

Asia: VN/18780/2023-LVM-180

Lausuntopyyntö valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman luonnoksesta ja ympäristöselostuksesta (SOVA-lain mukainen ympäristöarviointi)

Lausunnonantajan lausunto

Vastaavatko strategiset linjaukset (ml. alueelliset painotukset) valtakunnallisen liikennejärjestelmän kehittämistarpeita?

Ympäristöministeriö lausuu strategisten linjausten yhteydessä myös suunnitelmaan sisältyvistä visiosta ja tavoitteista sekä alueellisista painotuksista, koska ne muodostavat yhdessä lähtökohdat suunnitelman sisällölle ja toimenpiteille.

Päähuomiot visiosta, tavoitteista ja strategisista linjauksista

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa hallitus sitoutuu voimassa oleviin päästövähennystavoitteisiin. Liikenne on taakanjakosektorin merkittävin päästölähde, mistä syystä hallitusohjelman linjausten tulisi näkyä selkeästi myös valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteissa, linjauksissa ja toimenpiteissä. Ilmastotavoitteiden saavuttamisella ei ole merkitystä pelkästään ekologisesta näkökulmasta, vaan se on välttämätöntä myös taloudellisen ja sosiaalisen kestävyys ja Suomen kilpailukyvyyn varmistamiseksi. Lisäksi ilmastotavoitteeseen olennaisesti liittyvällä irtautumisella fossiilisesta energiasta myös liikenteessä on vallitsevassa turvallisuusympäristössä huomattava merkitys kansallisen turvallisuuden ja huoltovarmuuden kannalta.

Liikenteen ilmastotavoitteiden saavuttamista ja ekologista kestävyyttä koskevien tavoitteiden ja strategisten linjausten tulisi olla riittävän kunnianhimoisia. Ympäristöministeriön näkökulmasta myös liikennejärjestelmän toimivuutta koskevaa ensimmäistä strategista linjausta olisi tarpeen täydentää lisäämällä siihen ekologisen kestävyys näkökulmaa, joka on välttämätöntä ottaa huomioon mainittujen kilpailukyvyyn, kasvun, saavutettavuuden ja liikkumisen sujuvuuden rinnalla.

Liikenne 12 -suunnitelmassa tulisi huomioida vuonna 2021 tehdyn ja edelleen voimassa olevan kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen (ns. fossiilittoman liikenteen tiekartta) tavoitteet. Näihin sisältyy tavoite erityisesti fossiilisilla polttoaineilla tapahtuvan henkilöautosuorituksen kasvun pysäyttämisestä siten, ettei heikennetä elämänlaatua tai yritysten toimintamahdollisuuksia.

Ympäristöministeriö viittaa vision ja tavoitteiden osalta Liikenne 12 -suunnitelman vaikutusten arviointiohjelmasta lokakuussa 2023 antamaansa lausuntoon, jossa on todettu mm., että ”liikenne on tärkeässä roolissa Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Tästä syystä ympäristöministeriö katsoo, että ilmastomuutoksen hillinnän ja liikenteen ilmastotavoitteen tulee ohjata suunnitelman toimenpiteiden valintaa. Voimassa olevassa suunnitelmassa päädyttiin asettamaan kolme keskenään rinnakkaista tavoitetta, joista yksi liittyi liikenteen kestävyteen ja päästöjen vähentämiseen. Koska tavoitteet voivat olla osin keskenään ristiriidassa, tulisi kansainvälisesti velvoittavan ilmastotavoitteen olla selkeästi se, jonka mukaan toimenpiteitä valitaan ristiriitatilanteissa.”

Ympäristöministeriö korostaa, että vuoden 2025 aikana valmistuvissa energia- ja ilmastostrategiassa sekä taakanjakosektorin keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa (KAISU) liikenteellä on tärkeä tehtävä päästövähennyksien osalta. Liikenne 12 -suunnitelman aikaikkuna 2026-2037 sisältää sekä ilmastolain 2030 60 % päästövähennystavoitteen, 2035 hiilineutraaliuden sekä EU:n kauden 2021-2030 ilmastotavoitteet. Tavoitteiden saavuttamisen kannalta on tärkeää, että em. suunnitelmat ja liikennehallinnon strategiset suunnitelmat ovat tältä osin keskenään linjassa.

Muut huomiot visiosta, tavoitteista ja strategisista linjauksista

Suunnitelmaan sisältyvää visiota vuoden 2050 liikennejärjestelmästä on merkittävästi lyhennetty edelliseen suunnitelmaan verrattuna, mitä voi pitää hyvänä suuntana. Ympäristöministeriö katsoo kuitenkin, että visio painottaa taloudellista kestävyyttä sekä helppoa ja sujuvaa saavutettavuutta, eikä siinä näy riittävästi liikennesektorin rooli ns. kolmoiskriisin (ilmastonmuutos, luontokato ja ympäristön saastuminen) ratkaisemisessa.

Tavoitteiden osalta jää epäselväksi, mitä tarkoitetaan sillä, että ne on ”priorisoitu keskenään”. Tavoite-kohdassa olevat tekstit kuvailevat toimivuuden, turvallisuuden ja kestävyuden otsikoiden alle kuuluvia asioita, mutta niistä on vaikea löytää konkreettisia tavoitteita liikennejärjestelmän kehittämiseksi.

Vision osalta ympäristöministeriö pitää kuitenkin hyvänä esteettömyyden näkökulmasta, että visio nostaa esiin eri väestöryhmien tarpeet toimivalle ja turvalliselle liikennejärjestelmälle osana priorisoituja tavoitteita ja sosiaalista kestävyyttä.

Strategisten linjausten osalta ympäristöministeriö pitää hyvänä linjauksena korostaa olemassa olevan infrastruktuurin ja yhdyskuntarakenteen hyödyntämistä ja niiden varaan kehittämistä. Tämä on ns. neliporrasmallin mukainen ajatus, ja se on ollut lähtökohtana aiemminkin liikennejärjestelmän kehittämisessä. Linjaus on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukainen. Kestävän liikkumisen mahdollisuuksien kehittäminen edelleen kaupunkiseuduilla on myös välttämätön strateginen linjaus väestönkasvun ja rakentamisen keskittyessä tulevaisuudessa niille. Tämän strategisen linjauksen toteutuminen käytännössä voi tarkoittaa kaupunkiseuduilla kuitenkin neliporrasmallin kaikkien portaiden käyttämistä (myös uusien kestävän liikenteen infran hankkeiden toteuttamista) tarvittaessa.

Ympäristöministeriö pitää hyvänä, että liikenneturvallisuuden osalta jatketaan järjestelmäturvallisuuden linjalla, eli pyritään parantamaan liikennejärjestelmän viriheensietoa. Tämä ns. nollavisioajattelu on ollut Suomen liikenneturvallisuuden parantamisen taustalla jo 2000-luvun alusta. Henkilövahinkojen vähentämisen lisäksi liikenneturvallisuuden parantamisessa on tarpeen huomioida myös onnettomuuksista aiheutuvien ympäristövahinkojen riskin pienentäminen.

Ympäristöministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että vaikka strategisissa linjauksissa on ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta olennaisia asioita, kuten olemassa olevan infran ja yhdyskuntarakenteen hyödyntäminen, ne eivät huomioi liikenteen muita ympäristövaikutuksia, kuten melua, hiukkaspäästöjä ja ylipäänsä liikenteen vaikutusta elinympäristöjen laatuun ja luonnon monimuotoisuuden säilymiseen. Visioon sisältyy luonnon kantokyvyn huomioon ottaminen. Strategiset linjaukset eivät kuitenkaan käsittele luonnonvarojen käyttöä liikennejärjestelmän kehittämisessä ja ylläpidossa, vaikka liikennejärjestelmän rakentaminen ja ylläpito muodostavat merkittävän osan Suomen luonnonvarojen kulutuksesta.

Ympäristöministeriö pitää hyvänä asiana, että Liikenne 12 -suunnitelmaa varten on tarkasteltu liikennejärjestelmän kehittämistarpeita suuralueittain. Myös suurimpien kaupunkiseutujen käsittely omana kokonaisuutenaan on tarpeellista. Etelä-Suomen osalta ympäristöministeriö viittaa alkuvuodesta 2024 valmistuneeseen alueidenkäytön kehityskuvaan ja siinä tunnistettuun eteläisen Suomen verkostometropoliin. Kehityskuvassa esitettyyn nähden pelkästään kansainvälisten matka- ja kuljetusketjujen toimivuuden nostaminen tässä erityispiirteenä vaikuttaa suppealta. Etelä-Suomen verkostometropolin alueella liikenneyhteyksien toimivuudella on suuri merkitys mm. osaavan työvoiman saatavuuden kannalta. Turvallisuuden osalta ympäristöministeriö ehdottaa, että kestävien liikennemuotojen (joukkoliikenne, kävely, pyöräily) turvallisuus näkyisi Etelä-Suomen ja kaupunkiseutujen alueellisissa painotuksissa.

Mielipiteenne suunnitelmaluonnoksen toimenpiteistä?

Valtion ja alueiden väliset sopimukset ja MAL-menettely

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että Liikenne 12 -suunnitelma perustuu tältä osin MAL-sopimusmenettelyn jatkumiselle. MAL-sopimusmenettelyn rahoitus liikennejärjestelmän osalta

herättää kuitenkin kysymyksiä. Toisin kuin edellinen Liikenne 12 -suunnitelma, lausuttavana oleva luonnos ei sisällä rahoitusta yhteisrahoitteisiin hankkeisiin MAL-kaupunkiseutujen kanssa.

Ympäristöministeriö pitää MAL-sopimusmenettelyn jatkuvuuden kannalta erittäin tärkeänä, että kaupunkiseutujen yhteisrahoitteisille hankkeille on jatkossakin mahdollista kohdistaa valtion rahoitusta, ja että tämä tuotaisiin selkeästi esille Liikenne 12 -suunnitelmassa. Suurten kaupunkiseutujen liikenneinfraan tehtävillä, mm. raitioteihin, asemanseutuihin ja solmukohtiin kohdistuvilla investoinneilla on merkittävä asuntorakentamista ja muuta maankäytön kehittämistä edistävä vaikutus. Myös liikennejärjestelmän ympäristöllisen ja sosiaalisen kestävyyskannalta kaupunkiseuduilla on ratkaiseva rooli, sillä MAL-seuduilla tapahtuu yli 40 % Suomen liikennesuoritteesta. Isojen liikennehankkeiden lisäksi MAL-sopimuksissa on yleensä sovittu myös pienemmistä kustannustehokkaista hankkeista, joilla edistetään mm. kaupunkiseutujen kestävästä liikkumisesta ja yhdyskuntarakennetta sekä liikenteen turvallisuutta. Mahdollisuus edelleen kohdistaa MAL-sopimuksissa valtion rahoitusta myös näihin hankkeisiin on tärkeää varsinkin kaupunkiseutujen pienempien kuntien kannalta.

Toimenpiteissä sopimusmenettelyjen osalta esitetyt joukkoliikennettä, kävelyä ja pyöräilyä korostavat linjaukset ovat oikeansuuntaisia. Ympäristöministeriö muistuttaa kuitenkin, että MAL-sopiminen on valtion ja kaupunkiseutujen kumppanuuteen perustuva menettely, jossa molempien osapuolien lähtökohtien tulisi tulla huomioiduiksi. Kaupunkiseudut muodostavat omaa tahtotilaansa sopimusneuvottelujen varten seutujen MAL-suunnitelmissa, joiden laatimiseen valtion toimijatkin osallistuvat.

Ympäristöministeriön käsityksen mukaan MAL-sopimukseen sisällytettävien liikennehankkeiden tulisi olla ensisijaisesti seudullisen liikennejärjestelmän ja maankäytön kehittämisen näkökulmasta valittuja. Pääasiassa valtakunnallista liikennejärjestelmää koskevia hankkeita tulisi edistää muilla tavoin.

Ympäristöministeriön käsityksen mukaan valtion rahoituksen mahdollisuuden tulisi koskea muutakin MAL-kaupunkiseutujen runkojoukkoliikenteen kehittämistä kuin raideliikennettä. Kaikilla MAL-seuduilla joukkoliikennettä ei ole realistista kehittää raideliikenteeseen perustuen, johtuen mm. yhdyskuntarakenteesta ja väestömäärästä. Lisäksi ympäristöministeriö kiinnittää huomiota suunnitelmaluonnoksen kohtaan, jonka mukaan ”valtion rahoitusosuus kohdistuisi Traficomien vaikutusarviointiohjeen mukaan arvioituihin vaikutuksiltaan hyviin hankkeisiin”. Kirjausta tulee ympäristöministeriön mielestä vielä tarkentaa. Koska kaupunkiseutujen joukkoliikennehankkeet eivät välttämättä saavuta kannattavuuden rajaa pelkässä yhteiskuntataloudellisessa hyötykustannuslaskelmassa, tulisi niiden osalta tarkastella myös hankkeiden laajempaa vaikuttavuutta, jonka arviointia Traficomien ohje myöskin käsittelee.

Vuonna 2022 laaditussa MAL-sopimusmenettelyn arviointi- ja kehittämisselvityksessä sekä vuoden 2024 MAL-sopimusneuvotteluista tehdyssä jälkiarvioinnissa todettiin, että MAL-sopimusten kannalta

olisi tärkeää vahvistaa valtion ja seutujen välistä kumppanuutta, jotta sopimuksilla pystytään aidosti kehittämään valtion ja seutujen yhteisiä tavoitteita edistäviä hankkeita. Luottamuksen vahvistamisen näkökulmasta olisi tärkeää pyrkiä yhteisrahoituksen periaatteiden osalta selkeyteen.

Tietopohjan kehittäminen

Ympäristöministeriö katsoo, että alueidenkäytön kehityskuvatyön ja valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun välillä on selkeitä yhteistyötarpeita ja -mahdollisuuksia sekä itse suunnittelussa että sitä palvelevan tilannekuvan ja tietopohjan kehittämisessä. Ympäristöministeriön ja liikennehallinnon kesken on jo käynnistetty keskusteluja tähän liittyen.

Ympäristöministeriön mielestä on hyvä ajatus pyrkiä yksinkertaistamaan pienehköjen hankkeiden suunnittelua ja etsiä niihin edullisempia ja yksinkertaisempia suunnitteluratkaisuja. Suunnittelun yhteydessä ei kuitenkaan voi tinkiä riittävästä vaikutusten arvioinnista.

Väyläverkot

Ympäristöministeriön mielestä kävelyn ja pyöräliikenteen olosuhteiden parantamiseen kuntien katuverkolla kohdistetun valtionavustuksen jatkuminen on tärkeää, vaikka siihen varattu määräraha onkin suuruudeltaan vaatimaton liikennejärjestelmän rahoituksen kokonaisuudessa. Kävelyn ja pyöräilyn kulkutapaosuuden kasvattamisen osalta suunnitelmaluonnos voisi sisältää enemmän konkreettisia toimia rahoituksen ja suunnitelmien laadinnan lisäksi. Esitetyssä muodossaan suunnitelmalla ei vaikutusten arvioinnin mukaan olisi positiivisia vaikutuksia aktiivisen liikkumisen määrään ja turvallisuuteen.

Ympäristöministeriön mielestä on hyvä, että vesiväyläverkon ja talvimerenkulun yhteydessä on tarkasteltu myös merituulivoiman kehittämistä ja näiden asioiden yhteensovittamisen tarvetta. Ympäristöministeriö ehdottaa, että Liikenne 12 -suunnitelmassa tunnistettaisiin alueidenkäyttölain mukaisen merialuesuunnittelun rooli merituulivoiman kehittämisessä. Viimeisen merituulivoimaa koskevan toimenpidekirjauksen osalta ympäristöministeriö toteaa, että laki talousvyöhykkeen merituulivoimasta tuli voimaan vuoden 2025 alusta, ja sillä on selkeytetty merituulivoimahankkeiden sääntelyä. Valtion tulee jatkossa seurata uuden lainsäädännön toimivuutta ja vaikuttavuutta merituulivoima-alueiden tehokkaan koordinoinnin näkökulmasta. Ympäristöministeriö ehdottaa myös, että merituulivoimapuistojen sijaan puhuttaisiin merituulivoima-alueista.

Vaihtoehtoisten käyttövoimien infrastruktuuri

Raskaan liikenteen päästövähennyksiä on tarve edistää määrätietoisesti, jotta logistiikkaketjujen ekologisesti ja taloudellisesti kannattava toiminta voidaan taata tulevaisuudessa. Ympäristöministeriö katsoo, että on tarve arvioida AFIR-asetuksen toimeenpanon rinnalle mahdollisesti tarvittavia lisätoimia, jotta Suomen oloihin sopiva, riittävä jakeluverkko vaihtoehtoisille käyttövoimille rakentuu. Vaihtoehtoisten käyttövoimien jakeluinfrassa tulisi tarkastella raskaan liikenteen ja työkoneiden synergioita erityisesti satamissa, logistiikkakeskuksissa ja suurissa teollisuuskeskittymissä sekä näiden lähistöillä.

Henkilöliikenteen palvelut

Matkaketjujen sujuvuuden osalta erityisesti kaupunkiseuduilla olisi tarpeen korostaa vahvemmin polkupyörien liityntäpysäköinnin kehittämistarpeita.

Liikenteen palveluiden solmukohtat -kappaleessa esteettömyys nostetaan esiin vain suositusluontoisena asiana, joka ”tulisi huomioida kaikessa liikennesuunnittelussa”. Ympäristöministeriön mielestä esteettömyyttä koskevien kirjauksien tulisi olla selkeämpiä ja velvoittavampia. Esteettömyysvisiota ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimusta koskevassa toimenpiteessä tulisi tunnistaa toimenpiteen vastuutahot.

Valtioneuvosto hyväksyi vuonna 2022 Suomen ensimmäisen kansallisen luonnon virkistyskäytön strategian. Strategian yhtenä keskeisenä tavoitteena on lähiluonnon sekä luonto-, virkistys- ja kulttuuriperintökohteiden saavutettavuus kestäväillä kulkumuodoilla. Lisäksi on tärkeää huolehtia Suomen luontomatkailukohteiden, kuten kansallispuistojen saavutettavuudesta kestäväillä kulkutavoilla. Ympäristöministeriö katsoo, että em. näkökulmia olisi tarpeen vielä vahvistaa Liikenne 12 -suunnitelmassa.

Automaation edistäminen

Ympäristöministeriön mielestä liikenteen automaation edistämisessä on otettava huomioon myös liikenteen kestävyysnäkökohdat. Automaatiokehitystä tulisi hyödyntää siten, että se tukee mm. liikenteen päästötavoitteiden saavuttamista. Rakennetun ympäristön suunnittelun sopeuttamisesta automaatiokehitykseen ympäristöministeriö toteaa, että olemassa oleva rakennettu ympäristö muuttuu hitaasti. Rakennetun ympäristön suunnittelussa ja kehittämisessä on useimmiten tarpeen sovittaa yhteen erilaisia arvoja ja intressejä, mikä vaikuttaa myös mahdollisuuksiin ottaa automaattisen liikenteen sovelluksia käyttöön esimerkiksi kaupunkiympäristöissä.

Liikenteen verotus ja rahoitus

Ympäristöministeriö katsoo, että suunnitelmaluonnoksen kohdassa 4.10 mainittua liikenteen verotuksen ja rahoituksen uudistamista tehtäessä liikenteen ilmastotavoitteiden ja muiden ympäristönäkökohtien on oltava vahvasti ohjaamassa työtä, jotta uudistus on linjassa hallituksen ilmastotavoitteiden kanssa. Taloudelliset ohjauskeinot ovat tehokkaita ja toimivia tapoja edistää fossiilitonta liikennettä, mikä tulisi huomioida osana vero- ja rahoitusuudistusta. Tavoitteena tulisi olla ratkaisu, jossa yhdistyvät fiskaaliset tavoitteet ja liikenteen päästöjen vähentäminen.

Yhteenvetona toimenpiteistä

Ympäristöministeriö toteaa, että suunnitelmaluonnoksen osalta ei ole esitetty arviota, että liikenteen ilmastotavoite vuodelle 2030 saavutettaisiin. Vaikutusten arvioinnin mukaan vertailuvaihtoehdon (päättetyt toimet ilman Liikenne 12 -suunnitelmaa) toimilla vuoden 2030 tavoite olisi saavutettavissa.

Olemassa olevan infran ja yhdyskuntarakenteen painottaminen ja kaupunkiseutujen kestävän liikkumisen edellytyksiä koskevat toimet ovat ympäristötavoitteiden kannalta oikeansuuntaisia, mutta eivät kuitenkaan eroa merkittävästi jo pitempään noudatetusta linjasta. Suunnitelma ei sisällä liikenteen, varsinkaan tieliikenteen kasvun hillintää koskevia linjauksia tai toimia, mikä on ongelmallista hallitusohjelman kestävyystavoitteiden näkökulmasta. MAL-sopimuksissa sovittavien hankkeiden rahoituksen osalta on epävarmuutta, joka vaikeuttaa kaupunkiseutujen kestävää liikkumista ja yhdyskuntarakennetta koskevien strategisten linjausten ja liikenteen ilmastotavoitteiden toteutumista.

Ympäristöministeriö muistuttaa, että liikenteen ympäristölliseen kestävyyskuuluu muutakin kuin liikenteen kasvihuonekaasupäästöt. Suunnitelmaluonnoksen toimenpideoasio ei huomioi liikenteen melua, tärinää ja hiukkaspäästöjä, eikä vesiin ja maaperään kohdistuvia riskejä vähentäviä toimenpidekokonaisuuksia, vaikka edellä mainitut ovat edelleen merkittäviä liikenteen haitallisia ympäristövaikutuksia. Melulle altistuu edelleen merkittävä osuus suomalaisista, ja mm. autojen renkaista aiheutuvat hiukkaspäästöt tullevat kasvamaan liikenteen lisääntymisen ja mm. painavampien sähköautojen yleistymisen ja mahdollisesti teiden kunnon paranemisen myötä kasvavien ajonopeuksien takia. Varsinkin kaupunkiseuduilla kestävän yhdyskuntarakenteen ja edellä mainittujen liikenteen vaikutusten yhteensovittaminen on haaste, joka edellyttää huomiota sekä alueidenkäytöstä että liikennejärjestelmästä vastaavilta tahoilta.

Onko suunnitelmaluonnoksen rahoitus kohdennettu oikein rahoitusohjelman sisällä?

YM kiinnittää huomiota rahoitusohjelman esitystavan selkeyteen. Hyväksyttäväksi vietävään suunnitelmaan olisi tarpeen selkeyttää esitystapaa ja avata taulukon keskeinen sisältö ja erityisesti Liikenne 12 -suunnitelmassa esitetyt muutokset aiempaan rahoitusraamiin tekstinä.

Ympäristöministeriö nostaa esiin ympäristöselostuksesta sen, että ilmastonmuutoksen vaikutuksiin sopeutumiseen ei Liikenne 12 -suunnitelmaluonnoksessa ole merkittäviä panostuksia suhteessa vertailuvaihtoehtoon. Ilmastonmuutoksen merkittävät haittavaikutukset, kuten liikennejärjestelmän häiriöherkkyyden kasvu ja toimintavarmuuteen sekä väylänpidon kasvavat kustannukset puoltaisivat sitä, että osana liikennejärjestelmäsuunnittelua huomioitaisiin nämä sopeutumistarpeet.

Muutoin ympäristöministeriö viittaa siihen, mitä edellä on todettu mm. MAL-sopimukseen liittyen.

Mielipiteenne suunnitelmaluonnoksen vaikutusarvioinnista ja ympäristöarvioinnista (SOVA-laki 8.4.2005/200)?

Ympäristöministeriö pitää hyvänä, että ympäristöarviointi on integroitu kiinteäksi osaksi suunnitelman valmistelua ja että siihen liittyen arviointia on tehty ja raportoitu jo suunnitelman työstövaiheessa (muun muassa rahoitusskenaarioista on tehty vaikutusarviointi ja ympäristöselostusta varten laadittu vaikutuksia koskevia taustamuistioita). Ympäristövaikutuksia ja muita liikennejärjestelmän kehittämistä aiheuttavia vaikutuksia on myös kaiken kaikkiaan tarkasteltu varsin laajasti ja systemaattisesti muodostettuun arviointikehikkoon tukeutuen. Suunnitelman vaikutusten arviointi jää kuitenkin varsin yleiselle tasolle ja laadulliseksi.

Arvioinnin tulokset raportoiva ympäristöselostus on hyvin jäsennelty, loogisesti etenevä ja täyttää kokonaisuutena SOVA-lainsäädännön ympäristöselostuksen sisällölle asettamat vaatimukset. Arviointiselostuksessa on myös varsin hyvin kuvattu arvioinnin tavoitteet ja lähtökohdat sekä arvioinnissa käytetty arviointikehikko ja siihen liittyvät keskeiset oletukset ja rajaukset.

Arvioinnin vertailuasetelmaa, jossa liikennejärjestelmäsuunnitelman vaikutuksia on arvioitu suhteessa vertailuvaihtoehtoon (kehitys ilman liikennejärjestelmäsuunnitelmassa esitettyjä toimenpiteitä), voidaan pitää perusteltuna. Vertailuvaihtoehdon vaikutuksia on myös arvioitu varsin laaja-alaisesti ja tasapuolisesti.

Ympäristöselostuksessa ei kuitenkaan käy ilmi tarkasteltujen vaihtoehtojen olennaisten vaikutusten keskeisiä eroja tai merkitystä huomioon ottaen nykytilanne ja kehityssuunnat sekä suunnitelman kannalta merkitykselliset ympäristötavoitteet. Vaikka arvioinnissa ei olekaan ollut mahdollisuutta kvantitatiiviseen arviointiin, erilaisia kvantitatiivisia analyysejä ja tilastollisia tietoja olisi voinut sisällyttää arvioinnin tueksi, jotta vaikutusten suuruusluokka ja merkittävyys olisi kyetty paremmin arvioimaan. Vaihtoehtojen vertailua ja niiden eroja olisi myös voitu tiivistää havainnolliseksi vertailutaulukoksi, jossa vaikutuksia ja niiden eroa sekä merkittävyyttä olisi kiteytetty sanallisesti.

Edellä mainitut raportoinnin haasteet koskevat myös kuvausta esimerkiksi liikennejärjestelmän suhteesta ilmastonmuutokseen ja suunnitelman ilmastovaikutuksista ja niiden merkittävydestä. Tähän liittyen suunnitelman ja sen vaikutusten suhdetta olemassa olevin ilmastonmuutosta koskeviin tavoitteisiin ei kyetä kuvaamaan kovin selkeästi ja ymmärrettävästi. Myös vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvarojen käyttöön jäävät varsin yleispiirteisen käsittelyn varaan, ja arviointi pohjaa näihin asioihin vaikuttavien linjausten ja toimenpiteiden puuttuessa lähinnä siihen, että suunnitelman painopiste on perusväylänpidossa.

Ympäristöministeriö nostaa vaikutusten arvioinnista esiin, että suunnitelman toteuttaminen lisääisi päästöjä rakentamis- ja kunnossapitotyön seurauksena enemmän kuin mitä kulkumuutosiirtymä mahdollisesti vähentää. Rakentamis- ja kunnossapitovaiheen kasvihuonekaasupäästöjä voidaan kuitenkin pienentää kiertotalouden edistämällä, työkoneiden vaihtoehtoisilla käyttövoimilla ja kestäväillä materiaalivalinnoilla.

Ympäristöselostuksessa käytetty nykytoimiskenaario (PEIKKO) johtaa parempaan tulokseen vuoteen 2030 mennessä kuin miltä tilanne näyttää nyt tammikuussa 2025. Tämä puoltaa liikennejärjestelmäsuunnittelun strategista roolia ekologisten tavoitteiden saavuttamisessa.

Arvioitaessa vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen tarkasteluun tulisi sisällyttää selkeämmin myös eri väestöryhmät (esimerkiksi vammaisvaikutusten arviointi). YK:n vammaisyleissopimuksen kansallisen toimintaohjelman yhtenä tavoitteena on arvioida hankkeiden vaikutuksia vammaisten henkilöiden oikeuksiin ja kiinnittää vaikutusten arvioinnissa erityistä huomiota YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteisiin sekä hankkeiden yhteisvaikutuksiin. Liikenne 12 -suunnitelmassa turvallisuus on yksi päätavoitteista. Vaikutusarvioinnissa todetaan, että liikenneturvallisuus liittyy YK:n kestävä kehityksen tavoitteisiin terveys ja hyvinvointi sekä kestävä infrastruktuuri. Yhteys YK:n vammaisyleissopimukseen on jäänyt kuitenkin tunnistamatta.

Ympäristöselostuksen luvussa 3.4 ei ole huomioitu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valtakunnallisesti arvokkaita kulttuuriympäristöjä koskevaa kirjausta. Kyseiseen valtakunnalliseen alueidenkäyttötavoitteeseen liittyen ovat äskettäin valmistuneet inventoinnit valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista (VAMA) ja valtakunnallisesti arvokkaista arkeologisista kohteista (VARK). Vaikutusten arviointi käsittelee varsin yleisellä tasolla lähinnä rakennettua ympäristöä ja maisemaa, perustuen enimmäkseen siihen, että painopiste suunnitelmassa on perusväylänpidossa ja olemassa olevan infran kehittämisessä. Liikenne 12 -suunnitelman tasolla yksityiskohtainen vaikutusarviointi ei kulttuuriympäristön osaltakaan ole mahdollista, mutta on kuitenkin syytä tunnistaa, että kulttuuriympäristöön ja sen valtakunnallisiin arvoihin voi aiheutua merkittäviä vaikutuksia sellaisistakin toimenpiteistä, jotka ovat liikennejärjestelmän näkökulmasta melko pieniä.

Ympäristöministeriö haluaa kiinnittää huomiota myös pitkän aikavälin vaikutusten arviointiin. Niitä olisi suunnitelman tarkistuskierroksilla syytä käsitellä syvällisemmin, jotta ymmärretään paremmin liikennejärjestelmän kestävyys ja mahdolliset riskit tulevaisuudessa.

Ympäristövaikutusten arviointi ei pääty suunnitelman laatimiseen, vaan vaikutusten toteutumista tulee seurata ja ottaa huomioon suunnitelmaa seuraavalla suunnitelmakerroksella tarkistettaessa. Seurannan järjestämistä on kuvattu arviointiselostuksessa. Siinä olisi hyvä kuitenkin mainita ympäristövaikutusten osalta seurattavat asiat. Ympäristöselostuksessa tai itse suunnitelmaluonnoksessa olisi hyvä myös tiivistetysti esittää edellisen suunnitelman osalta seurannan keskeisiä tuloksia ja niiden huomioon ottamista suunnitelmaa tarkistettaessa.

Ympäristöministeriö katsoo, että tulevilla Liikenne 12 -suunnitelman tarkistuskerroksilla prosessia olisi hyvä kehittää edellä esitetyistä näkökulmista.

Muut huomiot?

Liikenne 12 -suunnitelman oikeusperusta ja VATit

Liikenne 12 -suunnitelman oikeusperustaan sisältyvät myös alueidenkäyttölain (maankäyttö- ja rakennuslain nimi on muuttunut 1.1.2025 alkaen alueidenkäyttölaiksi) mukaiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT), jotka valtion viranomaisten on toiminnassaan otettava huomioon (AKL 24§).

Liikenne 12 -suunnitelma on yhtenä lähtökohtana VATEja uudistettaessa, mutta VATien tarkoituksen mukaisesti niiden valmistelussa tulee tunnistaa ja sovittaa yhteen laajasti erilaisia valtakunnallisia alueidenkäyttöön liittyviä tarpeita, jotka voivat koskea liikennejärjestelmän ohella muun muassa aluerakenteen kehittämistä, luonnon monimuotoisuuden turvaamista, kulttuuriympäristöarvojen huomioon ottamista tai ilmastonmuutoksen torjuntaa ja siihen sopeutumista.

Esteettömyyteen liittyviä huomioita

Liikenne- ja viestintäministeriön tehtävänä on varmistaa valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman yhteensovittaminen muihin valtakunnallisiin suunnitelmiin, strategiaihin ja ohjelmiin, myös Esteettömyysvisioon. Suunnittelun lähtökohdat ja yhteensovitus muuhun kansalliseen valmisteluun -kappaleessa todetaan, että suunnitelmassa on huomioitu Esteettömyysvisio (2023). Suunnitelman suhde Esteettömyysvisioon jää kuitenkin epäselväksi. Nykytilan tai muutostrendien kuvauksessa ei ole käsitelty esteettömyyttä, vaikka väestön ikääntyminen on tunnistettu.

Damski Juhani
Ympäristöministeriö

Katajisto Petteri
Ympäristöministeriö