

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?

Kestävän liikennejärjestelmä täyttää ihmisten perustarpeet planetaaristen rajojen puitteissa oikeudenmukaisesti (Holden ym. 2020). Ekologinen kestävyys luo pohjan ihmisten perustarpeiden tyydyttämiselle ja hyvinvoinnille – hyvinvointi ei ole mahdollista ilman tervettä ympäristöä. Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman vision tulisikin painottaa vahvemmin näitä hyvinvointi- ja terveysnäkökulmia. Liikenteen tehtävänä on mahdollistaa hyvinvoinnin kannalta merkittävien paikkojen, toimintojen ja mahdollisuuksien saavuttaminen. Liikkuminen, etenkin lihasvoimainen liikkuminen, on myös osaltaan hyvinvoinnille välttämätön perustarve.

Suunnitelmaluonnoksessa korostetaan kestävästä liikkumisesta erityisesti kaupunkiseuduilla tehokkaan kasvun näkökulmasta. Kestävän liikkumisen edistäminen onkin keskeistä ilmastonmuutoksen hillinnän ja muiden ympäristö- ja terveysnäkökulmien kannalta. Nykyjärjestelmän tehostaminen ei ole riittävää kestävä liikennejärjestelmän saavuttamiseksi, vaan tarvitsemme systeemitason muutosta. Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman visiossa tulisikin alleviivata vahvemmin moottoriliikenteen ja etenkin henkilöautoliikenteen vähentymistä ja siirtymää kestäviin kulkumuotoihin (kävely, pyöräily ja joukkoliikenne). Ympäristöhyötyjen lisäksi aktiivisemmän elintavan ja liikenteen vähentyneiden ulkoisvaikutusten merkittävät kansanterveydelliset hyödyt tulisi nostaa visiossa esiin. Liikennejärjestelmän näkökulmasta kestävien kulkutapojen edistäminen on myös tehokkain keino sujuvoittaa liikennettä ja hyödyntää olemassa olevaa infrastruktuuria mahdollisimman tehokkaasti.

Suunnitelmaluonnoksen yksi keskeisimmistä linjauksista on, että liikennejärjestelmän rahoitus kohdentuu erityisesti perusväylänpitoon kehittämishankkeiden sijasta. Tämä on ilmastonäkökulmasta tarpeen, sillä uusia tiehankkeita voidaan monissa tapauksissa pitää ristiriitaisina ilmasto- ja muiden ympäristötavoitteiden kanssa. On myös hyvä, että toimeenpanossa huomioidaan alueelliset painotukset (luku 4.4.) – tällä voidaan osaltaan edistää laajempia aluepoliittisia tavoitteita ja huomioida alueellisen eriytymiskehityksen vaikutuksia. Seudulliset ja paikalliset ominaispiirteet ja tarpeet ovat keskeisiä liikennejärjestelmän suunnittelussa.

Haluaisimme myös kiinnittää huomiota seuraaviin näkökohtiin:

Kokonaisturvallisuus: Liikenne 12 -suunnitelma korostaa liikennejärjestelmän roolia osana kokonaisturvallisuutta. On hyvä huomioida, että kokonaisturvallisuus kattaa myös erilaisia ympäristönäkökulmia mm. ilmastonmuutoksen aiheuttamiin uhkiin liittyen. Kokonaisturvallisuuden näkökulmasta kestävä liikumisen edistäminen ja fossiilisista polttoaineista riippuvuuden vähentäminen kytkeytyvät läheisesti toisiinsa. Myös kriittisten mineraalien käytön näkökulmasta on tarpeen tehostaa olemassa olevan ajoneuvokannan käyttöä ja hillitä sen kasvua.

Tavoitteet ja ekologinen kestävyys (s. 30): Suunnitelmassa tulisi tuoda selkeämmin esille, että ekologinen kestävyys eli planetaaristen rajojen kunnioittaminen muodostaa pohjan taloudelliselle kestävyydelle. Ekologinen kestävyys siis mahdollistaa taloudellisen kestävyden – taloudellinen kestävyys ei voi kompensoida ekologisen kestävyden romahdusta.

Tavoitteet ja taloudellinen kestävyys (s. 30): Taloudellisen kestävyden näkökulmasta olisi tarpeen huomioida, että jokainen henkilöautolla ajettu kilometri tuottaa yhteiskunnalle enemmän kustannuksia kuin hyötyjä (Gössling ym. 2019). Tästä yhteiskunnallisten kustannusten näkökulmasta kestävä ja etenkin aktiivisten liikumisen edistäminen on erittäin kustannustehokasta: jokaisesta kävellystä ja pyöräilystä kilometristä syntyy merkittäviä terveydellisiä ja kansantaloudellisia hyötyjä. Liikenteen rauhoittaminen kaupunkien keskusta-alueilla tukee osaltaan myös keskustojen elinvoimaa ja viihtyisyyttä (Volker ja Handy 2021; Yoshimura ym. 2022).

Tavoitteet ja sosiaalinen kestävyys (s. 30): Sosiaalinen kestävyys on osa suunnitelman tavoitteita, mutta oikeudenmukaisuusnäkökulmaa ei tuoda riittävästi esille. Suunnitelmassa tulisi huomioida, että nykyinen liikennejärjestelmä luo merkittäviä kielteisiä oikeudenmukaisuusvaikutuksia, etenkin autottomalle väestölle. Näitä vaikutuksia olisi mahdollista vähentää siirtymällä kestävämpään liikkumiseen ja parantamalla palveluiden ja paikkojen saavutettavuutta kestävillä kulkumuodoilla.

Viitteet:

Gössling, S., Choi, A., Dekker, K., Metzler, D. (2019) The Social Cost of Automobility, Cycling and Walking in the European Union. *Ecological Economics* 158: 65–74.
<https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.12.016>

Holden, E., Banister, D., Gössling, S., Gilpin, G., Linnerud, K. (2020) Grand Narratives for sustainable mobility: A conceptual review. *Energy Research & Social Science* 65.
<https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101454>

Volker, J. M. B., Handy, S. (2021). Economic impacts on local businesses of investments in bicycle and pedestrian infrastructure: a review of the evidence. *Transport Reviews* 41(4): 401–431.
<https://doi.org/10.1080/01441647.2021.1912849>

Yoshimura, Y., Kumakoshi, Y., Fan, Y., Milardo, S., Koizumi, H., Santi, P., Murillo Arias, J., Zheng, S., Ratti, C. (2022) Street pedestrianization in urban districts: Economic impacts in Spanish cities. *Cities* 120: 103468. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103468>

Mielipiteenne suunnitelmaluonnoksen toimenpiteistä?

Haluaisimme kiinnittää huomiota seuraaviin näkökohtiin:

Resilienssi: Ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja sää- ja ilmastoriskeihin varautuminen on yksi keskeisistä toimintaympäristön muutoksista. On kannatettavaa, että resilienssi mainitaan yhtenä suunnitelman tavoitteita yhdistävänä näkökulmana, mm. ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyen. Vaikka väyläverkon tämänhetkinen ilmastokestävyys on arvioitu lähtökohtaisesti hyväksi (Pilli-Sihvola ym. 2023), on syytä varmistaa, että ilmastonmuutoksen aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia liikennejärjestelmään osataan ennakoida ja että niiden minimoimiseksi kohdennetaan toimenpiteitä. Suunnitelmaluonnoksesta kuitenkin puuttuu paria poikkeusta lukuun ottamatta konkreettisia ilmastoriskeihin liittyviä toimenpiteitä ja mainintoja siitä, miten ilmastonmuutoksesta aiheutuneita vaikutuksia tullaan systemaattisesti ottamaan huomioon toimia suunnitellessa. Vaarana on, että ilmastonmuutoksen tuomia uhkia ja resilienssiin liittyviä näkökulmia ei tällöin pystytä sisällyttämään keskeiseksi osaksi liikennejärjestelmän suunnittelua.

Luontovaikutukset: Vaikka luontovaikutukset mainitaankin suunnitelmaluonnoksessa ekologisen kestävyuden alla, konkreettiset toimenpiteet luontovaikutusten vähentämiseksi puuttuvat. Liikenteen vaatiman pinta-alan pienentäminen ja uuden infrarakentamisen vähentäminen vähentäisi osaltaan ekologista taakkaa. Tavoitteena liikennepolitiikassa tulisi lyhyellä aikavälillä olla luontohaittojen minimointi, jotta luontokadon pysäyttäminen olisi pitkällä aikavälillä mahdollista.

Yhdyskuntarakenne: Kestävää liikennejärjestelmää tukeva yhdyskuntarakenne on keskeisessä roolissa, kun tavoitteena on tukea kulkutapasiirtymää ja vähentää moottoriliikennettä. Palveluiden ja työpaikkojen sijainti on merkittävä liikkumistarvetta määrittävä tekijä. Palveluiden keskittäminen tehostamisnäkökulmasta voi siten olla ristiriidassa kestävämmän liikkumisen edistämisen kanssa. Kuten suunnitelmassa tunnistetaankin (s. 18): ”Lähipalvelujen saavutettavuus heikkenee edelleen pienissä kaupungeissa ja maaseudulla.” Yhdyskuntarakenteen näkökulmasta olisi tärkeää tunnistaa erilaisten kaupunkialueiden liikkumistarpeet ja edellytykset. MAL-sopimukset ovat yksi väline seudullisen yhteensovittavan suunnittelun edistämiseksi. Yhdyskuntarakenteen näkökulma tulisi kuitenkin huomioida myös muilla kuin MAL- kaupunkiseuduilla, joista osa kärsii ja osa hyötyy palveluverkon keskittymiskehityksestä. Tulisikin selvittää, miten paremmin huomioida yhdyskuntarakenteen kehitys ja liikkumistarpeen muutokset kaupunkiseuduilla, joiden väestö ei kasva.

Lentoliikenne: Lentoliikenne on erityisen ongelmallinen liikennemuoto sekä ilmasto- ja ympäristövaikutusten että oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Valtioavustusten jatkoa tulisikin harkita ja panostaa ensisijaisesti vaihtoehtoisten liikenneyhteyksien kehittämiseen (raide- ja linja-autoliikenne).

Viitteet:

Pilli-Sihvola, K., Halonen, J., Meriläinen, P., Laapas, M., Ruuhela, R., Munck af Rosenschöld, J., Hällfors, M., Knuuti, S., Sorvali, J. (2023) Ilmastonmuutokseen liittyvät riskit ja haavoittuvuudet Suomessa: Tarkastelu kansallisen ilmastonmuutokseen sopeutumis suunnitelman 2030 taustaksi. Valtioneuvoston julkaisu 2023:72. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-566-5>

Onko suunnitelmaluonnoksen rahoitus kohdennettu oikein rahoitusohjelman sisällä?

Kestävän liikkumisen edistämiseksi sekä joukkoliikenne että kävely- ja pyöräily tarvitsevat kunnianhimon tasoa vastaavan rahoituksen. Kävely- ja pyöräilyväylien kehittäminen, aktiivisen liikkumisen edistäminen sekä joukkoliikennepalveluiden tukeminen kaupunkiseuduilla tarvitsevatkin

lisää resursseja kulkutapasiirtymän vahvistamiseksi. Kuten suunnitelmaluonnoksessa todetaan, suomalaisten kulkutapavalinnoissa ei ole juurikaan tapahtunut muutoksia viime vuosina, eikä kestävien kulkutapojen osuus ole lisääntynyt. Tämä korostaa tarvetta uusille ja vaikuttavammille toimille ja siten lisärahoitukselle liikenteen kestäväsiirtymän edistämiseksi.

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

Liikenne 12 -suunnitelman kannalta merkityksellisiksi ympäristöongelmiksi on tunnistettu ilmastonmuutoksen eteneminen, luonnonvarojen käytön kasvu, luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen sekä yhdyskunta- ja aluerakenteen kestävyden haasteet.

Vaikka vaikutus- ja ympäristöarviointi kattaakin monia osa-alueita (mainiten mm. liikenteen mikromuovipäästöt), siinä on myös puutteita. Muun muassa kävelyn ja pyöräilyn terveyshyötyjä ei ole korostettu tarpeeksi – nämä hyödyt ovat tutkimustiedon mukaan merkittäviä. Vastaavasti moottoriliikenne ja etenkin henkilöautoilu on yhteydessä liikkumattomuuteen ja siitä syntyviin terveyshaittoihin ja -kustannuksiin.

Liikenteen tuottamista ympäristö- ja terveysvaikutuksista tarvitaan kattava kokonaiskuva, jotta voimme punnita liikennejärjestelmästä syntyviä hyötyjä ja haittoja ja mitata kestävämmän liikennejärjestelmän etuja. Tämä tarve on osittain tunnistettu suunnitelman sivulla 18: ”Päästövähennysten lisäksi on otettava huomioon myös kaikkien liikennemuotojen laajemmat ympäristövaikutukset, kuten luonnon monimuotoisuuden, resurssitehokkuuden ja kiertotalouden asettamat vaatimukset sekä yhdyskuntarakenteen tiivistämisen vaikutus liikkumiseen.” Olisikin hyvä laajentaa Traficomien ylläpitämää liikennejärjestelmän tilannekuvaa kattamaan eri ympäristö- ja terveysvaikutukset (ilmansaasteet, melu, liikkumattomuus, liikennekuolemat ja -onnettomuudet, tilankäyttö kaupungeissa, luonnonvarojen käyttö, maankäyttö, jne.).

Yhdyskuntarakenteen kestävyden arviointi on ylimalkainen eikä tunnista yhdyskuntarakenteen kannalta merkityksellisiä kehityskulkuja, joihin liikennejärjestelmäsuunnitelma väistämättä vaikuttaa (s. 63 ja 84). Yhdyskuntarakenteen osalta ei riitä, että katsotaan vain hajautumis- tai tiivistymisvaikutusta, koska olemassa olevan rakenteen sisällä on paljon keskinäisriippuvuuksia, joihin myös valtion liikennepolitiikka vaikuttaa.

Arvioinnissa tulisi tällä tasolla pohtia suunnitelman vaikutuksia seuraaviin kriittisiin kysymyksiin:

1. Keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen toimintaedellytykset ja siihen tukeutuvan yhdyskuntarakenteen kehitys. Mikäli joukkoliikenteen edellytykset heikkenevät, koko seudun yhdyskuntarakenne muuttuu hyvin nopeasti autoriippuvaiseksi. Tämä heikentää sekä ekologista kestävyttä autoilun lisääntymisen kautta että sosiaalista kestävyttä liikkumismahdollisuuksien vaihtoehtojen kaventumisena erityisesti ihmisryhmissä, jotka eivät omista autoa. Kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita parantamalla pystytään kompensoimaan tätä osin. Autoilun lisääntyminen näillä seuduilla lisää painetta keskustojen autosaaeutettavuuden parantamiselle tai toimintojen keskittymiseen autokaupungin palvelukeskittymiin, mikä taas heikentää kaupunkien keskustojen kehittymisedellytyksiä sekä kävelyn ja pyöräilyn saavutettavuutta. Vaikka yhdyskuntarakenne rakennettuna ympäristönä muuttuu hitaasti, kehityksen suunta aiheuttaa merkittäviä vaikutuksia suhteellisen nopeasti siihen, minkälainen toiminnallinen rakenne seuduilla on ja miten seudun sisällä pystytään liikkumaan.

2. Kaupungistumisen kautta nopeasti kasvavien suurkaupunkien tulevaisuuden liikenneongelmat. Väestökasvu lisää absoluuttista liikkumistarvetta, jolloin paine autoilun absoluuttisen määrän

kasvulle on ilmeinen. Tätä kasvua ei pidä ottaa annettuna tulevaisuuden kysyntänä, vaan se tulee liikennejärjestelmän avulla ohjata muiden kulkumuotojen kysynnäksi. Tiiviisti rakennettujen alueiden kaupunkitila on rajallinen, eikä niiden liikennettä voi lisääntyvän liikkumistarpeen olosuhteissa kehittää tehokkaaksi, toimivaksi, turvalliseksi ja kestäväksi ilman liikenteen ohjausta, jossa rajoitetaan tilankäytöltään tehottomimpia kulkumuotoja sijainneissa, joissa ne ruuhkauttavat liikenteen ja heikentävät kokonaissaavutettavuutta. Arviointikriteerinä tulisi olla, miten hyvin toimenpiteet mahdollistavat kasvavassa kaupunkirakenteessa liikenteen ohjauksen ja katutilan priorisoinnin tehokkuuden, turvallisuuden ja ekologisuuden kriteerein. Tämä vaikuttaa suoraan sekä taloudellisen, ekologiseen että sosiaaliseen kestävyteen.

3. Pienempien paikkakuntien joukkoliikennesaavutettavuuden arviointi. On epäselvää, kuinka vaikutukset kohdistuvat siihen, pääseekö noin 5 000–30 000 asukkaan taajamakeskuksista joukkoliikenteellä liikkumaan Suomessa ja esimerkiksi pendelöimään maan työpaikkakeskittyymiin. Bussiyhteyksien väheneminen heikentää Suomen aluerakenteen keskusverkon toiminnallista kytkeytyneisyyttä. Pienten ja suurten keskusten väliset yhteydet ovat aiempaa merkityksellisempiä, kun terveystalvelut keskittyvät suurimpien seutujen keskustaajamiin. Maakuntakeskuksiin ei kohdistu liikkumistarvetta vain haja-asutusalueilta, vaan myös väestökeskittymistä, joissa ikärakenne on vanheneva ja liikkumistarve terveystalveluihin kasvava.

Haluaisimme myös kiinnittää huomiota myös seuraaviin kohtiin:

Sivulla 12: ”Sosiaaliseen kestävyteen vaikutukset ovat lievästi myönteisiä, koska liikkumisen mahdollisuudet paranevat.” Sosiaalisen kestävyden suhteen tulisi huomioida oikeudenmukaisuuskysymykset ja vaikutukset eri väestöryhmiin. Kenelle liikkumisen mahdollisuudet paranevat, millä matkoilla ja millä kulkutavoilla? Kenen osalta kulkuyhteydet, kulkumuotovaihtoehdot ja eri kohteiden saavutettavuus heikkenevät? Ketkä kärsivät lisääntyneestä liikenteestä syntyvistä haitoista? Ovatko ihmiset päässeet vaikuttamaan heitä koskevaan päätöksentekoon koskien saavutettavuutta?

Sivulla 82: ”Toisaalta maanteiden kunnan paraneminen lisää liikenteen sujuvuutta, mikä vähentää hieman kasvihuonekaasupäästöjä.” Autoilun sujuvuuden paraneminen voi myös lisätä päästöjä, jos nopeudet kasvavat tai jos teiden parempi kunto houkuttelee autoilemaan enemmän/pidempiä matkoja.

Sivulla 82: ”Tien- ja radanpidon kehittämishankkeiden myötä rakentamisen ja kunnossapidon päästöjen arvioidaan kuitenkin kasvavan, mikä lisää kasvihuonekaasupäästöjä kokonaisuutena selvästi enemmän ja nopeammin kuin kulkutapasiirtymä ehtii vaikuttaa.” Tämä on erittäin huolestuttavaa ilmastotavoitteiden näkökulmasta – etenkin tiestön kehittämishankkeita pitäisi infrarakentamisen päästöjen näkökulmasta harkita tarkoin, sillä ne eivät myöskään edistä kulkutapasiirtymää.

Muut huomiot?

Liikenne 12 -suunnitelmaluonnos tunnistaa ilmastotavoitteiden saavuttamisen haasteet ja nykytoimien riittämättömyyden. Sivulla 18 lukee kuitenkin: ”Tieliikenteessä henkilöautojen liikennesuorite kasvaa 43 % vuoteen 2060 mennessä uusimman valtakunnallisen tieliikenteen ennusteen mukaan. Mikäli tämä toteutuisi, ajoneuvoliikenteen kasvu olisi vilkkaimmilla yhteysväleillä jopa 200 % ja edellyttäisi merkittävää lisäkapasiteetin suunnittelua maantieverkolla.” Ennustettu henkilöautoliikenteen kasvu on ristiriidassa sekä ilmasto- että muiden

ympäristötavoitteiden kanssa. Voisimmekin kyseenalaistaa, mikä rooli on ennusteilla, jotka eivät ole yhteensopivia kansallisten ilmastotavoitteiden kanssa ja lisäävät liikenteestä syntyviä ympäristöhaittoja.

Kuljetukset ja logistiikka -luku (4.8.) ei mainitse työkoneita, joista aiheutuu merkittäviä päästöjä teollisuusalueiden lisäksi esimerkiksi satamissa, kaupunkien rakennustyömailla sekä väylien kunnossapidossa. Nolla- ja vähäpäästöisen kuorma-autojen ja työkoneiden sähköistymisen edistäminen rinta rinnan edellyttää merkittäviä panostuksia suurtehoisen latausinfrastruktuurin kehittämiseen muun muassa teollisuusalueilla ja kaupungeissa.

Suomalainen Emilia
Suomen ympäristäkeskus