020 hallituksen antamien uusien matkustajarajoituksia koskevia päätöksiä vain noin viidenneksen sen normaaliaikoina lentämistään lennoista. Hallitus on tehnyt 11.9.2020 periaatepäätöksen uudesta toimintamallista hybridistrategian toteuttamiseksi rajaliikenteessä ja matkustamisessa. Hallitus vahvisti korkeamman ilmaantuvuuden maiksi ja alueiksi ne, joiden ilmaantuvuus on enemmän kuin 25 tapausta 100 000 asukasta kohti edellisen 14 vuorokauden aikana. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos tarkastelee viikon välein maiden ja alueiden sijoittumista matalamman ja korkeamman ilmaantuvuuden kategorioihin. Valtioneuvoston yleisistunto päättää mahdollisista muutoksista maalistassa sisäministeriön esityksestä.

Lentoyhtiöt ovat Covid-19-tartuntatautilanteen johdosta historiansa suurimmassa kriisissä. Kaikkialla on jouduttu karsimaan lentoja. Myös Finnair on karsinut sekä vuoroja että reittilentoverkostoaan. Osana muutoksia markkinaehtoiset lennot Kokkola-Pietarsaaren, Joensuun, Kajaanin, Jyväskylän ja Kemi-Tornion lentoasemille lakkautettiin toukokuussa 2020. Yhteydet ovat Finnairin mukaan olleet myös jo ennen pandemiatilannetta heikosti kannattavia.

Lentoyhtiöiden etujärjestö IATA (International Air Traffic Association) on arvioinut, että Covid-19-tartuntatautiepidemian vaikutus lentoliikenteeseen ulottuu mahdollisesti 3-4 vuoden päähän. Näin ollen lentoliikennesuoritteet palautuisivat pandemiaa edeltävälle tasolle vasta vuoden 2024 aikana. On mahdollista, että kysynnän elpymiseen vaikuttaa myös se, millä aikavälillä Covid-19-tartuntautia vastaan on saatavilla luotettava ja turvallinen rokote ja rokotusohjelma on saatu laajalti toteutettua maailmanlaajuisesti.

Pandemialla voi olla vaikutuksia matkustuskysyntään myös pidemmällä aikavälillä. Covid-19-tartuntatautiepidemia on johtanut siihen, että kokoukset, kansainväliset tapaamiset ja muut konferenssit järjestetään pääsääntöisesti etäyhteyksien avulla. Niinpä on todennäköistä, että myös pandemian jälkeen monia kansainvälisiäkin kokouksia järjestetään enenevässä määrin etäyhteyksien avulla, kun etäkokoukset ovat osoittautuneet toimivaksi ratkaisuksi ja organisaatiot ja niiden työntekijät ovat ottaneet uusia digitaalisia työkaluja käyttöön. Kaikkia vaikutuksia on tällä hetkellä mahdoton arvioida. Se on kuitenkin selvää, että etäyhteydet eivät milloinkaan voi korvata kaikkia henkilökohtaisiin tapaamisiin perustuvia yhteyksiä.

3. Lentoyhteyksien merkitys

Markkinaehtoiset lennot ovat esisijainen tapa turvata Suomessa alueiden saavutettavuus lentoliikenteen osalta. Hyvät liikenneyhteydet tukevat alueiden saavutettavuutta, elinvoimaisuutta ja yritystoimintaa. Lentoliikenneyhteydet ovat välttämättömiä myös alueiden kansainvälisen saavutettavuuden näkökulmasta ja katsottu välttämättömäksi maakuntien vientiteollisuuden kilpailukyvyille.

Lentoyhteyksillä on keskeinen merkitys alueiden elinvoimaisuuteen myös matkailun näkökulmasta. Erityisen tärkeänä pidetään myös vaihtolentoyhteyksien sujuvuutta Helsinki-Vantaan lentoasemalla, niin elinkeinoelämään kuin matkailun kannalta. Lentoyhteyksien katsotaan vaikuttavan positiivisesti myös alueen työllisyyteen, sillä ne vahvistavat elinkeinoelämään toimintamahdollisuuksia alueilla.

Alueet ja kaupungit ovat työryhmän työn aikana esitelleet lentoliikennepalvelujen merkitystä alueelleen. Nämä esitykset ovat muistion liitteinä 2-6.

Liikenne- ja viestintäministeriö on pitänyt aikaisemmin kiinni siitä EU:n valtiontukiohjeistuksen kanssa linjassa olevasta käytännöstä, että jos lentoliikenteelle asetetaan julkinen palveluvelvoite, valtion enimmäisosuus lentoliikennepalveluhankinnalle osoitusta julkisesta tuesta on enimmilläänkin vain 50 prosenttia. Liikenne- ja viestintäministeriö on pitänyt erittäin tärkeänä, että alueen kunnat ja maakunta ovat olleet sitoutuneita lentoliikennepalvelun hankintaan ja osoittaneet sen sillä, että ovat sitoutuneet myös rahoitukseen. Tätä periaatetta on noudatettu Savonlinnan ja Helsinki-Vantaan välisen lentoliikennepalvelun hankinnassa. Porin ja Helsinki-Vantaan välisen lentoliikennepalvelun hankinnan Porin kaupunki on rahoittanut kokonaisuudessaan.

Porin ja Helsinki-Vantaan välisen lentoliikennepalvelun hankinnan Porin kaupunki on rahoittanut kokonaisuudessaan, koska ministeriö on katsonut, että Poriin on riittävän hyvät ja toimivat joukkoliikenneyhteydet muilla kulkumuodoilla. Savonlinnan reitin lentoliikennepalvelun hankinta on normaaliolojen ratkaisu, ja sen perusteena on, ettei kaupunkiin ole mahdollista saada markkinaehtoista lentoliikennettä.

Alueet ja kaupungit ovat työryhmätyöskentelyn aikana ilmoittaneet, että niillä ei ole tällä hetkellä eikä tulevaisuudessa näköpiirissä taloudellisia edellytyksiä osallistua lentoliikennepalvelujen hankinnan rahoitukseen. Alueet ja kaupungit ovat valmiita käyttämään markkinaehtoisia reittilentoja ja luomaan toimintaedellytyksiä markkinaehtoiselle liikenteelle.

4. Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelu (Liikenne 12)

Liikenne- ja viestintäministeriössä on valmisteilla valtakunnallinen 12-vuotinen liikennejärjestelmäsuunnitelma, joka kattaa vuodet 2021-32. Suunnitelma on ensimmäinen valtakunnallinen koko liikennejärjestelmän kattava pitkän aikavälin suunnitelma. Suunnitelma kattaa kaikki kulkumuodot, henkilö- ja tavaraliikenteen, liikenneverkon, palvelut

ja liikennejärjestelmän tukitoimet. Suunnitelmaa valmistellaan yhteistyössä sidosryhmien kanssa ja valmistelua ohjaa parlamentaarinen ohjausryhmä. Suunnitelman tavoitteet liittyvät saavutettavuuteen, kestävyYTEEN ja tehokkuuteen. Tavoitteet ovat:

- Liikennejärjestelmä takaa koko Suomen saavutettavuuden ja vastaa elinkeinon, työssäkäynnin ja asumisen tarpeisiin;
- Ihmisten mahdollisuudet valita kestävämpiä liikkumismuotoja paranevat – erityisesti kaupunkiseuduilla;
- Liikennejärjestelmän yhteiskuntataloudellinen tehokkuus paranee.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman 4.9.2020 päivätyssä luonnoksessa todetaan, että Finavia Oyj:n omistuksessa oleva lentoasemaverkosto toimii ns. verkostoperiaatteella, mikä tarkoittaa, että Helsinki-Vantaan lentoaseman tuotoilla katetaan muiden lentoasemien ylläpitoa. Valtio pyrkii vaikuttamaan jatkossakin EU:ssa siihen, että lentoasemat voivat jatkaa verkostoperiaatteella.

Pääministeri Sanna Marinin hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut siihen, että Suomi on hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä, mikä edellyttää myös liikenteen osalta merkittävää panostusta ilmastopäästöjen vähentämiseen. Lentoliikenteellä on erityisen tärkeä rooli etenkin Suomen kansainvälisen saavutettavuuden turvaamisessa jatkossakin. Sen sijaan kotimaan henkilöliikenteessä nykymuotoiselle lentoliikenteelle etsitään myös vaihtoehtoja, jotka auttavat siirtymässä hiilineutraaliin liikenteeseen ja ilmastoystävällisempiin kulkumuotoihin.

Helsinki-Vantaan lentoasemalla on keskeinen rooli Suomen kansainvälisen saavutettavuuden turvaamisessa. Finavian lentoasemaverkosto toimii EU-lainsäädännön mukaisesti verkostoperiaatteella ja Helsinki-Vantaan lentoaseman tulorahoituksella ylläpidetään Finavian 21 lentoaseman verkostoa kustannustehokkaalla tavalla. Finavian ja Finnairin strategiana on ollut panostaa erityisesti Aasian ja Euroopan välisen lentoliikenteen kehittämiseen. Tämä strategia on osaltaan vaikuttanut siihen, että Helsinki-Vantaalta on voitu liikennöidä huomattavasti laajemmin niin Eurooppaan kuin kotimaan sisäisiä lentoja kuin mihin kansallinen matkustajapotentiaali ilman Aasian ja muun Euroopan siirtomatkestajia olisi antanut edellytyksiä. Covid-19-tartuntatautiepideemia on suurelta osin lopettanut toistaiseksi Aasian matkustajalentoliikenteen, millä on heijastusvaikutuksia myös muun lentoliikenteen kannattavuuteen.

Valtioneuvoston on tarkoitus päättää valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta vuosille 2021-2032 keväällä 2021. Ennen tätä suunnitelma annetaan selontekona eduskunnalle.

5. Ruotsin lentoliikenteen hankinnat

Ruotsin valtio on ostanut lentoliikennettä huonosti muutoin saavutettaville paikkakunnille Pohjois-Ruotsiin jo ennen Covid-19 epidemiaa. Kohteita on ollut yhteensä 11 kappaletta, ja osa lennoista on niin kutsuttuja kolmiolentoja. Näiden vuosittainen budjetti on ollut noin 18,1 miljoonaa euroa. Näiden lisäksi keväällä 2020 Ruotsissa keskeytyi

lentoliikenne usealla markkinaehtoisella reitillä. Covid-19 epidemian myötä Ruotsi linjasi huhtikuussa, että äkillisesti päättyneille markkinaehtoisille lennoille ostetaan korvaavat yhteydet. Paikkakuntia oli yhteensä kahdeksan, ja lopulta kuudelle niistä aloitettiin ostolentoliikenne huhtikuussa 2020. Sittemmin yhtä lukuun ottamatta markkinaehtoiset lennot palasivat reiteille. Julkisen palvelun velvoite on kuitenkin voimassa kaikille uusille reiteille vuoden loppuun saakka siltä varalta, että markkinaehtoiset lennot lakkaisivat uudelleen. Covid-19 kriisin johdosta tehdyille lentoliikenteen lisäostoille oli varattu noin 10,1 miljoonan euron budjetti.

6. EU-sääntely lentoliikennepalvelujen hankinnoissa

EU-lentoliikennelainsäädäntö (EU:n lentoliikenneasetus 1008/2008) lähtee siitä, että lentoliikenne on järjestettävä ensisijaisesti kaupallisin perustein. Lentoliikenne on kansainvälistä yritystoimintaa ja tuki voi vääristää kilpailua lentoyhtiöiden välillä. Lentoliikennettä voidaan tukea vain tarkkaan rajatuin edellytyksin, jos lentoreitin ylläpito katsotaan välttämättömäksi ja sitä ei kyetä hoitamaan riittävän tehokkaasti muilla joukko-liikennejärjestelyillä. Lentoliikenneasetuksen mukaisen tuen edellytys on, että kyseisen lentoliikenneyhteyden ylläpitoa varten asetetaan julkinen palveluvelvoite.

Liikennepalvelulain (320/2017) mukaan toimivaltainen viranomainen palveluvelvoitteen asettamiselle on Liikenne- ja viestintävirasto Traficom.

Liikenne- ja viestintävirasto on työn aikana arvioinut erillisessä muistiossa EU:n lentoliikenneasetuksen 16 a ja 17 artiklan mukaisten kriteerien soveltumista tarkastelun kohteena olevien maakuntalentoesemien lentoliikennepalvelujen hankintaan. Tämä tarkastelu on esitetty muistion liitteissä 7 ja 8. Lisäksi liitteessä 9 on Liikenne- ja viestintäviraston pp-esitys EU:n lentoliikennettä koskevista valtioneuvoston päätöksistä.

Komissio on antanut myös toukokuussa 2020 tulkintaohjeen¹ siitä, miten valtioneuvoston päätöksellä sovelletaan lentoliikenteen palvelujen hankintoihin Covid-19 aikana. Ohjeistuksen mukaan yleisiä hankintasääntöjä voidaan soveltaa lentoliikenneasetuksen menettelyjen sijasta lyhytaikaisesti, Covid-19-pandemiasta johtuviin hankintoihin. Nämä hankinnat voivat olla 3-6 kuukauden kestoisia ja voimassa korkeintaan vuoden loppuun saakka. Ruotsissa valtio on hankkinut koronatilanteen aiheuttamien akuutin kriisin vuoksi lentoliikennettä ennen kuin komissio oli vielä antanut em. ohjeistusta lentoliikenteen hankinnoista ja siihen liittyvistä menettelyistä. Osalla valtion (Trafikverket) hankkimista ja tukemista reiteistä on kuitenkin sittemmin käynnistynyt markkinaehtoinen lentoliikenne, joten julkisen palveluvelvoitteen liikennettä näillä reiteillä ei ole käynnistetty.

¹ Overview of the State aid rules and public service obligations rules applicable to the air transport sector during the COVID-19 outbreak.

7. Työryhmän johtopäätökset ja suositukset

Pidemmällä aikavälillä alueiden saavutettavuutta ja Suomen ja sen alueiden kansainvälistä saavutettavuutta on tarkasteltava ja kehitettävä valtakunnallisessa 12-vuotisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden ja periaatteiden mukaisesti. Tavoitteena on jatkossa selvittää kokonaiskuva markkinaehtoisen ja julkisen liikenteen palvelutarjonnasta ja määrittellä palvelutasotavoitteet maakuntakeskusten välisten keskeisimpien työssäkäynti- ja työasiayhteyksien kaukoliikenteen (juna-, linja-auto- ja lentoliikenne) palveluille. Keskeistä on arvioida lentoyhteyksiä pidemmällä aikavälillä parlamentaarisessa työssä linjatulla tavalla saavutettavuuden, kestävyuden, kuten Suomen ilmastotavoitteiden, ja tehokkuuden näkökulmasta.

Covid-19-tartuntatautilanne on ennen kokematon erittäin poikkeuksellinen maailmanlaajuinen kriisitilanne, joka on koetellut erityisesti lentoliikennettä ja matkailua. Lentoyhteyksiä on karsittu, näiden mukana lennot tarkastelun kohteena oleville lentoasemille ovat loppuneet. Tällä hetkellä on käytännössä vaikea ennustaa Covid-19-pandemian pidemmän aikavälin vaikutuksia liikenteen kysyntään, matkailuun ja työmatkaliikenteeseen.

Viiden alueen vientivetoisuus ja elinkeinorakenne korostavat kuitenkin ratkaisuja, jotka luovat näkymän akuutin kriisitilanteen yli. Olennaista on työllisyyden ja investointien turvaaminen kriisitilanteessa luomaan näkymää tulevaisuuteen koronatilanteen yli ja mahdollistamaan nopea elpyminen korona-tilanteessa.

Näin ollen työryhmän läpikäymän aineiston ja kuulemisten valossa tässä poikkeustilanteessa on tarpeellista tehdä väliaikaisia ratkaisuja, joilla turvataan ennen kaikkea vientivetoisten alueiden elinkeinoelämälle liikenteen ennakoitavuus. Samalla rakentuvassa aikaikkunassa on mahdollista arvioida maakuntalentoasemien ja Helsinki-Vantaan lentoaseman välistä liikenteellistä saatavuutta ja markkinaehtoisten lentojen tulevaisuuden malleja.

Työryhmä korostaa, että nyt esitettävä kriisiaikana tehty poikkeusratkaisu on kertaluonteinen. Se ei muodosta ennakkotapausta tai mallia, jota noudatettaisiin jatkossa, kun valtion ja alueiden ja kaupunkien välisestä liikennejärjestelmän rahoituksesta päätetään. Jatkossakin lentoliikennepalvelut tulee EU-lainsäädännön edellyttämällä järjestää ensisijaisesti markkinaehtoisesti ilman julkista tukea. Pidemmän aikavälin tavoitteet ja toimenpiteet linjataan valtakunnallisessa 12-vuotisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa.

8. Työryhmän ehdotukset

- Jotta pandemian aiheuttamissa poikkeusoloissa riittävä alueellinen saavutettavuus turvataisiin, työryhmä esittää, että lentoliikenne turvataan vuoden 2021 loppuun saakka Kokkola-Pietarsaaren, Joensuun, Kajaanin, Jyväskylän ja Kemi-Tornion lentoasemille. Finnair on ilmoittanut kaupallisen reittilentoliikenteen päättyvän näille

kentille talvikauden jälkeen keväällä 2021. Valtio kilpailuttaa lentoliikenteen näille kentille kriisitoimena huhtikuun 2021 alusta v. 2021 loppuun saakka, edellyttäen että markkinaehtoista liikennettä ei ole tarjolla.

- Työryhmän esityksen tavoitteena on reittilentoliikenteen saumaton jatkuminen vuoden 2021 ajan mahdollistaen paluun markkinaehtoiseen reittilentoliikenteeseen vuoden 2022 alusta alkaen.
- Liikenne- ja viestintävirasto käynnistää lentoliikennepalvelun hankinnan valmistelun. Yhteydet tulisivat voimaan reittilentoliikenteen päätyttyä talvikauden jälkeen EU:n ja kansallinen valtiontuki- ja hankintasääntely huomioiden ja yhteyksiä hankitaisiin v. 2021 loppuun. Lentoyhteyksien hankinnassa huomioitaisiin asiakastarve ja yhteydet jatkolentoihin Helsinki-Vantaan lentoasemalta. Kilpailutuksessa pyritään löytämään palvelutasoltaan ja toiminnaltaan tehokas ja tarkoituksenmukainen malli liikenteen järjestämiseksi.
- Liikenne- ja viestintävirasto valmistelee kilpailutusta tiiviissä yhteistyössä alueiden edustajien kanssa. Virasto myös seuraa hankittua lentoliikennepalvelua yhteistyössä alueiden kanssa.
- LVM:n johtamana ja tiiviissä yhteistyössä alueiden edustajien kanssa on tarpeen jatkaa lentoliikenteen toimintaympäristön kehityksen seurantaa. LVM järjestää myös yhteisen tilaisuuden lentoliikenteen toimintaympäristön kehityksestä sen jälkeen, kun myös digi-ilmailua koskevan työryhmän työ on päättynyt.