



Lausunto Liikenteen turvallisuusvirastolle/Helsinki-Vantaan lentoaseman yöaikaisista toimintarajoituksista / KHI

YM/3598/00.04

KHO/GKo/KHI

Liikenteen turvallisuusvirasto pyytää Vantaan kaupungin lausuntoa Finavia Oyj:n hakemuksesta meluun liittyvistä toimintarajoituksista Helsinki-Vantaan lentoasemalla 7.4.2015 mennessä. Aineisto löytyy sähköisessä muodossa Liikenteen turvallisuusviraston kotisivuilta <http://www.trafi.fi/ilmailu/saadokset/lausuntopyyntot/kuulutus>.

Finavia Oyj on hakenut Liikenteen turvallisuusvirastolta ilmailulain (1194/2009) 14 luvun mukaista päätöstä, jolla rajoitettaisiin meluun liittyen suihkukoneiden pääsyä Helsinki-Vantaan lentoasemalle yöaikana 00.30-05.30. Rajoitukset on määritelty lentoasemalle 4.8.2011 annetussa ympäristöluvassa.

Määräykset ovat:

3.2 Lento-onlähdot ja laskeutumiset klo 00.30-05.30 välisenä aikana on kielletty muilla kuin vähämeluisilla suihkukoneilla ja potkurikoneilla. Määräys ei koske ilma-aluksia, joiden aikataulun mukainen lähtö- tai laskuaika on ennen 00.30 ja jotka ovat myöhästyneet teknisten syiden, sääolosuhteiden tai muiden pakottavien syiden vuoksi.

3.3 Laskeutumisten määrä klo 00.30-05.30 välisenä aikana suihkukoneilla ei saa lisääntyä olennaisesti vuosien 2007-2009 vuosikeskiarvosta.

3.4 Lento-onlähdot ja laskeutumiset yksinomaan rahtia kuljettavilla suihkukoneilla on kielletty klo 00.30-05.30, sekä näiden toimenpiteiden selvittämismääräys.

Ilmailulain 136 §:n mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voi päätöksellään asettaa 137 -139 §:n mukaisesti meluhaittojen ehkäisemiseksi toimintarajoituksia lentoasemalle, jolla kolmen perättäisen viimeksi kuluneen kalenterivuoden aikana suihkukoneiden lento-onlähtöjen ja laskujen yhteismäärää on keskimäärin enemmän kuin 50 000 vuodessa.

Hakemus oli yleisesti kuultavana kesällä ja alkusyksystä 2012. Tämän jälkeen Trafi on pyytänyt täydentäviä lausuntoja sekä Finavialta että alueen kunnilta. Vantaan kaupunki antoi lausuntonsa (YLA 12.9.2012) KH 17.9 2012, § 39.

Finavian lisäselvityksessä 12.12.2014 annetaan direktiivin liitteen II edellyttämät tiedot. Työ sisältää Finavian laatimia teknisiä tarkasteluja yhdistettynä ulkomaisen konsultin tekemiin tarkasteluihin. Työssä arvioidaan vuoden 2025 ennustetilanteeseen sisällytettyjen melunhallintatoimien vaikutusta, käsitellään muita mahdollisia toimenpiteitä sekä tutkitaan toimintarajoitusten meluvaikutuksia ja taloudellisia vaikutuksia. Työ keskittyy arvioimaan vaikutuksia vuonna 2025.

Lisäselvityksessä on täsmennetty mm. lentoaseman meluntorjuntatavoite, mikä on oleellista, kun rajoitushakemusta tarkastellaan kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä ICAO:ssa hyväksytyn nk. tasapainoisen lähestymistavan mukaisesti.

Meluntorjuntatavoitteeksi on Finavia Oyj:n selvityksessä esitetty, että lentokonemelualue $L_{den} > 55$ dB ei pitkällä aikavälillä kokonaisuutena muutu ympäristöluvan liitteenä esitetystä siten, että sen piirissä asuvien asukkaiden kokonaismäärä kasvaisi. Vuoden 2009 asukasmääräaineistolla arvioituna melualueella asui 20 900 asukasta.

Ympäristöluvan listaamat toimintarajoitukset

Ympäristöluvan toimintarajoitukset koskevat lento-onlähtömelultaan yli 89 EPNdB olevien koneiden operaatioiden täyttää rajoittamista klo 00.30-05.30 välisenä aikana. Määräykset koskevat suihkuliikenteen täyttää rajoittamista koneen meluisuudesta riippumatta. Lisäksi suihkukoneiden laskeutumisten määrän ei tule olennaisesti ylittää vuosien 2007-2009 keskiarvoa rajoitusaikana. Finavia tulkitsee tämän merkitsevän viittätoista laskeutumista. Finavian käsityksen mukaan rahtia kuljettavia suihkukoneita koskeva täysi toimintarajoitus ei ole direktiivin 30/2002 mukainen, ja on tästä syystä jätetty tarkastelujen ulkopuolelle.



Vuoden 2013 yöliikenne

Vuoden 2013 liikenneaineiston mukaan 00.30-05.30 välisenä aikana oli 3 300 laskeutumista ja 700 lentoonlähtöä suihkukoneilla, joiden kiitotieaika sijoittui rajoitusjaksolle. Näistä noin 460 laskeutumista ja noin 170 lentoonlähtöä tehtiin meluisilla yli 89 EPNdB suihkukoneilla. Rajoitusajalle sijoittuvia aikataulun mukaisia suihkukoneiden laskeutumisista oli keskimäärin 8,7 per yö.

Ympäristötavoite ja sitä riskeeraava kehityskuva

Finavia on määritellyt lentoaseman ympäristötavoitteen tässä prosessissa siten, että ympäristölupapäätöksessä tunnistettu vuoden 2025 lentokonemelualue $L_{den} > 55$ dB ei pitkällä aikavälillä muutu siten, että sen piirissä asuvien asukkaiden kokonaismäärä kasvaisi pois lukien uusi maankäyttö.

Lentoasemaa kehitetään parhaillaan tavoitteena palvella vuonna 2020 noin 20 miljoonaa matkustajaa. Asteittain toteutettavan 900 M euron hankkeen on arvioitu tuovan 5 200 pysyvää työpaikkaa ja tarjoavan rakentamisaikana noin 14 000 henkilötyövuotta.

Ympäristötavoite saavutetaan, mikäli liikenne kehittyy melun kannalta vuoden 2025 ennusteen mukaisesti. Tavoitetta voisi riskeerata melun kannalta hallitsematon yöliikenteen kasvu. Työssä on luotu tällainen kasvuskenaario rahti-, reitti- ja charterlennoilta merkiten 20 operaation kasvua laajarunkokoneilla pääosin rajoitusajan kuluessa vuoden 2025 ennustetilanteeseen. Hallitsematon yöliikenteen kasvu merkitsisi melualueen asukasmäärän kasvua kaksinkertaiseksi ennusteen verrattuna. Asukasmäärä olisi 44 300.

Käytössä olevien melunhallintakeinojen vaikutukset vuonna 2025 sekä mahdolliset lisätoimenpiteet

Vuoden 2025 meluennuste sisältää jo lähes kaikki mahdolliset melunhallintatoimenpiteet ja niiden vaikutukset. Ympäristöhakemuksesta antamissaan lausunnoissa ja päätöksistä tekemissään valituksissa asukkaat, kunnat tai muut viranomaiset eivät ole pitäneet melunhallintaa riittävänä. Toimia ovat ensisijainen kiitoteiden käyttö, lentoonlähtöreittien optimointi, laskeutumisen vektorointi kiitotielle 15, lentoonlähtöreittien melurajoitukset sekä laskeutumisten kehittäminen. Jokaisen toimenpiteen vaikutuksia melun piirissä olevien asukkaiden määrään on arvioitu yleispiirteisesti erikseen. Kustakin toimesta hyötyy 1 700 - 68 000 asukasta. Meluhaitan pienentymisen taloudellista vaikutusta vuoden 2025 tilanteessa on arvioitu tieliikenteessä käytetyillä menetelmillä vuoden 2013 rahassa. Eri toimien vaikutus meluhaitan arvoon vaihtelee 0,3-11 M euroa vuodessa. Toimenpiteistä hyödyllisin (toimenpidekustannus/asukas) on laskeutumisen vektorointi kiitotielle 15. Se alentaa lentoyhtiöiden kustannuksia 940 euro per hyötynyt asukas. Muut toimenpiteiden kustannukset vaihtelevat 60 euron hyödystä 180 euron kustannuksiin per asukas. Mikäli kysymys olisi yhteiskunnan tekemistä meluntorjuntatoimista tieliikenteessä ja niiden kustannuksista per asukas, toimenpiteiden kustannus-hyötysuhdetta pidettäisiin erittäin hyvänä.

Toimintarajoitusten vaihtoehtona on tarkasteltu lentoaseman sulkemista yöaikana, kokonaismelun laskennallisen katon asettamista (QC-järjestelmän, Quota Count system), nykyisten melumaksujen korottamista, mittauksiin perustuen meluisten koneiden sakottamista, jyrkemmän liukukulman käyttöä lähestymisessä, kiitotien 15 käytön lisäämistä laskeutumisiin yöaikana sekä kaarevien lähestymisten käyttöä. Operatiivisia lisätoimenpiteitä ei nähty käyttökelpoisina lähinnä lentoturvallisuuden vuoksi. Mahdollisina lisätoimenpiteinä nähtiin melumaksujen rakenteen muuttaminen sekä lentoasemien QC-järjestelmän kaltaisen lentojen määrän säätelymekanismin valmistelu tulevaa tarvetta silmälläpitäen.

Eri liikenneskenaariot ja toimintarajoitusten taloudellinen vaikutus

Toimintarajoitusten vuoksi estyvän liikenteen suoria taloudellisia vaikutuksia on laskettu arvioimalla lentoliikennettä palvelevien työpaikkojen määrää työkuormayksikköä kohden (matkustaja tai sata rahtikiloa). Vaikutukset kansantalouden arvonlisäykseen on laskettu sillä johdetuilla kertoimilla. Työntekijä määräksi saatiin 8774 kappaletta miljoonaa työkuormayksikköä kohden. Suomalaisen yhtiön lyhyen matkan lennon vaikutus arvonlisäykseen on 45 euroa/työkuormayksikkö. Välillisten kerrannaisten vaikutusten summa lasketaan olevan kaksi kertaa suoria vaikutuksia suurempia.

Vuonna 2013 meluisten koneiden rajoitus olisi koskenut yhteensä noin 450 lentoa, joista puolet on matkustajakoneita. Ne kuljettavat noin 45 000 matkustajaa. Mikäli lentoyhtiöiden mahdollisuuksia



sopeutua rajoitukseen ei oteta lainkaan huomioon, ja oletetaan kaikki kyseiset lennot menetetyksi, olisi se merkinnyt 69 suoran työpaikan ja 3,3 M euroa suoran arvonlisäyksen menetystä.

Hallitsemattoman yöliikenteen kasvun tilanteen estyminen merkitsisi 792 suoran työpaikan syntymisen ja 32 M euroa suoraa arvonmuodostuksen estymistä vuodessa. Konsultti on laatinut kolme erillistä yöliikenteen kehitysennustetta lähtien vuoden 2013 liikenneaineistosta ja kansantalouden arvioidusta kehityksestä. Perusennuste (Low) pohjautuu kysynnän mukaiseen kasvuun. Sen mukaan vuoden 2025 yöliikenteessä ei enää olisi melurajan ylittäviä koneita, mutta laskeutumisten määrä olisi lähellä ympäristöluvassa linjattua olennaista määrää. Meluisten koneiden korvautuminen yöliikenteessä vuoteen 2025 mennessä johtuisi yleisestä konekaluston uusimisesta sekä osin toimintarajoituksista. Toimintarajoituksilla ei vuoden 2025 tilanteessa siten olisi taloudellisia vaikutuksia. Tarjontaperustainen ennuste (Central-ennuste) voisi lisätä yöaikana kaukoliikennettä sekä lomalentoja, jotka estyisivät operaatiomäärää koskevan rajoituksen vuoksi (1,2 operaatiota per yö). Central-ennusteen mukaisen liikenteen estymisen vaikutukset olisivat 126 suoran työpaikan ja 7 M euron suoran arvonlisäyksen menetys. Hyvin aktiivisesta tarjonnasta (High-ennuste) voisi tämän lisäksi seurata halpalento- ja pikarahtiliikennettä, joka voisi estyä operaatiomäärää koskevan rajoituksen vuoksi (0,8 operaatiota/yö). Estyminen merkitsisi 165 syntymättä jäävän suoran työpaikan ja 6 M euroa suoran arvonlisäyksen menetystä. Yhteensä konsultin arvioima suurin potentiaalisen liikenteen menetys (Central+High) voisi merkitä 288 syntymättä jäävää suoraa työpaikkaa ja 13 M euroa suoran arvonlisäyksen menetystä vuoden 2025 tilanteessa.

Muut rajoitusten mahdolliset vaikutukset

Laaditun selvityksen mukaan lentoaseman liikenteelle ei ole potentiaalista korvaavaa lentoasemaa. Haastatellut lentoyhtiöt eivät ole harkinneet toimintojensa siirtoa edes rahtiliikenteen osin. Pietarin Pulkovon lentoasema voi kuitenkin muodostua vaihtoehdoksi osalle liikenteestä. Muulla lentoasemalla toimiva lentoyhtiö voi Helsinki-Vantaan lentoaseman toimintarajoitusten vallata tilaa Aasian liikenteessä. Lentoasemaan kohdistuvat rajoitukset voivat siten edistää jonkun toisen, käytännössä ulkomaisen lentoaseman kilpailuasemaa, jolloin vaikutukset Suomen taloudelle olisivat potentiaalisten työpaikkojen ja yhteiskunnallisten hyötyjen menetys.

Selvityksessä on arvioitu, että muille kuin Helsinki-Vantaan lentoasemalla yörajoitusaikana operoiville lentoyhtiöille ei aiheudu juurikaan vaikutuksia. Kilpailuasetelma saattaisi suosia muita kuin suomalaisia lentoyhtiöitä ja vaihtomatkustus saattaisi jakautua eri lentoyhtiöille.

Konsultin mukaan monet lentoyhtiöt ovat kiinnostuneita siitä, miten laskeutumismäärää koskevan rajoitus otetaan aikataulu-koordinaatiossa huomioon, jos liikenne kasvaa. Helsinki-Vantaan aikataulujärjestelmässä ei ole huomioitu melua lentojen allokointiperusteena. Tämä on kuitenkin mahdollista, mikäli toimivaltainen viranomainen hyväksyy slot-koordinaatiossa asiaa koskevan paikallisen säännön (Local Rule).

Yöajan lentoliikenteen rajoittamisen katalyyttisiä vaikutuksia Suomen talouteen ei ole arvioitu.

Toimintarajoitusten tarve ympäristötavoitteen suhteen

Meluisia koneita koskeva toimintarajoitus klo 00.30-05.30 vähentää yöajan klo 22-07 ajan melua, mikäli rajoituksen vuoksi lennot jäävät kokonaan tapahtumatta yöaikana. Mikäli lennot siirtyvät iltayöhön tai varhaiseen aamuun (klo 22-07 välille, mutta rajoitusjakson ulkopuolelle), rajoituksella ei ole vaikutusta melualueen laajuuteen tai ympäristötavoitteeseen.

Laskeutumisten määrän rajoittamisen vaikutus klo 00.30-5.30 välillä ympäristötavoitteeseen riippuu kokonaan siitä, onko rajoituksella vaikutusta klo 22-07 välisten laskeutumisten kokonaismäärään eri skenaarioissa. Mikäli laskeutumisrajoitus sydänyöllä ei vaikuta laskeutumisten klo 22-07, ei sillä ole myöskään vaikutusta ympäristötavoitteeseen. Samoin mikäli rajoitusaikana laskeutuva kalusto on vähämeluista, on sen merkitys pieni.

Toimintarajoituksilla ei ole merkitystä ympäristötavoitteen toteutumiseen Finavian vuonna 2007 laatimassa vuoden 2025 ennustetilanteessa, sillä ennusteen liikennemäärä ja laatu yöaikana vastaavat rajoituksia. Toimintarajoitusten tarpeellisuuden harkinta riippuu siis kokonaan siitä, millaisia liikenteen kehityskuvia nähdään mahdollisina ja kuinka pitkälle tulevaisuuteen ympäristötavoitteita arvioidaan.



Laskeutumisten määrää koskevaa rajoitusta tai suihkukoneita koskevaa toimintarajoitusta ei voida pitää tarpeellisena ympäristötavoitteen saavuttamisessa edellyttäen, että Finavian luoma hallitsemattoman yöliikenteen kasvukuva katsotaan epätodennäköiseksi.

Nykyisten melumaksujen muuttamisella enemmän meluisia koneita ja 00.30-05.30 välistä aikaa painottavaksi voitaisiin saavuttaa merkittäviä ohjaavia vaikutuksia rajoitusajan konekaluston käyttöön lähivuosien kuluessa. Tämä edellyttää, että lentoyhtiöillä on mahdollisuus valita vähämeluista kalustoa.

Finavialla olisi kuitenkin hyvä olla keinoja, joilla voidaan tarvittaessa ohjata yöliikenteen laatua ja määrää, mikäli se muuttuu melun kannalta hallitsemattomasti. Tällainen voisi olla Lontoon lentoasemilla käytettävä QC-järjestelmä, jonka käyttö melun seurantatarkoituksessa voidaan aloittaa välittömästi, ja muuttaa yöajan liikenteen hallintajärjestelmäksi tarvittaessa myöhemmin.

Finavian näkökannat toimintarajoituksia koskevaan päätösharkintaan

Yksinomaan rahtia kuljettavien suihkukoneiden täysi toimintarajoitus tulisi direktiivin vastaisena hylätä.

Laskeutumisten määrän rajoittamisen vaikutus ympäristötavoitteeseen on vähäinen, eikä sitä voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Finavia ei katso meluisten koneiden toimintarajoitusta tasapainoisen lähestymistavan mukaan tarkoituksenmukaiseksi, sillä sen asettamisen, tasolla 89 EPNdB, taloudelliset vaikutukset olisivat suuret suhteessa meluhyötyyn. Pitkällä aikavälillä ilma-alukset muuttuvat vähämeluisiksi konekaluston ikääntymisen ja uudempien koneiden pienempien operointikustannusten vuoksi.

Finavia ei katso meluisten koneiden toimintarajoitusta tasapainoisen lähestymistavan mukaan tarkoituksenmukaiseksi, mutta sen asettaminen tasolle 93 EPNdB aiheuttaisi pienemmät taloudelliset vaikutukset – erityisesti lähivuosina – kuin tasolle 89 EPNdB asetettava rajoitus. Mikäli toimintarajoitus vahvistetaan, Finavia muuttaa melumaksua siten, että meluisten koneiden maksu klo 00.30-05.30 välisenä aikana kasvaa moninkertaiseksi nykyiseen verrattuna.

Finavian näkökannat toimintarajoitusten vahvistamatta jättämisen varalta

Mikäli päätösharkinnassa meluisia koneita koskevia toimintarajoituksia ei pidetä tarkoituksenmukaisena, ottaa Finavia melumaksun muutoksen lisäksi käyttöön yöaikana lentävien koneiden laskennallisen melun kokonaismäärän seurantajärjestelmän vuodesta 2015 alkaen. Mikäli vuosittainen QC-luvun kokonaisarvio alkaa myöhemmin lähestyä esimerkiksi 2025 ennusteen yöliikenteen vastaavaa arvoa, Finavia sisällyttää QC-järjestelmän osaksi slot-koordinaatiota.

Tällä asteittaisella lähestymistavalla Finavia ensin kehittää vakiintuneet menetelmät ja prosessit QC-luvun kokonaisarvon seuraamiseksi. Seuranta toteutetaan osana sydäntyötä ja meluisia koneita koskevien korotettujen melumaksujen kanssa siten, että melumaksu on ensivaiheessa riittävä ohjaamaan konekaluston käyttöä klo 00.30-05.30 välisenä aikana sekä myöhemmin (tarvittaessa) QC-luvun kokonaisarvion kytkemisellä slot-koordinaatioon varmistetaan, että lentokoneiden laskennallinen yöajan klo 22-07 kokonaismelu voidaan hallita.

Lausunto on laadittu yhteistyössä ympäristökeskuksen ja kaupunkisuunnittelun kanssa.

Ympäristölautakunta 18.3.2015 § 9

Ympäristöjohtaja va:n esitys:

Ympäristölautakunta päättää antaa seuraavan ehdotuksen kaupunginhallitukselle lausunnoksi Trafille Finavian hakemuksesta.

Kaupunki pitää tärkeänä, että lentokentän lentomelun torjuntaa edistetään kaikin mahdollisin keinoin. Samalla on kuitenkin turvattava lentokentän toimintaedellytykset. Ympäristöluvassa annetut yölentoliikenteen rajoitukset olivat askel siihen suuntaan. KHO kumosi 21.1.2015 kaikki ympäristöluvassa annetut yölentoliikenteen rajoitukset, koska niitä ei voitu antaa ympäristösuojelulainsäädännön nojalla, vaan niistä päättää Trafi ilmailulain nojalla.

Vantaan kaupunki toteaa, että Finavian Oyj:n Trafille tekemät lisäselvitykset ovat riittäviä ja johtopäätökset hyvin perusteltuja. Vantaan kaupunki pitää tärkeänä, että rahtilentoliikenteen toimintaedellytykset turvataan. Rahtilentoliikenteen rajoittaminen heikentäisi olennaisesti Vantaan ja



Helsingin seudun kilpailukykyä kansainvälisten yritysten hakeutuessa yritysystävällisempään ympäristöön.

Liikennemäärät Helsinki-Vantaan lentoasemalla eivät yöaikaan 00.30-05.30 ole nykyisellään kovin suuria. Pelkästään rahtiliikenteen kieltä koskisi harvaa konetta. Periaate, että meluisien koneiden yöajan liikenne ei kasva nykyisestään, on hyvä. Tätä tilannetta helpottaa vähitellen se, että lentoyhtiöiden lentokonekalusto uudistuu hiljaisimmiksi, jolloin rajoitukset eivät välttämättä koske uusia koneita.

Kaupunki toteaa, että Finavian meluntorjuntatavoite perustuu 2025 meluennusteeseen ja siihen liittyvään melukäyrään. Maankäytön suunnittelua Vantaalla ohjaa maakuntakaavassa ja yleiskaavassa oleva lentomelualueita kuvaava verhokäyrä. Jatkossa tasapainoisen lähestymistavan periaate tulee entistä useammin sovellettavaksi, kun samoilla alueilla kaupunki on kehittämässä kaupunkirakennettaan ja toisaalta Finavian harjoittaa ydinliiketoimintaansa lentoliikenteen ohjausta. Tärkeintä tällöin on hyvä ja hedelmällinen yhteistyö Vantaan kaupungin ja Finavian kesken.

Päätös:

Ympäristölautakunta päätti antaa ympäristöjohtaja va:n esityksen mukaisen ehdotuksen kaupunginhallitukselle lausunnoksi Trafille Finavian hakemuksesta.

Täytäntöönpano: Kaupunginhallitus

Muutoksenhakuohje: 10. Oikaisuvaatimus ja valituskielto

Lisätiedot:

ympäristöinsinööri Krister Höglund puh 0408419976, etunimi.sukuni@vantaa.fi