

Maakuntakenttien lentoliikenneyhteydet (Joensuu, Jyväskylä, Kemi-Tornio, Kajaani ja Kokkola-Pietarsaari)

Lainsäädännöllinen tarkastelu

Asian tausta

Koronaepidemia vähensi lentoliikenneyhteyksiä myös Suomen sisäisesti voimakkaasti maaliskuuhuhtikuussa 2020 Covid-19 epidemian seurauksena. Muun ohella lennot Helsinki-Vantaan ja mm. Jyväskylän, Joensuun, Kajaanin, Kemin ja Kokkolan lentokenttien välillä lakkasivat. Toukokuussa 2020 Finnair ilmoitti julkisuuteen, etteivät lennot kyseisille lentokentille jatku myöskään syyskaudella 2020.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 21.8.2020 työryhmän arvioimaan Kokkolan, Joensuun, Kajaanin, Jyväskylän ja Kemin lentoliikenneyhteyksiä. Työryhmän tehtävänä on arvioida, miten lentoyhteydet voidaan turvata. Työryhmä selvittää myös kyseisten alueiden sitoutumisen oman alueensa lentoliikenteen tukemiseen. Työryhmän toimiaika on 21.8.2020–30.9.2020.

Liikenne- ja viestintävirasto laati asiasta lainsäädännöllisen tarkastelun.

Lentoliikenneasetus ja sen tulkinta

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 joukkoliikennejärjestelyillä. Lentoliikenneasetuksen mukaisen tuen edellytys on, että kyseisen lentoliikenneyhteyden ylläpitoa varten asetetaan julkinen palveluvelvoite.

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

Lentoliikenneasetuksen artiklat 16 ja 17 käsittelevät julkisen palvelun velvoitetta ja julkista tarjouskilpailua velvoitteen asettamista varten. Artiklan 16 alussa on kuvattu pääperiaate, johon nojautuen markkinaehtoisesta liikenteestä poikkeaminen on mahdollista:

”Neuvoteltuaan muiden asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa ja ilmoitettuaan tästä komissiolle, asianomaisille lentoasemille ja kyseistä reittiä liikennöiville lentoliikenteen harjoittajille jäsenvaltio voi asettaa julkisen palvelun velvoitteen säännölliselle lentoliikenteelle yhteisössä sijaitsevan lentoaseman ja kyseisen jäsenvaltion alueella sijaitsevan, syrjäistä tai kehitysalueella palvelevan lentoaseman väliselle reitille taikka vähäliikenteiselle reitille sen alueella sijaitsevalle lentoasemalle, jos tällaista reittiä pidetään ehdottoman tärkeänä lentoaseman liikennöintialueen taloudelliselle ja sosiaaliselle kehitykselle. Tällainen velvoite saadaan asettaa vain sikäli kuin tämä on tarpeen sen varmistamiseksi, että säännöllinen lentoliikenne tuolla reitillä täyttää sellaiset jatkuvuutta, säännöllisyyttä, hinnoittelua tai vähimmäiskapasiteettia koskevat vahvistetut vähimmäisvaatimukset, joita liikenteenharjoittajat eivät täyttäisi, jos ne ottaisivat huomioon yksinomaan kaupalliset etunsa.”

Asianomaisten jäsenvaltioiden on arvioitava suunnitellun julkisen palvelun velvoitteen tarve ja riittävyys ottaen huomioon a) suunnitellun velvoitteen oikeasuhteisuus kyseisen alueen taloudellisiin kehitystarpeisiin nähden; b) mahdollisuus käyttää muita liikennemuotoja sekä se, kuinka hyvin nämä liikennemuodot vastaavat kyseessä olevia liikennetarpeita erityisesti siinä tapauksessa, että suunnitellulla reitillä harjoitetaan jo rautatieliikennettä, jota käyttäen matkustusaika on alle kolme tuntia ja jonka tiheys ja yhteydet ovat riittävät ja ajoitus sopiva;_ _”

Näistä perusteista voidaan erottaa tarkasteltavia edellytyksiä:

- 1) alue on joko syrjäistä tai kehitysalueetta tai vähäliikenteinen reitti
- 2) reitin ehdoton tärkeys liikennöintialueen taloudelliselle ja sosiaaliselle kehitykselle

Komissio on antanut tiedonannon (2017/C 194/01) liittyen lentoliikenneasetuksen julkisen palvelun veloitteen tulkinnan suuntaviivoiksi. Tiedonannossa on selvennetty sitä, mitä tarkoitetaan syrjäisellä alueella tai kehitysalueetta palvelevalla lentoasemalla:

Asetuksessa (EY) N:o 1008/2008 mahdollistetaan julkisen palvelun veloitteiden asettaminen kahdentyyppisillä reiteillä:

- a) *Reitit syrjäistä aluetta tai kehitysalueetta palvelevalle lentoasemalle*
Syrjäinen alue on tyypillisesti pitkien etäisyyksien päässä oleva alue tai alue, jolle on vaikea päästä pääkaupungista ja muista jäsenvaltion isoista kaupungeista. Pitkiä etäisyyksiä ja eristyneisyyttä olisi arvioitava ottaen huomioon jäsenvaltion alue sekä hallinnolliset, liike-elämän, opetusalan ja lääkäripalveluiden keskuskeskukset mutta myös jäsenvaltion rajanaapureina olevien muiden jäsenvaltioiden alue ja tällaiset keskuskeskukset. Kehitysalue on muita alueita jäljessä taloudellisesti mitattuna esimerkiksi asukasta kohti lasketulla BKT:llä tai työttömyysasteella.
- b) *Vähäliikenteiset reitit jollekin lentoasemalle*
Asetuksessa ei esitetä kvantifioitua perustetta jonkin reitin vähäliikenteisyyden arvioimiseksi, koska tilanteet saattavat vaihdella paljon eri jäsenvaltioissa. Koska komissiolla on kuitenkin kokemusta useista julkisen palvelun veloitteita koskevista tapauksista, voitaneen todeta, ettei reittiä, jolla on yli 100 000 matkustajaa vuodessa, voida tavallisesti katsoa vähäliikenteiseksi reitiksi asetuksessa tarkoitettulla tavalla.

Tiedonannossa on avattu myös määritelmää reitin ehdottomasta tärkeydestä.:

Reitti, joka on välttämätön pienen saaren tai pitkien etäisyyksien päässä olevan alueen kaltaiselle alueelle, on selkeästi ehdottoman tärkeä. Lentoyhteyksiä, joilla yhdistetään pienet ja keskisuuret kaupungit tärkeisiin taloudellisiin tai hallinnollisiin keskuksiin, voitaisiin myös pitää ehdottoman tärkeinä kyseisten alueiden taloudelliselle ja sosiaaliselle kehitykselle tietyissä olosuhteissa. On esimerkiksi luotu julkisen palvelun veloitteiden järjestelmä reitille, joka yhdistää erään saarijäsenvaltion pääkaupungin Brysseliin eli kaupunkiin, johon EU:n eri toimielimet ja laitokset ovat sijoittuneet.

Lainsäädännön soveltaminen maakuntakenttäkohteisiin

a) Syrjäinen sijainti ja kehitysalue

Syrjäinen sijainti on määritetty ensisijaisesti etäisyydellä Helsinkiin, muihin aluekeskuksiin tai muihin relevantteihin kohteisiin.

- | | |
|--|--------|
| ▶ Kemi-Tornion lentoasema- Helsinki | 720 km |
| ▶ Kokkola-Kruunupyyn lentoasema – Helsinki | 500 km |
| ▶ Joensuun lentokenttä – Helsinki | 430 km |
| ▶ Kajaanin lentoasema – Helsinki | 570 km |

Näistä kaupungeista yli 400 kilometrin päässä pääkaupunki Helsingistä sijaitsevat kaikki muut paitsi Jyväskylä. Muun neljän kaupungin välittömässä läheisyydessä ei varsinaisesti sijaitse muuta isoa aluekeskusta tai liikenteen solmukohdetta, myöskään maan rajojen ulkopuolella.

Edellä mainittu huomioon ottaen voidaan katsoa, että pois lukien Jyväskylä, muut paikkakunnat ovat syrjäisiä sijainniltaan.

Tilastokeskus on julkaissut 12/2019 alueellisen arvonkehityksen tilastot. Tiedot perustuvat Tilastokeskuksen aluetilinpidon uusiin tietoihin vuosilta 2000-2018. Aluetilinpidon laskelmissa on käytetty syyskuun 2019 kansantalouden tilinpidon lukuja. Näiden perusteella on arvioitu alueen kehitysalue-statusta. (Lähde: Tilastokeskus 27.11.2019)

Keski-Suomi lukujen valossa eniten kehittynyt (suhteessa edelliseen ajanjaksoon), +3,6%. Koko maan kehitys on ollut 1,5%. Alueellisesti tarkastellen luvut näyttävät seuraavilta: Jyväskylä 3,6%, Joensuu 2,7%, Kainuu 2,1%. Kemi ja Kokkola olivat kehittyneet koko maan keskiarvoa heikommin; Lappi -0,2% ja Keski-Pohjanmaa +0,2% ja

Liitetaulukko 1. Maakuntien arvonlisäyksen kiinteähintainen muutos vuonna 2018, %

Maakunta	Muutos, %
Keski-Suomi	3,6
Pohjois-Pohjanmaa	2,7
Pohjois-Karjala	2,7
Varsinais-Suomi	2,6
Kymenlaakso	2,4
Pohjois-Savo	2,2
Kainuu	2,1
Pirkanmaa	2,0
Uusimaa	1,6
KOKO MAA	1,5
Etelä-Pohjanmaa	0,8
Satakunta	0,7
Päijät-Häme	0,5
Etelä-Savo	0,3
Keski-Pohjanmaa	0,2
Kanta-Häme	0,1
Pohjanmaa	0,0
Lappi	-0,2
Etelä-Karjala	-2,4
Ahvenanmaa - Åland	-3,3

Bruttokansantuotteen vertailuluvut

ALUE	BRUTTOKANSANTUOTE 2017	VERTAILULUKU
KOKO MAA	40 990,60	100
MK13 KESKI-SUOMI	34 046,90	83.1
MK12 POHJOIS-KARJALA	31 062,80	75.8
MK16 KESKI-POHJANMAA	37 028,00	90.3
MK18 KAINUU	31 166,90	76.0
SK192 KEMI-TORNIO	42 624,20	104

Tarkasteltavana olevien lentokenttien maakuntien bruttokansantuote oli keskimäärin alhaisempi kuin koko maan bruttokansantuote. Myös työllisyyteen ja investointeihin liittyen tunnusluvut ovat maan keskiarvoa alhaisemmat. Huomionarvoista on toki se, että Uudenmaan painoarvon johdosta vain harvat maakunnat tai seutukunnat yltyvät keskiarvolukemiin.

Tilastokeskuksen tarkastelu on maakuntakohtaista. Kuitenkin myös lentokentät pitkälti palvelevat koko maakuntaa, ja Kemiä lukuun ottamatta ovat myös oman maakuntansa keskuskaupunki. Näin ollen pelkän kyseisen kaupungin kehitysalueen tarkastelu antaisi liian suppean kuvan. Kemin osalta Tilastokeskuksen tiedoissa on mahdollista tarkastella myös Kemi-Tornio seutukuntaa, kuten on tehty oheisessa taulukossa.

Tarkasteltavien lukujen valossa syrjäinen sijainti on neljällä viidestä paikkakunnasta, ja kaikkien alueiden aluekehityksen tunnusluvut poikkeavat alaspäin maan keskiarvosta. Keski-Suomen osalta tulee kuitenkin ottaa huomioon, että alue on kehittynyt voimakkaasti viimeisimpien vuosien aikana eikä sen asema kehitysalueena ole kiistaton. Myös Kemi-Tornion seutukunnan osalta bruttokansantuote ei poikkea alaspäin koko maan keskiarvosta.

b) Matkaketjut

Lentoliikenneasetuksen ohjeistuksen mukaan tulee tarkastella myös yhteyksiä muilta lentokentiltä. Kyseeseen voisivat tulla Oulun, Vaasan ja Tampereen lentokentät, joilta on suoria lentoja Helsinkiin. Oheissa tarkastellaan mahdollisia matkaketjuja ja niiden mahdollisuuksia päästä lainsäädännön tarkoittamaan kolmen tunnin matka-aikaan sekä junayhteyksien vaihtoehtoisuutta.

Helsinki-Oulu lennon pituus on noin yksi tunti, Helsinki-Vaasa yksi tunti ja Helsinki-Tampere noin 35 minuuttia.

- 1) **Jyväskylän** etäisyys Tampereen kentästä on 160 kilometriä, jonka ajoaika on noin kaksi tuntia. Raideyhteys kaupunki välillä kestää noin tunti ja 30 minuuttia, mutta tämän lisäksi on laskettava myös siirtymä Tampereen lentokentälle (Pirkkalassa 15 kilometrin päässä keskustasta). Lentoaika Helsinkiin Tampereelta on noin 35 minuuttia, jolloin kokonaiskesto on yli kolme tuntia 30 minuuttia.

Raideyhteys Helsingin ja Jyväskylän välillä on noin kolme tuntia 30 minuuttia. Näin ollen tämä on kestoltaan lyhin matkaketju Helsinkiin. Matkaketjulla, jossa lento toteutettaisiin Tampereelta, ei saavuteta ajallista säästöä.

- 2) **Kajaani** - Helsinki raideyhteys on kestoltaan 6h30min. Etäisyys Oulun lentokentälle on 220 kilometriä ja ajoaika 2 tuntia 20 minuuttia. Näillä edellytyksillä matkaketjuilla ei voida päästä kolmen tunnin matka-aikaan toteuttamalla lento Oulusta.
- 3) **Joensuu** - Helsinki raideyhteys on kestoltaan neljä tuntia ja 30 minuuttia. Etäisyys Kuopion lentokentälle on 125 km ja ajoaika 1h50min. Näillä edellytyksillä matkaketjuilla ei voida päästä kolmen tunnin matka-aikaan toteuttamalla lento Kuopiosta.
- 4) **Kokkola** - Helsinki raideyhteys on kestoltaan neljä tuntia. Etäisyys Vaasan lentokentälle 130 kilometriä ja ajoaika tunti ja 30 minuuttia. Ajoaika Vaasaan yhdistettynä lentoaikaan jää teoreettinen matka-aika Helsinkiin kahteen tuntiin ja 30 minuuttiin, mutta tässä ei ole otettu huomioon lähtöselvitysaikaa.
- 5) **Kemi** – Helsinki. Etäisyys Oulun lentokentälle on 120 kilometriä ja ajoaika tunti ja 30 minuuttia. Ouluun ajoaika yhdistettynä lentoaikaan, jää teoreettinen matka-aika Helsinkiin kahteen tuntiin ja 30 minuuttiin, mutta tässä ei ole otettu huomioon lähtöselvitysaikaa.

Yhteenvedona matkaketjuista voidaan todeta, että yhdelläkään niistä ei ole realistista saavuttaa kolmen tunnin matka-aikaa paikkakunnan lentoasemalta Helsinkiin.

c) Vähäliikenteisyys

Taulukossa ovat viimeisimmät matkustajamäärät vuonna 2019:

Lentoasema	Matkustajamäärä
Joensuu	126.613
Kajaani	87.307
Jyväskylä	66.572
Kemi	63.579
Kokkola	56.113

Euroopan mittakaavassa kaikkia kyseisiä kenttiä voidaan pitää suhteellisen vähäliikenteisinä matkustajamääriltään. 2000-luvun alkupuolella asiaa Suomessa arvioitaessa haarukoitiin, että

esimerkiksi alle 1000 matkustajaa viikossa olisi selvästi vähäliikenteinen. Mikäli näkökulma on kuitenkin EU-asetuksen johdosta selvästi Euroopan laajuinen, kaikkien kyseisten lentokenttien matkustajamäärät ovat melko vähäiseksi luokiteltavia.

Joensuun osalta tulee ottaa huomioon, että asemalla on ollut reilusti yli 100.000 matkustajaa vuodessa. Aikaisemmin mainittujen EU:n tulkintaohjeiden mukaan mikäli reitin matkustajamäärä on yli 100.000 henkilöä vuodessa, sitä ei voida enää pitää vähäliikenteisenä. Joensuun tapauksessa lentoaseman matkustajamäärä on ollut yli 120.000, ja kotimaan lennoilla (jotka suuntautuvat valtaosin Helsinkiin) kahtena viimeisenä vuotena yli 110.000 matkustajaa (vuonna 2019 112.564).

Vertailun vuoksi Savonlinnassa ja Porissa matkustajamäärät ovat vuositasolla olleet 10.000-15.000 välillä.

d Ehdoton tärkeys ja oikeasuhteisuus

Ehdoton tärkeys on vaatimuksista subjektiivisin. Lentoyhteyden tärkeyttä alueelle on vaikeaa havainnoida minkään yksittäisen tai useammankaan tilastollisen mittarin kautta. Ehdottoman tärkeyden arvioinnissa alueilla itsellään on tietoa esimerkiksi siitä, mitä seurauksia lentoliikenteen puuttumisesta on aiheutunut seutukunnalle. Tämän asian selvittämiseksi tarvitaankin alueiden kuulemista.

Lentoliikenneasetuksen mukaan huomioon tulee ottaa suunnitellun veloitteen oikeasuhteisuus kyseisen alueen taloudellisiin kehitystarpeisiin nähden. Tulee muistaa, että mikäli joitakin negatiivisia seuraamuksia alueelle koituisikin, ovatko ne kuitenkin siinä määrin vähäarvoisia suhteessa veloitteen asettamisen kustannuksiin ja ympäristövaikutuksiin? Toisaalta tulee myös kysyä, ovatko negatiiviset seuraamukset selvästi suurempia kuin veloitteen asettamisesta aiheutuvat kustannukset ja ympäristövaikutukset?

Lentokenttä	Syrjäseutu/kehitysalue	Matkaketjut/ ei alle 3 h yhteyttä	Vähäliikenteisyys	Ehdoton tärkeys
Joensuu	x	x		
Jyväskylä		x	x	
Kajaani	x	x	x	
Kemi	x	x	x	
Kokkola	x	x	x	

Lentokenttä	Syrjäseutu/kehitysalue	Matkaketjut/ ei alle 3 h yhteyttä	Vähäliikenteisyys	Ehdoton tärkeys
Joensuu	x	x		
Jyväskylä		x	x	
Kajaani	x	x	x	
Kemi	x	x	x	
Kokkola	x	x	x	

Pohjoismainen vertailu

Norja

Norjan valtio kuvailee maansa lentoliikenteen tarvetta suureksi, johtuen maan pitkänomaisesta maantieteestä. Toimivat lentoyhteydet ovat välttämättömiä sekä maan elinkeinoelämälle että terveyspalveluille, esimerkiksi potilaskuljetuksille. Covid-19 epidemia aiheutti Norjassa tilanteen, jossa 10 päivän sisällä lähes koko maan sisäinen lentoliikenne oli vaarassa loppua. Norja asetti useille reiteille tilapäisen julkisen palvelu velvoitteen. Norjassa oli jo ennen Covid-19 pandemiaa julkisesti rahoitettuja maan sisäisiä lentoyhteyksiä.

Norja neuvotteli muutaman maassa toimivan lentoyhtiön kanssa sopimukset reittien jatkamisesta. Ulkomaisia lentoyhtiöitä ei katsottu voitavan käyttää tilanteessa johtuen karanteenisääntelystä (neuvottelut aloitettiin maaliskuussa 2020). Uudet julkisen palvelun velvoitteen reitit jaettiin SAS:n, Norwegianin ja Widerön välillä siten, että tilanne vastaa markkinaehtoisen toiminnan aikana vallinnutta tilannetta.

Reitteihin on tehty kevään ja kesän 2020 aikana lukuisia muutoksia; uusia reittejä on otettu käyttöön ja toisia on poistettu. Myös hinnoittelua on muutettu. Tällä hetkellä viimeisin sopimuksien pidennys on voimassa 30.9.2020 saakka. Muutoksia on tehty myös niihin sopimuksiin, jotka olivat olemassa jo ennen Covid-19-kriisiä. Norja harkitsee sopimusten jatkamista myös lokakuussa 2020 johtuen heikentyneestä tautitilanteesta.

Norjassa ministeriö hallinnoi lentoliikenteen hankintasopimuksia. Alueellisilla viranomaisilla ei ole roolia lentoliikenteen ostamisessa. Norjan valtion budjetti normaalitilanteessa lentoliikenteen ostoihin on 718 miljoonaa kruunua (noin 69 miljoonaa euroa). Norjan viranomaiset arvioivat, että Covid-19 kriisin aiheuttamat uusien reittien hankinnat sekä myös lisäkorvaukset olemassa olleisiin reitteihin ovat tähän asti viisinkertaistaneet budjetin.

Ruotsi

Huhtikuun alussa Ruotsin hallitus linjasi, että lentoreitit seitsemälle paikkakunnalle Norrlantiin sekä yksi reitti Visbyn turvataan hankkimalla lentoreitit. Ruotsi painotti lentoreittien hankinnassa terveys- ja sairaanhoitosektorien tarpeita sekä muita yhteiskunnan kannalta välttämättömiä toimintoja. Hankinnan toteutti Trafikverket. Lopputuloksena Amapola Flyg AB aloitti liikennöinnin Arlanda-Visby välillä sekä reitillä Arlanda-Sundsvall-Örnsköldsvik-Östersund ja samaa reitti takaisin. Arlanda-Skellefteå reitti ostettiin suorana lentona. SAS aloitti markkinaehtoiset lennot Arlandasta Kiirunaan, Luulajaan ja Uumajaan, joten näitä reittejä ei ollut tarvetta hankkia. Huhtikuussa ilmoitettu hallituksen antama budjetti oli enintään 105 miljoonaa Ruotsin kruunua (10,1 miljoonaa euroa).

Amapola liikennöi jo ennen Covid-19 pandemiaa Trafikverketin kolmella reitillä. Muutoin pohjoiseen Ruotsiin on ostolentoliikennettä hankittu yhteensä seitsemän eri reittiä, joita Amapolan

lisäksi liikennöivät Jonair Affärsflyg AB ja Regional Jet OÜ. Näissä sopimuksissa Ruotsi on korostanut kyseisten paikkakuntien saavutettavuutta. Sopimukset on solmittu vuosille 2019-2023. Reitit:

Amapola Flyg AB

- Hemavan – Kramfors – Stockholm/Arlanda
- Vilhelmina – Lycksele – Stockholm/Arlanda
- Torsby – Hagfors – Stockholm/Arlanda

Jonair Affärsflyg AB

- Pajala – Luleå
- Östersund – Umeå
- Sveg – Stockholm/Arlanda

Regional Jet OÜ

- Gällivare – Arvidsjaur – Stockholm/Arlanda

Trafikverket on julkaissut raportin otsikolla ”Flygutredning 2019-2023. Utredning inför beslut om allmän trafikplikt.” Julkaisussa on selvitetty julkisen palvelun veloitteen asettamisen edellytysten täyttymistä Ruotsin ostolentoliikenteessä. Raportti on perinpohjainen katsaus ostettuihin reitteihin, niiden liikennöinnin vaihtoehtoihin, saavutettavuuteen ja muihin asiaan liittyviin seikkoihin.