

Vähäliikenteisten lentoreittien turvaaminen

Työryhmän mietintö

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 3.10.2002 työryhmän selvittämään valtion roolia säännöllisten lentoliikennepalvelujen edistämisessä ja säilyttämisessä. Taustana työryhmän asettamiselle oli kotimaan lentoliikenteen toimintaedellytysten heikkeneminen ja joidenkin lentoreittien lopettamisuhkat. Lähtökohtana oli tarve tarkastella lentoliikennepalvelujen ylläpitämiseen liittyviä kysymyksiä laajana koko valtakuntaa ja myös lentoasemaverkkoa koskevana kokonaisuutena ja periaatteellisena asiana.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut ylijohtaja Harri Cavén liikenne- ja viestintäministeriöstä ja jäsenenä liikenne- ja viestintäministeriöstä talousjohtaja Marja Heikkinen-Jarnola, liikenneneuvos Petri Jalasto, hallitusneuvos Jaakko Pohjola ja rakennusneuvos Juhani Tervala sekä sisäasiainministeriöstä aluekehitysjohtaja Kaisa-Leena Lintilä, kauppa- ja teollisuusministeriöstä ylitarkastaja Kyllikki Silvennoinen ja valtiovarainministeriöstä budjettineuvos Esko Tainio. Työryhmän sihteereinä ovat toimineet markkina-analyttikko Timo Järvelä Ilmailulaitoksesta sekä ylitarkastaja Marcus Merin ja ylitarkastaja Tuomo Suvanto liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Työryhmän pysyvinä asiantuntijoina ovat toimineet pääjohtaja Mikko Talvitie Ilmailulaitoksesta, johtaja Pentti Mäkinen Keskuskauppakamarista ja yksikön päällikkö Keijo Sahrman Suomen Kuntaliitosta. Työnsä aikana työryhmä on kuullut myös kaupunkien, maakuntien liittojen, alueellisten kauppakamarien ja lento-operaattoreiden edustajia.

Valtiovarainministeriötä työryhmässä edustanut jäsen katsoo, että Savonlinnan lentoliikenteen tuen kokemuksia on edelleen selvitettävä ja tuen tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon myös hallinnonalan määrärahakehitykset.

Työryhmä kokoontui seitsemän kertaa. Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä liikenne- ja viestintäministeriölle.

Helsingissä 17 päivänä huhtikuuta 2003

Harri Cavén

Juhani Tervala

Petri Jalasto

Marja Heikkinen-Jarnola

Jaakko Pohjola

Kaisa-Leena Lintilä

Kyllikki Silvennoinen

Esko Tainio

Timo Järvelä

Marcus Merin

Tuomo Suvanto

SISÄLLYSLUETTELO

1. TYÖRYHMÄN TAUSTA JA TEHTÄVÄ.....	10
2. KOTIMAAN LENTOLIIKENNE	10
2.1. Lentoasemaverkosto ja sen rahoitus	10
2.2. Kotimaan liikennettä liikennöivät lentoyhtiöt.....	13
2.3 Lentoyhtiön taloudelliset toimintakehykset.....	13
2.5 Lentoliikennepalvelujen julkinen rahoitus Suomessa	18
3. VÄHÄLIIKENTEISET LENTOASEMAT JA LENTOLIIKENTEEN PERUSPALVELUTASO.....	20
3.1 Vähäliikenteiset lentokentät ja -reitit.....	20
3.2. Lentoliikenteen peruspalvelutaso	22
3.3. Lentoliikenteen peruspalvelutaso käytännössä	25
3.4. Peruspalvelutaso ja alueiden saavutettavuus	26
3.5. Peruspalvelutason turvaamisen kustannukset	28
4. KEINOT LENTOLIIKENTEEN PERUSPALVELUTASON YLLÄPITÄMISEEN. 29	
4.1 Lentoliikenteen käytön edistäminen.....	29
4.2 Lentokenttämaksujen alentaminen	29
4.3 Lentoliikenteen toiminnallinen tukeminen	30
4.3.1 Valtion tukitoimet lentoliikenteelle ja EU:n rajoitukset.....	30
4.3.2 Liikenteen ostaminen.....	31
4.3.3 Sosiaalinen tuki	32
5. LENTOLIIKENTEEN MAHDOLLISEN TUEN JÄRJESTÄMINEN SUOMESSA. 32	
5.1 Liikenteen turvaaminen.....	32
5.2 Toimivalta	33
5.3 Menettelyn toteuttaminen ja kustannusten jako.....	34
6. YHTEENVETO.....	35

LIITTEET

1. Julkisen palveluvelvoitteen asettaminen ja tarjouskilpailun järjestäminen, luonnos menettelyn kulusta ja aikataulusta
2. Lentoliikenteen ostaminen muualla Euroopassa

1. TYÖRYHMÄN TAUSTA JA TEHTÄVÄ

Kotimaan lentoliikennematkustuksen viime aikainen kehitys on johtanut siihen, että lentooperaattorit ovat kysynnän vähentyessä karsineet ja sopeuttaneet lentoliikenteen palvelujen tarjontaa. Joillakin reiteillä tämä on tarkoittanut koko liikenteen lopettamisuhkaa, mikä on erityisesti kyseisillä alueilla koettu vakavaksi uhkaksi alueiden kehitykselle ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksille. Mikkelissä ja Savonlinnassa kaupungit ovat jo lähteneet turvaamaan lentoyhteyksiensä säilymistä.

Tätä taustaa vasten työryhmän tehtävänä on ollut arvioida toimenpiteitä, joilla julkiset tahot voivat edistää lentoliikennepalveluja ja niiden säilymistä sekä selvittää, onko joidenkin lentoreittien liikennettä perusteltua pyrkiä säilyttämään liikenteen ostoilla. Edellä mainittua varten tehtävänä on ollut määrittää vähäliikenteiset lentoasemat ja lentoreitit sekä kartoittaa ja analysoida niiden nykytilaa, tulevaisuutta sekä sitä, miten näiden palvelujen palvelutaso kytkeytyy liikenne-, alue- ja elinkeinopoliittisiin toimintalinjoihin ja tavoitteisiin.

Keskeisenä kysymyksenä on ollut, onko lentoliikenteelle perusteltua määrittää peruspalvelutaso, jota julkiset tahot turvaavat. Tarkoitus on myös ollut esittää näkemys kyseessä olevien lentoasemien ylläpidon tarkoituksenmukaisuudesta ja ehdotus siitä, mikä on valtion rooli niiden ylläpitämisessä. Työryhmä totesi kuitenkin, että keskustelu Ilmailulaitoksen lentokenttäverkostosta tai sen hinnoittelusta ei ole tässä yhteydessä tarpeellista. Täten työryhmä keskittyi tässä työssä varsinaisen lentoliikenteen tarkasteluun.

2. KOTIMAAN LENTOLIIKENNE

2.1. Lentoasemaverkosto ja sen rahoitus

Suomen lentoasemaverkkoon kuuluu 25 Ilmailulaitoksen lentoasemaa (kuva 1). Lisäksi kunnat tai säätiöt ylläpitävät muutamaa lentoasemaa. Säännöllistä reittiliikennettä on 20 Ilmailulaitoksen lentokentälle sekä Seinäjoelle ja Mikkeliin. Seinäjoen kentän omistaa säätiö ja Mikkelin kentän kaupunki. Valtio tukee budjettirahoituksella Seinäjoen ja Mikkelin lentokenttiä. Vuonna 2003 näiden kenttien valtionapu on miljoona euroa.

Ilmailulaitos on liikelaitos, joka kattaa omilla tuloillaan lentokenttien ja lennonvarmistuksen kustannukset. Ilmailulaitoksen liikevaihto oli vuonna 2002 202,4 miljoonaa euroa ja voitto 4,1 miljoonaa euroa. Ilmailulaitos tulouttaa osan voitostaan valtiolle. Suurin osa Ilmailulaitoksen tuloista muodostuu lentoliikenteen maksamista liikennöimismaksuista. Lisäksi Ilmailulaitos saa myös muita kaupallisia tuloja. Tiettyihin investointihankkeiden (esim. Tampereen, Jyväskylän terminaalit) rahoitukseen ovat osallistuneet myös alueelliset tahot ja Euroopan Unioni.

Ilmailulaitoksen lentoasemaverkkoa ja lennonvarmistuspalveluja hoidetaan ns. verkostoperiaatteella. Tämä tarkoittaa, että verkostoa kehitetään kokonaisuutena ja kaikilla lentoasemilla peritään liikennemaksut pääsääntöisesti saman suuruisina.

Lentokentän kiinteät kustannukset ovat suuret eivätkä kasva lineaarisesti matkustajamäärän kasvun kanssa. Keskimääräinen kustannus per matkustaja laskee siten voimakkaasti matkustajamäärän kasvun myötä.

Kotimaan lentoliikenteen rakenne tähtää syöttämään liikennettä maakuntakentiltä Helsinkiin aikaisin aamulla ja myöhään illalla. Tämä merkitsee tarvetta lentokentän aukiololle aikaisesta aamusta yöhön ja aiheuttaa siten merkittäviä kustannuksia. Lentoaseman kannattavuus ei ole suoraan riippuvainen matkustajamääristä, vaan lentoasemalta edellytettävä aukioloaika vaikuttaa asiaan merkittävästi. Lentoyhtiöiden lisäksi tuottoja kertyy mm. Ilmavoimien toiminnasta ko. kentällä sekä kaupallisista tuotoista.

Kuva 1. Suomen lentokentät



Lentokentän pitäjän tärkeimmät palvelut ovat lennonjohtopalvelut, asematasopalvelut (kiitotie ja aseataso) sekä terminaalipalvelut (ml. turvatarkastukset). Ilmailulaitos tuottaa nämä palvelut sekä alueellisen lennonjohtopalvelun. Euroopan tason lentoliikenteen säätelijänä ja lentoreittimaksujen kerääjänä toimii puolestaan Eurocontrol.

Koneen huolinta (handling) on tärkeä osa lentokentän palveluketjua. Ilmailulaitos ei pääsääntöisesti tarjoa huolintapalveluita, vaan niitä tuottavat lentoyhtiöt itse tai erilliset yhtiöt. Ilmailulaitoksen tytäryhtiö Airpro tuottaa huolintapalveluita muutamilla maakuntakentillä. Huolintapalvelut ovat merkittävä osa sujuvaa lentoliikennettä ja muodostavat yhden merkittävän kustannustekijän lentoliikenteessä. Täten huolintapalveluiden saatavuus ja hinnoittelu on yksi kynnyskysymys lentoliikennemarkkinoiden toimivuudessa.

Lentoyhtiöt maksavat ilma-aluskohtaisesti laskeutumis- ja lentoaseman lennonvarmistusmaksua. Keskeisin maksujen määräytymiskriteeri on ilma-aluksen suurin sallittu lentoonlähtömassa (MTOW). Lisäksi peritään matkustajamaksua jokaisesta lähtevästä matkustajasta (kotimaan matkustajamaksu on 3,52 - 6,43 euroa sekä turvamaksu 2,71 euroa). Eurocontrol perii lentoreittimaksua alueellisesta lennonjohtopalvelusta ja tilittää maksut Ilmailulaitokselle. Lentoreittimaksuun vaikuttaa lentokoneen painon lisäksi lennetyn matkan pituus. Lentokenttä- ja lennonvarmistusmaksut perustuvat julkiseen hinnastoon.

Maksujen tulee EU:n päätöksellä olla kustannusperusteisesti samansuuruisia. Erilaisesta palvelutasosta ja vaatimuksista johtuen matkustajamaksut voivat olla kuitenkin erilaisia koti- ja ulkomaanliikenteessä. Yhtäläinen hinnoittelu kotimaan ja ulkomaan liikenteessä on merkinnyt merkittäviä korotuksia kotimaan laskeutumis- ja lentoreittimaksussa viime vuosina. Vastavasti kansainväliset maksut ovat pysyneet samoina tai laskeneet.

Eurooppalaisessa vertailussa Suomen lentokenttämaksut ovat tyypilliselle konekoolle noin 20 - 30 % halvempia verrattuna Euroopan päälentokenttiin. Yksittäiset maksutekijät saattavat olla Euroopassa sekä kalliimpia että halvempia kuin Suomessa. Muualla Euroopassa kenttäkohtaiset maksut vaihtelevat maan sisällä enemmän kuin Suomen verkostossa.

Usealla eurooppalaisilla lentokentillä maksuhinnasto on ohjeellinen ja todelliset maksut neuvotellaan tapauskohtaisesti lentokentän ja lentoyhtiön välillä. Halpalentoyhtiöiden nopea kasvu on osin perustunut edullisten maakuntalentokenttien hyödyntämiseen ja näillä kentillä maksutaso sovitaan asiakaskohtaisesti. Usealla ko. kentällä lentokenttämaksut eivät perustu liiketaloudelliseen kokonaiskannattavuuteen.

Lentokenttä- ja lentoreittimaksujen osuus lentolipun hinnasta vaihtelee keskimäärin 5 - 15 % välillä. Lentokenttämaksut ovat saman suuruisia riippumatta lentoyhtiön myymästä lipun tyyppistä ja hinnasta. Kalleimmissa lipputyypeissä lentokenttämaksujen osuus on selvästi alle 5 %, mutta halvoissa lipputyypeissä lentokenttämaksut voivat olla yksi merkittävimmistä kustannuselementeistä.

Lentoyhtiön reittiverkosto, konetyypit, täyttöasteet vaikuttavat matkustajakohtaiseen kustannukseen. Kotimaan liikenteessä lentokenttä- ja lentoreittimaksut vaihtelevat välillä 25 - 35 euroa menopaluu matka riippuen lennetyistä reitistä ja konetyypeistä sekä koneen täyttöasteesta. Esimerkiksi Helsinki-Savonlinna -välin normaalihintaisen menopaluu lipun verottomasta hinnasta infrastruktuurimaksujen osuus on noin 9 %.

2.2. Kotimaan liikennettä liikennöivät lentoyhtiöt

Lentoliikenne on vapautettu kilpailulle Euroopan unionissa vaiheittain 1990-luvulla. EU:n alueella on täysi liiketoimintavapaus kaikille EU:n alueella toimiluvan saaneille lentoyhtiöille sekä maiden välisessä että kotimaisessa liikenteessä.

Suomessa on neljä toimiluvan saanutta säännöllistä reittiliikennettä harjoittavaa yhtiötä: Finnair ja Air Botnia sekä kaksi uutta keväällä 2003 liikenteen aloittanutta yhtiötä.

Finnair (AY) harjoittaa laajaa kotimaan ja kansainvälistä liikennettä sekä laajaa tilauslento-toimintaa. Finnairin virolainen osakkuusyhtiö Aero operoi toistaiseksi Helsinki-Tallinna - välillä. Viron EU-jäsenyyden myötä yhtiö voi täysin vapaasti operoida Suomessa kotimaan liikennettä.

Air Botnia (KF) on SAS:n kokonaan omistama tytäryhtiö, joka operoi Suomesta useisiin Pohjoismaisiin kohteisiin sekä Brysseliin. Air Botnia on vuoden 2001 aikana lopettanut kaiken kotimaan liikenteen Suomessa ja keskittynyt kokonaan kansainväliseen liikenteeseen.

Flying Finn Airways (FFW) aloitti lentotoiminnan maaliskuussa 2003 156 paikkaisilla MD83-koneilla. Yhtiö operoi kotimaan liikenteessä väleillä Helsinki-Oulu ja Helsinki-Rovaniemi sekä sesonkiliikennettä Kittilään.

Air Finland (FIF) aloitti lentotoiminnan huhtikuussa 2003. Yhtiö keskittyy pääsääntöisesti kansainväliseen tilauslentoliikenteeseen Välimeren lomakohteisiin, mutta operoi myös talvisesonkina Lappiin.

Golden Air Flyg (DC) on Ruotsissa toimiluvan saanut lentoyhtiö, joka harjoittaa laajaa lento-toimintaa Suomessa. Pääosa yhtiön toiminnasta on Suomessa, vaikka yhtiön toimilupa on myönnetty Ruotsissa. Golden Air operoi pääasiassa Saab 34 koneilla (34 paikkaa) sekä Saab 2000 koneella (49 paikkaa).

European Executive Express (RF) on Ruotsissa toimiluvan saanut yritys, joka operoi Ahvenanmaan liikennettä Maarianhamina-Turku ja Maarianhamina-Tukholma. Yhtiö operoi pienillä 18 paikkaisilla Jetstream koneilla.

Finnair ja Golden Air toimivat täydessä yhteistyössä ja kaikki Golden Airin kotimaan lennot ovat yhteistyölentoja Finnairin kanssa. Aikataulusuunnittelun lähtökohta on toimivat jatkoyhteydet Helsingin kautta kotimaahan ja ulkomaille. Golden Air on ainoa tällä hetkellä Suomessa operoiva yhtiö, jolla on sopivaa lentokalustoa (esim. Saab 34) ohuille reiteille.

2.3 Lentoyhtiön taloudelliset toimintakehykset

Kannattava lentoliikenne kotimaan lentoliikenteessä edellyttää riittävää matkustajamäärää. Lentoyhtiön matkustajapaikkakohtainen operointikustannus riippuu merkittävästi koneen koosta ja tuolipaikkojen määrästä. Yksikkökustannus laskee voimakkaasti konekoon kasvaessa. Liikennevirrat useimmilla reiteillä Suomessa eivät ole kuitenkaan riittäviä täyttämään isoja koneita. Tärkeintä on optimaalisen konetyypin käyttö kysynnän mukaan, jotta tarjonta vastaa kysyntää.

Taulukossa 1 on esitetty matkustajamääriä eri konetyypeille, jotta koneen täyttöaste olisi 50 %. Laskennan perusteena on 1 meno-paluulento ja 4 meno-paluulentoa arkisin. Arkipäiviä on noin 250 vuodessa.

Taulukko 1. Eri konetyyppien matkustajamäärät

Konetyyppi	Tuolipaikat	50% täyttöaste	1 lento arkisin	4 lentoa arkisin
Jetstream	18	9	4 500	18 000
Saab 34	34	17	8 500	34 000
Saab 2000	49	25	12 500	50 000
ATR 72	68	34	17 000	68 000
A319	126	64	32 000	128 000
Md 83	156	78	39 000	156 000

Ilmailumääräykset ovat aiemmin kieltäneet yksimoottorisen koneen käytön matkustajareitti-liikenteessä. Ilmailumääräykset ovat tältä osin muuttumassa (JAR NPA-OPS 29), mikä mahdollistaisi ansiolento toiminnan myös tietyillä yksimoottorisilla potkuriturbiinikoneilla. Tällaisilla koneilla voidaan liikennöidä 1 - 2 tunnin reiteillä 10 - 12 -paikkaisilla koneilla. Näiden koneiden kustannusrakenne on selvästi edullisempi kuin isompien koneiden, joten kannattava liikennöinti on mahdollista pienemmillä matkustajamäärillä. Täten joillakin kotimaan reiteillä tällaiset koneet voivat jatkossa olla lentoyhtiöille kilpailukykyisiä.

Lentoliikennetarjonta on täysin markkinaehtoista. Lentoyhtiön tuotto/matkustaja riippuu merkittävästi myydystä lipputyypistä. Täten reitin matkustajamäärästä ei voi tehdä suoria johtopäätöksiä reitin kannattavuudesta. Täysihintaisten (business) lippujen suuri osuus mahdollistaa kannattavan liikennöinnin pienemmilläkin matkustajamäärillä.

Kotimaan lentoliikenne on Helsinki-keskeistä, josta on lentoreittejä 21 kotimaan kohteeseen. Maakuntakenttien välillä ei ole lentoyhteyksiä. Jotkut kotimaan reitit ovat ns. kolmiolentoja (esim. Helsinki-Kittilä-Ivalo alhaisen kysynnän aikana), joilla pyritään yhdistämään ko. reittien matkustajia yhdelle lennolle. Nämä lennot eivät kuitenkaan tarjoa todellisia yhteyksiä eri maakuntakenttien välillä.

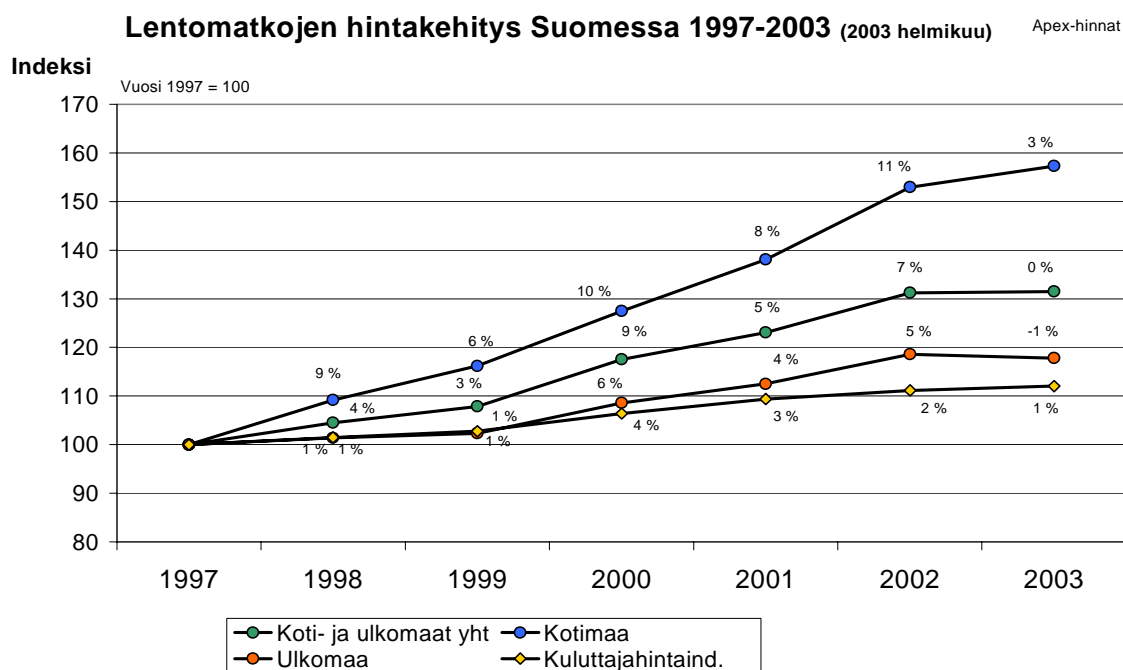
Finnair on sopeuttanut liikennetarjontaansa viime vuosina ja tarjonta on laskenut tasaisesti. Erityisesti supistukset ovat koskeneet kesä- ja pyhäaikojen liikennettä sekä konetyyppien sopeuttamista pienemmiksi (esim. Golden Airin Saab-liikenne). Tarjonnan perustekijä on selvä keskittyminen työmatkaliikenteeseen ja vapaa-ajan matkustuksen toissijainen asema.

Air Botnia lopetti kotimaan liikenteen kokonaan syksyllä 2001. Tällöin poistuivat mm. Tampere - Oulu - ja Turku - Oulu -reittiyhteydet. Suomen lentoliikennetarjonta ei rakenteeltaan eroa merkittävästi muista Euroopan maista. Useimmissa maissa suuri kansallinen lentoyhtiö hallitsee markkinoita ja vain merkittävillä volyymireiteillä on useita operaattoreita. Vastavasti myös muissa maissa liikenne keskitetään pääsääntöisesti yhden solmulentoaseman (hub) kautta ja suorat alueelliset kotimaan yhteydet ovat harvoja. Norjassa kotimaan sisäisiä yhteyksiä on kuitenkin laajasti ja julkinen valta turvaa kattavat lentoliikennepalvelut alueellisten keskusten välillä.

Suomen lentoliikennetarjonta on kansainvälisten yhteyksien osalta varsin laaja ja kilpailtu. Tämä on merkittävä ero mm. Ruotsin ja Norjan markkinoille. Maakuntakenttien kansainväliset yhteydet vaikuttavat osin kotimaan reittien matkustajamääriin, kun matkustajat saavuttavat kansainväliset yhteydet Tukholman tai Kööpenhaminan kautta.

Kotimaan lentolippujen hintataso on noussut merkittävästi viime vuosina (kuva 2). Hintatason nousulle on useita syitä; kustannustason nousu ja hintatason nostaminen kannattavalle tasolle. Huomattavaa on ollut edullisimpien lipputyyppeiden tarjonnan supistaminen sekä merkittävät hinnan korotukset halvoissa lipuissa. Käytännössä tämä on merkinnyt vapaa-ajan matkustuksen vähentymistä/loppumista lyhyillä kotimaan reiteillä.

Kuva 2.



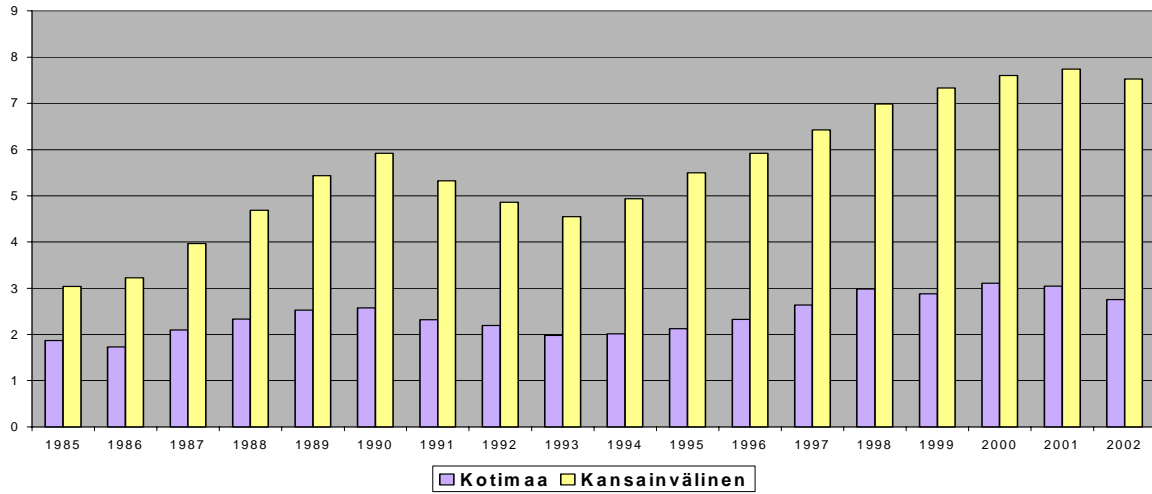
2.4. Lentomatkuksen määrä

Kotimaan lentoliikenteen matkustajamäärä on kasvanut vuodesta 1985 vuoteen 2002 noin 47 % (kuva 3). 1990-luvun alussa kotimaan lentoliikenteen matkustajamäärä kuitenkin väheni laman seurauksena noin 20 %. Lamasta toipuminen vei useita vuosia ja liikenteen kotimaan matkustus onkin lisääntynyt huippuvuodesta 1990 vain 7 %.

Kansainvälisen liikenteen matkustajamäärän kasvu on ollut huomattavasti suurempaa eli 247 % vuodesta 1985 vuoteen 2002. Kansainvälisten matkojen osalla on nähtävissä sama trendi kuin kotimaan matkojen osalla, eli ne vähenivät 1990-luvun alussa ja kääntyivät nousuun 1990-luvun puolivälissä. Syksyllä 2001 New Yorkissa tehty terroristi-isku vähensi lentomatkuksusta maailmalla ja myös Suomessa lentoliikenteen matkustajamäärät vähenivät vuonna 2002. Kotimaan matkustajalukuihin sisältyvät myös kansainvälisille jatkolennoille jatkavat matkustajat, joten kansainvälisen matkustuksen kehitys heijastuu osin myös kotimaan matkustajamääriin.

Kuva 3.

Matkustajat 1985 - 2002 (lähtevät + vaihto)



Taulukko 2. Kotimaan matkustajamäärien kehitys 1991 – 2002.

Kenttä	Matkustajat 1991	Matkustajat 1996	Matkustajat 2002	Muutos 1991-2002, %
Helsinki	2 185 014	2 277 434	2 747 862	25,7
Oulu	454 829	468 405	573 090	26,0
Rovaniemi	245 867	237 416	257 043	4,5
Kuopio	218 329	211 120	252 744	15,8
Vaasa	159 062	158 761	194 651	22,3
Jyväskylä	187 138	168 228	169 055	- 9,7
Joensuu	147 436	131 874	159 565	8,2
Kittilä	32 015	78 702	146 408	357,3
Turku	196 144	155 705	132 646	- 32,3
Ivalo	83 497	97 011	124 740	49,4
Tampere	107 757	85 148	109 747	1,8
Kemi	92 744	93 548	106 945	15,3
Kruunupyy	85 265	92 120	102 249	19,9
Kajaani	98 264	96 332	102 179	4,0
Kuusamo	54 148	71 042	90 998	68,1
Maarianhamina	131 326	100 523	57 806	- 55,9
Pori	74 374	61 261	57 270	- 23,0
Lappeenranta	39 607	39 242	53 767	35,8
Savonlinna	50 488	45 621	36 204	- 28,2
Seinäjoki	14 280	9 318	27 018	89,2
Varkaus	43 916	35 162	27 012	- 38,5
Mikkeli	17 545	13 822	3 018	- 82,8
Enontekiö ¹	2 542	2 049	2 234	- 12,1

¹ Reittiliikennettä sesonkina helmi-huhtikuussa

Kotimaan lentoliikenne on vuodesta 1991 vuoteen 2002 lisääntynyt 15 kentälle ja vähentynyt 8 kentälle (taulukko 2). Eniten kasvua on tapahtunut Lapin vapaa-ajan matkustukseen keskitetyillä kentillä (esim. Kittilä). Matkustajamäärät ovat vähentyneet eniten Maarianhaminaan, Varkauteen, Turkuun, Savonlinnaan ja Mikkeliin. Osa matkustuksen vähentymisestä selittyy tie- ja rautatieliikenteen parantuneilla yhteyksillä (esim. Turku, Mikkeli ja Jyväskylä). Porin ja Savonlinnan matkustajamäärien vähentymistä selittää elinkeinoelämän muutoksien ohella lentoliikenteen tarjonnassa tapahtuneet muutokset.

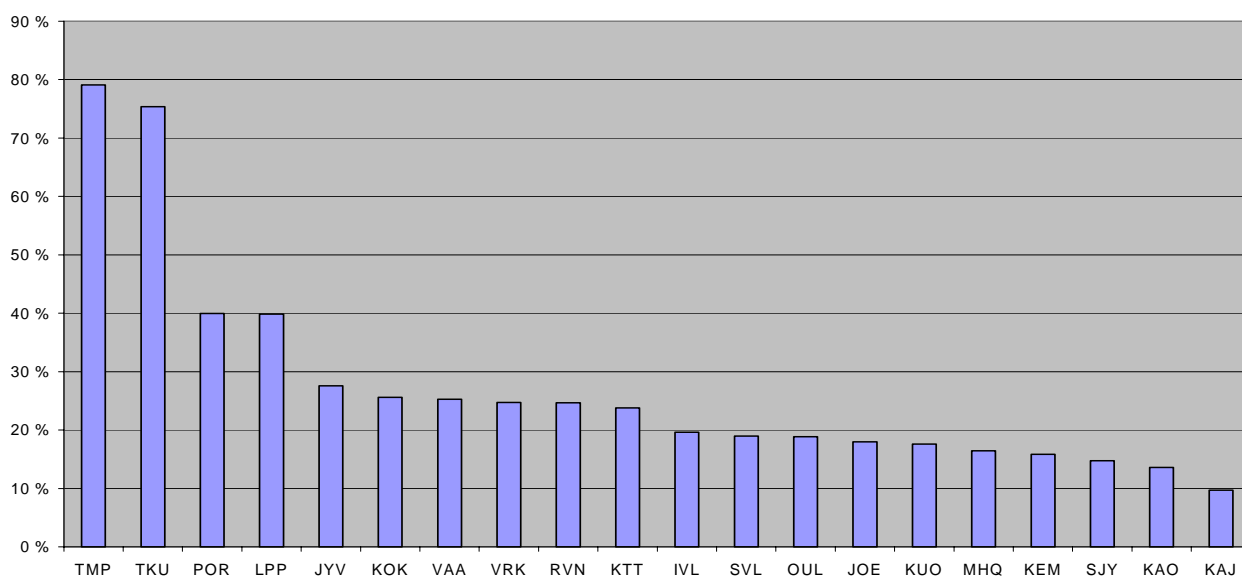
Pääosa lyhyistä lentomatkoista on työmatkaliikennettä, jonka kysyntää määrittää pitkälti yleinen talouskehitys sekä ko. alueen yritystoiminta. Lisäksi lentomatkustus vaihtelee voimakkaasti vuoden ajan mukaan. Työmatkustuskohteissa kesäkausi ja muut loma-ajat ovat hiljaisia. Merkittävin poikkeus on Savonlinna, jossa oopperajuhlat aiheuttavat voimakkaan kysyntäpiikin heinäkuussa.

Liikennekysyntä vaihtelee myös voimakkaasti vuorokauden ajan mukaan. Finnairin mukaan matkustuskysynnästä 60 - 75 % kohteesta (pois lukien Lapin matkailukohteet) riippuen suuntautuu maakunnasta Helsinkiin päin ja vaikuttaa siten merkittävästi liikenteen suuntaan. Voimakkaat kysyntävaihtelut ja ”yksisuuntainen” kysyntä tekevät kannattavan operoinnin vaikeaksi.

Lyhyillä matkoilla lentomatkustus on pääasiassa vaihtoliikennettä Helsingissä. Pidemmillä matkoilla lokaaliliikenteen merkitys kasvaa, mutta Lapin osalla on havaittavissa myös merkittävää vaihtomatkestusta. Vaihtomatkestajien osuus kotimaan liikenteestä on pysynyt suhteellisen tasaisena viime vuosien ajan. Keskimäärin noin 19 % kotimaan matkustajista vaihtaa Helsingissä kansainväliselle lennolle ja noin 7 % kotimaan matkustajista vaihtaa toiselle kotimaan lennolle (kuva 4).

Kuva 4.

Helsinki - reitti vaihtomatkestajat 2002
(DOMDOM ja INTDOM vaihtomatkestajat % lähtevistä matkestajista)



2.5 Lentoliikennepalvelujen julkinen rahoitus Suomessa

Pohjois-Suomen kevytreittiliikenne

Valtio osti vuosina 1992 – 1998 Pohjois-Suomen kevytreittiliikennettä. Rahoitus oli tarkoitettu peruspalveluluonteisille yhteyksille, joille muuta kaukoliikenneyhteyttä ei matkustajavirtojen ohuuden tai muiden maantieteellisten olosuhteiden vuoksi voitu tyydyttävästi järjestää. Liikennettä oli tarkoitus tukea siten, että lentotoiminta voitaisiin muutamassa vuodessa saada kannattavaksi. Ostoihin käytettiin noin 650 000 – 2 300 000 markkaa/vuosi. Laajimmillaan ostoliikenne palveli Ivalon, Sodankylän ja Enontekiön matkustustarpeita. Viime vaiheessa ministeriö osti vain Oulusta Rovaniemen kautta Enontekiölle suuntautuvaa liikennettä.

Kun vuonna 1997 tämän liikenteen ostamiseen liittyen aloitettiin EU-säännösten mukaisen hankintamenettelyn valmistelu, kiinnitettiin huomiota ostoliikenteen tarkoituksenmukaisuuteen ja suuriin ostokustannuksiin (yli 600 mk/matkustaja). Ostoja ei tarkastelun jälkeen enää pidetty tarkoituksenmukaisina eikä liikenteen toimintamallia oikeana. Lisäksi rahoitus oli alunperinkin tarkoitettu väliaikaiseksi. Hankintamenettelyn valmistelu keskeytettiin ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan joulukuussa 1997 antaman kannanoton perusteella rahoitus päätettiin lopettaa vuoden 1998 loppuun mennessä.

Savonlinnan lentoliikenne

Lentoliikenteen matkustajamäärä Savonlinnan ja Mikkelin lentokentille on vähentynyt viime vuosina ja liikenne on muuttunut kannattamattomaksi. Lentoliikenteen turvaamiseksi Savonlinnan ja Mikkelin kaupungit ovat antaneet lentoyhtiölle tappiotakuun ja rahoittaneet yhtä päivittäistä menopaluu lentovuoroa (Helsinki-Mikkeli-Savonlinna-Mikkeli-Helsinki). Kaupunkien tappiotakuu vuonna 2002 oli yhteensä noin 260 000 euroa, jonka kaupungit ovat kataneet puoliksi.

Savonlinnan kentän matkustajamäärä on vähentynyt tasaisesti. Vuonna 1998 matkustajia oli 56 000 ja 38 000 vuonna 2002. Savonlinnan kaupunki ja alueen yritykset ovat kokeneet lentoliikenteen jatkuvuuden alueen kehityksen kannalta välttämättömänä, koska junayhteydet Savonlinnaan ovat heikot ja myös linja-autoyhteydet Savonlinnan ja Helsingin välillä ovat hitaat.

Savonlinnan kaupunki on perustanut yhdessä muiden tahojen kanssa kehittämishankkeen lentoliikenteen säilyttämiseksi Savonlinnan alueella. Hankkeen tavoitteena on vuoden aikana toteutetulla kehittämisohjelmalla lisätä pysyvästi lentoliikenteen matkustajamääriä. Ohjelma sisältää sekä markkinaponnisteluja että lipunhinnan alennuskampanjan. Liikenne- ja viestintäministeriö on hankkeen kehittämisosioon myöntänyt 40 000 euroa avustusta ja lisäksi eduskunta päätti vuoden 2002 toisessa lisätalousarviossa, että valtio voi osallistua myös hintakokeiluun.

Lentolippujen alennuskokeilu tehtiin 25.9.2002 - 31.3.2003 välisellä ajalla. Lentolippujen hintoja alennettiin noin 35 %. Kampanjan aikana normaali meno-paluulipun hinta Savonlinnan ja Helsingin välillä oli 199,60 euroa, kun se ennen kampanjaa oli 308 euroa. Lipussa ei ole ollut mitään matkustusrajoituksia eikä paikkojen saantia koneeseen rajoitettu. Hintakampanjan tarkoituksena oli testata alueen todellinen lentomatkustuspotentiaali. Matkustajamääriä

pyrittiin lisäämään entisestä keskimäärin 17 matkustajasta vuoroa kohti noin kymmenellä. Rahoitus mitoitettiin siten, että toiminta olisi liiketaloudellisesti kannattavaa.

Hintakokeilun kustannukset olivat noin 380 000 euroa, josta Savonlinnan kaupungin osuus oli noin 175 000 euroa, liikenne- ja viestintäministeriön noin 170 000 euroa ja Ilmailulaitoksen noin 35 000 euroa. Matkustajamäärä lisääntyi ko. aikana 11,7 %, mikä oli vuoroa kohti vajaa kaksi matkustajaa eli matkustajamäärätavoitetta ei saavutettu. Voidaan kuitenkin sanoa, että kokeilulla oli matkustusta lisäävä vaikutus, koska vastaavana aikana muu kotimaan lentomat- kustus väheni noin 3,2 %. Merkittävää on kuitenkin negatiivisen kehityskierteen katkaisemi- nen. Jos kokeilun aikainen matkustajamäärän kasvu säilyisi ns. normaalihintatasolla, parantai- si tämä merkittävästi liikenteen kannattavuutta.

Mikkelin lentoliikenne

Mikkelin kaupunki on valtion tuella tehnyt isoja investointeja Mikkelin lentokentälle. Mikke- lin kaupunki on yhdessä Savonlinnan kaupungin kanssa antanut lentoyhtiölle tappiotakuun lentoliikenteen jatkuvuuden turvaamiseksi. Vuonna 2002 Mikkelin kaupungin tappiontakaukset lentoyhtiölle olivat 127 000 euroa ja kaupungin nettomenot lentokentän ylläpidosta ja inves- toinneista 245 000 euroa.

Mikkelin kaupunki on pitänyt säännöllistä lentoliikennettä Mikkelin ja Helsingin välillä seu- dun yritysten menestykselle välttämättömänä. Lentoyhteyden käyttö painottuu vahvasti yri- tysten kansainvälisten yhteyksien ylläpitämiseen. Noin 80 % Mikkelistä lähteneistä lentomat- kustajista on yritysten edustajia. Samoin 80 % Mikkelistä lähtevistä lentomat- kustajista jatkaa Helsingistä ulkomaanlennoille tai muille jatkolennoille. Mikkelin kaupunki on katsonut, että lentoliikenteen elinkeino- ja aluepoliittinen merkitys Mikkelille on olennaisesti suurempi kuin kokonaismatkustajamäärästä voisi suoraan päätellä. Vuosina 1993 - 1998 Mikkelin kau- punki sai liikenneministeriöltä valtionavustusta 200 000 - 300 000 markkaa vuodessa kevyt- reittiliikenteensä ylläpitämiseen. Avustukset lopetettiin samassa yhteydessä Pohjois-Suomen lentoliikenneostojen lopettamisen kanssa.

Maarianhaminan ja Tukholman välinen lentoliikenne

Ahvenanmaan maakuntahallitus on vuodesta 1999 asti valmistellut Maarianhaminan ja Tuk- holman välisen liikenteen ostamista. Maakuntahallitus asetti heinäkuussa 2002 reitille julkisen palveluvelvoitteen ajalle 28.10.2002 - 26.10.2005 ja järjesti kansainvälisen tarjouskilpailun. Vuoden 2003 talousarviossaan maakuntahallitus on varannut tarkoitukseen 250 000 euroa. Ensimmäisellä tarjouskierroksella syksyllä 2002 tarjoukset olivat liian kalliita. Keväällä 2003 järjestettiin uusi tarjouskilpailu. Maakuntahallitukselta saatujen tietojen mukaan yksi tarjous- kilpailun hävinneistä liikennöitsijöistä on tarjouskilpailun jälkeen ilmoittanut aloittavansa velvoitteen mukaisen liikenteen ilman julkista rahoitusta. Kyse on liikennettä aiemmin hoita- neesta operaattorista.

Lapin erämaalennot

Eräät Pohjois-Suomen kunnat ovat yhdessä Lapin lääninhallituksen kanssa rahoittaneet tila- usperusteisia erämaalennot vailla tieyhteyksiä olevilla alueilla asuvien henkilöiden kesäkau- della tapahtuvien peruspalveluluonteisten asiointimatkojen järjestämiseksi. Nämä ns. Lapin erämaalennot ja niiden rahoitus poikkeaa edellä mainituista tapauksista siten, että erämaalen-

not eivät ole säännöllistä lentoliikennettä vaan kutsutaksityyppistä lentotoimintaa. Viime vuosina palvelu on järjestetty vain Enontekiön kunnassa. Vuonna 2002 kunnan ja lääninhallituksen rahoitus oli yhteensä alle 26 000 euroa (noin 74 euroa/matkustaja).

Kuljetukset järjestetään ensisijaisesti pienlentokoneella. Helikopteria käytetään vain, jos pienlentokoneen käyttäminen on olosuhteiden takia mahdotonta. Matkustajilta ja rahdista saatavilta tuloilla katetaan vähintään 25 % kuljetuksen kokonaiskustannuksista. Hankinta on kilpailutettu vuosittain.

3. VÄHÄLIIKENTEISET LENTOASEMAT JA LENTOLIIKENTEEN PERUSPALVELUTASO

Suomen lentokenttäverkosto tarjoaa mahdollisuudet kattaviin yhteyksiin eri puolille Suomea. Kotimaan sisäiset yhteydet edellyttävät kuitenkin vaihtomatrustusta Helsingin kautta. Merkittäviä puutteita alueellisessa saavutettavuudessa ei tällä hetkellä ole.

Kotimaan lentoliikenteen ongelmaksi on muodostunut liikenteen heikko kannattavuus. Tiettyille kentille matkustajamäärät ovat vähentyneet niin paljon, että lentoliikenne ko. kentille ei ole liiketaloudellisesti kannattavaa. Tällöin uhkana on, että lentoliikenne loppuu tällaisilta kentiltä kokonaan.

Työryhmän yhtenä tehtävänä oli määrittää vähäliikenteiset lentoasemat ja lentoreitit sekä kartoittaa ja analysoida niiden nykytilaa ja tulevaisuutta sekä sitä, miten näiden palvelujen palvelutaso kytkeytyy liikenne-, alue- ja elinkeinopoliittisiin toimintalinjoihin ja tavoitteisiin. Keskeinen kysymys on, onko lentoliikenteelle perusteltua määrittää peruspalvelutaso, jota julkiset tahot turvaavat.

3.1 Vähäliikenteiset lentokentät ja -reitit

Vähäliikenteiset lentokentät ja -reitit voidaan määrittää usealla tavalla. Luonnollisia kriteereitä ovat matkustajamäärä ja lentojen määrä. Taulukossa 3 on esitetty Suomen lentokenttien matkustajamäärät vuonna 2002 sekä lentojen määrä viikoilla 11 ja 24 (10.3 - 6.3.2003 ja 9.6. - 15.6.2003).

Taulukosta voidaan havaita, että Helsingin lentoasema on sekä koti- että ulkomaanmatkojen osalta omassa luokassaan. Vastaavasti Oulu on suomalaisittain vilkas lentokenttä, jossa on vuodessa yli puoli miljoonaa matkustajaa. Lentokenttiä, joissa oli matkustajia yli 200 000 vuonna 2002, olivat Rovaniemi, Kuopio, Vaasa, Turku ja Tampere. Alle 100 000 matkustajaa oli yhdeksällä kentällä, jotka olivat Kuusamo, Maarianhamina, Pori, Lappeenranta, Savonlinna, Seinäjoki, Varkaus, Mikkeli ja Enontekiö. Näistä alle 50 000 matkustajaa oli Savonlinnassa, Seinäjoella, Varkaudessa, Mikkelissä ja Enontekiöllä.

Lentovuorojen määrää tarkasteltaessa havaitaan, että viikolla 11 yli 30 vuoroa Helsingistä/Helsinkiin (eli yli 60 edestakaista vuoroa) on 11 kentälle, 11 - 29 vuoroa on 7 kentälle ja alle 10 vuoroa 3 kentälle. Lentojen määrä Kittilän, Ivalon, Kuusamon, Enontekiö ja Rovaniemen kentille on selvästi erilainen viikoilla 11 ja 24. Näiden kenttien lentojen määrään vaikuttaa selvästi sesonki eli koulujen lomat yms.

Taulukko 3. Säännöllisen reittiliikenteen lentokentät huhtikuu 2003, matkustajat vuonna 2002, lentovuorojen määrä Helsinkiin ja Helsingistä viikoilla 11 ja 24.

Kenttä	Matkustajat kotimaa	Matkustajat kaikki	Lentovuoroja Helsinkiin/ Helsingistä viikossa		Kotimaan matkoja viikossa keskimäärin
			vko 11	vko 24	
Helsinki	2 747 862	9 609 887			52 844
Oulu	573 090	637 702	79	79	11 021
Rovaniemi	257 043	340 104	37	29	4 943
Kuopio	252 744	263 783	47	47	4 860
Vaasa	194 651	269 117	41	40	3 743
Jyväskylä	169 055	192 019	51	51	3 251
Joensuu	159 565	166 017	39	39	3 069
Kittilä	146 408	197 491	0	7	2 815
Turku	132 646	313 090	37	37	2 550
Ivalo	124 740	135 808	23	7	2 399
Tampere	109 747	236 272	42	42	2111
Kemi	106 945	109 200	26	21	2 057
Kruunupyö	102 249	109 600	36	36	1 966
Kajaani	102 179	106 248	19	19	1 965
Kuusamo	90 998	96 851	20	7	1 750
Maarianhamina	57 806	64 654	12	12	1 111
Pori	57 270	60 552	35	35	1 101
Lappeenranta	53 767	54 584	37	37	1 034
Savonlinna	36 204	37 641	22	22	696
Seinäjäki	27 018		23	23	520
Varkaus	27 012	27 328	22	22	519
Mikkeli	3 018		6	6	58
Enontekiö ²	2 234	8 624	3	0	

Yksiselitteistä määritelmää vähäliikenteisille lentokentille tai reiteille on vaikea tehdä, koska tilanteet vaihtelevat kentittäin. Vähäliikenteisenä kenttänä voitaisiin esimerkiksi pitää kenttää, jossa on alle 52 000 matkaa vuodessa eli alle 1 000 matkustajaa viikossa tai esim. kenttää, jonne on alle 20 edestakaista vuoroa viikossa Helsingistä.

Vähäliikenteisten kenttien määrittelemisessä tarkkojen matkustajamäärien tai lentovuoromäärien asettamisen sijasta on oleellista tarkastella, onko liikenne lentokentälle taloudellisesti kannattavaa vai ei. Mikäli liikenne ei ole taloudellisesti kannattavaa, on uhkana, että liikenne lakkaa. Täten vähäliikenteisinä lentokenttinä ja -reiteinä voidaan pitää lentokenttiä, joihin lentoliikenne on vaarassa nykyisessä muodossaan loppua, koska liikenne ei ole taloudellisesti kannattavaa ilman tukia. Tällaisia lentokenttiä ovat tällä hetkellä Mikkeli ja Savonlinna, joissa lentoliikenne on turvattu kaupunkien tuella.

² Reittiliikennettä sesonkina helmi-huhtikuussa

3.2. Lentoliikenteen peruspalvelutaso

Onko lentoliikenteelle tarpeellista määrittää peruspalvelutaso, jota julkiset tahot turvaavat? Jotta tähän kysymykseen voidaan vastata, tulee ensiksi määritellä, mitä peruspalvelutasolla tarkoitetaan. Lentoliikenteen osalla ei ole käytettävissä mitään valmista määritelmää peruspalvelutasoksi.

Liikenne- ja viestintäministeriön asettama työryhmä (ns. peruspalvelutyöryhmä) määrittäi vuonna 2002 tie- ja rataverkon peruspalvelutason. Työryhmä selvitti asiaa lähtien ihmisten, elinkeinoelämän ja alueiden tarpeista sekä yhteiskunnallisista reunaehdoista, joista johdettiin liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutaso. Työryhmä määritteli peruspalvelutason seuraavasti: ”Väylätoiminnan peruspalvelutaso mahdollistaa alueiden ja yhdyskuntien kehityksen tyydyttämällä väestön, elinkeinoelämän ja alueiden toimintojen edellyttämät tavanomaiset liikkumis- ja kuljetustarpeet kestäväällä tavalla”.

Peruspalvelutason lähtökohtia ovat alueen nykyisen liikennejärjestelmän hyväksikäyttö sekä valtakunnallisesti alueellinen tasa-arvo. Peruspalvelutaso ei erityisesti aktiivisesti tue alueiden kehittämistä, mutta ei myöskään muodosta pullonkaulaa aluekehitykselle. Peruspalvelutyöryhmä tarkasteli peruspalvelutason kannalta kriittisiä liikkumis- ja kuljetustarpeita ihmisten jokapäiväisten liikkumistarpeiden, elinkeinoelämän ja alueiden elinvoiman kannalta.

Ihmisten jokapäiväisten liikkumistarpeiden kannalta oleellista on työmatkojen ja koulumatkojen sujuvuus ja turvallisuus sekä peruspalveluiden saavutettavuus. Elinkeinoelämän kannalta oleellista on ulkomaankuljetusten toimintavarmuus ja kustannustehokkuus, perusteellisuuden raaka-aineiden ja tuotteiden kustannustehokkuus kotimaassa sekä kaupan kuljetus ja täsmällisyys. Alueiden elinvoiman kannalta keskeistä on kilpailukykyiset tavarakuljetusyhteydet sekä kilpailukykyiset henkilöliikenteen yhteydet kaupunkiseuduilla, muihin maakuntiin ja pääkaupunkiseudulle.

Lentokoneilla ei tehdä jokapäiväisiä työ-, koulu- tai asiointimatkoja, kuljeteta perusteellisuuden raaka-aineita tai tavarakuljetuksia alueiden välillä. Näin ollen lentoliikenteen peruspalvelutasoa ei voida määrittää näiden tarpeiden perusteella. Sen sijaan lentoyhteyksillä vaikutetaan erityisesti alueiden elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin kuten yhteyksiin pääkaupunkiseudulle ja -seudulta sekä jatkoyhteyksiin ulkomaille.

Myös eduskunnan valtiovarainvaliokunta on todennut vuoden 2003 talousarvioesitystä koskevassa mietinnössään, että lentoliikenteen turvaaminen on perusteltua silloin, kun tuen myöntämiseen on jokin erityinen syy. Tällainen erityinen syy voi olla esim. elinkeinoelämän ja kansainvälisen vientiteollisuuden tarvitsemien lentoyhteyksien turvaaminen.

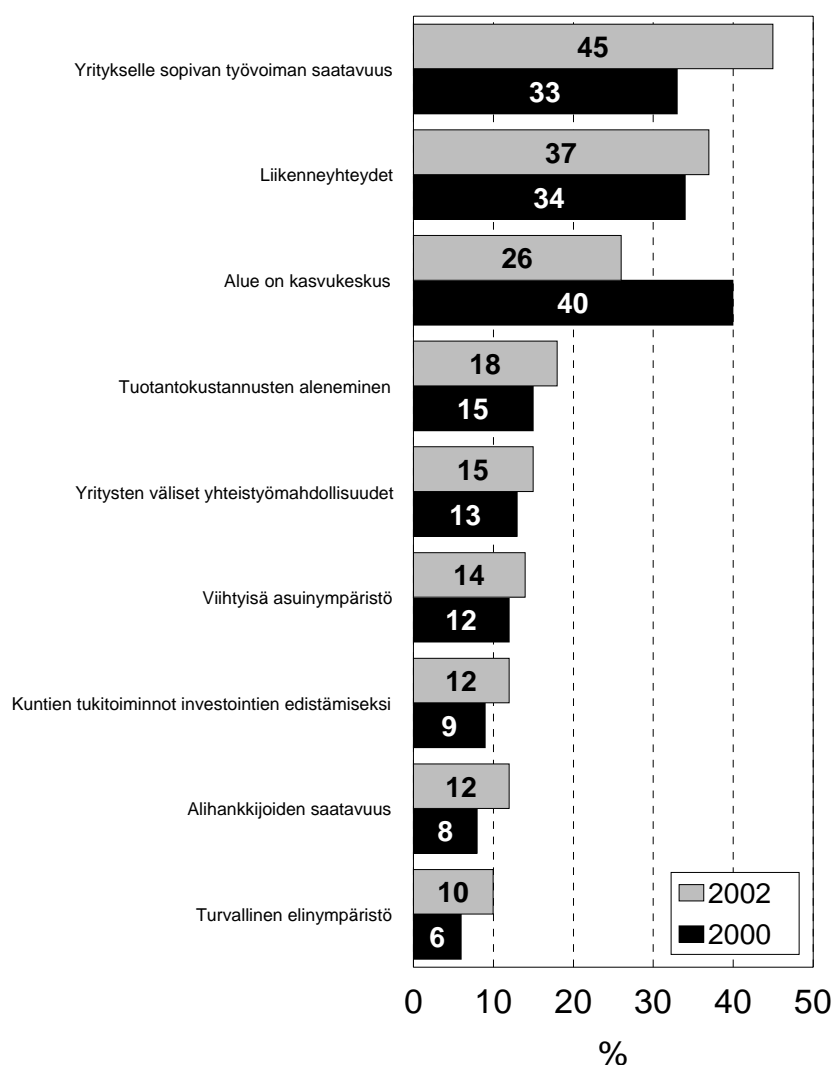
Työryhmän kuulemistilaisuudessa yrityselämän edustajat korostivat lentoliikenteen roolia erityisesti kansainvälisten yhteyksien osalta. Kansainvälistä toimintaa harjoittavien yritysten sijoittuminen alueille ilman lentoyhteyksiä ei ole realistista. Lentoliikenneyhteyksien poistuminen tai heikentyminen vaikuttaisi negatiivisesti myös toimivien yritysten sijaintipaikan valintaan ja investointeihin.

Maakuntakenttien lentoliikenteen asiakaskunnasta muutama suurin (5 – 20 yritystä) yritys muodostaa merkittävän osan. Lentoliikenteen merkitys korostuu näiden suurten kansainvälistä liiketoimintaa harjoittavien yritysten toiminnassa. Erityisesti Itä-Suomen teollisuusyrityksille

on tyypillistä merkittävät positiiviset heijastusvaikutukset koko alueen taloudelle. Lentoliikenteen merkitystä ei voida siten arvioida pelkästään matkustajamäärän tai sitä käyttävien yritysten määrällä, vaan tarkastelussa on otettava huomioon myös alueen avainyritysten tarpeita toimivalle lentoliikenteelle. Toimivat liikenneyhteydet ovat merkittävä elinkeinotoimintaa tukeva tekijä. Keskuskauppakamarin selvityksen perusteella liikenneyhteydet ovat toiseksi tärkein tekijä yrityksen sijaintipaikkakunnalle (kuva 5). Liikenneyhteyksien merkitys on korostunut hiukan kahden vuoden takaiseen kyselyyn. Selvitys ei erottele erikseen lentoliikenteen merkitystä.

Kuva 5.

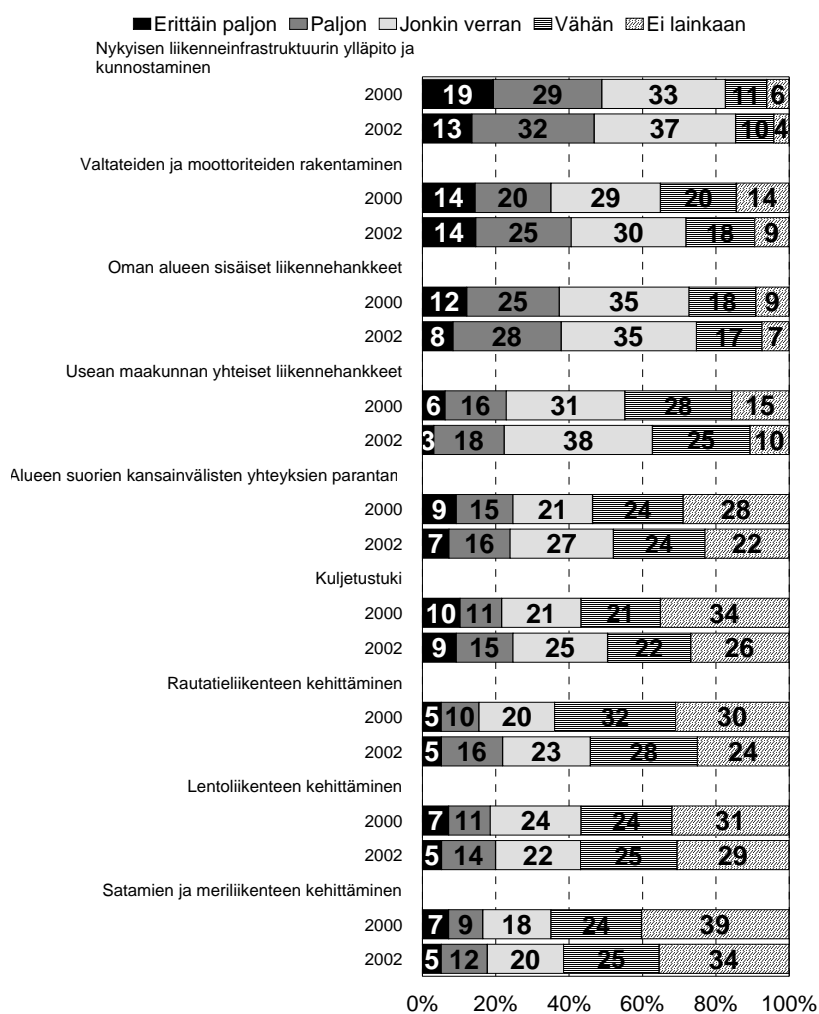
Yritysten sijaintipaikkapäätökseen eniten vaikuttavat tekijät 2000 ja 2002



Liikennehankkeiden kehittämisessä lentoliikenteen merkitys ei erityisesti korostu (kuva 6). Yleisesti ottaen yritykset näkevät, ettei rautatieliikenteen, lentoliikenteen tai meriliikenteen kehittäminen ole tällä hetkellä kovin tärkeää yritysten kilpailukyvyn parantamiseksi. Tämä näyttää viittaavan siihen, että niiden nykyistä tasoa pidetään yritysten kannalta riittävänä. Alueiden välillä on kuitenkin merkittäviä eroja. Lentoliikenteen kehittämistä korostettiin erityisesti Oulussa ja Pohjanmaalla. Alueen suorien kansainvälisten yhteyksien kehittäminen tuotiin esille erityisesti Lapissa ja Satakunnassa.

Kuva 6.

Kuinka paljon eri asioita tulisi kehittää yrityksen kilpailukyvyn parantamiseksi



Merkittävää on selvityksen kysymys lentoliikenteen kehittämisestä, joka ymmärretään esim. uusina lentoreitteinä tai lisävuoroina. Vastaukset lentoliikenteen merkitykseen luultavasti eroaisivat merkittävästi, mikäli kysymys olisi liikenteen olemassaolosta.

Lentoliikenneyhteydet ovat erityisen merkittäviä kansainvälisistä toimintaa ja kauppaa harjoittaville yrityksille. Matkustusintensiiviset toimialat perustuvat usein korkean teknologian ja koulutetun työvoiman käyttöön. Näiden korkean palkkatason ja jalostusasteen yritysten toiminnalla on merkittäviä positiivisia heijastusvaikutuksia koko alueen elinkelpoisuudelle ja veropohjalle.

Täten lentoliikenteen peruspalvelutaso voidaan liittää alueiden elinkeinoelämän yhteyksien turvaamiseen. Elinkeinoelämän kannalta keskeistä ovat nopeat yhteydet pääkaupunkiseudulle ja edelleen ulkomaille

Peruspalvelutasoa ei tule kuitenkaan tulkita siten, että se olisi peruste sille, että julkinen valta automaattisesti mahdollistaisi päivittäiset lentoyhteydet niille lentokentille, joille ei nykyisin ole päivittäisiä lentoyhteyksiä. Peruspalveluille eli alueiden yritysten tarvitsemille lentoyhteyksille tulee olla aitoa tarvetta. Tämän takia päätös lentoliikenteen turvaamisesta tulee tehdä aina tapauskohtaisesti.

Tarpeen toteamisessa tulee lähtökohtana olla paikallinen ja alueellinen arvio lentoliikenteen merkityksestä. Tämän pohjalta kuntien ja maakunnan edustajat voisivat käynnistää tarvittaessa neuvottelut valtion viranomaisten kanssa lentoliikenteen tukemisesta. Tällöin mahdollinen tukipäätös syntyisi alueellisten edustajien (lentokenttäkaupunki, sen lähikunnat, asianomainen maakunnan liitto ja elinkeinoelämä) ja valtion yhteisenä näkemyksenä, johon sisältyisi myös esitys eri osapuolten osuudesta tuen rahoitukseen.

3.3. Lentoliikenteen peruspalvelutaso käytännössä

Edellä määritelty lentoliikenteen peruspalvelutaso voidaan jakaa kahteen erilliseen palvelutasoon:

Palvelutaso 1. Kansainväliset yhteydet




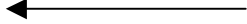


Maakuntakentiltä tulee päästä arkipäivän aamulla Helsinki-Vantaan kentälle ulkomaan keskeisiä jatko-yhteyksiä varten ja ulkomaan lennoilta tulee päästä takaisin maakuntakentille illalla.

Palvelutaso 2. Työpäivän aikana tehtävät edestakaiset matkat

Pääkaupunkiseudulta tulee päästä aamulla maakuntakentille siten, että maakunnissa järjestettäviin tilaisuuksiin on mahdollista osallistua ja että maakuntakentiltä tulee päästä aamulla Helsinkiin aamulla alkaviin tilaisuuksiin. Vastaavasti Helsingissä pidetyistä tilaisuuksista tulee päästä työpäivän päätyttyä takaisin maakuntakentälle ja maakunnissa pidetyistä tilaisuuksista tulee päästä takaisin Helsinkiin työpäivän päätyttyä

Palvelutaso 1:n toteuttaminen merkitsisi yhtä lentoa suuntaansa eli 2 lentoa arkipäivänä ja yhteensä 10 lentoa viikossa molempiin suuntiin. Palvelutaso 2:n toteuttaminen merkitsisi kah- ta lentoa suuntaansa eli 4 lentoa päivässä ja 20 lentoa viikossa yhteensä molempiin suuntiin.

Jos molemmat palvelutasot halutaan toteuttaa, merkitsisi se, että lentoja tulee olla Helsingin ja maakuntakentän välillä kolme suuntaansa eli yhteensä 6 kappaletta arkivuorokautena ja 30 lentoa viikossa. Seuraavassa on esitetty teoreettinen aikataulu edellä mainituille lennoille.

lento 1.	MK klo 5.30		HV klo 6.30	palvelutaso 1
lento 2.	MK klo 8.00		HV klo 7.00	palvelutaso 2
lento 3.	MK klo 8.30		HV klo 9.30	palvelutaso 2
lento 4.	MK klo 16.00		HV klo 15.00	palvelutaso 2
lento 5.	MK klo 16.30		HV klo 17.30	palvelutaso 2
lento 6.	MK klo 00.30		HV klo 23.30	palvelutaso 1

MK = maakuntakenttä, HV = Helsinki-Vantaan lentokenttä

3.4. Peruspalvelutaso ja alueiden saavutettavuus

Peruspalvelutason kannalta on oleellista, että se toteutuu. Sen sijaan sillä ei ole merkitystä, millä liikennemuodolla tarvittavat yhteydet toteutetaan. Täten tarkasteltaessa lentoliikenteen peruspalvelutason toteutumista on otettava huomioon myös muut liikennemuodot. Mikäli peruspalvelutaso pystytään saavuttamaan jo muiden liikennemuotojen nykyisillä yhteyksillä, ei yhteiskunnalla ole tarvetta hankkia vastaavia lentoliikennepalveluita. Muilla liikennemuodoilla tarkoitetaan tässä junaa ja linja-autoa. Käytännössä henkilöauto (mm. taksi) on usein myös realistinen vaihtoehto yhteydeksi lentokentälle. Peruspalvelutason osalla ei voida kuitenkaan lähteä siitä, että matkustajat pakotettaisiin tekemään yli 200 km:n taksimatkoja. Tämän takia henkilöautoliikennettä ei ole sisällytetty tähän tarkasteluun.

Peruspalvelutason 1 toteutuminen edellyttää, että maakunnista tulisi ehtiä Helsinki-Vantaan lentokentälle viimeistään noin klo 6.30 - 7.30, koska ulkomaan lennot lähtevät klo 7.00 – 8.00 maissa aamulla. Palvelutason 1 lisäehtona eli ns. laadullisena tekijänä voidaan pitää sitä, että matkalle ei jouduta lähtemään edellisenä päivänä eikä ennen kello 5.00 aamulla. Vastaavasti myöskin paluumatkan tulisi olla mahdollinen ilman yöpymistä Helsingissä.

Tällä hetkellä yhdeltäkään Helsingin ulkopuoliselta lentokenttäpaikkakunnalta ei ehdi junalla tai linja-autolla Helsinki-Vantaan lentokentälle aamulla siten, että edellä mainittu laadullinen lisäehto täyttyisi. Täten lentoliikenne on ainoa mahdollinen liikennemuoto, jonka avulla pystytään toteuttamaan peruspalvelutaso 1.

Peruspalvelutason 2 toteutuminen edellyttää, että maakunnista tulisi ehtiä Helsinkiin (ja päinvastoin) aamukokouksiin ja työpäivän jälkeen takaisin. Palvelutason 2 lisäehtona eli ns. laadullisena tekijänä voidaan myös pitää sitä, että matkalle ei joudu lähtemään edellisenä päivänä eikä ennen klo 5.00 aamulla. Lisäksi myöhäisimpänä saapumisajankohtana voidaan aamulla pitää klo 10.00 ja vastaavasti klo 20.00 illalla.

Suurimmalta osalta Etelä- ja Länsi-Suomen lentokenttäpaikkakuntia ehtii nykyisin junalla tai linja-autolla Helsinkiin (ja päinvastoin) viimeistään klo 10.00. Myös paluumatka voidaan toteuttaa juna- tai linja-autolla siten, että laadullinen lisäehto täyttyy. Tällaisia lentokenttäpaikkakuntia ovat Turku, Tampere, Pori, Lappeenranta, Mikkeli, Vaasa, Seinäjoki ja Jyväskylä. Näille paikkakunnille palvelutaso 2:n turvaaminen ei edellytä välttämättä lentoliikennettä.

Taulukko 4. Peruspalvelutasojen 1 ja 2 toteutuminen eri lentokenttäpaikkakunnilla vuoden 2003 keväällä.

Lentokenttäpaikkakunta	Toteutuuko palvelutaso 1 nykyisin ?	Toteutuuko palvelutaso 2 nykyisin ?
Oulu	Kyllä, LEKO	Kyllä, LEKO
Rovaniemi	Kyllä, LEKO	Kyllä, LEKO
Kuopio	Kyllä, LEKO	Kyllä, LEKO
Vaasa	Kyllä, LEKO	Kyllä, LEKO, JUNA
Jyväskylä	Kyllä, LEKO	Kyllä, LEKO, JUNA
Joensuu	Kyllä, LEKO	Kyllä, LEKO
Kittilä	Ei	Ei
Turku	Kyllä, LEKO	Kyllä, LEKO, JUNA, LA
Ivalo	Ei	Ei
Tampere	Kyllä, LEKO	Kyllä, LEKO, JUNA, LA
Kemi	Kyllä, LEKO	Kyllä, LEKO
Kruunupyö	Kyllä, LEKO	Kyllä, LEKO
Kajaani	Ei	Kyllä, LEKO
Kuusamo	Ei	Ei
Maarianhamina	Ei	Kyllä, LEKO
Pori	Kyllä, LEKO	Kyllä, LEKO, JUNA, LA
Lappeenranta	Kyllä, LEKO	Kyllä, LEKO, JUNA
Savonlinna	Kyllä, LEKO	Kyllä, LEKO
Seinäjoki	Kyllä, LEKO	Kyllä, LEKO, JUNA
Varkaus	Kyllä, LEKO	Kyllä, LEKO
Mikkeli	Kyllä, LEKO	Kyllä, LEKO, LA
Enontekiö	Ei	Ei

Taulukossa 4 on havainnollistettu peruspalvelutasojen 1 ja 2 toteutumista eri lentokenttäpaikkakunnilla keväällä 2003. Peruspalvelutaso 1 toteutuu kaikilta muilta paikkakunnilta paitsi Ivalosta, Kittilästä, Kajaanista, Kuusamosta, Maarianhaminasta (paitsi Tukholman kautta) ja Enontekiöltä. Peruspalvelutaso 2 ei toteudu neljältä lentokenttäpaikkakunnalta eli Kittilästä, Ivalosta, Kuusamosta ja Enontekiöltä. Mikkelin ja Savonlinnan peruspalvelu toteutuu kaupunkien tuen avulla.

Tulisiko kaikille niille paikkakunnille, joiden kohdalla toinen tai molemmat peruspalvelutasot eivät toteudu, turvata lentoliikenne? Aiemmin jo todettiin, että lentoliikenteen turvaamisesta tulee tehdä tapauskohtainen tarkastelu. Todennäköisesti suurimmassa osassa niistä tapauksista, joissa ei ole aiemmin ollut säännöllisiä reittilentoja, ei ole myöskään aitoa tarvetta lentoliikenteelle. Esimerkiksi Ivaloon, Kittilään, Kuusamoon ja Enontekiöön lentoliikenneyhteydet ja aikataulut eivät tarjoa sellaisia yhteyksiä, että palvelutaso 1 toteutuu. Peruspalvelutaso 1 ei olekaan näiden kohteiden osalta erityisen tärkeä, vaan merkittävämpää onkin ko. alueiden saavutettavuus ulkomailta käsin esim. suorilla tilauslennoilla tai erilaisella aikatauluvaatimuksilla Helsingin kautta.

3.5. Peruspalvelutason turvaamisen kustannukset

Lentoliikennepalveluiden turvaamisen kustannukset ovat täysin riippuvaisia halutusta palvelutasosta eli vuorojen määrästä, aikatauluista, konetyypistä sekä asetettavan lipun maksimihinnasta. Liikenteen kustannuksia voidaan minimoida suunnittelemalla aikataulut siten, että maksimoidaan lentokoneen ja henkilöstön tehokas käyttö ja suoritetaan ns. kolmiolentoja. Paras mahdollinen palvelutaso edellyttää kuitenkin yhden lentokoneen sijoittamista jokaiselle maakuntakentälle, joka osaltaan lisää merkittävästi kustannuksia.

Liikenteen harjoittaminen pienellä konetyypillä (10 – 18 paikkaa) voi joissakin tapauksissa mahdollistaa itsekannattavan liikenteen. Vaihtelevan kysynnän oloissa ko. konetyyppi voi kuitenkin olla liian pieni eikä tarjoa siten riittävää kapasiteettia. Pienten koneiden laaja käyttö vähentäisi lentomat kustuksen kokonaisvolyymia, joka heijastuu negatiivisesti lentokenttien kannattavuuteen. Tässä yhteydessä ei ole pyritty kuitenkaan kokonaisvaltaiseen yhteiskuntataloudelliseen analyysiin.

Työryhmällä ei ole ollut käytössään tietoa lentoliikenteen operaattoreiden kustannuksista ja tuotoista. Tämän takia mahdollisen tuen suuruutta on arvioitu nykyisen yöpyvän Helsinki-Mikkeli-Savonlinna -lennon perusteella. Tuki oli vuonna 2002 yhteensä 260 000 euroa eli noin 40 euroa/matkustaja. Kun oletetaan nykyinen kustannustaso, lippujen hintataso ja matkustajamäärät niin neljän päivittäisen lennon tukitarve olisi välillä 500 000 - 1 000 000 euroa vuodessa. Merkittävää on, että nykyisessä tilanteessa tuettu ja ei tuettu liikenne tukevat toisiinsa, koska liikenteen palvelutaso tarjoaa neljä päivittäistä lentoa.

Helsinki-Mikkeli-Savonlinna -tapauksen perusteella voidaan arvioida, että peruspalvelutaso 1:n toteuttaminen yhdelle kentälle edellyttäisi noin 0,3 - 0,5 miljoonaa euroa tukea vuodessa, peruspalvelutaso 2:n toteuttaminen yhdelle kentälle edellyttäisi noin 0,7 - 1,0 miljoonaa euroa tukea vuodessa ja molempien palvelutasojen toteuttaminen noin 1,0 - 1,5 miljoonaa euroa vuodessa. Kustannusten ja tuen suuruuteen vaikuttaa luonnollisesti se, lennetäänkö samalla vuorolla useammalle kentälle vai vain yhdelle.

Lentomat kustuksen määrä heijastuu merkittävästi tukitarpeeseen. Esimerkiksi kymmenen täysihintaista matkustajaa menopaluu lipulla tuottaisi lipputulot yhteensä 625 000 euroa. Täten muutamien matkustajien saaminen tai menettäminen vaikuttaa merkittävästi liikenteen kustannuksiin.

Ruotsissa tuetun lentoliikenteen kustannusten keskiarvo on kymmenellä reitillä noin 45 euroa matkustajaa kohti. Tämän perusteella 20 000 matkustajan mukaan tuen tarve olisi noin 900 000 euroa.

Ostopalveluiden kustannukset määräytyvät viime kädessä markkinoiden toimivuuden mukaan. Mikäli halukkaita operaattoreita ei ole useita niin kustannustaso ei muovaudu markkinamekanismin mukaisesti.

Lentoliikenteessä julkisen rahoituksen arvioitu tarve matkustajaa kohti laskettuna näyttää olevan selvästi juna- ja linja-autoliikennettä suurempi. Vuonna 2002 liikenne- ja viestintäministeriö osti peruspalveluluonteista henkilöjunaliikennettä yhteensä 38,6 miljoonalla eurolla, josta kaukoliikenteen osuus oli noin 29,8 miljoonaa euroa. Ostetussa kaukoliikenteessä tehtiin noin 4,4 miljoonaa matkaa eli kaukoliikenteen rahoitus oli matkaa kohti alle 7 euroa.

Vuonna 2002 lääninhallitukset turvasivat joukkoliikenteen alueellisia palveluja ostamalla yhteensä noin 21,3 miljoonalla eurolla linja-autoilla ja takseilla harjoitettavaa maaseudun peruspalveluluonteista runkoliikennettä. Matkustajia oli noin 8,5 miljoonaa eli rahoitus matkustajaa kohti oli noin 2,5 euroa. Linja-autoliikenteen läänin rajat ylittävää pikavuoroliikennettä ei ole ollut tarvetta ostaa vuoden 1999 jälkeen.

4. KEINOT LENTOLIIKENTEEN PERUSPALVELUTASON YLLÄPITÄMISEEN

4.1 Lentoliikenteen käytön edistäminen

Markkinaehtoisuus on paras edellytys tehokkaalle liikennöinnille ja sitoutumiselle liikenteen kehittämiseen. Perusedellytys lentoliikenneyhteyden säilymiseen on tietysti riittävä kysyntä ja kysyntään nähden oikea palvelutaso. Etenkin ns. vähäliikenteisillä ja esimerkiksi välttämättömiksi koetuilla lentoreiteillä on alueella toimivien eri tahojen syytä edistää lentoliikenteen käyttöä erilaisin toimenpitein. Lentoliikenteen käyttöä tukevat muun muassa alueella tapahtuva aktiivinen tiedottaminen ja markkinointi sekä yhteydenpito alueen yrittäjiin ja kauppamariin elinkeinoelämän matkustustarpeiden ja liikenteen oikean palvelutason selvittämiseksi.

Alueen työnantajat voivat edistää alueen lentoliikenteen käyttöä edellyttämällä, että työntekijät mahdollisimman hyvin hyödyntävät työmatkoillaan alueen ”omaa” ja yritysten toimintaedellytysten kannalta tärkeää lentoyhteyttä. Työnantajan etuna on myös pyrkiä minimoimaan työntekijänsä työmatkaan käytettävä aika sekä kustannukset. Tällä hetkellä henkilöauto on lentoliikenteen merkittävin kilpailija lyhyillä lentomatkoilla. Työntekijälle maksettava veroton kilometrikorvaus kannustaa henkilöauton käyttöön. Jos lentoliikenteen säilymistä ja kehittämistä pidetään alueella elinkeinoelämän kannalta tärkeänä, on työnantajien syytä ottaa matkustussäännöissä huomioon lentoliikenne matkustusvaihtoehtona.

Lentoasemien liityntäliikenneyhteydet ovat tärkeä osa sujuvaa matkaketjua ja lentoliikenteen käytön edistämistä. Taksien ja bussiyhteyksien toimivuus on viime kädessä alueen kuntien ja lääninhallituksen vastuulla: tarvittaessa kuntien ja lääninhallituksen on järjestettävä sujuvat syöttöliikenneyhteydet lentoasemille. Esimerkiksi Kuopion lentoasemalle on lääninhallitus järjestänyt itsekannattavaa liityntäliikennettä täydentävän kutsuohjatun syöttöliikenteen, joka kerää matkustajia useamman kunnan alueelta. Lentoaseman lisäksi palvelu syöttää matkustajia myös rautatieasemalle. Palvelu tilataan edellisenä päivänä. Vastaavanlainen lääninhallituksen ja kuntien yhteistyönä syntynyt palvelu on ollut toiminnassa Kruunupyyn lentoaseman ympäristössä 1,5 vuotta.

Lentoyhtiöillä itsellään tulisi olla suuri kiinnostus ja vastuu näiden asioiden edistämisessä. Asia on kuitenkin myös lentoasemien kannalta merkittävä ja niillä tulisikin olla aktiivinen rooli erilaisten yhteisten edistämistoimien koordinoijana.

4.2 Lentokenttämaksujen alentaminen

Lentokenttämaksujen alentaminen tai poistaminen vähentäisi lentoyhtiöiden kustannuksia reitistä riippuen 5 - 15 % ja parantaisi operoinnin kannattavuutta. Ilmailulaitoksen hoitamat vähäliikenteiset kentät ovat jo nykyisellään selvästi tappiollisia ja niiden alikatteellisuus kateetaan verkoston sisällä. Nykyisen lentokenttämaksujärjestelmän muuttaminen vähäliikenteisiä

kenttiä enemmän suosivaksi ei näin ollen ole Ilmailulaitoksen kannalta liiketaloudellisesti perusteltua. Jos liikenteen säilyttämiseksi alennetaan jonkin yksittäisen lentoaseman lentokenttämaksuja, ongelmaksi muodostuu se, että maksujen alentaminen kohdistuu vain sitä kenttää käyttäviin lento-operaattoreihin ja alijäämä katetaan muiden operaattoreiden toimesta. Tämä saatettaisiin tulkita sellaiseksi julkiseksi tueksi, joka parantaa yhtiön kannattavuutta ja periaatteessa hyödyttää tätä muussa lentotoiminnassa ja operaattoreiden välisessä kilpailussa. Näin julkisen vallan tuki johtaisi kilpailun vääristymiseen.

Lisäksi EU:n yleinen liikenteen hinnoittelupolitiikka tähtää entistä tarkempaan yksikkökohtaiseen hinnoitteluun. Läpinäkyvyyden vaatimus kustannusvastaavuudessa tuo paineita muuttaa verkostoperiaatetta, jolloin kannattamattomien lentoasemien ylläpito tulisi verovaroin ylläpidettäväksi. Toisaalta Ilmailulaitoksella on verkostoperiaatteen mukaisesti liiketaloudellinen intressi ylläpitää sellaisia lentoasemia, joiden liikenne tuo syöttövaikutuksen kautta taloudellista lisäarvoa verkostoon. Tällaisen lisäarvoa tuottavan verkoston ulkopuolella on Ilmailulaitoksen mukaan tällä hetkellä Pori, Lappeenranta, Varkaus, Savonlinna, Maarianhamina ja Kruunupyö. Mikäli nämä kentät saisivat saman valtion tuen kuin Seinäjoen ja Mikkelin kentät, olisivat nekin Ilmailulaitokselle kannattavia.

4.3 Lentoliikenteen toiminnallinen tukeminen

4.3.1 Valtion tukitoimet lentoliikenteelle ja EU:n rajoitukset

Lentoliikenne on avattu vapaalle kilpailulle EU:ssa vaiheittaisesti 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa. Lentoliikenteen harjoittaminen on yhteisön sisäisessä liikenteessä vapaata kaikille jossakin EU-maassa toimiluvan omaavalle lentoyhtiölle.

Harkittaessa valtion tai muun julkisen tuen myöntämistä lentoliikenteeseen, tulee ottaa huomioon Suomea sitovat yhteisön valtiontukea koskevat perustamissopimuksen määräykset ja sekundaarilainsäädännön säännösten määräykset. Valtiontuet ovat lähtökohtaisesti EU:ssa kiellettyjä ja toimivalta valtiontukiasioissa kuuluu yhteisölle. Valtiontukien valvonta ja soveltuvuuden arviointi on komission tehtävänä. Valtiontukea koskevat keskeiset säännökset sisältyvät perustamissopimuksen 87 - 89 artikloihin, joita täydentävät useat alemmanasteiset säännökset. EY:n perustamissopimuksessa on annettu lisäksi toimialakohtaisia valtiontukea koskevia määräyksiä.

Perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohta sisältää valtion tuen käsitteen määrittelyn, sen 2 kohta määrittelee yhteismarkkinoille soveltuvat tukitoimet ja kolmannessa kohdassa luettelee sellaiset tukitoimet, jotka erityisistä syistä voidaan mainittujen edellytysten täytyessä katsoa yhteismarkkinoille soveltuviksi.

Valtion tuen käsite on määritelty 87 artiklan 1 kohdassa seuraavasti: ”Jollei tässä perustamissopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”.

Edellä määritelty valtion tuen käsite on hyvin laaja ja siinä voidaan erottaa neljä tunnusmerkkiä eli 1) tuen lähde; valtio käsite pitää sisällään paitsi keskushallinnon myös alue- ja paikallishallinnon kuten läänit, maakunnat, kunnat 2) tuen muoto; tuella tarkoitetaan laajasti kaikkia

julkisista lähteistä olevia taloudellisia etuuksia kuten suoraa tukia, subventoituja lainoja, tapiontakauksia, verohuojennuksia jne. 3) tuen valikoivuus; kyseessä on valtion tuki, jos toimenpide on valikoiva eli suosii yksittäisiä yrityksiä tai toimialoja sekä 4) kilpailu- ja kauppakriteeri; tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua. Jotta kyseessä voidaan katsoa olevan valtion tuki, tulee kaikkien neljän kriteerin täytyä.

EU on luonut oman järjestelmänsä tukien valvontaan. Pääperiaate on, että tukiohjelmat ja yksittäiset tukiohjelmiin sisältyvät tuet tulee ilmoittaa ennakkoon komissiolle eikä niitä saa ottaa käyttöön ennen komission hyväksyntää (art. 88.3).

Liikenteen osalta perustamissopimuksen 73 artiklassa annetaan määräys, jonka mukaan tuki on perustamissopimuksen mukainen, jos se on tarpeen liikenteen yhteensovittamiseksi tai korvausta julkisen palvelun käsitteeseen kuuluvien velvoitteiden täyttämiseksi. Perustamissopimuksen liikennettä koskevan osaston artikloja sovelletaan kuitenkin vain rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteeseen. Lentoliikenteen valtiontuesta on annettu omat säännöksensä. Komission vuonna 1994 antaman ilmailusektorin valtiontukia koskevan tiedonannon³ perusteella lentoliikenteen toiminnalliseen tukemiseen on kaksi mahdollisuutta:

1. liikenteen ostaminen julkisen palveluvelvoitteen ja kansainvälisen tarjouskilpailun kautta (neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92⁴ mukainen menettely) tai
2. artiklaan 87. 2 perustuva sosiaalinen tuki, joka edellyttää ennakkoilmoitusta komissiolle ja jota ei saa ottaa käyttöön ennen komission hyväksyntää.

Tämä koskee siis kaikkien julkisten tahojen tukea, myös kuntien.

4.3.2 Liikenteen ostaminen

Neuvoston asetus (ETY) N:o 2408/92 säätelee lentoyhtiöiden markkinoille pääsyä ja sen rajoittamista. Lähtökohtana on täysin vapaa lentoliikenne koko unionin alueella kaikille toimiluvan saaneille lentoyhtiöille. Asetus antaa jäsenvaltioille myös mahdollisuuden ostaa säännöllistä lentoliikennettä tietyin edellytyksin ja määrittelee menettelyn, miten hankinta tulee toteuttaa. Menettely edellyttää julkisen palveluvelvoitteen asettamista, avointa kilpailua ja ilmoitusta komissiolle.

Asetuksen 4 artikla antaa jäsenvaltiolle mahdollisuuden asettaa julkisen palvelun velvoitteen (PSO) tietyille syrjäistä tai kehitysalueita palvelevalle lentoasemalle suuntautuvalla säännölliselle lentoliikenteelle tai alueelliselle lentoasemalle suuntautuvalla vähäliikenteiselle reitille, jos näitä reittejä pidetään ehdottoman välttämättöminä lentoaseman sijaintialueen taloudelliselle kehitykselle, sikäli kuin tämä on tarpeen sen varmistamiseksi, että säännöllinen lentoliikenne tuolla reitillä on riittävä ja täyttää sellaiset jatkuvuus, säännöllisyys, kapasiteetti ja hintoja koskevat vaatimukset, joita liikenteenharjoittaja ei täyttäisi jos saisi ajatella yksinomaan kaupallisia etujaan.

³ Application of Articles 92 and 93 of the EC Treaty and Article 61 of the EEA Agreement to State Aids in the Aviation Sector, julkaistu EY:n virallisessa lehdessä No C 350 10.12.1994.

⁴ Neuvoston asetus (ETY) N:o 2408/92 yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reitille.

Velvoitetta asetettaessa on otettava huomioon mm. mahdollisuus käyttää muita liikennemuotoja sekä se, kuinka hyvin nämä liikennemuodot vastaavat kyseessä olevia liikennetarpeita.

Jos yksikään liikenteenharjoittaja ei ole aloittanut tai ole aloittamassa velvoitteen mukaista säännöllistä lentoliikennettä, voidaan reitille pääsy rajoittaa vain yhteen lentoliikenteenharjoittajaan enintään kolmen vuoden ajaksi. Reiteillä, joissa vuotuinen kapasiteetti on yli 30 000 paikkaa, voidaan yksinoikeus antaa vain, jos ensin on varmistettu, että vain lentoliikenne voi tarjota riittävän palvelutason eikä muilla liikennemuodoilla voida taata riittävää ja keskeytymätöntä palvelua.

Liikenteenharjoittaja on valittava julkisen tarjouskilpailun perusteella. Tarjouskilpailuun voivat osallistua kaikki yhteisössä toimivat lentoliikenteen harjoittajat. Liikennöintikorvaus ei saa olla suurempi kuin liikennöinnistä aiheutunut alijäämä. Ylikompensaatio tulkitaan laittona maksiksi valtion tueksi. Tuki ei siis saa johtaa lentoliikenneharjoittajan muun lentotoiminnan ristosubventointiin. Korvauksen tulee olla läpinäkyvä eli lento-operaattorin kirjanpidossa on eriteltävä kaikki reitin liikennöinnistä aiheutuvat kustannukset ja tulot.

Asetuksen mukaisen menettelyn toteuttaminen vaatii arviolta 10 - 12 kuukautta. Tämän lisäksi olisi valitulle operaattorille syytä varata vähintään puoli vuotta valmistautumisaikaa palvelun aloittamiseen. Liitteessä 1 on esitetty luonnos menettelyn kulusta ja aikataulusta. Liitteessä 2 on esitetty yleiskatsaus lentoliikenteen ostamisesta muualla Euroopassa ja katsaus Ruotsin valtion lentoliikenneostoista.

4.3.3 Sosiaalinen tuki

Komissio on vuonna 1994 antamassa ilmailusektorin valtiontukia koskevassa tiedonannossa tuonut lisäksi esille, että perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan a)-alakohdassa mainitun poikkeuksen perusteella jäsenvaltio voi myöntää palvelun käyttäjille tukea, mikäli se myönnetään syrjimättömästi kaikille niille yhteisön toimijoille, jotka tarjoavat kyseistä palvelua. Tuki on luonteeltaan sosiaalinen: sen on koiduttava tehokkaasti erityisryhmään kuuluvien kuluttajien hyväksi, kuten mm. vammaisten ja lasten. Tätä tukea voidaan myöntää myös lentoliikenteessä.

Jos reitti palvelee olosuhteiltaan epäsuotuisaa aluetta, lähinnä saaria, tuki voi käsittää myös koko alueen asukkaat. Käytännössä kyse on näiden matkustajien lipun hintojen alentamisesta. Tuki tulee ilmoittaa ja hyväksyttävä komissiossa. Ranska, Espanja, Italia ja Portugali ovat käyttäneet kyseistä tukea etenkin juuri saariin suuntautuvilla reiteillä. Reiteille on asetettu julkinen palveluvelvoite, mutta liikennettä ei ole kuitenkaan ostettu.

5. LENTOLIIKENTEEN MAHDOLLISEN TUEN JÄRJESTÄMINEN SUOMESSA

5.1 Liikenteen turvaaminen

Säännöllisen lentoliikenteen mahdollinen turvaaminen on Suomessa perusteltua järjestää palvelujen ostona neuvoston asetuksen edellyttämällä tavalla. Sosiaaliluonteisen avun käyttöönotto ei ole riittävä toimenpide ylläpitämään tarpeet täyttäviä palveluja, koska matkustajakunta koostuu pääosin liikematkustajista, joiden matkustusta ei voida sosiaaliluonteisen avun perusteella tukea.

Mikkelin ja Savonlinnan säännöllisen lentoliikenteen tukemisessa ei ole otettu huomioon neuvoston asetuksen menettelyä eikä kyseessä ole tietyille käyttäjäryhmälle osoitettu sosiaalinen tuki, joten em. tuet eivät työryhmän näkemyksen mukaan ole yhteisölaainsäädännön mukaisia. Myös Lapin tilausperusteisten erämaalentojen rahoituksen perusteita ja tarkoituksenmukaisuutta on syytä tarkemmin tarkistaa ja selvittää. Lähtökohtaisesti näiden lentojen julkisen rahoituksen malliksi saattaisi sopia Lapin tiettomien taipaleiden takana asuville ihmisille suunnattu sosiaalinen tuki matkalipun hinnanalentamisena.

Valtion talousarvion joukkoliikenteen palvelujen ostoa ja kehittämistä koskevan momentin päätösosa samoin kuin henkilöliikennelaki⁵ mahdollistavat valtion joukkoliikennemäärärahan käytön lentoliikenteen palvelujen ostamiseen. Valtion rahoituksen osalta sosiaalinen tuki edellyttäisi joukkoliikennemomentin päätösosan täydentämistä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että tällä hetkellä säännöllisen lentoliikenteen turvaamisessa on kyse Mikkelin ja Savonlinnan lentoliikenteen ostamisesta. Tulevaisuudessa saattaa olla uhkana, että lentoliikenteen turvaamisen tarve on kasvamassa ellei yhteystarpeita voida tyydyttää uusilla pienempään kalustokokoon ja edullisempaan kustannusrakenteeseen perustuvilla toimintamalleilla kannattavasti ja kilpailukykyisesti. Lentoliikenteen loppuminen voi kuitenkin muodostaa pullonkaulan alueiden kehitykselle, jolloin peruspalvelu ei toteudu ja julkisen vallan tulisi tässä tapauksessa turvata lentoliikenteen yhteydet.

Julkisen vallan aloittama lentoliikenteen ostaminen voi johtaa siihen, että esimerkiksi kansainvälistä lentoliikennettä harjoittavat operaattorit odottavat julkisen vallan ostavan syöttöliikenneyhteydet. Joukkoliikenteen määrärahoja on tällöin joko lisättävä tai lentoliikenteen lisääntyvä rahoitus on poissa muun joukkoliikenteen rahoituksesta.

5.2 Toimivalta

Komission lentoasemien kilpailusta ja valtioneuvostoa koskevien säännösten soveltamisesta teettämästä selvityksestä⁶ käy ilmi, että useassa Euroopan Unionin jäsenvaltiossa lentoliikenteen velvoitteen asettamiseen ja lentoliikenteen ostamiseen liittyvät toimenpiteet hoitaa alueellinen viranomaisena. Joissakin maissa toimenpiteet hoitaa ministeriö, ilmailulaitos tai jokin muu valtakunnallinen viranomaisena.

Neuvoston asetuksen 2408/92 täytäntöönpanosta ei ole Suomessa annettu kansallisia säännöksiä. Toimivaltaisista viranomaisista ei Suomessa ole siten erikseen määritelty. Yleistoimivallan perusteella toimivaltainen viranomaisena on tällä hetkellä liikenne- ja viestintäministeriö. Poikkeuksena tästä on julkisesta velvoitteesta lentoliikenteelle Maarianhaminan ja Tukholman alueen välillä annettu Tasavallan presidentin asetus, jonka perusteella Ahvenanmaan maakuntahallituksella on toimivalta koskien Maarianhaminan ja Tukholman välistä liikennettä.

Lentoliikenteen säilyttämisessä ja kehittämisessä korostuu keskeisesti alueellinen ja paikallinen näkemys liikenteen merkityksestä sekä alueen elinkeinoelämän tarpeiden tuntemus. Tämä puoltaa myös sitä, että lentoliikenteen tukemiskysymyksissä päätöksen tekeminen kuuluu

⁵ Laki luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä 343/1991 muutoksineen.

⁶ European Commission (2002): Final Report. Study on Competition Between Airports and the Application of State Aid Rules. Volume II, Country Reports. Air Transport Group, Granfield University.

alue-/paikallistasolle. Myös lentoliikenteen tukemisen tarkoituksenmukaisuus on kysymys, johon alueella itsellään on parhaimmat edellytykset ottaa kantaa. Tämän perusteella mahdollisena toimivaltaisena viranomaisena tulee kysymykseen lääninhallitus, maakunnan liitto tai kunta. Toimivallan osoittamisesta näille tahoille pitää säätää lailla tai laissa olevan valtuuden nojalla alemmanasteisella säädöksellä.

Maakunnan liiton toimivaltaisuutta puoltaisi se, että se on maakunnan kehittämisen keskuksia ja se toimii aluekehitysviranomaisena. Liiton tehtäväkuvaan ei kuitenkaan kuulu palvelujen järjestäminen. Kunnan osalta ongelmana on se, että yksi kunta, todennäköisesti alueen keskuskunta, joutuisi hoitamaan ja ottamaan vastuun asiasta koko vaikutusalueen puolesta. Lääninhallitusten liikenneosastolle toimivalta sopisi parhaiten, koska sillä on jo muuhun julkiseen liikenteeseen liittyvää toimivaltaa ja operatiivista roolia ja sillä on kokemusta myös liikenteen suunnittelusta ja kilpailuttamisesta. Lisäksi eri lääninhallitusten toimia voidaan tehokkaasti koordinoita. Selvää on, että lentoliikenteen hankintaan liittyvät tehtävät vaativat lisäresursseja ja asiantuntemuksen lisäämistä lentoliikenteen erikoispiirteistä sekä tiivistä yhteistyötä Ilmailulaitoksen kanssa. Osaaminen voisi olla myös mahdollista ja ehkä tarkoituksenmukaistakin keskittää koko maan osalta yhteen lääninhallitukseen.

5.3 Menettelyn toteuttaminen ja kustannusten jako

Lentoliikenteen tarpeen toteuttaminen, sen alueellisen merkityksen selvittäminen ja aloitteen tekeminen liikenteen turvaamisesta on lähtökohtaisesti kuntien ja maakuntien liittojen intressissä ja siten niiden tehtävänä. Jos lähtökohtana pidetään lääninhallituksen toimivaltaisuutta, lääninhallituksen roolina olisi valtion kannalta arvioida edellytykset ja mahdollisuudet liikenteen rahoitukseen sekä hoitaa asetuksen mukainen menettely. Varsinaisen lentoliikenteen ostopäätöksen tulee syntyä kuntien ja valtion edustajien yhteisenä näkemyksenä. Ennen hankintaan ryhtymistä lääninhallituksen on varmistettava, että lentoliikenteen ostaminen on käytävissä olevien määrärahojen puitteissa mahdollista ja määrärahan vaikuttavuuden kannalta perusteltua. Lääninhallituksen on myös varmistuttava, että matkustajakohtainen rahoitus ei nouse suhteettoman korkeaksi.

Hankkeen tarkoituksenmukaisuus ja alueen aito sitoutuminen voidaan varmistaa vain alueen merkittävällä osallistumisella liikenteen rahoitukseen. Ennen toimenpiteisiin ryhtymistä kuntien ja mahdollisten muiden alueellisten tai paikallisten tahojen on tapauskohtaisesti sovittava lääninhallituksen kanssa liikenteen kustannusten jaosta.

6. YHTEENVETO

Työryhmän tausta ja tehtävä

Kotimaan lentoliikennematkustuksen viime aikainen kehitys on johtanut siihen, että lento-operaattorit ovat kysynnän vähentyessä karsineet ja sopeuttaneet lentoliikenteen palvelujen tarjontaa. Joillakin reiteillä tämä on tarkoittanut koko liikenteen lopettamisuhkaa, mikä on erityisesti kyseisillä alueilla koettu vakavaksi uhkaksi alueiden kehitykselle ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksille. Mikkeliissä ja Savonlinnassa kaupungit ovat jo lähteneet turvaamaan lentoyhteyksiensä säilymistä.

Tätä taustaa vasten työryhmän tehtävänä on ollut arvioida niitä toimenpiteitä, joilla julkiset tahot voivat edistää lentoliikennepalveluja ja niiden säilymistä sekä selvittää, onko joidenkin lentoreittien liikennettä perusteltua pyrkiä säilyttämään liikenteen ostoilla. Edellä mainittua varten tehtävänä on ollut määrittää vähäliikenteiset lentoasemat ja lentoreitit sekä kartoittaa ja analysoida niiden nykytilaa, tulevaisuutta sekä sitä, miten näiden palvelujen palvelutaso kytkeytyy liikenne-, alue- ja elinkeinopoliittisiin toimintalinjoihin ja tavoitteisiin.

Keskeisenä kysymyksenä on ollut, onko lentoliikenteelle perusteltua määrittää peruspalvelutaso, jota julkiset tahot turvaavat. Tarkoitus on myös ollut esittää näkemys kyseessä olevien lentoasemien ylläpidon tarkoituksenmukaisuudesta ja ehdotus siitä, mikä on valtion rooli niiden ylläpitämisessä. Työryhmä totesi kuitenkin, että keskustelu Ilmailulaitoksen lentokenttäverkostosta tai sen hinnoittelusta ei ole tässä yhteydessä tarpeellista. Täten työryhmä keskittyi tässä työssä varsinaisen lentoliikenteen tarkasteluun.

Juuri ennen työryhmän työn valmistumista uusi hallitus julkaisi hallitusohjelmansa. Siinä todetaan lentoliikenteen turvaamisesta seuraavaa: ”Hallitus turvaa vähäliikenteisten lentoreittien toimivuuden erityisesti elinkeinoelämän ja kansainvälisen vientiteollisuuden tarvitsemien yhteyksien kannalta”. Työryhmä katsoo, ettei tämä anna työryhmälle aihetta lisätarkasteluihin, koska sen esittämät kannanotot eivät ole ristiriidassa hallitusohjelman kanssa.

Vähäliikenteiset lentoasemat ja lentoliikenteen peruspalvelutaso

Työryhmä toteaa, että vähäliikenteisten kenttien määrittelemisessä tarkkojen matkustajamäärien tai lentovuoromäärien asettamisen sijasta on oleellista tarkastella, onko liikenne lentokentälle taloudellisesti kannattavaa vai ei. Mikäli liikenne ei ole taloudellisesti kannattavaa, on uhkana, että liikenne sinne lakkaa. Täten vähäliikenteisinä lentokenttinä ja -reiteinä voidaan pitää lentokenttiä, joihin lentoliikenne on vaarassa nykyisessä muodossaan loppua, koska liikenne ei ole taloudellisesti kannattavaa. Tällaisia lentokenttiä ovat tällä hetkellä Mikkeli ja Savonlinna, joissa lentoliikenteen jatkuminen on turvattu kaupunkien tuella.

Peruspalvelutason lähtökohtia ovat alueen nykyisen liikennejärjestelmän hyväksikäyttö sekä valtakunnallisesti alueellinen tasa-arvo. Peruspalvelutaso ei erityisesti aktiivisesti tue alueiden kehittämistä, mutta ei myöskään muodosta pullonkaulaa aluekehitykselle.

Työryhmän mielestä lentoliikenteen peruspalvelutaso voidaan liittää alueiden elinkeinoelämän yhteyksien turvaamiseen. Elinkeinoelämän kannalta keskeistä ovat nopeat yhteydet pääkaupunkiseudulle ja edelleen ulkomaille. Kansainvälistä toimintaa harjoittavien yritysten sijoittuminen alueille ilman lentoyhteyksiä ei ole realistista. Lentoyhteyksien poistuminen tai heikentyminen vaikuttaa negatiivisesti myös toimivien yritysten sijaintipaikan valintaan ja investointeihin.

Työryhmä korostaa, että peruspalvelutasoa ei tule kuitenkaan tulkita siten, että jokaiselle lentokentälle, jonne ei nykyisin ole päivittäisiä lentoyhteyksiä, turvattaisiin lentoyhteydet valtion toimenpitein. Peruspalveluille eli alueiden yritysten tarvitsemille lentoyhteyksille tulee olla aitoa tarvetta. Tämän takia päätös lentoliikenteen turvaamisesta tulee tehdä aina tapauskohtaisesti.

Työryhmän määrittelemä lentoliikenteen peruspalvelutaso voidaan jakaa kahteen erilliseen palvelutasoon:

Palvelutaso 1. Kansainväliset yhteydet

Maakuntakentiltä tulee päästä arkipäivän aamulla Helsinki-Vantaan kentälle ulkomaan keskeisiä jatkoyhteyksiä varten ja ulkomaan lennoilta tulee päästä takaisin maakuntakentille illalla.

Palvelutaso 2. Työpäivän aikana tehtävät edestakaiset matkat

Pääkaupunkiseudulta tulee päästä aamulla maakuntakentille siten, että maakunnissa järjestettäviin tilaisuuksiin on mahdollista osallistua ja maakuntakentiltä tulee päästä aamulla Helsinkiin aamulla alkaviin tilaisuuksiin. Vastaavasti Helsingissä pidetyistä kokouksista tulee päästä työpäivän päätyttyä takaisin maakuntakentälle ja maakunnissa pidetyistä tilaisuuksista tulee päästä takaisin Helsinkiin työpäivän päätyttyä

Työryhmä korostaa, että peruspalvelutason kannalta on oleellista, että se toteutuu. Sen sijaan sillä ei ole merkitystä, millä liikennemuodolla tarvittavat yhteydet toteutetaan. Täten tarkasteltaessa lentoliikenteen peruspalvelutason toteutumista on otettava huomioon myös muut liikennemuodot. Mikäli peruspalvelutaso pystytään saavuttamaan jo muiden liikennemuotojen nykyisillä yhteyksillä, ei yhteiskunnalla ole tarvetta hankkia vastaavia lentoliikennepalveluita.

Tällä hetkellä yhdeltäkään Helsingin ulkopuoliselta lentokenttäpaikkakunnalta ei ehdi junalla tai linja-autolla Helsinki-Vantaan lentokentälle aamulla siten, että maakunnista aamulla lähtevät matkustajat ehtisivät kansainvälisille jatkoyhteyksille. Täten lentoliikenne on ainoa mahdollinen liikennemuoto, jonka avulla pystytään toteuttamaan peruspalvelutaso 1.

Suurimmalta osalta Etelä- ja Länsi-Suomen lentokenttäpaikkakuntia ehtii nykyisin junalla tai linja-autolla Helsinkiin (ja päinvastoin) viimeistään klo 10.00. Myös paluumatka voidaan toteuttaa juna- tai linja-autolla. Tällaisia lentokenttäpaikkakuntia ovat Turku, Tampere, Pori, Lappeenranta, Mikkeli, Vaasa, Seinäjoki ja Jyväskylä. Näille paikkakunnille palvelutaso 2:n turvaaminen ei edellytä välttämättä lentoliikennettä.

Lentoliikenteen turvaamisen kustannukset

Lentoliikennepalveluiden turvaamisen kustannukset riippuvat halutusta palvelutasosta eli vuorojen määrästä, aikatauluista, konetyypistä sekä asetettavan lipun maksimihinnasta. Liikenteen harjoittaminen pienellä konetyypillä (10 – 18 paikkaa) voi joissakin tapauksissa mahdollistaa itsekannattavan liikenteen. Vaihtelevan kysynnän oloissa ko. konetyyppi voi kuitenkin olla liian pieni eikä tarjoa siten riittävää kapasiteettia.

Työryhmän käytettävissä ei ole ollut tietoa lentoliikenteen operaattoreiden kustannuksista ja tuloista. Työryhmä on arvioinut yhteyden Helsinki-Mikkeli-Savonlinna perusteella, että peruspalvelutaso 1:n toteuttaminen yhdelle kentälle edellyttäisi noin 0,3 - 0,5 miljoonan euroa tukea, peruspalvelutaso 2:n toteuttaminen yhdelle kentälle edellyttäisi noin 0,7 - 1,0 miljoonan euroa tukea ja molempien palvelutasojen toteuttaminen noin 1,0 - 1,5 miljoonaa euroa. Kustannusten ja tuen suuruuteen vaikuttaa luonnollisesti se, lennetäänkö samalla vuorolla useammalle kentälle vai vain yhdelle.

Lentoliikenteen mahdollisen tuen järjestäminen Suomessa

Harkittaessa valtion tai muun julkisen tuen myöntämistä lentoliikenteeseen, tulee ottaa huomioon Suomea sitovat yhteisön valtiontukea koskevat perustamissopimuksen määräykset ja sekundaarilainsäädännön säännösten määräykset. Valtiontuet ovat lähtökohtaisesti EU:ssa kiellettyjä ja toimivalta valtiontukiasioissa kuuluu yhteisölle.

Lentoliikenteen valtiontuista on annettu omat säännöksensä. Lentoliikenteen toiminnalliseen tukemiseen on kaksi mahdollisuutta: liikenteen ostaminen julkisen palveluvelvoitteen ja kansainvälisen tarjouskilpailun kautta (neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 mukainen menettely) tai sosiaalisena tukena.

Työryhmä esittää, että säännöllisen lentoliikenteen mahdollinen turvaaminen on Suomessa perusteltua järjestää palvelujen ostona neuvoston asetuksen edellyttämällä tavalla. Sosiaaliluonteisen avun käyttöönotto ei ole riittävä toimenpide ylläpitämään tarpeet täyttäviä palveluja, koska matkustajakunta koostuu pääosin liikematkustajista, joiden matkustusta ei voida sosiaaliluonteisen avun perusteella tukea.

Työryhmä toteaa, että tällä hetkellä säännöllisen lentoliikenteen turvaamisessa on kyse Mikkelin ja Savonlinnan lentoliikenteen ostamisesta. Koska velvoitteen asettamisen ja hankintamenettelyn valmistelu ja toteuttaminen vaatii noin 10 - 12 kuukautta ja sen lisäksi valitulle operaattorille on syytä varata noin puoli vuotta valmistautumisaikaa liikenteen aloittamiseen, voi velvoitteen mukainen liikenne alkaa aikaisintaan vuoden 2004 loppupuolella.

Tulevaisuudessa saattaa olla uhkana, että lentoliikenteen turvaamisen tarve kasvaa ellei yhteystarpeita voida tyydyttää uusilla pienempään kalustokokoon ja edullisempaan kustannusrakenteeseen perustuvilla toimintamalleilla kannattavasti ja kilpailukykyisesti. Lentoliikenteen loppuminen voi kuitenkin muodostaa pullonkaulan alueiden kehitykselle, jolloin peruspalvelu ei toteudu, joten julkisen vallan tulisi tässä tapauksessa turvata lentoliikenteen yhteydet.

Työryhmä toteaa, että julkisen vallan aloittama lentoliikenteen ostaminen voi johtaa siihen, että esimerkiksi kansainvälistä lentoliikennettä harjoittavat operaattorit odottavat julkisen val-

lan ostavan syöttöliikenneyhteydet. Joukkoliikenteen määrärahoja on tällöin joko lisättävä tai lentoliikenteen lisääntyvä rahoitus on poissa muun joukkoliikenteen rahoituksesta.

Lentoliikenteen säilyttämisessä ja kehittämisessä korostuu keskeisesti alueellinen ja paikallinen näkemys liikenteen merkityksestä sekä alueen elinkeinoelämän tarpeiden tuntemus. Työryhmän mielestä tämä puoltaa myös sitä, että lentoliikenteen tukemiskysymyksissä päätöksen tekeminen kuuluu alue-/paikallistasolle. Myös lentoliikenteen tukemisen tarkoituksenmukaisuus on kysymys, johon alueella itsellään on parhaimmat edellytykset ottaa kantaa.

Työryhmä katsoo, että alueellisista ja paikallisista tahoista toimivalta lentoliikenteen ostamiselle sopisi parhaiten lääninhallitukselle. Lääninhallituksella on jo muuhun julkiseen liikenteeseen liittyvää toimivaltaa ja operatiivista roolia ja sillä on kokemusta myös liikenteen suunnittelusta ja kilpailuttamisesta. Lisäksi eri lääninhallitusten toimia voidaan tehokkaasti koordinoita. Selvää on, että lentoliikenteen hankintaan liittyvät tehtävät vaativat lisäresursseja ja asiantuntemuksen lisäämistä lentoliikenteen erikoispiirteistä sekä tiivistä yhteistyötä Ilmailulaitoksen kanssa. Osaaminen voisi olla myös mahdollista ja ehkä tarkoituksenmukaistakin keskittää koko maan osalta yhteen lääninhallitukseen.

Työryhmä toteaa, että lentoliikenteen tarpeen toteaminen, sen alueellisen merkityksen selvittäminen ja aloitteen tekeminen liikenteen turvaamisesta on lähtökohtaisesti kuntien ja maakuntien liittojen intressissä ja siten niiden tehtävänä. Jos lähtökohtana pidetään lääninhallituksen toimivaltaisuutta, lääninhallituksen roolina olisi valtion kannalta arvioida edellytykset ja mahdollisuudet liikenteen rahoitukseen sekä hoitaa asetuksen mukainen menettely.

Työryhmä esittää, että varsinaisen lentoliikenteen ostopäätöksen tulee syntyä kuntien ja valtion edustajien yhteisenä näkemyksenä. Ennen hankintaan ryhtymistä lääninhallituksen on varmistettava, että lentoliikenteen ostaminen on käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa mahdollista ja määrärahan vaikuttavuuden kannalta perusteltua. Lääninhallituksen on myös varmistuttava, että matkustajakohtainen rahoitus ei nouse suhteettoman korkeaksi.

Työryhmä korostaa, että hankkeen tarkoituksenmukaisuus ja alueen aito sitoutuminen voidaan varmistaa vain alueen merkittävällä osallistumisella liikenteen rahoitukseen. Ennen toimenpiteisiin ryhtymistä kuntien ja mahdollisten muiden alueellisten tai paikallisten tahojen on tapauskohtaisesti sovittava lääninhallituksen kanssa liikenteen kustannusten jaosta.

Muita keinoja lentoliikenteen säilyttämiseksi

Lentoliikenteen käyttöä tukevat muun muassa alueella tapahtuva aktiivinen tiedottaminen ja markkinointi sekä yhteydenpito alueen yrittäjiin ja kauppakamariin elinkeinoelämän matkustustarpeiden ja liikenteen oikean palvelutason selvittämiseksi.

Alueen työnantajat voivat edistää alueen lentoliikenteen käyttöä edellyttämällä, että työntekijät mahdollisimman hyvin hyödyntävät työmatkoillaan alueen ”omaa” ja yritysten toimintaedellytysten kannalta tärkeää lentoyhteyttä.

Lentoasemien liityntäliikenneyhteydet ovat tärkeä osa sujuvaa matkaketjua ja lentoliikenteen käytön edistämistä. Taksien ja bussiyhteyksien toimivuus on viime kädessä alueen kuntien ja lääninhallituksen vastuulla: tarvittaessa kuntien ja lääninhallituksen on järjestettävä sujuvat syöttöliikenneyhteydet lentoasemille. Esimerkiksi Kuopion lentoasemalle on lääninhallitus

järjestänyt itsekannattavaa liityntäliikennettä täydentävän kutsuohjatun syöttöliikenteen, joka kerää matkustajia useamman kunnan alueelta.

Lentoyhtiöillä itsellään tulisi olla suuri kiinnostus ja vastuu näiden asioiden edistämisessä. Asia on kuitenkin myös lentoasemien kannalta merkittävä ja niillä tulisikin olla aktiivinen rooli erilaisten yhteisten edistämistoimien koordinoijana.

Lentokenttämaksujen alentaminen tai poistaminen vähentäisi lentoyhtiöiden kustannuksia reitistä riippuen 5 - 15 % ja parantaisi operoinnin kannattavuutta. Ilmailulaitoksen hoitamat vähäliikenteiset kentät ovat jo nykyisellään selvästi tappiollisia ja niiden alikatteellisuus kateetaan verkoston sisällä. Nykyisen lentokenttämaksujärjestelmän muuttaminen vähäliikenteisiä kenttiä enemmän suosivaksi ei näin ollen ole Ilmailulaitoksen kannalta liiketaloudellisesti perusteltua. Jos liikenteen säilyttämiseksi alennetaan jonkin yksittäisen lentoaseman lentokenttämaksuja, ongelmaksi muodostuu se, että maksujen alentaminen kohdistuu vain sitä kenttää käyttäviin lento-operaattoreihin ja alijäämä katetaan muiden operaattoreiden toimesta. Tämä saatettaisiin tulkita sellaiseksi julkiseksi tueksi, joka parantaa yhtiön kannattavuutta ja periaatteessa hyödyttää tätä muussa lentotoiminnassa ja operaattoreiden välisessä kilpailussa. Näin julkisen vallan tuki johtaisi kilpailun vääristymiseen.

JULKISEN PALVELUVELVOITTEEN ASETTAMINEN JA TARJOUSKILPAILUN JÄRJESTÄMINEN

- luonnos menettelyn kulusta ja aikataulusta

1. Vaihe: Toimivaltaisen viranomaisen neuvottelut muiden asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa ja tiedon antaminen tästä komissiolle

- Muita asianomaisia jäsenvaltioita ei kotimaan liikenteen osalta ole.

2. Vaihe: Julkisen palvelun velvoitteen asettaminen

- Sisältää jatkuvuus-, säännöllisyys-, kapasiteetti- ja hintavaatimukset. Nämä on määriteltävä kunnolla jo tässä vaiheessa, ei voida jättää tarjouspyyntövaiheeseen.

- Voidaan asettaa vain asetuksen mukaisten edellytysten vallitessa (mm. muut liikennemuodot ja kyseistä reittiä liikennöivien lentoliikenteen harjoittajien toiminnan kokonaisvaikutus on otettava huomioon).

- Voidaan tietyin edellytyksin vaatia reitillä liikennöiviltä lentoliikenteenharjoittajilta takeet liikenteen jatkumisesta määrääjän.

3. Vaihe: Komissio julkaisee julkisen palvelun velvoitteen Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä

4. Vaihe: Selvitys siitä, ettei yksikään lentoliikenteen harjoittaja ole aloittamassa velvoitteen mukaista liikennettä.

- Yhteydenotto Ilmailulaitokseen ja mahdollisesti operaattoreihin.

- Jos kiinnostusta liikenteen aloittamiseen löytyy, asian valmistelu päättyy tähän.

Jos yksikään lentoliikenteen harjoittaja ei ole aloittamassa liikennettä kyseisellä reitillä menettely jatkuu seuraavasti:

5. Vaihe: Reitille pääsyn rajoittaminen vain yhteen lentoliikenteen harjoittajaan sekä päätös hankintamenettelyyn ryhtymisestä, tarjouspyynnön sisällöstä ja tarjouskilpailun ehdoista.

- Vasta kun 4. vaihe on hoidettu.

- Yksinoikeus voidaan myöntää enintään kolmen vuoden ajaksi, sen jälkeen tilannetta on tarkasteltava uudelleen.

- Vuotuinen kapasiteetti (reitikohtainen) alle 30 000 paikkaa; jos yli selvitettävä muiden liikennemuotojen käyttömahdollisuus.

- Tarjouspyynnön sisältö osin määrätty asetuksessa, mm. sopimuksen muuttaminen ja irtisanominen, voimassaoloaika, sopimuksen rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset.

6. Vaihe: Tarjouspyynnön julkaiseminen EY:n virallisessa lehdessä

- Ei saa julkaista muualla aikaisemmin.

- Tarjousaika vähintään 1 kk ilmoituksen julkaisupäivästä.

7. Vaihe: Tarjouskilpailun ratkaiseminen

- Tarjoukset tiedoksi komissiolle

- Otettava huomioon f-kohdan kriteerit: ”Tarjouskilpailu on ratkaistava mahdollisimman pikaisesti kiinnittäen huomiota kyseisen lentoliikenteen riittävyyteen, varsinkin käyttäjille tarjottaviin hintoihin ja ehtoihin sekä asianomaisilta jäsenvaltioilta mahdollisesti vaadittavasta korvauksesta aiheutuviin kuluihin”. Muut kriteerit tulee määritellä selkeästi jo velvoitetta

- asetettaessa. Tästä seuraa, että kaikkien tarjousten pitää täyttää laatu- ym. kriteerit ja ainoaksi valintaperusteeksi jäänee hinta. Komission tiedonannon perusteella tosin voidaan ”vain poikkeustapauksissa, jotka on asianmukaisesti perusteltu” valita muukin kuin halvin tarjous.
- Korvaus ei saa olla suurempi kuin liikennöinnistä aiheutunut alijäämä sisältäen kohtuullisen korvauksen pääomalle (Komission tiedonannosta seuraa, että tämän yli menevä korvaus katsottaisiin kielletyksi valtionavuksi. Tämä rajoittaa ja rajaa pois mallin, jossa lentoyhtiö voisi pitää lisääntyvät lipputulot itsellään. (4 artiklan 3 kohdan mukaan on kuitenkin olemassa menettely, jos jouduttaisiin tilanteeseen, jossa 1 artiklan säännökset rajoittaisivat kohtuuttomasti jonkin reitin kehitystä.)
 - Korvauksen tulee olla transparentti, tämän takia valitun yrityksen kirjanpidon pitää olla niin kehittynyt, että kustannusten, myös kiinteiden, ja tulojen erottelu on mahdollista
 - Tarjouskilpailua ei saa ratkaista ennen kuin 2 kk on kulunut tarjousten viimeisestä jättämispäivästä.
 - Muutoksenhaun osalta noudatetaan yleistä lainsäädäntöä, koska erillistä täytäntöönpanonormia ei ole annettu.

8. vaihe: Sopimusvaihe ja seuranta (mm. varmistuminen siitä, ettei ylikompensaatiota makseta)

Arvio menettelyn aikataulusta

Ruotsissa kymmenen reitin hankinta kesti valmisteluvaiheineen noin kaksi vuotta. EU-komission notifiointista tarjouskilpailun ratkaisemiseen meni noin kuusi kuukautta ja liikenteen aloittamiseen kahdeksan kuukautta. Lentoyhtiöt saivat siis varmuuden liikenteen alkamisesta vain kaksi kuukautta ennen liikenteen aloittamista. Ruotsalaisten mukaan aikataulu oli liian tiukka. Kilpailun lopputuloksen olisi syytä olla selvillä vähintään kuusi kuukautta ennen liikenteen alkamista.

- Velvoitteen ja tarjouskilpailun valmistelu vaatii paneutumista lentoliikenteeseen ja sen palvelutasokysymyksiin. Arvio valmistelun aikataulusta on noin **4 – 6 kuukautta**.
- Ruotsin tapauksessa tarjouspyynnöt lähetettiin EU:lle helmikuussa. Ne julkaistiin EY:n virallisessa lehdessä toukokuussa. Asetuksen perusteella tarjousaikaan ja tarjouskilpailun ratkaisemiseen on varattava vähintään kolme kuukautta. Yhteensä **6 kuukautta**.
- Valitulle operaattorille on syytä varata valmistautumisaikaa noin **6 kuukautta**.

Edellä mainitun perusteella aikajakso velvoitteen valmistelun aloittamisesta tarjouskilpailun ratkaisemiseen kestäisi arviolta 10 – 12 kuukautta. Tämän lisäksi on syytä varata vielä 6 kuukautta liikenteen aloittamiseen. Näin ollen koko prosessi kestäisi arviolta noin puolitoista vuotta.

LENTOLIIKENTEEN OSTAMINEN MUUALLA EUROOPASSA

1. Yleiskatsaus

Tällä hetkellä useat Euroopan maat turvaavat lentoliikennettä julkisen palveluvelvoitteen (PSO) avulla ja liikenteen ostoilla. Julkisia palveluvelvoitteita ovat asettaneet ainakin Ruotsi, Norja, Saksa, Ranska, Italia, Irlanti, Englanti ja Espanja. Euroopan Unionin alueella on asetettu yhteensä noin 100 velvoitetta (ei sis. Norjan asettamia velvoitteita).

Päätökset niistä reiteistä, joille velvoite on perusteltua asettaa ja jotka siis täyttävät velvoitteen asettamisen edellytykset, tekee jäsenvaltio. Tämä on mahdollistanut sen, että eri valtioilla on erilainen suhtautuminen ja käytäntö liittyen lentoliikenteen ylläpitämiseen julkisin varoin. Esimerkiksi Ranskassa lentoliikenteen ylläpitäminen on nähty tärkeäksi ja siellä on asetettu 46 velvoitetta, joiden osuus on 14 % kotimaan lennoista ja 11 % kotimaan paikkakapasiteetista. Kuten aiemmin on todettu Suomessa Ahvenanmaan maakuntahallitus on asettanut julkisen palveluvelvoitteen Maarianhaminan ja Tukholman väliselle reitille. Velvoitteen mukaisen liikenteen on tarkoitus alkaa 5.5.2003.

2. Ruotsin valtion lentoliikenteen ostot

Ruotsin Ilmailulaitos (LFV) muistuttaa tehtäviensä ja organisaationsa osalta Suomen Ilmailulaitosta. Lentoliikenteen rakenne on molemmissa maissa saman tyyppinen. Merkittävä ero Suomen ja Ruotsin välillä on lentokenttien omistus. LFV:n 19 kentälle on säännöllistä reittiliikennettä. Lisäksi 25 kunnalliselle tai yksityiselle kentälle on säännöllistä liikennettä. Valtio tukee muita kuin LFV:n kenttiä noin 110 miljoonalla kruunulla (noin 12 milj. eurolla) vuonna 2002.

Useat kunnat ja kaupungit ovat tukeneet lentoliikennettä 1) perimättä mitään lentokenttämaksuja 2) suoralla tuella, esim. ostamalla lentolippuja tiettyjä määriä. Useat näistä menettelyistä eivät ole tapahtuneet EU-säädösten mukaan. LFV selvitti lentoliikennepalveluiden turvaamista ja teki oman ehdotuksensa syksyllä 2000. LFV arvioi myös 87 artiklan sallimaa lipputukea, mutta piti PSO-reittistatusta ja kilpailuttamista parhaimpana vaihtoehtona. Riippuen tilanteesta myös muut keinot kuin PSO-reitin kilpailuttaminen voi olla tehokas ratkaisu.

Tuetut lentoreitit perustuivat olemassa oleviin ja kuntien tukemiin reitteihin. Tarkkoja saavutettavuuskriteereitä ja hyötykustannuslaskelmia reittien tukemisesta ei tehty. Pääkriteeri oli yleinen liikennepolitiikan tavoite taata yhtäläiset liikenneyhteydet koko maahan. Vastaavalla periaatteella ko. alueille on ostettu juna- ja bussiliikennettä. Ruotsin hallitus päätti lentoliikennepalveluiden ostamisesta Rikstrafikenin toimesta joulukuussa 2001.

Rikstrafiken on vastuullinen viranomaisen valtakunnallisten liikennepalveluiden ostoissa ja kilpailuttamisessa. Lentoliikennepalvelut kilpailutetaan yhteistyössä LFV:n kanssa, joka on asiantuntija lentoliikenteen osalta. LFV varaa myös lähtö- ja saapumisajat (slot) PSO-reiteille normaalien slot-sääntöjen mukaan. Tärkeää on varmistaa PSO-reittien slottien säilyminen kun ja jos operaattori vaihtuu.

Merkittävä ero Suomen ja Ruotsin välillä on operoivien lentoyhtiöiden määrä. Ruotsissa säännöllistä kotimaan liikennettä harjoittaa syksyllä 2002 noin 10 lentoyhtiötä. Usealla yhtiöllä on ohuille reiteille sopivia (20 - 50 paikkaa) koneita.

2.2 Lentoliikenteen kilpailuttaminen

Rikstrafiken toimitti EU:lle helmikuussa 2002 tarjouspyynnöt, jotka julkaistiin Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä toukokuussa 2002. Samanaikaisesti lentoyhtiöitä konsultoitiin ja informoitiin tulevasta menettelystä. Sopimuskausi on kolme vuotta ja irtisanomisaika 6 kuukautta.

Tarjouskilpailu perustuu korvaustason määrittämiseen lentoyhtiölle. Yhtiö harjoittaa liikennettä ja kerää kaikki lipputulot liikenteestä. Mikäli matkustusmäärät kehittyvät hyvin lentoyhtiön toiminta on kannattavaa. Vastakkaisessa kehityskulussa yhtiön toiminta on tappiollista ja mahdollisuus periaatteessa konkurssille.

Kesällä 2002 kilpailutettiin 10 reitin liikenne vuotuiselta arvoltaan 60 miljoonaa kruunua (noin 6,5 milj. euroa). Viisi yhtiötä osallistui tarjouskilpailuun, joista kolme (European Executive Express, Värmlandsflyg, Danish Air Transport) voitti liikennettä hoitaakseen.

Taulukko 1. Kilpailutetut lentoreitit 2002

Kohde	PAX 2001	Vuorot ark. ja koneen paikat
Arvidsjaur	4 509 ¹	2 / 48
Gällivare	43 981	2 / 48
Hagfors	4 179	2 / 15
Hemavan	3 604	1 / 48
Lycksele	42 791	2 / 48
Storuman	38 749	2 / 48
Sveg	1 439	2 / 15
Torsby	1 260	2 / 15
Vilhelmina	2 407	2 / 48
Pajala-Luleå	2 683	2 / 15

Useat kilpailutetut reitit ovat hyvin ohuita (2 000 – 5 000 matkustajaa). Merkittävää volyyymia on reiteillä Gällivare, Lycksele ja Storuman (30 000 - 44 000 matkustajaa). Yhteensä reiteillä oli vuonna 2001 noin 145 000 matkustajaa, joten korvaustaso on noin 412 kruunua/matkustaja (noin 45 euroa/matkustaja).

Kaiken ostoliikenteen osalta palvelutaso perustuu arkisin aamu- ja iltalentoon. Viikonloppuisin on yksi lento päivässä tai ei ollenkaan lentoja. Aikataulujen mukaan saapuminen Arlandaan viimeistään 8.30 aamulla ja viimeistään 18.30 iltavuorolle. Lähtö Arlandasta viimeistään 9.15 - 9.30 ja iltavuoro viimeistään 19.00 - 20.00.

¹ Lähes 30 000 matkustajaa vuonna 2000.

Esimerkki tarjouspyyntö Torsby – Stockholm Arlanda²

1. Operointi kaksi edestakaista lentoa arkisin
2. Vähintään 15 paikkaa / suunta, yhteensä 5 075 paikkaa vuodessa. Täyttöaste ei saa nousta yli 80% tai laskea alle 35%.
3. Saapuminen Arlanda ennen 8.00 aamulento ja ennen 18.00 iltalento. Lähtö Arlanda viimeistään 9.15 aamulento ja 19.20 iltalento.
4. Lentokoneen nopeus vähintään 200 solmua.
5. Menopaluu lipun maksimi hinta SEK 3560 sisältäen maksut ja ALV. Hinnan korotukset indeksin perusteella. Alennuslippuja opiskelijoille, eläkeläisille. Hinnat ja aikataulut tulee olla esillä jakelujärjestelmissä (GDS).
6. Interlining-sopimukset vallitsevan käytännön mukaan muiden yhtiöiden kanssa.
7. Vähintään 80% lähdöistä 5 minuutin sisällä, 95% 15 minuutin sisällä aikataulun mukaisesta lähtöajasta. Lennoista 99% tulee operoida.
8. Matkustajille tulee tarjota tietoa lennosta, aikatauluista jne.
9. Liikuntarajoitteiset tulee huomioida.
10. Ympäristövaikutukset tulee huomioida.
11. Lentoyhtiön tulee raportoida neljännesvuosittain toiminnastaan.

2.3 Ruotsin kokemuksia kilpailuttamisesta

Rikstrafiken julkisti tarjouskilpailun voittajat elokuussa ja kilpailutettu liikenne alkoi 27.10.2002. Epäselvyyksiä on ollut mm. aikataulujen, lentovarausten, myynnin osalta. Liikenteen frekvenssit eivät ole olleet riittäviä ja lentojen määrää lisätään tammikuussa 2003.

Lentoyhtiöt saivat varmuuden liikenteen alkamisesta vain kaksi kuukautta ennen liikenteen aloittamista, jota voi pitää liian nopeana aikatauluna. Kilpailun lopputuloksen tulisi olla selvillä vähintään kuusi kuukautta ennen liikenteen alkamista. Ostoliikenteen hoitamisen kuudella reitillä voittanut Danish Air Transport (DAT) irtisanoi sopimuksen vain kahden kuukauden jälkeen liikenteen alkamisen jälkeen. Rikstrafiken kilpailutti liikenteen uudelleen talvella 2003 ja reiteillä aloittaa liikennöinnin Swedline Express ja Skyways Express yhtiöt kesäkuussa 2003.

LFV:n ja Rikstrafiken välinen työnjako ei ole ollut täysin selvää ja menettely on vienyt hyvin pitkän ajan. Vastuutaholla (Rikstrafiken) ei ollut aiempaa kokemusta lentoliikennepalveluiden ostamisesta. Tarjouskilpailun aikataulu on ollut selvästi liian nopea ja yhtiöille tulisi varata noin kuusi kuukautta aikaa valmistautua liikenteen alkuun.

Ruotsin lentoliikennemarkkinat ovat monipuolisemmat kuin Suomessa. Ruotsissa tai lähialueilla Tanska ja Norja on useita lentoyhtiöitä, joilla on sopivaa kalustoa ko. ohuille reiteille ja joilla on jo lentotoimintaa Ruotsissa. Tämä parantaa merkittävästi markkinoiden toimivuutta ja mahdollistaa kustannussäästöä.

² Official Journal of the European Communities C106/3 3.5.2002 / C 108/11 4.5.2002.