

Asia: LVM/1354/01/2019

Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021–2032 – Suunnitelmaluonnos ja vaikutusten arviointi

Suunnitelmaluonnos

Mitkä ovat tärkeimmät toimenpiteet suunnitelman tavoitteiden saavuttamiseksi?

Lentoliikenne on keskeinen osa Suomen liikennejärjestelmää ja lentoasemat sen merkittäviä solmukohtia. Finavian strategian ytimessä on saavutettavuus eli hyvät yhteydet niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Finavian näkökulmasta valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma on siis erittäin tärkeä. Finavia pitääkin hyvänä tämän työn alkuperäistä tavoitetta tehdä suunnitelma pitkälle aikavälille, koska liikennejärjestelmä kokonaisuudessaan vaatii aina suuria investointeja ja siitä näkökulmasta kehityksen ennustettavuus on oleellista.

Lentoliikenteeseen ja -asemiin liittyen suunnitelmaversiossa tunnistetaan hyvin Helsinki-Vantaan lentoaseman tärkeys koko Suomen kansainvälisen saavutettavuuden kannalta. Samoin tunnistetaan se, että Helsinki-Vantaan kehittäminen ja etenkin Aasian lentoyhteydet mahdollistavat kattavat yhteydet Euroopassa ja Suomessa. Verkostolentoasemien suhteen on käytetty luokittelua kasvaviin, ennallaan pysyviin ja laskevan matkustajamäärän lentoasemiin, mikä on varsin toimiva tapa lentoasemia karkeasti jaotella. On kuitenkin hyvä huomata, että lentoaseman matkustajamäärin voi aina jossain määrin vaikuttaa tekemällä aktiivisia toimenpiteitä. Vähäliikenteisistä lentoasemista todetaan, että niillä on ennustettavissa ylikapasiteettia, mikäli kehitys jatkuu ennusteiden mukaisesti. Käytännössä vähäliikenteisillä lentoasemilla on kuitenkin paljon ylikapasiteettia jo nykyisin ja erityisesti näin korona-aikana, kun lentojen määrä voi olla esimerkiksi kaksi lentoa viikossa. Ylikapasiteettia oli jo ennen koronaakin, kun lentoja oli esimerkiksi kaksi päivässä. Eikä ole näköpiirissä sellaista tekijää, mikä matkustajamäärän laskevan trendin vähäliikenteisillä lentoasemilla kääntäisi. Sähköisen lentämisen on oletettu vaikuttavan toimialan päästöihin ja tehokkuuteen ja madaltavan kynnystä maan sisäiselle lentämiselle, mutta ainakaan tällä suunnittelujaksolla sekään tuskin tilannetta oleellisesti muuttaa. Parantuvat junayhteydet sekä yhä jatkuva kaupungistuminen sen sijaan vahvistavat nykyistä trendiä ja lentoliikenteen kysyntä vähenee entisestään väestön ikääntyessä ja nuorten ikäluokkien muuttaessa keskuksiin.

Suunnitelmaversiossa on edelleen vahvistettu tavoiteltavan jo käytössä olevien käytäntöjen, kuten verkostoperiaate ja Finavian verkoston ulkopuolisten lentoasemien tuki, jatkumista. Näiden säilyttämiseen Finavialla ei ole sinänsä kommentoitavaa, mutta taloudellisten ennusteiden näkökulmasta esimerkiksi lentoasemien tuen määrä (0,9 M€) ja tuki lentoliikenteelle (1 M€) vuosittain koko suunnittelukauden ei nykytietojen valossa tule toteutumaan sellaisenaan. Tänä vuonna valtio on ilmoittanut tukevansa lentoliikennettä Helsingistä viidelle lentoasemalle 11,5 M€:lla. Lisäksi Enontekiön lentoaseman investointeihin varattiin viime vuonna valtion lisätalousarviossa 5 M€. Suunnitelmaversiossa myös todetaan, että valtio määrittelee 2021-22 palvelutasotavoitteet maakuntakeskusten väliselle kaukoliikenteelle mukaan lukien lentoliikenne ja sitoutuu tekemään hankintoja 2025 lähtien, jos palvelutasot eivät muutoin toteudu. Tähän ei kuitenkaan taloudellisissa ennusteissa ole varauduttu. Lähtökohtaisesti lentoliikenteen tulisi olla markkinaehtoista, jotta vältetään ylläpitämästä taloudellisesti ja ympäristön kannalta kestäättömiä rakenteita.

Onko toimenpiteiden rahoitus kokonaisuutena oikein suunnattu taloudellisen raamin sisällä?

- **Liikenneverkko ja solmukohtat**
- **Henkilö- ja tavaraliikenteen palvelut**
- **Liikennejärjestelmän tukitoimet**
- **Muut toimenpiteet**

Ymmärrettävästi valtaosin liikennejärjestelmäsuunnitelma käsittelee niitä liikennemuotoja, joiden investointeja rahoitetaan julkisin varoin. Kuten suunnitelmaversiossa oikein todetaan, lentoliikenteessä käytetään yleisesti käyttäjä maksaa -periaatetta, mikä on todettu varsin toimivaksi. Valtionyhtiö Finavia ylläpitää kuitenkin valtaosaa Suomen lentoasemista, minkä vuoksi valtion toimenpiteet ja linjaukset liikennejärjestelmän kehittämisestä ovat Finavialle tärkeitä. Edellisiin versioihin verrattuna tässä suunnitelmaversiossa on nyt enemmän lentoliikenteeseen ja -asemiin liittyviä huomioita ja kirjauksia. Suurimpana haasteena on edelleen se, että tässäkin suunnitelmaversiossa kuvataan lentoliikenteen nykytilaa ja avataan jonkin verran alan haasteita, mutta tulevaisuuden suuntaviivoja tai kehityksen linjauksia tämäkään suunnitelmaversio ei juurikaan sisällä. Alati muuttavassa markkinatilanteessa ja asenneilmapiirissä olisi ensiarvoisen tärkeää pohtia lentoliikenteen tulevaisuutta Suomen saavutettavuuden turvaamiseksi.

Sisältääkö vuoteen 2050 ulottuva visio liikennejärjestelmän kehittämiseksi oikeat asiat?

Suunnitelmaversiossa on kuvattu visio vuoteen 2050 saakka. Se on sinänsä hyvä ja inspiroiva.

Kysymys kuitenkin kuuluu teemmekö tällä 12-vuotiskaudella riittävästi toimenpiteitä edetäksemme suunnitelmallisesti kohti tuota visiota? Esimerkiksi lentoliikenteen osalta suunnitelmaversiossa todetaan, että valtio yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa arvioi ja seuraa lentoliikenteen kehitysnäkymiä Finavian lentoasemilla ja vaikutuksia lentoliikenteen palvelutasoon. Kuten todettua, ylikapasiteettia on jo nyt useilla lentoasemilla ja matkustajamäärän kehityksen trendi laskeva. Suunnitelmaversion mukaan erikseen määritellyissä tilanteissa väylaverkon palvelutasoa voidaan

myös laskea vastaamaa vähenevää tarvetta. Onko tämä tarkoitus koskea myös lentoliikennettä ja lentoasemia? Se ei ainakaan tässä suunnitelmaversiossa näy. Lisäksi tehokkuustavoitetta koskevilla strategisilla linjauksilla nykyisen liikenneverkon hyödyntäminen maksimoidaan ja puhutaan uusista investoinneista, mutta tehokkuustavoitteissa ei ole mainittu, että vähenevän tarpeen pitäisi johtaa myös verkon sopeuttamiseen muuttuneeseen tilanteeseen, mikä parantaisi tehokkuutta.

Viekö toimenpideohjelma kokonaisuutena kehitystä vision suuntaan?

Kuten edellä todettiin, Finavian näkökulmasta lentoliikenteen ja -asemien osalta tämä suunnitelmaversio sisältää vähän kehityslinjauksia tai konkreettisia toimenpiteitä.

Suunnitelmaversiossa todetaan tavoitteena varmistaa, että eri alueet ovat saavutettavissa kohtuullisessa ajassa jollain kulkumuodolla tai niiden yhdistelmällä. Tämä on erittäin hyvä ja kannatettava tavoite.

Liikennejärjestelmän ylläpitämisen ja nykyrakenteiden säilyttämisen ei pitäisi olla itseisarvo, vaan liikennejärjestelmää ja sen osia pitäisi kehittää todellista tarvetta vastaavaksi niin henkilö- kuin tavaraliikenteenkin osalta.

Suunnitelmaversiossa on lentoasemaverkoston ja lentoliikenteen osalta viitattu hallitusohjelmaankin kirjattuun kolmen tunnin saavutettavuustavoitteeseen, jolla viitattaneen lentoliikennestrategian 2015-2030 valmistelun yhteydessä analysoituun pääkaupunkiseudun alueelliseen saavutettavuuteen. Finavia pitää tärkeänä, että saavutettavuustavoitteen täyttymistä arvioidessa huomioidaan raideliikenteen ohella myös muut liikennemuodot sekä liikennemuotojen yhdistelmät eli matkustajien todelliset vaihtoehdot.

Saavutettavuuden ja lentoasemaverkoston kehittäminen ennakoitusti on entistäkin ajankohtaisempaa, koska lentoyhtiöt voivat joutua sopeutumaan koronakriisin romahduttamaan lentomatkustamisen vähentymiseen lakkauttamalla reittejä. Lentomatkustajien vähentyessä ja mittavien investointien takaisinmaksun koittaessa on yhä tärkeämpää, että verkosto on kysyntää vastaava. Lentoasemaverkoston tulee olla taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestävä yhteiskunnan, maakuntien, lentoyhtiöiden sekä Finavian kannalta. Finavia ehdottaakin, että Liikenne- ja viestintäministeriö voisi käynnistää kehittämishankkeen alueiden saavutettavuuden takaamiseksi eri liikennemuotojen yhteispelinä.

Positiivista tässä suunnitelmaversiossa on myös se, että matkaketjujen kehitys ja uudet teknologiat, kuten etälennonjohto, on todettu keinoiksi kehittää edelleen lentoasemaverkostoa ja yhteyksiä Suomessa. Nämä molemmat ovat myös Finavian näkökulmasta tärkeitä kehityskohteita. Matkaketjujen kehityksellä voidaan parantaa henkilöliikenteen yhteyksiä ja välttää päällekkäisiä investointeja eri liikennejärjestelmän osiin. Digitaalisen etälennonjohtamisen kehittäminen olisi hyvä sisällyttävä Suomen kestävä kasvun ohjelmaan, joka on osa EU:n elpymispakettia. On kuitenkin hyvä ymmärtää, että lentoasemien operointi on palveluliiketoimintaa, johon tarvitaan suuria investointeja

infrastruktuuriin ja myös merkittävä määrä henkilökuntaa, eikä esim. etälennonjohto yksistään ratkaise vähäliikenteisten lentoasemien kannattavuushaasteita.

Digitalisaatioon liittyen suunnitelmaversiossa hahmotellaan Fintrafficille tukea 25 M€ vuosina 2022-24 digitaalisen liiketoiminnan peruspalveluihin. Finavian näkökulmasta onkin erittäin tärkeää, että näitä uusia palveluita, joiden on tarkoitus hyödyttää laajasti liikennejärjestelmän eri toimijoita ja myös uusia toimijoita, rahoitetaan suoralla valtion tuella, eikä kehityskustannus jää Fintrafficin nykyisten asiakkaiden maksettavaksi.

Vaikutusten arviointi

Onko vaikutusten arviointia täydennettävä viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain näkökulmasta?

SOVA-lain mukaan laadittu vaikutusarvio on tehty kvalitatiivisesti. Arviossa on vain vähän lentoliikennettä koskevia johtopäätöksiä. Tämä taas johtuu siitä, että suunnitelmaluonnoksessa on vähäinen määrä lentoliikennejärjestelmää koskevia toimenpide-ehdotuksia. Vaikutusarvioinnissa tämä johtaa outoihin tilanteisiin. Suunnitelmaluonnoksessa mm. arvioidaan alueiden kansainvälistä saavutettavuutta korostetusti lentoliikenteen palvelukyvyyn perusteella, mikä on oikein, mutta itse arviossa lentoliikennettä ei mainita lainkaan.

Antaako vaikutusten arviointi riittävän hyvän kuvan suunnitelman vaikutuksista?

Lyhyet kommentit vaikutusten arviointiin liittyen:

- Suunnitelman tavoitteet tukevat melko hyvin saavutettavuustavoitteen toteutumista erityisesti kuljetusten palvelutason paranemisen vuoksi. Vaikutukset kansainväliseen saavutettavuuteen ja alueiden kehitysedellytyksiin ovat kuitenkin vähäisiä.
- Suunnitelman tavoitteet toteuttavat hyvin kestävyystavoitetta ja valinnanmahdollisuudet paranevat etenkin kaupunkiseudulla. Joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä parannetaan investoinneilla rata- ja maantieverkkoon. Suunnitelman osa-alueiden vaikutus liikenteen kasvihuonekaasupäästöihin ja ilmastonmuutokseen on kuitenkin vähäinen. Kuten vaikutusten arvioinnissa sanotaan, suunnitelman toimenpiteet voivat osoittautua riittämättömiksi.
- Tehokkuustavoitteen osalta käyttäjähyödyt paranevat etenkin tavaraliikenteessä. Henkilöliikenteessä toimitaan valtaosin nykyisillä väyläverkoilla. Esimerkiksi lentoliikenteen osalta ei tavoitella merkittäviä muutoksia, vaikka sellaisia ennustetaan mahdollisesti olevan tulossa.

Kaiken kaikkiaan siis suunnitelmaversioon vaikutukset jäävät lentoliikenteen osalta vähäisiksi.

Yleistä

Miten valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun prosessia (vuorovaikutus, viestintä ja vaikutusten arviointi mukaan lukien) tulisi kehittää?

Liikennejärjestelmätöille halutaan jatkossa pysyvä yhteistyömalli. Finavian näkökulmasta tälle on tarvetta ja Finavia osallistuu mielellään tähän yhteistyöhön. Tämän suunnitelman kasaamisessa alan toimijat ovat jääneet lähinnä suurten kuulemistilaisuuksien varaan, mikä on Finavian näkökulmasta liian ohut yhteys, kun otetaan huomioon se tosiasia, että Finavia hallinnoi valtaosaa Suomen lentoasemista, jotka ovat liikennejärjestelmän merkittäviä solmukohtia.

Enwald Minna
Finavia Oyj - Katja Siberg, viestintäjohtaja