

Asia: VN/14172/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain ja ratalain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Soveltamisala, yleistä

Väylävirasto katsoo, että luonnoksessa esitetty soveltamisalarajaus (TEN-T -verkko, pääväylät ja moottoritiet) on perusteltu ja kannatettava. Se vastaa myös sitä kantaa, jonka Väylävirasto on direktiivin muutosta koskevaa arviomuistiota käsittelevässä lausunnossaan todennut (27.8.2020). Soveltamisalan rajaaminen kuvatulla tavalla mahdollistaa tieturvallisuuteen liittyvien toimenpiteiden tehokkaan kohdistamisen esille tulleiden tarpeiden ja hyvien käytänteiden mukaisesti myös soveltamisalan ulkopuoliselle maantieverkon osalle ilman lakiin perustuvaa velvoitetta.

Väylävirasto toteaa, että ehdotetun 3 a luvun säännösten keskinäistä järjestystä voisi vielä harkita. Väylävirasto ehdottaa, että luvun alkuun sijoitettaisiin yleiset säännökset, jotka koskevat kaikkia menettelyitä (soveltamisala, suojattomien tienkäyttäjien suojaaminen), niiden jälkeen sijoitettaisiin varsinaiset menettelysäännökset ja luvun loppuun tieturvallisuusarvioijia ja kustannuksia koskevat säännökset.

Väyläviraston hankearviointia koskeva ohjeistus on päivitetty viimeksi vuonna 2020 (nykytilan arviointi, s. 27).

Tienpitoa koskevat yleiset vaatimukset ja niiden suhde ehdotettuun sääntelyyn

Voimassa olevan lain 13 §:ssä on esitetty tienpitoa koskevat yleiset vaatimukset, joiden mukaan maantieverkkoa on kehitettävä ja kunnossapidettävä ja siihen investoitava mm. siten, että edistetään valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteita ja liikenteen päästöjen vähentämistä. Edelleen 13 §:n mukaan maantiet on suunniteltava, rakennettava ja pidettävä

kunnossa niiden liikenteellinen merkitys huomioon ottaen siten, että maantiet ovat liikenteellisesti ja teknisesti mahdollisimman toimivia ja turvallisia, ja niiden tarkoitus saavutetaan mahdollisimman edullisesti. 13 §:n 3 mom. mukaan maan-tietä parannetaan yleisen liikenteen tarpeen vaatiessa taikka liikenteestä aiheutuvien haittojen poistamiseksi tai vähentämiseksi taikka maankäytön sitä edellyttäessä. Edellä mainittujen yleisten vaatimusten lisäksi on 13 a §:ssä säädetty maanteiden palvelutasosta ja 33 §:ssä maanteiden kunnossapidosta.

Hallituksen esityksessä olisi hyvä käsitellä, miten 3 a lukuun esitettävät muutokset suhteutuvat edellä mainittuihin yleisiä vaatimuksia ja palvelutasoa koskeviin säännöksiin. Erityisesti tämä on tarpeen, koska ehdotetun 43 g §:n sanamuoto lähtee siitä, että Väyläviraston velvollisuutena on huolehtia, että verkon laajuisten arviointien seurantatoimina tehdään "joko kohdennettuja tieturvallisuustarkastuksia tai suoria korjaustoimia." Mikäli korjaustoimien tarvetta ja sisältöä tarkistellaan vain liikenneturvallisuusnäkökulmasta, voi-vat toimenpiteet olla myös ristiriidassa tienpidon yleisten vaatimusten tai palvelutason kanssa. Esimerkiksi liikenneturvallisuuden kannalta voidaan tunnistaa korjaustoimenpiteeksi kiertoliittymän rakentaminen päätieverkolle, mistä puolestaan aiheutuu yleisesti kustannuksia elinkeinoelämälle sekä myös haitallisia ympäristövaikutuksia. Säädosmuutoksen yhteydessä tulisi pystyä kuvaamaan ja esittämään mahdollisimman selvästi, miten korostuva liikenneturvallisuusnäkökulma ja sen edellyttämät toimenpiteet suhteutuvat muihin tienpidon vaatimuksiin sekä palvelutasoon (priorisointi).

Lain 13 §:n lähtökohtana on myös valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman edistäminen, joten turvallisuuden hallintamenettelyiden (ja korjaustoimenpiteiden) tulee olla saumaton osa kansallista suunnitelmaa sekä sen nojalla laadittavaa yksityiskohtaisempaa investointisuunnitelmaa tai -ohjelmaa. Sama koskee suojattomien tienkäyttäjien huomiointia (uusi 43 e §).

Viranomaisten vastuut ja työnjako

Ehdotuksessa on Väylävirastolle osoitettujen velvoitteiden osalta pääsääntöisesti käytetty muotoilua, jonka mukaan Väyläviraston on huolehdittava siitä, että luvun 3 a mukaiset arvioinnit, tarkastukset ja muut menettelyt tulevat suoritetuiksi. Vastaavaa muotoilua on käytetty voimassa olevassa LjMTL 3 a luvussa. Näiden menettelyihin mukaisista tehtävistä ovat kuitenkin nykytilanteessakin huolehtineet myös muut tahot, tärkeimpänä alueellisesta tienpidosta vastaavat ELY-keskukset. Tämä on todettu hallituksen esitysluonnoksen vaikutusten arviointia koskevassa osiossa, jossa on arvioitu direktiivin muutosten aiheuttamia muutoksia eri tahojen resurssitarpeissa. Väyläviraston käsityksen mukaan tarkoituksena ei ole muuttaa nykyisin noudatettua toimintatapaa, mikä olisi hyvä tuoda esityksessä selkeästi esiin myös muutoin kuin osana vaikutusten arvioinnin kokonaisuutta, esimerkiksi kuvaamalla voimassa olevan lain soveltamisen käytäntöjä ja siinä noudatettuja toimintatapoja eri toimijoiden välillä.

Ehdotettujen 43 b §:n 2 momentin, 43 e §:n 2 momentin, 43 f §:n 1 momentin, 43 g §:n 2, 3, 4 ja 5 momentin sanamuotoa olisi tarpeen vielä tarkastella Väylävirastoon kohdistu-vien velvoitteiden osalta, ottaen huomioon edellä huolehtimisvelvollisuudesta lausuttu.

Vaikutusten arviointi

Kappaleessa 5.3.2 Vaikutukset liikenneturvallisuuteen on todettu seuraavaa: "Lakiehdotuksen sisältämien toimenpiteiden voidaan arvioida parantavan tieliikenneturvallisuutta ja vaikuttavan positiivisesti EU:n ja kansallisten tieliikenneturvallisuustavoitteiden saavuttamiseen." Väyläviraston käsitys ehdotuksen vaikutuksista vastaa edellä todettua. Väylävirasto tuo kuitenkin tässä yhteydessä esiin, että liikenneturvallisuuden paraneminen riippuu maantieverkolla toteuttavista konkreettisista toimenpiteistä, jotka ovat sidoksissa tienpidon rahoitustasoon sekä siihen, miten direktiivin edellyttämien toimenpiteiden tuottama tieto huomioidaan hankkeiden valinnassa ja rahoituksessa.

Infrahankkeiden tieturvallisuusvaikutusten arviointi (LjMTL 43 b §), Tieturvallisuusauditointi (LjMTL 43 c §)

Ehdotuksella muutettaisiin voimassa olevassa laissa oleva suunnitelmia koskeva tieturvallisuusarviointi terminologisesti tieturvallisuusauditoinniksi. Merkittäviä sisällöllisiä muutoksia sääntelyyn ei Väyläviraston käsityksen mukaan tulisi. Ehdotetun 43 b §:n (joka vastaa direktiivin 2 artiklan 3)-kohtaa ja 3 artiklaa) sisältö ja suhde ehdotettuun 43 c §:än jää ehdotuksen perusteella epäselväksi. Onko 43 b §:ssä tarkoitettu arviointi suunnitelmien auditoinnista erillinen menettely?

Ehdotetun 43 b §:n 2 momentin mukaan Väylävirasto laatii tieturvallisuusvaikutusten arvioinnin suunnitteluvaiheessa. Maantiehankkeiden suunnitelmien laatimisesta vastaavat ELY-keskukset, jotka siten vastaavat myös LjMTL 3 a luvun mukaisista arvioinneista suunnitelmien laatimisen yhteydessä. Säännöksen sanamuoto tulisi muuttaa vastaamaan edellä todettua ja Väyläviraston velvoite tulisi siis ilmasta huolehtimisvelvollisuuden muodossa.

Väylävirasto korostaa, että tieturvallisuusdirektiivin vaikutuksia suunnitteluun, suunnittelun ohjaukseen ja suunnitteluohjeisiin tulisi peilata ensisijaisesti LjMTL 13 §:än, jonka mukaan maantiet on suunniteltava, rakennettava ja pidettävä kunnossa niiden liikenteellinen merkitys huomioon ottaen siten, että maantiet tarjoavat mahdollisuuden turvalliseen ja toimivaan liikkumiseen ja kuljettamiseen koko maassa kohtuullisin kustannuksin ottamalla huomioon erilaiset kuljutavat, eri väestöryhmien liikkumistarpeet ja eri elinkeino-alojen kuljetustarpeet. Väylävirasto katsoo, että liikenneturvallisuus ei voi nousta ainoaksi tekijäksi suunnitelmaratkaisujen vaikuttavuutta arvioitaessa.

Määräaikaiset tieturvallisuustarkastukset (LjMTL 43 d §), tunneleiden yhteydessä olevien tieosuuksien tarkastukset

Väylävirasto korostaa, että ehdotetun säännöksen 3 momentissa tarkoitettu yhteinen tieturvallisuustarkastus tunneliturvallisuusdirektiivin (2004/54/EY) soveltamisalaan kuuluvien tunneleiden yhteydessä olevilla tieosuuksilla viittaa nimenomaan tieturvallisuusdirektiivin mukaiseen tarkastukseen, jossa näkökulmana on tunnelin ja sen yhteydessä olevan tieosuuden

liikenneturvallisuus ja ko. yhteysvälin tarkastelu liikenteellisestä näkökulmasta (vs. tunnelidirektiivin mukaisten tarkastusten tekninen luonne).

Verkon laajuinen tieturvallisuusarviointi (LjMTL 43 f §)

Väylävirasto korostaa, että verkon laajuisessa tieturvallisuusarvioinnissa huomioon otettavat liitteen III mukaiset osatekijät voidaan huomioida, mutta velvoitetta tähän ei ole. Tietopohjasta tai muista syistä johtuen kaikkien osatekijöiden huomioon ottaminen ei aina ole mahdollista ja tarkoituksenmukaistakaan.

Kohdennetut tieturvallisuustarkastukset (LjMTL 43 g §)

Väylävirasto katsoo, että kohdennettujen tarkastusten suhdetta määräaikaisiin tieturvallisuustarkastuksiin ja suunnitelmien yhteydessä tehtäviin auditointeihin olisi hyvä vielä selkeyttää. Väyläviraston käsityksen mukaan kohdennettuja tarkastuksia tehtäisiin erityisesti tilanteessa, jossa tieosuudelle ei ole tulossa määräaikaistarkastusta tai hankesuunnitelmaa, jonka yhteydessä suoritettaisiin tieturvallisuusauditointi.

Säännöksen sanamuodon mukaan Väyläviraston on toteutettava säännöksen mukaisia seurantatoimia. Väyläviraston käsityksen mukaan kyse on tämänkin säännöksen kohdalla ensisijaisesti huolehtimisvelvollisuudesta, sillä käytännön tasolla näistä toimista ja niiden toteuttamisesta vastaavat ELY-keskukset.

Suojattomien tienkäyttäjien suojelu (LjMTL 43 e §)

Edellä kuvatun mukaisesti Väylävirasto ehdottaa tämän säännöksen siirtämistä luvun alkuun soveltamisalasäännöksen jälkeen (esim. 43 b §). Säännöksestä ilmenevällä tavalla suojattomien tienkäyttäjien suojelu on 3 a luvun mukaisissa menettelyissä läpileikkaavana huomioon otettavana seikkana.

Väylävirasto ehdottaa, että selvyiden vuoksi säännöksen 2 momenttiin kirjattaisiin, että säännös koskee LjMTL 3 a luvun soveltamisalaan kuuluvalla verkolle laadittavia yleis- ja tiesuunnitelmia.

LjMTL 43 e § 2 mom

Väyläviraston sekä Liikenne- ja viestintäviraston on varmistettava, että suojattomien tienkäyttäjien tarpeet otetaan huomioon sekä 43 a § :ssä tarkoitettua tie-verkkoa koskevaa yleissuunnitelmaa että tiesuunnitelmaa laadittaessa sekä 43 b, c, d, f ja g pykälissä säädettyjen menettelyjen täytäntöönpanossa.

Säännöksessä on käytetty Väylävirastoon kohdistuvasta velvoitteesta sanamuotoa varmistettava. Poikkeako veloitteen sisältö sanamuodon vuoksi niistä velvoitteista, joista on säädetty huolehtimisvelvollisuuden kautta?

Ehdotetun LjMTL 43 e §:n liitteen II mukaan yleissuunnitelmavaiheessa sovellettavat kriteerit ovat muun muassa suojattomia tienkäyttäjiä koskevat järjestelyt, kuten jalankulkijoita koskevat järjestelyt, pyöräilijöitä koskevat järjestelyt, mukaan lukien mahdollisuus käyttää vaihtoehtoisia reittejä tai kulkea erillään suurten nopeuksien moottoriajoneuvoliikenteestä, kaksipyöräistä moottoriajoneuvoa käyttäviä tienkäyttäjiä koskevat järjestelyt, jalankulkijoille ja pyöräilijöille tarkoitettujen ylityskohtien tiheys ja sijainti, alueen teillä liikkuvia jalankulkijoita ja pyöräilijöitä koskevat järjestelyt, jalankulkijoiden ja pyöräilijöiden erottaminen suurten nopeuksien moottoriajoneuvoliikenteestä tai suorat vaihtoehtoiset reitit alemman luokan teillä. Väylävirasto katsoo, että nämä edellytykset yleissuunnitelmassa tarkasti esitettäväksi eivät täysin vastaa LjMTL 19 §:ä, jonka mukaan yleissuunnitelmassa on esitettävä "selvitys maantien tarpeellisuudesta ja tutkituista vaihtoehtoista, tien liikenteelliset ja tekniset perusratkaisut, tien likimääräinen sijainti sekä tien arvioidut vaikutukset, kuten vaikutukset tie- ja liikenneoloihin, liikenneturvallisuuteen, maankäyttöön, kiinteistörakenteeseen ja ympäristöön sekä ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen". Perustelut olisi hyvä tältä osin yhteensovittaa 19 §:än tai vaihtoehtoisesti 19 § olisi muutettava vastaamaan 43 e §:n vaatimuksia. Käytännössä seurauksena voi olla, että yleissuunnitelman hyväksymisesityksessä joudutaan laajalti perustelemaan, miksi auditoijan havaintoja ei ole otettu yleissuunnitelmassa huomioon.

Luvun 3 a säännösten voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Muutoksen voimaantulo- ja siirtymäsääntelyssä olisi hyvä huomioida vireillä olevat suunnitelmat esimerkiksi siten, että ennen lain voimaantuloa vireille tullessiin tiesuunnitelmiin ei vielä sovellettaisi uutta sääntelyä.

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (YVA-lain) muutosesitys oli vuodenvaihteessa lausuntokierroksella, Väylävirasto totesi tuolloin, että sillä ei ollut tarvetta lausua muutosesityksestä. Muutoksessa on kyse komission huomautuksen johdosta tehtävistä tarkennuksista YVA-lakiin, ja käsillä olevassa esityksessä väylälakeihin ehdotetut muutokset johtuvat YVA-lain muutoksesta ja ovat luonteeltaan viittauksia YVA-lain muutettuihin säännöksiin. Väylävirasto katsoo, etteivät lainmuutokset aiheuttane myöskään suunnittelua koskevan ohjeistuksen muutostarvetta.

Kappaleessa 3.1.1. on kuvattu maateiden suunnittelua ja sen suhdetta YVA-menettelyyn. Kappaleessa on todettu LjMTL 18 §:än viitaten seuraavaa: "Yleissuunnitelma on aina laadittava sellaisissa hankkeissa, joihin sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) 2 luvun mukaista arviointimenettelyä." Tätä vaatimusta on kevennetty 16.5.2017 voimaan tulleella lainmuutoksella 261/2017 lisäämällä ko. lauseen perään "jollei se hankkeen

luonteesta sekä suunnittelulle ja vaikutusten arvioinnille asetettavista vaatimuksista johtuen ole tarpeetonta". Ratalakia on muutettu vastaavalla tavalla lainmuutoksella 262/2017.

Väylävirasto kiinnittää huomiota siihen, että liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 29 §:än ja ratalain 24 §:än ehdotetuissa muutoksissa viitataan ainoastaan tie- ja ratasuunnitelmaan. YVA-menettelyä sovelletaan molempien väylälakien mukaisen yleissuunnitelman laatimiseen. YVA-menettely liittyy tyyppillisesti juuri yleissuunnitelmavaiheeseen, jossa vertaillaan väylän eri linjausvaihtoehtoja. Esityksen perusteluista ei käy ilmi, minkä vuoksi viittaukset on rajattu edellä kuvatulla tavalla vain tie- ja ratasuunnitelmaan. Väylävirasto ehdottaa, että väylälakien viittaussäännöksiin sisällytettäisiin myös yleissuunnitelma.

Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä 29 § 5 mom

Mitä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 29 a §:ssä säädetään lupahakemuksen ja lupapäätöksen toimittamisesta ympäristöministeriölle, sovelletaan yleis- ja tiesuunnitelmaan.

Ratalaki 24 § 5 mom

Mitä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 29 a §:ssä säädetään lupahakemuksen ja lupapäätöksen toimittamisesta ympäristöministeriölle, sovelletaan yleis- ja ratasuunnitelmaan.

Koskelainen Katja
Väylävirasto

Nuuja Katri
Väylävirasto