

Asia: VN/15033/2019-LVM-157

Luonnos valtioneuvoston periaatepäätökseksi liikenteen automaatiosta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta Valtioneuvoston periaatepäätökseksi liikenteen automaation edistämisestä pvm. 4.5.2021.

ELY-keskusten keskinäisessä vuoropuhelussa on tullut esille seuraavassa esitettyjä huomiota ja kommentteja periaatepäätösluonnokseen. ELY-keskusten kommentit koskevat tieliikennettä.

ELY-keskusten tammikuussa 2021 antama lausunto luonnokseen Liikenteen automaation lainsäädäntö- ja avaintoimenpidesuunnitelmasta on pääosiltaan edelleen relevantti myös liittyen nyt lausunnolla olevaan periaatepäätökseen. Periaatepäätösluonnos on laadittu edellä mainitun suunnitelman pohjalta.

Liikenne- ja viestintäministeriö on periaatepäätösluonnoksessaan onnistunut tiivistämään keskeiset laajan suunnitelman asiat. Lisäksi periaatepäätösluonnoksessa on asioiden painotuksia saatu vietyä suunnitelmasta annettujen kommenttien mukaiseen suuntaan.

ELY-keskukset katsovat, että:

☐ Tieliikenteen kannalta on keskeistä huomion ja toimenpiteiden kohdentaminen ns. sekaliikennevaiheeseen ja sen tuomiin haasteisiin. Erityisesti kävelyn ja pyöräilyn mahdollisuuksista, houkuttelevuudesta ja turvallisuudesta on huolehdittava myös liikenteen automatisoituessa. Liikennejärjestelmän toimivuuden ja tilankäytön kannalta automatisaation edistämisessä olisi henkilöliikenteen osalta syytä yksityisautoilun sijasta korostaa joukkoliikenteen automatisaatoratkaisujen edistämistä.

☐ Väylävirastolle sekä Fintraffic Oy:lle on esitetty periaatepäätösluonnoksessa merkittäviä rooleja tieliikenteen automatisaation edistämässä. ELY-keskusten potentiaali asioiden kehittämisessä on huomioitu edelleen hyvin minimaalisesti. Kuitenkin alueellisessa liikennejärjestelmän suunnittelussa ja kehittämisessä sekä tieverkon fyysisen infrastruktuurin parantamisessa ja tiestön kunnossapidossa ELY-keskukset toimivat joka päivä tiiviissä tienkäyttäjä- ja sidosryhmärajapinnassa - ja ovat tässä roolissa käytännössä liikennesektorin ainoa valtion viranomainen. Periaatepäätöksessä tulisi huomioida, että ELY-keskuksilla olevaa tietoa ja osaamista hyödynnetään myös tieliikenteen automatisaation kehittämisessä ja aivan erityisesti em. sekaliikenteen problematiikkaan ja tiestön kunnossapitoon liittyvissä kysymyksissä.

☐ Automatisoituvan liikenteen valmisteluun olisi syytä sitouttaa jo varhaisessa vaiheessa myös vakuutusyhtiöt, jolloin liikennevahinkojen korvausmenetelyt tai korvaamatta jättämisperusteet sekä niihin liittyvät riskikartoitukset olisivat tiedossa ennen kuin automaatiota otetaan käyttöön voimakkaammin. Liikennevahinkojen korvausmenettelyjen selvittäminen olisi syytä nostaa myös yhdeksi keskeiseksi toimenpiteeksi.

☐ Tässä yhteydessä tulisi myös määritellä tarkasti, mitkä ovat tienpitäjän ja ELY-keskusten vastuut automaattisen liikenteen tienpidollisissa ongelmatilanteissa. Automaattisen liikenteen kokeiluissa ja laajemmassa käyttöönotossa tulee varmistaa vastuukysymykset ja niiden ajantasaisuus lainsäädännössä sekä rikosoikeudelliselta kannalta että vahingonkorvausten kannalta. ELY-keskusten näkökulmasta vastuukysymysten ja vahingonkorvausvelvollisuuden, esimerkiksi tien varusteisiin ja laitteisiin kohdistuneissa vaurioissa, tulee olla lainsäädännöllisesti selkeästi määriteltyjä ennen automaattisen liikenteen käyttöön ottamista.

☐ Automaation etenemisen tulevaisuuden ollessa vielä epäselvä on tieverkkoon kohdistuvien toimien osalta kustannustehokkuuden vuoksi syytä panostaa toimiin, jotka ovat kaikkein todennäköisimpien ODD-vaatimusten mukaisia, mutta samalla parantavat myös perinteisen tieliikenteen turvallisuutta ja sujuvuutta. Myös tieverkkoon, sen varusteisiin ja laitteisiin, erityisesti liikenteenohjauslaitteisiin, sekä liikenteeseen ja liikenneturvallisuuteen liittyvän tiedon oikeellisuuden ja ajantasaisuuden parantaminen hyödyttää sekä tieliikenteen automatisaation edistämistä että muuta tienpitoa.

☐ Näkemys liikenteen automaation hyötyjen kotiuttamisesta sitä mukaa kuin uudet tekniikat kehittyvät ja tulevat markkinoille tukee erinomaisesti haluttua kehitystä.

☐ Periaatepäätöksessä on kohtuullisen hyvin hahmoteltu kehityspolut, mutta haasteellisuudestaan huolimatta, niille olisi syytä raamittaa myös aikataulu-tavoitteet. Tämä helpottaisi mahdollisten tulevien varautumistarpeiden peilaamista väyläverkon kehittämishankkeissa. Periaatepäätösluonnoksessa on aikataulutettu lähinnä vain tiettyjä pilottihankkeita.

☐ Periaatepäätöksen rahoitusosio koskee lähinnä vain kehittämistä ja kokeiluja, ei automaattiajamisen vaatimia investointitarpeita tieinfraan. Olisi hyvä edes karkealla tasolla arvioida myös kustannusvaikutuksia esimerkiksi sille, että kaikilla pääväylillä olisi automaattiajamisen mahdollisuus.

☐ ELY-keskusten näkemyksen mukaan on huolehdittava siitä, että liikenteen automaation vuoksi tehtävät investoinnit eivät syö rahoitusta tärkeiltä alueellisilta väyläinvestoinneilta ja perusväylänpidolta. Niin ikään tulee rahoituksellisesti varmistaa automatisoidun liikenteen oletettavasti nykyistä korkeampien tiestön kunnossapidon palvelutasovaatimusten toteutuminen.

☐ Tuntuu edelleen ylikorostetulta, että ihmisten kannalta tärkeää on automaation kehittyessä käyttää aikansa liikenteessä muihin toimintoihin kuin liikenne- ja ympäristön tarkkailuun ja automaattisen ajojärjestelmän valvontaan koneen hoitaessa dynaamisen ajotehtävän. Näin ajatellen joukkoliikenne lienee parempi ja ennen kaikkea turvallisempi liikkumismuoto kuin automatisoitu yksityisautoilu. Lisäksi etätyön yleistyminen on tuonut uuden parametrin tarkasteluun liikenteessä vapautuvan ajan arvotuksiin.

☐ Periaatepäätöksessä esitetty tavoite, että sekä kaupunkien syöttöliikenteessä että haja-asutusalueella tarjottavien palveluiden on mahdollistettava matkaketjujen kilpailukyky oman auton omistamiseen verrattuna, on hieman erikoinen, koska kulkuneuvon omistajuus ei ole keskeistä liikenteen automaation edistämiseksi eikä liikenteen ympäristötavoitteissa.

☐ Horisontaaliset tavoitteet:

- 4.1 Tavoite 1: Liikenteen automaatiota kehitetään ja hyödynnetään siten, että keskiössä on yksilöiden ja yhteiskuntien etu.

- Kehittämisen ja hyödyntämisen lähtökohtana ihmiskeskeisyys on erittäin hyvä periaate, mutta se ei saa tässä yhteydessä tarkoittaa vain automaattiajoneuvolla liikkuvan näkökulmaa, vaan myös muiden liikenteessä liikkuvien huomioimista ja erityisesti niiden, jotka liikkuvat ilman peltikuoren tai turvajärjestelmien tuomaa suojaa.

- Automatisaation kehittämisessä on otettava vakavasti huomioon myös kansanterveydellinen uhka johtuen ihmisten fyysisen aktiivisuuden ja omin voimin liikkumisen määrän mahdollisesta vähenemisestä automaattisen liikenteen houkuttelevuuden vuoksi tai jos automaattisen liikenteen koetaan rajoittavan vapaata liikkumista kävellen tai pyöräillen.

- Parhaimmillaan automatisaatio mahdollistaa liikkumisen turvallisesti ja itsenäisesti myös niille, joilla fyysiset edellytykset eivät riitä normaalissa liikenteessä selviytymiseen.

- 4.2 Tavoite 2: Liikenteeseen liittyvän tiedon vaihtamista tehostetaan merkittävästi.

- Väyläverkkoa koskevan tiedon oikeellisuus, luotettavuus ja ajantasaisuus ovat ehdottomia vaatimuksia. Haasteen tuottaa eri tietolähteistä ja eri toimijoilta tulevan tiedon yhteismitallisuus ja yhteneväinen jatkojalostaminen.

- Esimerkiksi tieverkon ominaisuuksista on paljon tietoa Tierekisterissä, mutta edes staattisimmilta osin tiedot eivät ole aukottoman oikeita. Liikenteen ohjaukseen liittyvät tiedot, ja varsinkin tilapäisen liikenteen ohjauksen tiedot, ovat vielä kaukana digitaalisesta, ajantasaisesta, tarkasta ja oikeellisesta datasta. Vaihtuvia nopeusrajoituksia ei ole tähän mennessä saatu keskustelemaan edes automaattisen nopeusvalvonnan kanssa.

- Väyläverkon ominaisuuksia koskevan tiedon lisäksi tarvitaan ajantasainen tieto myös liikenteestä, liikennesäännöistä ja liikennesääntöjen noudattamisesta.

- 4.3 Tavoite 3: Liikenteen automaation säätelykehikkoa kehitetään kokonaisvaltaisesti.
- Varsinkin tieliikenteen osalta säätelyä uudistettaessa on huolehdittava myös kävelijöiden ja pyöräilijöiden turvallisuudesta liikenteessä ja vapaudesta liikkumiseen. Tieliikenneverkko ja kevyen liikenteen väylät muodostavat samalla maan laajimman ulkoliikuntareitistön, jolla on suuri kansanterveydellinen merkitys.

☒ Liikennemuotokohtainen tarkastelu:

- 5.1 Tieliikenne
- Automaation varhaisimmilla asteilla on kiinnitettävä huomiota myös automaation tuomien turvallisuushyötyjen ns. ulosmittaamiseen kuljettajan riskikäyttäytymisellä.
- Jo alkuvaiheessa moottoritieolosuhteissa automaattiajaja kokeiltaessa ja mahdollistettaessa on kiinnitettävä huomiota toimiin, joilla varmistetaan sekaliikennevaiheessa koko liikennevirran liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden jatkuva parantaminen. On myös varmistettava, ettei automatisoituva liikenne haittaa tai hidasta tieverkon päivittäisen kunnossapidon toimia.
- Liikennejärjestelmän toimivuuden, kestävyuden ja liikenteen tilankäytön kannalta tieliikenteen automaation edistämisessä tulisi ensivaiheessa korostaa joukkoliikennettä ja matkaketjuihin liittyvää syöttöliikennettä yksityisautoilun sijaan.

☒ Toimenpiteet:

- 6.1 Säätelyn kehittäminen
- Erityisesti tieliikenteen automaation kehittämiseen liittyen tarvitaan yhtenäisiä pelisääntöjä ja toimintaperiaatteita, jotka selkeyttävät toimintakenttää ja varmistavat, että toimitaan aina liikennejärjestelmän tavoitteiden mukaisesti.
- Edistyksellisen säädösympäristön luomisessa tulee huomioida tieliikenteen osalta liikennejärjestelmän monimuotoisuus sekä automaation edistyminen vaiheittain mahdollisesti pitkänkin siirtymäajan kuluessa. Säädösvalmistelun aikana on varmistettava, että automaation osalta edistyksellisen säätely-ympäristön vaikutukset perinteiseen ajoneuvoliikenteeseen sekä kävelyyn ja pyöräilyyn ovat neutraaleja, eivätkä ainakaan negatiivisia.
- On tärkeää ehdotuksen mukaisesti ylläpitää kattavaa tilannekuvaa liikenteen automaation nykytilasta ja niistä tarpeista ja toimenpiteistä, jotka voivat ohjata kehitystä toivottuun suuntaan. Lisäksi näitä tulee peilata koko liikennejärjestelmän tilannekuvaan ja koko liikennejärjestelmälle asetettuihin tavoitteisiin.
- Liikenteen automatisaatioon on syytä valmistautua yhteiskuntasuunnittelussa ja kaikilla suunnittelutasoilla, mutta automatisaation edistäminen ei saa muodostua itsetarkoitukseksi.

Automatisaatio on keino pyrkiä tiettyihin yhteiskunnalle ja ihmisille tärkeisiin tavoitteisiin, mutta itsessään se ei ole edistämisen arvoinen tavoite.

- Toimenpideluettelosta puuttuu ja sinne on ehdottomasti lisättävä tieliikennejärjestelmän sekaliikennevaiheeseen liittyvän tiedon, osaamisen ja ymmärryksen systemaattinen kokoaminen ja lisääminen, jotta perinteistä ja automatisoituvaa liikennettä voidaan hallitusti yhteensovittaa väylänpidossa ja liikenteen operoinnissa.

- 6.2 Digitaalisen infrastruktuurin kehittäminen

- Digitaalisen infrastruktuurin rakentamisessa on hyvä erottaa liikenteen ja liikenteen palveluiden tiedonsiirtotarpeet, jotka lienevät sängen hyvin arvioitavissa. Lisäksi tulee huomioida liikkujien ajanvietteeseen liittyvät tiedonsiirtotarpeet, joilla todennäköisesti ei ole ylärajaa.

- 6.3 Tiedon hyödyntämisen edistäminen

- Datan ja sen jakamisen lisäksi tarvitaan yhtenäiset datan tulkinnan pelisäännöt ja toimintaperiaatteet, jotka selkeyttävät toimintakenttää ja varmistavat, että toimitaan aina liikennejärjestelmän tavoitteiden mukaisesti. Muussa tapauksessa eri toimijat voivat tehdä samasta datasta kukin erilaisen tulkinnan, mikä saattaa johtaa ristiriitaiseen toimintaan ja jopa vaaratilanteisiin liikenteessä.
- Katuverkon ohella myös maantieverkon osalta on edelleen parannettava tiedon oikeellisuutta ja kattavuutta. Tierekisterin tietosisällössä on virheitä jopa staattisimmilta osin.

- 6.4 Fyysisen infrastruktuurin kehittäminen

- Arvioitaessa tarvetta maanteiden palvelutasoa ja erityisesti kunnossapidon tasoa ohjaavien säädösten muutoksille, tulee arvioida huolella myös muutosten hyödyt ja kustannukset yhteiskunnalle.
- Fyysisen infrastruktuurin kehittämistoimien tulee olla sellaisia, että automatisaation kehittymisestä ja ODD-vaatimusten moninaisuudesta tai muuttumisesta huolimatta tehdään ensisijaisesti sekä perinteistä että automatisoituvaa liikennettä samaan aikaan kustannustehokkaasti hyödyttäviä toimia.

- 6.5 Kokeilujen ja testaamisen lisääminen

- Erityisesti tieliikenteen tutkimuksessa, kokeiluissa ja testaamisessa on systemaattisesti tarkasteltava ja arvioitava automatisoituvan liikenteen soveltuvuutta ja vaikutuksia sekaliikennetilanteeseen.
- Kokeiluissa tulisi henkilöliikenteen osalta ensisijaisesti painottaa joukkoliikenteeseen kehitettyjä ratkaisuja yksilöliikenteen sijaan.

☐ Seuraavat kehitysvaiheet:

- 7.1 Osaamisen kehittäminen

- Osaamisen kehittäminen on erittäin tärkeä osa-alue tieliikenteessä. Kuljettajan on mahdollisesti hallittava samanaikaisesti eri automaatioasteen ajoneuvojen toimintaa, jos ajo- tai kuljettajalupa ei ole tiukasti rajattu vain tietyn automaatioasteen ajoneuvoon.

- 7.2 Vaikutusten arvioinnin ja sitä tukevan mittariston kehittäminen

- Tieliikenteessä automatisaation tavoitteet eivät saa olla ristiriitaisia muille tieliikenteessä liikkuville liikennemuodoille tai väylänpidolle asetettavien tavoitteiden kanssa, eivätkä vaikeuttaa muille liikennemuodoille tai väylänpidolle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi automatisaation tulisi sekaliikennevaiheessa jopa tukea näiden tavoitteiden saavuttamista. Liikenteen automatisaation vaikutusten arviointia kehitettäessä tulee huomioida myös sen kytkeytyminen liikennejärjestelmän vaikutusten arvioinnin kokonaisuuteen.

Huttula Jani

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus - Kyseessä on ELY-keskusten yhteinen lausunto