

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?

-

Mielipiteenne suunnitelmaluonnoksen toimenpiteistä?

-

Onko suunnitelmaluonnoksen rahoitus kohdennettu oikein rahoitusohjelman sisällä?

-

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

Valtioneuvoston asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (347/2005) edellyttää, että "suunnitelma- tai ohjelmaluonnoksesta ja ympäristöselostuksesta on sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, pyydettävä lausunnot elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta". Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) ja valtioneuvoston asetuksen (1392/2014) mukaisesti tämän lausunnon on antanut ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue. Lausunto on valmisteltu Uudenmaan ELY-keskuksessa ja se on kaikkien ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat – vastuualueiden yhteinen lausunto.

Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma on melko yleispiirteinen ja hyvin strateginen. Tämä tekee myös vaikutusten arvioinnista haastavaa. Arviointi on jäänyt hyvin pintapuoliseksi ja kevyeksi. Ympäristöselostuksessa on jossain määrin huomioitu ELY-keskusten ohjelmavaiheessa esiin tuomia teemoja, mutta niidenkin osalta arviointi on jäänyt yleispiirteiseksi. Arviointi on tehty laadullisesti, eikä määrällistä aineistoa ole juuri lainkaan esitetty. ELY-keskukset muistuttavat, että

valtakunnantasoisesti on käytettävissä esimerkiksi paljon erilaista paikkatietoaineistoa, jota on mahdollista hyödyntää määrällisessä arvioinnissa. Koska kyseessä on toistuva suunnitelma, olisi arvioinnissakin mahdollista kehittää juuri tätä suunnitelmaa varten toimivia määrällisiä arviointikriteereitä, jotka osaltaan voisivat toimia myös osana seurantaa.

Ympäristöselostuksesta ei juurikaan käy ilmi, millä tavoin arvioinnin tulokset on huomioitu varsinaisen suunnitelman valmistelussa tai millä tavoin valmistelun aikana saatu palaute on huomioitu. Tavoitteena tulisi olla, että ympäristövaikutusten arvioinnin sekä kuulemisen tulokset otetaan huomioon tehtäessä suunnitelmaa koskevia keskeisiä ratkaisuja suunnittelu eri vaiheissa ja, että kaikki tämä kuvattaisiin ympäristöselostuksessa.

Ympäristövaikutusten arvioinnissa on tärkeää tunnistaa käsiteltävän suunnitelman tai ohjelman vaikutusmekanismit ja kohdistaa arviointia niiden mukaisesti. Pelkästään vaikutusten tunnistaminen ei riitä, vaan on kyettävä arvioimaan todennäköisiä vaikutuksia ja esittämään mahdollisia lieventäviä toimenpiteitä. Jos vaikutuksia ei ole tunnistettu oikein, ei myöskään lieventäviä toimenpiteitä ole mahdollista kohdistaa toimivasti.

Tehtyä arviointia kriteereineen ei ole juurikaan esitetty. Ympäristöselostuksessa on todettu, että laadullisen arvioinnin tueksi on muodostettu karkea arviointiasteikko. Arviointiasteikkoa ei kuitenkaan ole esitetty ympäristöselostuksessa, joten arvioinnin kriteereitä, arvioituja asioita ja arvioinnin oikeellisuutta on mahdotonta arvioida. Lisäksi todetaan, että ympäristöselostusta varten on laadittu taustamuistioita, jotka ovat saatavissa liikenne- ja viestintäministeriöstä. Missään ei kuitenkaan ole kerrottu, mistä aihepiireistä taustamuistioita on laadittu. Jää myös epäselväksi, miltä osin taustamuistioden tietoja on referoitu ympäristöselostuksessa. Käytännössä kaikki varsinainen arviointityö on jäänyt piiloon.

Arvioinnissa on lähdetty olettamuksesta, että koska suunnitelman toimenpiteet kohdistuvat lähinnä perusväylänpitoon, ei vaikutuksia juuri ole. ELY-keskukset katsovat, että päätelmä on virheellinen. Arviointia olisi tullut kohdistaa paremmin. Käytännössä tämän tyyppisessä strategisessa arvioinnissa toimiva tapa on kääntää tarkastelu alhaalta ylös eli aloittaa tunnistamalla tyypillisiä syy-seuraussuhteita tarkemmalta suunnittelutasolta ja yleispiirteistä niistä teemoja strategian tasolle. Esimerkiksi: Tieverkon huono kunto lisää onnettomuusriskiä ja onnettomuuksista voi seurata myös ympäristövahinkoja (esim. pohjavedet, pintavedet). > Teiden kunnostaminen vähentänee ympäristövahinkoja. Teiden ja ratojen penkereille sijoittuu uhanalaista lajistoa (erityisesti kasvit ja hyönteiset), joita on syytä huomioida myös peruskunnossapidon ja kunnostusten yhteydessä. > Peruskunnossapidolla voi olla paikallisesti merkittäviä vaikutuksia uhanalaisten lajien esiintymiseen. Edellä kuvattujen syy-seuraussuhteiden tunnistaminen ja kuvaaminen on mahdollista myös valtakunnallisella tasolla ja strategisella tasolla on mahdollista antaa ohjausta näiden teemojen käsittelyyn hanketasolla. ELY-keskukset muistuttavat, että kyse on myös suunnitteluperiaatteista ja ohjauksesta, jotka eivät sinällään vaadi erillistä rahoitusta.

Ympäristöselostuksen mukaan valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteiden toteuttamisen seuranta sisältyy säännöllisesti päivitettävään liikennejärjestelmäanalyysiin. ELY-keskukset toteavat, että valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan keskeisesti vaikuttavassa liikennejärjestelmäanalyysissä ei edelleenkään huomioida keskeisiä luonnon- ja ympäristönsuojelullisia teemoja. Liikennejärjestelmäanalyysin Ympäristö-teeman alla on kuvattu lähinnä eri liikennevälineiden käyttövoimajakautusta ja päästöjä. ELY-keskusten Y-vastuualueita ei myöskään ole kuultu liikennejärjestelmäanalyysia valmisteltaessa.

ELY-keskukset katsovat, että seurannan tuloksia tulisi vähintäänkin kuvailla ympäristöselostuksessa ja käsitellä osana SOVA-lain mukaista arviointia. SOVA-lain 12 §:n mukaan suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavan viranomaisen on huolehdittava siitä, että ympäristöarvioinnin piiriin kuuluvien suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamista ja siitä aiheutuvia merkittäviä ympäristövaikutuksia seurataan siten, että voidaan ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Vastaavasti SOVA-asetuksen mukaan ympäristöselostuksessa tulee esittää kuvaus suunnitelluista toimenpiteistä, jotka koskevat viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain 12 §:n mukaista seuranta. Seuranta on näin ollen osa SOVA-arviointia.

Luonnon monimuotoisuuden väheneminen on ilmastonmuutoksen lisäksi kriittinen globaali ja valtakunnallinen ongelma. Luonnon monimuotoisuuteen liittyviä kysymyksiä ei ole käsitelty riittävän laajasti arvioinnin yhteydessä. Strategisessa valtakunnallisessa suunnitelmassa olisi perusteltua huomioida luonnon monimuotoisuuteen liittyvät liikennejärjestelmän kehittämistarpeet ja esittää periaatteita ja tarpeita yksityiskohtaisen suunnittelun lähtökohdiksi. Luonnon monimuotoisuuteen kohdistuvat vaikutukset olisi huomioitava myös seurannassa. Ympäristöselostuksessa olisi ollut hyvä esittää mm. ympäristön nykytila ja ympäristön ominaispiirteet sellaisilla alueilla, joihin todennäköisesti kohdistuu merkittäviä vaikutuksia. Esimerkiksi valtakunnallisen ekologisen verkoston ja suojelualueiden esittäminen sekä tärkeiden seudullisten ja ylimaakunnallisten ekologisten yhteyksien tunnistaminen (esimerkiksi maakuntakaavojen avulla) auttavat arvioimaan luonnon monimuotoisuuden teemaa. Uhanalaisten lajien lisäksi myös vieraslajit ja niiden leviämisen estäminen olisi tullut myös huomioida tämän teeman yhteydessä.

Arvioinnissa ei ole juurikaan huomioitu meren- ja vesiensuojeluun liittyviä kysymyksiä muutoin kuin pinta- ja pohjavesien suojelun kautta. Vesienhoidolle asetetut tavoitteet EU:n sekä kansallisen lainsäädännön kautta eivät käy suunnitelmasta ilmi. Nämä tulisi tunnistaa myös strategisen tason suunnitelmissa ja vaikutusten seurannassa.

Pintavesiin kohdistuvista riskeistä on tunnistettu tiesuolauksen ja tieliikenteestä syntyvien mikromuovien aiheuttama kuormitus vesistöihin. Näiden lisäksi tiepintojen kulumisen lisäksi kuitenkin muidenkin haitta-aineiden sekä ravinteiden kulkeutumista vesistöihin tien pinnoilta syntyvien hulevesien avulla.

Ilmastonmuutos on eri yhteyksissä nostettu esiin arvioinnissa, mutta sen yhteyttä sademäärän kasvuun ja lisääntyvään valuntaan ja sen kautta pintavesiin kohdistuvaa kuormitusta ja kuormituksen mittakaavaa ei ole tunnistettu. Suunnitelmassa ei ole myöskään esitetty, miten kuormitusta voitaisiin ehkäistä ja vaikutuksia lieventää.

Arvioinnissa ei ole tunnistettu ja osoitettu kattavasti keinoja liikenteen ja tienpidon merkittävien pohjavesiriskien vähentämiseksi. Suunnitelman pohjavesiriskiä lievittäväksi vaikutukseksi on esitetty perusväylänpidon rahoitustason korottaminen, mikä tukee tie- ja rautatieliikenteen onnettomuusriskien vähentämistä ja siten pienentää myös vaarallisten aineiden kuljetusten aiheuttamien ympäristöriskien pienentämistä. Vastaavasti kuitenkin haitallisten aineiden kuljetusten lisääntyminen kasvattaa ympäristöonnettomuuksien riskiä. Rakentamishankkeiden yhteydessä toteutettavat pilaantuneen maaperän kunnostukset vähentävät myös kyseisten kohteiden aiheuttamaa pohjaveden pilaantumiskä.

Pohjavesialueiden tilaa Suomessa on tarkasteltu hyvin yleisellä tasolla. Vaikutusten arvioinnissa tulisi paremmin tunnistaa nimenomaan liikenteen ja tienpidon vaikutukset pohjavesialueiden tilaan. Tieviranomaiset seuraavat valtakunnallisesti pohjaveden kloridipitoisuutta yhteistyössä ympäristöhallinnon kanssa, mutta liikenteen muiden päästöjen vaikutuksia vedenlaatuun ei systemaattisesti tarkkailla, vaikka tieliikenteen on arvioitu Suomessa olevan merkittävin yksittäinen mikromuovien lähde. Lisäksi tieliikenteessä päästöjä syntyy tiemerkinnoista sekä ajoneuvojen renkaiden ja jarrujen kulumisesta.

Jo valtakunnallisen suunnittelun tasolla tulisi tarkemmin tunnistaa tehokkaat keinot pohjavesiriskien vähentämiseksi. Lisäksi tulisi arvioida nykyisen pohjavesiseurannan riittävyyttä liikenteen ja tienpidon kaikkien ympäristövaikutusten tunnistamiseksi ja pitkäaikaisen kuormituskertymän arvioimiseksi esimerkiksi mikromuovien osalta.

Suunnitelman haitallisten vaikutusten ehkäisemis- ja lieventämistoimenpiteiksi on esitetty pohjavesialueiden erityistä huomioimista talvihoitoluokkien nostossa ja pilaantumiskä vähentämisessä. Oheisessa toimenpiteessä ei kuitenkaan tarkemmin oteta kantaa pilaantumiskä vähentämisen keinoihin, eikä talvihoitoluokan muutoksen vaikutusta käytettävään suolamäärään, mutta toisaalta taas onnettomuusriskin suuruuteen. Vähennettäessä liukkauden torjuntaa voidaan vastaavasti kasvattaa onnettomuusriskiä.

Ympäristöselostusluonnoksesta puuttuu kokonaan se näkökulma, että pohjavesien tilan heiketessä myös vedenhankintamahdollisuudet heikkenevät tai muuttuvat epävarmaksi. Pohjavesien hyvä tilaa tulee suojella, sillä pohjavesivarannot muodostavat osan varautumisesta ja kansallisesta huoltovarmuudesta. On myös huomioitava, että olemassa olevat pohjavesien suojausrakenteet voivat olla vanhoja ja siksi huonossa kunnossa, eivätkä ne enää suojaa pohjavettä samalla tavalla kuin uudet.

Liikennejärjestelmätasolla voidaan ja siinä tulee arvioida ilmastovaikutuksia osana sova-menettelyä. Suunnitelman vaikutuksia ilmastoon, etenkin liikennejärjestelmän kehittämisen osalta, ei ole tunnistettu riittävästi. Suunnitelman ilmastovaikutuksia ei ole esitetty tarpeellisissa määrin eikä niitä ole arvioitu asianmukaisesti.

Ilmastovaikutusten huomiointi suunnitelmassa on erityisen tärkeää, sillä liikenteen päästömuutokset ovat hitaita ja sektori on jo jäljessä asetetuista sitovista päästövähennystavoitteista. Arvioinnissa ei ole tunnistettu, että suunnitelma todennäköisesti tavoitteiden vastaisesti lisää liikenteen päästöjä, mikä osaltaan aikaansaa kansallisten ilmastotavoitteiden saavuttamattomuuden. Lisäksi ilmastonmuutoksen eteneminen muodostaa haasteen kunnossapidolle ja vaikuttaa haitallisten vaikutusten nykyistä voimakkaampaan etenemiseen.

Vaikkakaan esimerkiksi suoritemuutoksia ei voida tällä tasolla tarkasti laskea, tulee ne kuitenkin arvioida. Selostuksen mukaan suoritteeseen, kulkutapajakaumaan, energiankulutukseen ja rakentamisaikaisiin päästöihin liittyvä ilmastovaikutuksia olisi tarkasteltu. Tätä tarkastelua ei kuitenkaan ole tehty tai se puuttuu lausuttavana olevasta selostuksesta.

Arvioinnin nykytilakuvauksesta puuttuu liikennejärjestelmän ilmastovaikutusten selkeä kuvaus. Ei esimerkiksi mainita liikenteen päästöjen kehitystä tai siihen liittyviä ennusteita. Liikenteen osuus Suomen kokonaispäästöistä kasvaa edelleen ja muutokset ovat hitaita, mikä on tärkeä tunnistaa osana vaikutusten arviointia. Liikennettä koskevia tarkempia tavoitteita ei myöskään ole tunnistettu. Esimerkiksi fossiilittoman liikenteen tiekartassa tavoitteeksi on asetettu, että henkilöautojen suoritteet eivät enää kasvaisi. Suunnitelman toimenpiteet kuitenkin lisäävät kyseisiä suoritteita. Myöskään jakeluvuorituksen alentamista koskevaa lakimuutosta ei ole huomioitu, vaikka sen on arvoitu merkittävästi hidastavan liikenteen päästövähennystavoitteiden saavuttamista: toimia tarvittaisiin muualla liikennejärjestelmässä entistä enemmän.

Liikennejärjestelmäsuunnitelmassa todetaan, että vuoteen 2005 nähden päästöt ovat vähentyneet noin 27 %. Päästöjen vähenemiseen on vaikuttanut erityisesti nestemäisten liikennepolttoaineiden (bensa ja diesel) bio-osuuden kasvu. Päästöjä tulee kuitenkin edelleen vähentää arviolta noin 0,42 miljoonaa CO₂-ekvivalenttitonnia vuosittain, jotta kansalliset sitoumukset liikenteen päästövähennyksistä saavutettaisiin. Suomalaisten kulkutapavalinnoissa ei ole tapahtunut viime vuosina merkittäviä muutoksia. Myöskään kestävien kulkutapojen osuus liikkumisessa ei ole lisääntynyt. Ympäristöselostuksessa tunnistetaan, että suunnitelmalla on päästöjä lisäävä vaikutus. Vaikutusten arvioinnin perusteella suunnitelman vaikutukset ovat siis päinvastaiset kansallisiin tavoitteisiin verrattuna. Lisäksi huolimatta siitä, että vaikutusten arvioinnissa tunnistetaan päästöjä lisäävät vaikutukset, yhteenvedossa todetaan päästövaikutusten olevan neutraaleja.

Arviossa todetaan, että maanteiden kuntoa parantavat toimet voivat nostaa päästöjä liikennesuoritteen kasvaessa, mutta toisaalta liikenteen sujuvuuden parantuminen voisi vähentää

päästöjä. Teiden kunnostaminen ole ELY-keskusten näkemyksen mukaan vaikuttava päästövähennyskeino ottaen huomioon ennusteet liikenteen kasvusta.

Ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyvät vaikutukset on tunnistettu arvioinnissa lähinnä toimintavarmuuteen liittyvinä riskeinä. Arviointi on suppea. Nykytilan kuvauksessa ei oteta kantaa, miten ilmastonmuutoksen vaikutukset näkyvät liikennejärjestelmässä jo tällä hetkellä tai tuoreimpiin skenaarioihin muutoksen etenemisestä. Ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta keskeistä on tunnistaa kaikkien riskialtteimpia paikkoja sekä näihin liittyviä lievennyskeinoja erityisesti viheryhteyksien katkeamiseen sekä vieraslajien leviämiseen liittyen. Ekologisiin yhteyksiin liittyvissä vaikutuksissa ei ole kyse ainoastaan estevaikutuksesta, vaan hankkeesta riippuen yhteydet voivat katketa kokonaisuudessaan. Vesiin ja maaperään kohdistuvissa riskeissä ei ole tunnistettu ilmastonmuutoksen etenemisen mahdollisesti riskejä pahentavaa vaikutusta sekä akuuttien onnettomuustilanteiden todennäköisyyden, talvikunnossapidossa käytettävien kemikaalien lisääntyvän käytön että kroonisen olosuhteiden muutoksen vaikutusten kemikaalien kulkeutumisen suhteen. Erityisesti tarpeen olisi täydentää hulevesiriskeihin liittyvää arviota niin määrällisen kuin laadullisen vesienhallinnan näkökulmasta.

Ympäristöselostuksessa ei tuoda esiin haitallisten ilmastovaikutusten lieventämiskeinoja tai miten ilmastovaikutuksia on tarkoitus seurata. Annettujen tietojen perusteella suunnitelman ilmastovaikutukset ovat haitalliset, vaikka jotkin toimenpiteet voivat myös osittain laskea päästöjä. Vaikutusten merkittävyyttä ei voida puutteellisten tietojen valossa arvioida. Lieventämiskeinoissa on tunnistettu toimenpide, että suunnittelussa olisi arvioitava aina ”luonnonvarojen käyttö, materiaalien elinkaari-vaikutukset sekä uusiutuvien ja kierrätysmateriaalien käyttömahdollisuudet sekä minimoida aiheutuvat haittavaikutukset” on tärkeä. Toisaalta tämä ei vastaa kysymykseen siitä, miten Liikennejärjestelmäsuunnitelman aiheuttamia vaikutuksia lievennetään, vaan suuntautuu vasta tarkemman tason suunnitteluun.

Arvioinnissa on pääosin tunnistettu keskeiset ilmastopolitiikan suunnitelmat ja kansainväliset sitoumukset. Arviointi ei kuitenkaan tunnista Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa, vaikka valtakunnallisella liikennejärjestelmäsuunnitelmalla voi olla vaikutuksia sen mukaisten tavoitteiden toteutumiseen.

ELY-keskukset katsovat, että arviointia tulee edelleen tarkentaa ja varsinainen toteutettu arviointi tulee tuoda kriteereineen paremmin esiin. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, minkälaisia epävarmuuksia arvioinnissa on ja toisaalta, miten haittoja voidaan lieventää. Vaikka tarkempi ympäristövaikutusten arviointi jääkin tyyppillisesti myöhemmin toteuttaville liikennehankkeille, on valtakunnallisen järjestelmäsuunnitelman tasolla mahdollista linjata erilaisista haittojen lieventämistoimista, joita sitten voidaan tarkentaa varsinaisessa suunnitteluvaiheessa. Lieventämistoimia ei kuitenkaan voi kohdentaa oikein, jos varsinaisia vaikutuksia ei ensin tunnisteta.

Muut huomiot?

-

Kantokari Mikko
Uudenmaan ELY

Engström Annukka
Uudenmaan ELY - Uudenmaan ELY-keskus kaikkien ELY-keskusten ympäristö
ja luonnonvarat – vastualueiden puolesta