

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?**

Suunnitelman tavoitteet ovat perusteltuja ja niiden keskinäinen priorisointi; turvallisuus, toimivuus ja kestävyys tarjoaa hyvän pohjan kehittää tasapainoista kansalaisten, elinkeinoelämän ja ympäristön tarpeet huomioivaa liikennejärjestelmää. Priorisointi on erityisen tärkeää nyt, kun toimintaympäristö muuttuu kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla ja resurssit suhteessa tarpeisiin ovat riittämättömät. Tavoitteita yhdistävät näkökulmat; saavutettavuus, tehokkuus ja resilienssi heijastuvat etenkin kahden ensimmäisen osalta kiitettävästi suunnitelman toimenpide- ja rahoitusohjelmiin.

Suunnitelmaluonnoksen alueelliset painotukset (luku 4.4) ovat niiden käyttötarkoituksen huomioon ottaen liian yksinkertaistavia ja yleispiirteisiä. Alueellisia painotuksia on ajateltu käyttää muun muassa priorisoitaessa valtion väyläverkon suunnittelu- ja investointiohjelmien väylähankkeita.

Koska alueiden ominaispiirteitä on vaikeaa tunnistaa kattavasti ja laajalti hyväksyttävällä tavalla, Jyväskylän kaupunki ehdottaa, että uutta täydentävää näkökulmaa/työkalua ei käytetä suunnittelu- ja investointiohjelmien hankkeiden priorisoinnissa. Suunnitelmaluonnoksesta jää myös epäselväksi,

miten ja millä painoarvolla painotukset suhteutuvat käytännössä muuhun priorisoivassa päätöksenteossa käytettävään tietoon. Nykyiset väylähankkeiden vaikutusten arvioinneissa käytetyt työkalut, kuten PRIO ja täydentävät hankearvioinnit, tarjoavat paremman perustan tietopohjaiselle päätöksenteolle.

#### **Mielipiteenne suunnitelmaluonnoksen toimenpiteistä?**

Ks. kohdat alla.

## **Onko suunnitelmaluonnoksen rahoitus kohdennettu oikein rahoitusohjelman sisällä?**

Rahoitusohjelman rakennetta ja sisältöä on muutettu merkittävästi verrattuna voimassa olevaan liikenne 12-suunnitelmaan. Väylämuotokohtaisesta jaottelusta on luovuttu ja muiltakin osin sisältö on aiempaa pelkistetympi, mikä vaikeuttaa kaupunkien mahdollisuuksia ennakoida tulevaa yhteistyötä ja resurssitarpeita.

Kun L12- suunnittelukauden rahoitusnäkyvä on osoittautunut haastavaksi muodostaa ohjaavasti, sitovuudesta puhumattakaan, tulisi arvioida onko 12

vuoden aikajänne useimpien sisältöalueiden osalta tarpeettoman pitkä ja suunnitelman päivityssyklin huomioiden epätarkoituksenmukainen. Rahoitusohjelmassa olisi hyvä kuvata ensisijaisesti nykyistä tarkemmin lähitulevaisuus ja täydentävänä elementtinä pidemmän aikajänteen viitteellinen tavoitenäkyvä.

Rahoitusohjelma priorisoi ohjelmakaudella vahvasti perusväyläpitoa. Olemassa olevan väyläverkon kunnossapito ja korjausvelan kasvun hillintä ovat tieverkon kunnan sekä haastavat rahoitusnäkyvät huomioiden viisas strateginen valinta. Valitettavaa on, että julkisen talouden alijäämä ja kohdennukset perusväylänpitoon näkyvät poikkeuksellisen vähäisenä kehittämisrahoituksena erityisesti suunnitelmakauden loppupuolella.

Vaatimaton kehittämisrahoitus tulee vaikeuttamaan merkittävästi muun muassa tavoitteistossa vahvasti painotetun TEN-T ydinverkon kehittämistä. Sidotusta kehittämisrahoituksesta vain pieni osa kohdentuu ydinverkolle ja ohjelmakauden vapaan rahoituksen määrä on hyvin vähäinen ottaen huomioon ydinverkon parantamisen tavoiteaikataulu ja tarvittavien kehittämispanosten volyyymi. Tulisi huolehtia vähintään siitä, että kehittämisrahoituksen leikkaukset eivät johda investointiohjelman sisältyvien hankkeiden uudelleenarviointiin ja TEN-t ydinverkon tai kattavan verkon tärkeiden poikittaisyhteyksien toteutusten viivästyksiin.

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

Suunnitelmaluonnoksen vaikutusten laadullinen arviointi on tehtävän haasteellisuuden huomioon ottaen ansiokas ja sisällöltään kattava. Arviointiasetus ja vertailuvaihtoedon sisältö vaikuttavat teoreettisista ja menetelmällisistä lähtökohdista perustelluilta, joskin vaihtoehtojen sisällöt ovat varsin yhteismitattomia ja vaikeasti arvioitavia. Suunnitelman toteutusvaihtoehdon vaikutuskuvaukset ovat ymmärrettävästi yleistasoisia ja sisältävät paljon oletuksia, joiden toteutuminen on epävarmaa.

## **Muut huomiot?**

Kuntien ja valtion välinen vastuunjako

Suunnitelmaluonnoksesta on useissa kohdin havaittavissa pyrkimys kuntien vastuiden kasvattamiseen valtiolle osittain tai kokonaan kuuluvissa tehtävissä (mm. alueellinen junaliikenne, lentoliikenteen matkaketjut, asemanseututoimijuus, liikenteen tietopohjan kehittäminen, valtion väylähankkeet kaupunkiseuduilla ja kunnossapito).

Yhteistyö sekä uusien ja aiempaa parempien toimintamallien kehittäminen on toivottavaa. Sikäli kun löydetään uusia kaikkia osapuolia hyödyttäviä ratkaisuja ja päädytään niitä toteuttamaan, vastuista tulee sopia tapauskohtaisesti. Muissa tapauksissa tulee jatkossakin noudattaa lakeihin ja niiden perusteluihin pohjautuvia julkishallinnon totuttuja linjauksia. Vastuiden laajentamiseen tai uusiin vastuisiin tulee liittyä oikeasuhtainen rahoitus. Sopimuksellisista kustannusvastuun poikkeamisista suuntaan tai toiseen ei tule johtaa uusia käytäntöjä tai oletuksia ilman laajapohjaista sopimista.

Suunnitelmaluonnoksen kohdassa 4.10.1. Sopimuksellisen yhteisrahoituksen periaatteet todetaan: ”Yhteisrahoitteisuudessa pyritään johdonmukaisuuteen ja vakiintuneisiin rahoitusosuuksiin esimerkiksi huhtikuussa 2021 julkaistun ensimmäisen Liikenne 12-suunnitelman yhteisrahoituksen periaatteiden mukaisesti huomioiden rahoituskohteiden hyötyjen kohdistuminen.” Jyväskylän kaupunki muistuttaa suhtautuvansa muiden kaupunkiseutujen tavoin kriittisesti voimassa olevassa L12-suunnitelmassa yhteisrahoituksesta esitettyihin linjauksiin.

## MAL-kaupunkiseudut

MAL-kaupunkiseudut kattavat yli puolet Suomen väestöstä ja kaupunkiseutujen liikennejärjestelmän kehittäminen tarjoaa paljon potentiaalia kehittää liikennejärjestelmää kustannustehokkaasti turvallisemmaksi, sujuvammaksi ja kestävämmäksi. Kaupunkiseutujen ja niillä tehtävien kehittämistoimien vaikuttavuus suunnitelman tavoitteiden toteutumiseen on tunnistettu hyvin, mutta kaupunkiseutujen potentiaali jää toimenpide- ja rahoitusohjelmassa konkretian tasolla tunnistamatta.

Suurimmilla kaupunkiseuduilla on tarpeen korostaa nykyisen liikenneverkon täysimääräistä käyttöä ja liikenteen energiataloutta tehostavia toimenpiteitä. Avainasemassa ovat jalankulun, pyöräliikenteen, joukkoliikenteen ja liikkumisen ohjaukseen edistämistoimet, joita suunnitelmaluonnokseen on kirjattu niukasti. Etenkin jalankulkuun ja pyöräilyyn kohdistuvat toimenpiteet ja rahoitusohjelman panokset ovat erityisesti suunnitelmakauden alussa riittämättömiä, jolloin toimenpiteiden rahoitus jää kuntien vastuulle.

Valtion ja MAL-kaupunkiseutujen yhteistyötä hyödyttäisi, jos kaupunkiseutuja koskevat tavoitteet, toimenpiteet ja resursointi saataisiin kuvattua suunnitelmaan selvemmin ja johdonmukaisemmin. Vaikuttava toiminta edellyttää selkeää ja myönteistä rahoitusnäkökymää, jota ohjelma ei nyt tarjoa. MAL-kaupunkiseuduille tulisi määritellä väylärahoituksen muutoksiin sidottu rahoituksen minimi-/pysyväistaso.

Jatkossa tulee huolehtia siitä, että MAL-sopimukset edistävät ensisijaisesti alkuperäistä tarkoitustaan; kestävää yhdyskuntarakennetta ja liikennejärjestelmää sekä kasvun ja saavutettavuuden edellytyksiä. Viime neuvottelukierroksella huomattiin riski MAL-sopimusten kehittymisestä pääosin valtion väylähankkeiden ja suurten kaupunkiraideliikennehankkeiden toteutusvälineeksi.

Suunnitelmaluonnoksessa todetaan: Väylävirasto sisällyttää väyläverkon investointiohjelmaan myös MAL-seuduilla sijaitsevat väyläverkon kehittämishankkeet. Investointiohjelmassa tunnistetaan, mikäli hanke on yhteisrahoitteinen. Väyläverkon investointiohjelma toimii valtion väyläverkon osalta lähtökohtana seudullisessa ja alueellisessa liikennejärjestelmäsuunnittelussa ja MAL-sopimusneuvotteluissa.

Vaikka kulloinkin voimassa oleva L12-suunnitelma (ja investointiohjelma) toimivat lähtökohtana liikennejärjestelmäsuunnittelussa ja MAL-sopimusneuvotteluissa, Jyväskylän kaupunki muistuttaa suunnittelun ja sopimisen vuorovaikutteisuudesta. Seutujen liikennejärjestelmän kehittämistä tulee tarkastella kokonaisuutena ja etenkin MAL-neuvotteluissa sovitaan ensisijaisesti MAL-sopimusmenettelyn tavoitteita täyttäviä seudun tarpeisiin sopivia kehittämiskokonaisuuksista.

Valtion väyläverkon investointihankkeiden yhteisrahoitteisuus tulee tunnistaa investointiohjelman sijaan seudullisessa MAL-suunnittelussa ja MAL-neuvotteluissa. Menettelyssä tulee huolehtia siitä, että kohteiden määrittely ja rahoitusvastuista sopiminen on neuvottelevaa. Suunnitelmassa tulisi kuvata tarkemmin, millaisen prosessin kautta perussuunnitelman, suunnitteluohjelman ja investointiohjelman valmistelu kytketään MAL-suunnitteluun ja MAL-sopimukseen.

Yhteisrahoitteisuuden tulee jatkossa toteutua symmetrisesti valtion ja kuntien kesken. Toistaiseksi yhteisrahoitteisesti on toteutettu vain osittain tai kokonaan valtion verkolla sijaitsevia hankkeita. Yhteisrahoituksen tulisi olla mahdollista myös silloin, kun valtiota palveleva ratkaisu löytyy kuntien hallinnoimia verkkoja tai palveluita kehittämällä.

## Lentoliikenne

Lausunnolla olevassa Liikenne12-suunnitelmaluonnoksessa otetaan kantaa lentoliikenteen toimintaedellytysten ja kilpailukyvyn vahvistamiseen muuttuneessa maailmassa osana liikennejärjestelmää. Lentoliikenteessä pääpaino on kahdessa keskeisessä asiassa: lentoasemaverkostossa ja julkisessa tuessa lentoliikenteelle.

Hallitusohjelmassa todetaan, että lentoyhteyksien kehittymistä edistetään koko Suomessa kolmen tunnin saavutettavuustavoitteen toteuttamiseksi. Lisäksi hallitus lupaa säilyttää Finavian nykymuotoisen lentoasemaverkon ja kehittää Suomen sisäistä lentoliikennettä ensisijaisesti markkinaehtoisesti, mutta turvata huoltovarmuuden, vientiteollisuuden ja matkailun kannalta tärkeät lentoyhteydet tarvittaessa ostopalveluliikenteellä.

Liikenne12-suunnitelmassa todetaan, että valtio säilyttää Finavian nykymuotoisen lentoasemaverkoston 2023-2027. Vuoden 2026 aikana valtio määrittelee kriteerit valtakunnallisesti strategisesti tärkeille lentoasemille. Valtio (LVM) määrittelee kansallisesti strategiset lentoasemat kriteeristön perusteella ja muodostaa ko. lentoasemista uuden lentoasemaverkoston. Valtio (LVM, LVV) huomioi infra-avustuksissaan muuttuvan lentoasemaverkoston ja vaihtoehtoisten käyttövoimien jakeluinfran kehittämistarpeet.

Kriteerien luomisessa on huomioitava lentoyhteyden merkitys laajasti alueen ja Suomen taloudelle. On kestävämpää, jos arviointi tehdään pelkästään lentoyhteyden kannattavuuden näkökulmasta. Lentoaseman strategisuutta arvioitaessa on myös huomioitava kentän rooli sotilasilmailussa. Nykyisten yhteistoimintakentät on määriteltävä valtakunnallisesti strategisesti tärkeiksi lentoasemiksi. Myös kolmen tunnin saavutettavuus ja siitä kiinnipitäminen on huomioitava painokkaammin Liikenne12-suunnitelmassa.

Liikenne12-suunnitelmaluonnoksen mukaan valtio (Traficom, Väylävirasto) laatii alueittain selvityksen keinoista, joiden avulla matkaketjuja voidaan parantaa keskeisille, suuremmille lentoasemille (infrahankkeet, erilaiset avustukset...). Liikenne12-suunnitelmassa on syytä tarkentaa, mitä tarkoitetaan keskeisillä, suuremmilla lentoasemilla. Valtion tukea matkaketjujen parantamiseen tulee kohdentaa myös kentille, jotka ovat valtion ostopalveluliikenteen piirissä, mutta tavoittelevat eri toimin pidemmällä aikavälillä markkinaehtoisuutta. Sama koskee myös luonnoksen kirjausta, että valtio kehittää matkaketjuja lentoasemille, joilta on markkinaehtoisia lentoliikennettä joko kansallisesti tai kansainvälisesti. Liikenne12-suunnitelmassa todetaan kannatettavasti, että valtio turvaa huoltovarmuuden, vientiteollisuuden ja matkailun kannalta tärkeät lentoyhteydet tarvittaessa ostopalveluliikenteellä niillä reiteillä, joille markkinaehtoisia liikennettä ei synny. Näiden kenttien tulee olla mukana, kun matkaketjuja valtion toimesta kehitetään.

Liikenne12-luonnoksessa todetaan, että lentoliikenteen ostot aiheuttavat ostoihin käytettävän rahoituksen lisäksi Finavialle huomattavia tappioita lentoasemien ylläpidon muodossa. Lentoasemaverkosta tai valtion tuesta lentoyhteyksille ei luonnollisesti voida päättää pelkästään arvioimalla

lentoaseman kannattavuutta lentoasemaverkkoyhtiölle. On myös huomioitava, että esimerkiksi Jyväskylän kentän tapauksessa, Finavia tuottaa lentoasemapalvelut (lennonjohto, kentän ylläpito...) myös puolustusvoimille, jolloin siviililiikenteen lopettaminen kentälle ei merkittävästi pienennä Finavian kustannuksia. Sen sijaan on valtiontalouden näkökulmasta tärkeää, että Jyväskylän tapaisen yhteistoimintakentän investointi- ja ylläpitokustannukset eivät jää

pelkästään puolustusvoimien maksettavaksi, vaan lentoasemamaksuja kerätään myös siviililentoliikenteen operaattoreilta.

Lentoliikenteen tavoitteeksi on Liikenne12-suunnitelmassa asetettu markkinaehtoisuus. On selvää, että markkinaehtoisuutta on tavoiteltava kaikkien kenttien osalta. On kuitenkin huomioitava, että valtio tukee myös kannattamattomia raide- ja bussiliikenteen yhteysvälejä eikä lentoliikenteen osalta tulisi poiketa linjasta. Kaikki em. liikkumismuodot ovat tärkeitä ja ne palvelevat saavutettavuuden eri tarpeita. Esimerkiksi valtio tukee henkilöjunaliikennettä 34,87 milj. eurolla vuodessa pitkäjänteisesti 9-vuotisella sopimuskaudella (2022-2030).

Valtion täysimääräisen tuen lopettaminen tai karsiminen on lyhytnäköistä. Kunnilla ei ole mahdollisuutta nykyisessä, hyvinvointialueuudistuksen jälkeisessä taloudellisessa tilanteessa edes osarahoittaa lentoliikennettä. Yritykset osallistuvat jo rahoitukseen käyttämällä lentoyhteyksiä. Liikenne12-suunnitelmaluonnos kiinnittää huomiota ainoastaan valtion suoraan tukeen sekä vaikutukseen Finavian taloudelliseen tulokseen. Kansantaloudellisesti merkittävät vaikutukset jäävät täysin huomiotta. Syksyllä 2024 julkistetun, 13 lentoasemalle tehdyn laajan selvityksen mukaan niiden vaikutusalueen liikevaihdosta neljäsosa riippuu lentoliikenteestä. Lentoliikenteestä riippuvaista liikevaihtoa näillä alueilla oli 38 miljardia euroa vuonna 2023. Samanaikaisesti lentoasemien yhteenlaskettu vuotuinen alijäämä oli noin 21 miljoonaa euroa. Tämän selvityksen perusteella alueen lentoliikenteen taloudelliset hyödyt ovat kaksituhatkertaiset verrattuna alijäämään.

Maakuntakentille on annettava mahdollisuus toipua täysin korona-ajasta. Esimerkiksi Jyväskylässä kasvuvauhti on hyvä, mutta matkustajamäärät eivät vielä riitä markkinaehtoisuuteen. Vuonna 2024 Jyväskylän kentällä matkustajamäärän kasvu oli 9,7% eli 5. suurinta heti Kittilän (10,1%) jälkeen, kun matkustajamäärien keskimääräinen kasvu Finavian kentillä oli 7,1%.

Suunnitelmaluonnoksessa esiin nostettu selvitystyö toimintaedellytysten luomiseksi uusille markkinaehtoisille, esimerkiksi vaihtoehtoisia polttoaineita käyttäville liiketoimintamalleille on käynnistettävä viipymättä. Lisäksi valtion tulee nostaa Liikenne12-suunnitelmassa esille ne konkreettiset keinot, esimerkiksi tuet ja avustukset, joilla alueet voisivat edistää vaihtoehtoisia polttoaineita hyödyntävien liiketoimintamallien kehittämistä yhdessä eri toimijoiden kanssa. Hallitusohjelman mukaisesti on pyrittävä määrätietoisesti edistämään lentoliikenteen sähköistämistä (+ muita vaihtoehtoisia, vähähiilisiä/hiilineutraaleja polttoaineita). Esimerkiksi Helsinki-Jyväskylä – väli etäisyyden näkökulmasta optimaalinen pilotoinnille. Lisäksi Jyväskylään rakentumassa vahva vedyn tankkausinfra maantieliikenteelle. Vedyn ja vetyjohdannaisten hyödyntäminen lentoliikenteessä on selvitettävä viipymättä.

Tiivistelmä Jyväskylän kaupungin huomioista koskien lentoasemaverkkoa ja valtion tukea lentoliikenteelle:

Lähtökohtaisesti nykyinen Finavian verkosto on säilytettävä. Jos kuitenkin päädytään luomaan kriteereitä uudelle lentoasemaverkostolle, seuraavat

asiat huomioitava

- yhteistoimintakentät luettava valtakunnallisesti strategisesti tärkeiksi lentoasemiksi
- yhteistoimintakentältä siviililentotoiminnan lakkauttaminen ei merkittävästi pienennä Finavian kustannuksia
- kolmen tunnin saavutettavuus huomioitava suunnitelmassa painokkaammin

Suunnitelmaluonnoksen mukaisesti valtion on turvattava huoltovarmuuden, vientiteollisuuden ja matkailun kannalta tärkeät lentoyhteydet tarvittaessa ostopalveluliikenteellä niillä reiteillä, joille markkinaehtoista liikennettä ei synny. Matkaketjuja kehitettävä myös ostopalvelukentille, joille kaupallisesti kannattavaa liikennettä ei synny. Täysimääräisesti valtion tukemaa ostopalveluliikennettä on jatkettava kevään 2026 jälkeen ja lentoliikennettä on kohdeltava tukipolitiikassa yhdenveroisesti muiden liikennemuotojen kanssa. Kunnilla ei ole mahdollisuutta osallistua lentoyhteyksien rahoitukseen.

Alueellinen junaliikenne

Junaliikenne on valtakunnallisesti koordinoitua liikennetarjontaa ja sen järjestäminen liittyvät infrainvestoinnit kuuluvat valtiolle. Valtiolle kuuluu myös pääasiassa pitkämatkaista liikennettä välittävä junaliikenne kaupunkiseuduilla. Pääasiassa alueellista ja seudullista henkilöliikennettä palveleva alueellinen junaliikenne voidaan järjestää yhteisrahoitteisesti. Rahoitus, kalusto ja muut liikenteen järjestämisen käytännön asiat tulee ratkaista tapauskohtaisesti neuvotellen. Kuntien ei voida lähtökohtaisesti olettaa osallistuvan junaliikenteen järjestämiseen.

Liittyvät ohjelmat ja strategiat – Suomen matkailustrategia

Liikennejärjestelmäsuunnitelma tulee yhteensovittaa muihin valtakunnallisiin suunnitelmiin, strategioihin ja ohjelmiin siten, että eri prosesseissa valmisteltavat ohjausvälineet vaikuttavat samaan suuntaan toinen toistaan tukien.

L12-suunnittelmaluonnoksen valmistelun aikana on ollut meneillään Suomen matkailustrategian päivitystyö, jonka lausuntokierros järjestettiin

marras-joulukuussa 2024. Matkailustrategian yksi keskeisistä teemoista on saavutettavuus, joka nojaa käytännön toteutusten osalta Liikenne12 -

suunnitelmaan. Suunnitelmaluonnoksen kytkös matkailuun on toistaiseksi ohut ja Suomen matkailustrategia tulisi tunnistaa yhteensovittuna vaativana strategiana.

Lehtinen Laura  
Jyväskylän kaupunki