

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?

Liikenne 12 -suunnitelman päätavoitteiksi on asetettu toimivuus, turvallisuus ja kestävyys. Kestävyys on edelleen jaoteltu taloudelliseen, ekologiseen ja sosiaaliseen. Lisäksi päätavoitteita yhdistäviksi näkökulmiksi on määritetty tehokkuus, saavutettavuus ja resilienssi. Kolmea päätavoitetta tarkentavat myös strategiset linjaukset, jotka korostavat mm. olemassa olevien verkkojen ja palveluiden toimivuuden varmistamista ja tehokasta hyödyntämistä. Erityisesti kaupunkiseuduilla korostetaan kestävää liikkumista niiden tehokkaan kasvun näkökulmasta. Suunnitelmaluonnoksen keskeisimpänä linjauksena voidaan nähdä se, että liikennejärjestelmän rahoitus kohdentuu erityisesti perusväylänpitoon kehittämisen sijasta.

Myös kaupunkialueilla pääpainotukseksi mainitaan olemassa olevan yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittäminen, huomioiden silti joukkoliikenne- ja liikenneturvallisuustoimet. Toimivuustavoitteen osalta kaupunkiseuduilla painotetaan seudun sisäisten matkakettujen sujuvuutta ja yhteyksiä kansainvälisen liikenteen solmuihin. Turvallisuustavoitteen osalta kaupunkiseutujen painotuksena ovat liikenneturvallisuuden sekä liikennejärjestelmän häiriöherkkyyden parantaminen. Kestävyystavoitteen osalta kaupunkiseuduilla painotetaan kestävään liikkumiseen pohjautuvaa liikennejärjestelmää ja kestävää yhdyskuntarakennetta.

HSL toteaa, että suunnitelmaluonnoksessa esitetyt tavoitteet ovat loogiset ja ajankohtaiset. Suunnitelman toimeenpanoa ohjaavat aluekohtaiset painotukset ovat kaupunkiseutujen osalta kannatettavat – erityisesti seutujen sisäisten matkakettujen sujuvuus ja sujuvat yhteydet kansainvälisen liikenteen solmupisteisiin sekä kestävään liikkumiseen pohjautuvan liikennejärjestelmän ja muun kestäväen yhdyskuntarakenteen kehittäminen. Helsingin seudulla on MAL-suunnittelussa keskitytty varsinkin seudun sisäisen kestäväen liikkumisen edistämiseen ja sitä

tukevan kestävä yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän luomiseen. Liikenne 12 - suunnitelman toimeenpano tapahtuu Väyläviraston suunnittelu- ja investointiohjelmien kautta. Onkin tärkeää, että Helsingin seudun väyläverkon kehittämistoimien valintaa ohjaavat erityisesti nämä toimivuutta ja turvallisuutta tukevat aluekohtaiset painotukset.

Kokonaisuudessaan suunnitelmaluonnoksen linjaukset eivät kuitenkaan vastaa valtakunnallisen liikennejärjestelmän keskeisiin kehittämistarpeisiin. HSL ehdottaa seuraavien näkökulmien korostamista ja tarkentamista suunnitelman tavoite- ja toimenpideoasioissa.

Suunnitelmaluonnoksen kokonaisrahoitustaso ei vastaa HSL:n näkemystä liikennejärjestelmän keskeisistä kehittämistarpeista. Kehittämisinvestointien kokonaisrahoitustasoa tulisi nostaa ja investointien kohdentamista tarkentaa laadukkaisiin vaikutusarvioihin perustuen. Suurten kaupunkiseutujen välttämättömiä kehityshankkeita ollaan nyt asettamassa kilpailemaan niukkenevista resursseista, vaikka nämä seudut pitkälti määrittävät koko maan kehitystä korkean tuottavuuden toimialojensa ja työpaikkamääriensä kautta.

Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti liikennepolitiikan tavoitteena on koko Suomen kasvun ja elinvoiman lisääminen. Helsingin seutu on valtakunnan veturi ja kilpailee seutuna muiden suurten eurooppalaisten kaupunkiseutujen kanssa. Pohjoismaisilla verrokkiseuduilla valtion panokset seutujen liikennejärjestelmään ja sen kehittämiseen ovat kuitenkin huomattavasti suuremmat kuin Suomessa valtion osoittamat resurssit Helsingin seudun liikennejärjestelmän kehittämiseen. Resursseja tulisikin kohdentaa tehokkaasti suuria käyttöasteita omaavaan ja kestävä kasvua edistävään infrastruktuuriin varsinkin suurilla kaupunkiseuduilla ja kaupunkiseutujen välisillä yhteyksillä.

Liikenteen ilmastopäästöt sekä niihin liittyvät kansainväliset ja kotimaiset tavoitteet eivät näy riittävästi suunnitelmaluonnoksen linjauksissa. Liikenteen päästövähennykset ja niitä koskeva toimenpidevalikoima ovat tällä hetkellä erittäin keskeinen valtakunnallisen liikennejärjestelmän kehittämistarve. Kansainvälisten ilmastotavoitteiden saavuttaminen ratkaistaan suurilla kaupunkiseuduilla. Helsingin seudun kaupungeilla ja kunnilla on hyvin kunnianhimoiset ilmastotavoitteet ja tahtotila niiden toteuttamiseen. Pelkät kuntakentän käsissä olevat toimet eivät kuitenkaan riitä kansainvälisten ja valtakunnallisten tavoitteiden saavuttamiseen, vaan tarvitaan vahvaa tukea valtiolta.

Suunnitelman tulisikin sisältää selkeä ja pitkäjänteinen näkymä siihen, kuinka liikenteen päästövähennykset toteutetaan valtakunnallisesti. Myös suunnitelman rahoitusratkaisujen tulisi ohjata tähän suuntaan pitkällä aikavälillä. Lisäksi Liikenne 12 -suunnitelman suhde valmisteilla olevaan keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan tulisi tarkentaa (mm. näiden suunnitelmien keskinäiset roolit ja ohjauvus), kuten myös suhde liikenteen verotuksen ja rahoituksen kokonaisuudistukseen.

Liikennejärjestelmän resilienssi ja häiriökestävyys ovat ajankohtaisia teemoja, jotka ansaitsevat paikkansa suunnitelman linjauksissa ja toimenpiteissä. Suunnitelmassa tulisi tarkentaa ja konkretisoida, mikä on näiden teemojen merkitys kaupunkiseuduilla. Kaupunkiseudut ovat merkittäviä väestön, työpaikkojen, palveluiden ja liikenteen keskittymiä, joissa liikennejärjestelmään kohdistuvat häiriötilanteet ja uhkat ovat potentiaalisilta vaikutuksiltaan suuria. Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa tulisikin luoda kaupunkiseuduille edellytykset varautua erilaisiin yhteiskunnan häiriötilanteisiin.

Mielipiteenne suunnitelmaluonnoksen toimenpiteistä?

Suunnitelmaluonnoksessa esitettyä toimenpidekokonaisuutta voi pitää suhteellisen kapea-alaisena. Myös monien yksittäisten toimenpiteiden kohdalla suunnitelmatekstiä tulisi konkretisoida nykyistä pidemmälle. Valtiontalouden haasteista huolimatta Liikenne 12 -suunnitelmassa tulisi katsoa näkemyksellisesti pitkälle tulevaisuuteen: niukankin rahoitusraamin aikana on mahdollista innovoida ja pohjustaa tulevaisuuden ratkaisuja.

Seuraavassa esitetään HSL:n kommentit suunnitelmaluonnoksen toimenpiteisiin lukujen 4.5–4.10 jäsentelyn mukaisesti.

Luku 4.5: Liikennejärjestelmäsuunnittelun vaikuttavuuden parantaminen

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman toimintamallit näyttävät nykyisellään vakiintuneen, ja myös suunnitelmaluonnos tunnistaa yhteistyössä tehtävän strategisen suunnittelun merkityksen ainakin tavoitetasolla. HSL toteaa, että esitetyt tiedolla johtamisen ja monitoimijaisen yhteistyön tavoitteet ovat yleisesti ottaen kannatettavia. Tiedolla johtaminen ja vaikuttavuuteen perustuva päätöksenteko ovat periaatteita, joita on toivottavaa soveltaa valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnittelussa läpäisevästi.

Luonnoksessa kuvataan MAL-sopimusten roolia sekä sopimusmenettelyn suhdetta valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun. On hyvä, että valtion tavoitteena on edelleen kehittää MAL-sopimusten laatimisprosessia yhteistyössä kaupunkiseutujen kanssa. HSL toteaa, että valtio-osapuolen tulisi MAL-sopimusmenettelyssä lisätä strategisen yhteiskehittämisen edellyttämää pitkäjänteisyyttä ja sitoutumista yhdessä sovittuihin kehityssuuntiin. MAL-sopimukset tukevat Suomen suurimpien kaupunkiseutujen kasvua ja kehitystä. Sopimuksissa on tärkeää pitäytyä niiden keskeisessä tavoitteessa edistää kestävästä yhdyskuntarakennetta ja liikennejärjestelmää niin, että MAL-seuduilla voidaan tukea kestäviä liikkumisvalintoja ja vähentää liikenteen päästöjä.

Luonnoksessa todetaan, että valtio yhdessä kaupunkiseutujen kanssa tarkastelee kaupunkiraideliikenteen lisärakentamista, ja että mahdollinen valtion rahoitusosuus kaupunkiraideliikennehankkeisiin on jatkossakin enintään 30 % (rahoitus joko väyläverkon kehittämisen kokonaisuudesta tai ulkopuolisista rahoituslähteistä kuten maankäytön tuotot). HSL toteaa, että kyseinen 30 %:n maksimi on selvästi liian vähäinen. Ympäristöselostuksen mukaan

suunnitelman merkittävimmät vaikutukset taloudellisen kasvun edellytyksiin syntyvät suurten kaupunkiseutujen ratakkeista. Siksi on perusteltua, että kaupunkiraideliikennehankkeiden valtion rahoitusosuus on jatkossakin vähintään 30 %.

Lisäksi valtion rahoitusta tulisi voida kohdistaa raiteiden lisäksi esimerkiksi ns. superbussihankkeisiin (BRT, bus rapid transport) tai muihin uudenlaisiin ratkaisuihin, jottei rahoitus ohjaa liikaa tapauskohtaista joukkoliikennemuodon valintaa. Olisi myös hyödyllistä, mikäli avustusta voisi kohdentaa myös kannattaviin raideinfran peruskorjaushankkeisiin.

Hankintoihin liittyen suunnitelmaluonnoksessa esitetään, että valtio ja kunnat jatkavat liikennealan julkisten hankintojen kehittämistä tavoitellen innovatiivisten julkisten hankintojen määrän kasvua. HSL toteaa, että hankintaosaamisen, innovaatioita tukevien hankintojen ja elinvoimaisen markkinan edistäminen on erityisen tärkeää henkilöjunaliikenteessä, jossa operaattorien ja palveluntarjoajien markkina Suomessa on haastava ja kehittymätön. Tältä osin onnistuminen toimivan kilpailun synnyttämisessä edellyttää valtion ja kaupunkiseutujen viranomaisten vahvaa yhteistyötä ja koordinaatiota.

Lisäksi tarvitaan pitkäjänteistä suunnittelua ja sitoutumista rahoitukseen, jotta voidaan luoda tasapuoliset ja houkuttelevat edellytykset uusien raideliikenneyritysten toiminnalle Suomessa. Valtion ja kaupunkiseutujen välille tarvitaan uusia sopimusmalleja, joilla turvataan sekä investoinnit alueellisen junaliikenteen kunnollisiin toimintaedellytyksiin (uusi junakalusto, varikot, huoltoapaikat ja säilytysraiteet, asemat, ratainfrastruktuurin pienet muutokset kuten lisävaihteet ja kääntöraiteet) että riittävän liikennetarjonnan rahoitus kilpailutettavan ostoliikenteen pitkissä sopimuksissa.

Luku 4.6: Liikenneverkot ja liikenteen solmukohtat

Perusväylänpito

Suunnitelmaluonnoksessa esitetty perusväylänpidon tason nosto vuosina 2029–2037 on itsessään kannatettavaa, mutta keskeistä on myös se, miten rahoitus jakautuu perusväylänpidon kokonaisuuden sisällä. Suunnitelmaluonnoksessa on kuvattu hyvin se seikka, että varsinkin perusväylänpidon parantamishankkeiden merkitys on alueellisesti suuri, ja lisäksi perusväylänpidon investointien toteutusajat ovat nopeita eli 1–2 vuotta. Luonnoksen mukaan vuodesta 2029 alkaen perusväylänpidon vuosittaisesta määrärahasta varataan keskimäärin 50 miljoonaa euroa tällaisiin pieniin parantamisiin.

HSL toteaa, että joukkoliikenteen edellytysten parantaminen perusväylänpidon parantamishankkeilla tulee jatkossa huomioida rahoituksen kohdentamisessa sekä valtakunnallisesti

että kaupunkiseuduilla. Kestävien matkaketjujen mahdollistaminen, pysäkki-infrastruktuuri, yhteydet pysäkeille, opastus ja viitoitus, liityntäpysäköinnin parantaminen ym. pienet mutta kustannustehokkaat toimet ovat vaikuttavia, kun ne kohdistetaan paikallisesti tärkeimpiin joukkoliikenteen matkaketjuihin, jotka on tunnistettu esimerkiksi maakunnallisessa tai seudullisessa liikennejärjestelmäsuunnittelussa.

Suurilla kaupunkiseuduilla MAL-sopimukset eivät jatkossa saa olla ainoa väline toteuttaa väyläverkon pieniä parantamishankkeita, vaan perusväylänpidon vuosittaisista pienistä parantamishankkeista osan tulee kohdistua myös MAL-seuduille. Helsingin seudulla on valtava määrä erilaisia kestävästä liikkumisesta ja liikenneturvallisuutta parantavia pieniä väylähankkeita, joita ei edes kuntien tuella ole saatu edistymään.

Rata- ja maantieverkkojen kehittäminen

Kuten edellä on jo todettu, kehittämisen osalta suunnitelman rahoitustaso ei vastaa Helsingin seudun näkemykseen liikennejärjestelmän kehittämistarpeista. Resursseja tulisi kohdistaa kestävästä kasvusta edistävään infrastruktuuriin varsinkin suurilla kaupunkiseuduilla ja kaupunkiseutujen välisillä yhteyksillä.

Väyläverkon kehittämisen painopisteistä suunnitelmaluonnos toteaa, että kehittämisessä huomioidaan muiden tavoitteiden ohella elinkeinoelämän ja kaupunkiseutujen toimintaedellytysten ja liikenneturvallisuuden parantaminen. Linjaus on erittäin kannatettava.

Kokonaisuudessaan kehittämistä koskevat linjaukset painottavat kuitenkin TEN-T-verkon vaatimusten täyttämistä sekä huoltovarmuutta. HSL toteaa, että Helsingin seutu sijaitsee kahden TEN-T-ydinverkkokäytävän (Scandinavian - Mediterranean ja North Sea - Baltic) risteyskohdassa, jossa seudun liikennejärjestelmän ja ydinverkkokäytävien yhteentoimivuuden merkitys erityisesti korostuu.

Rataverkkoja koskevassa luvussa käsitellään hankeyhtiöillä edistettäviä ratahankkeita. Luonnoksessa esitetään, että kyseisten ratojen osalta päätös siitä, onko rataosa yksityisraide vai osa valtion rataverkkoa, tehdään rakentamispäätöksen yhteydessä. HSL toteaa, että hankeyhtiöiden kehittämät uudet ratayhteydet tulee integroida täysin julkiseen rataverkkoon sekä toiminnallisesti että taloudellisesti, jotta verkostohyödyt maksimoidaan. Jos näiden yhteyksien ydinosat olisivat yksityisraiteita, niiden käytön ylihinnointelu ja osaoptimoitu kapasiteetin ohjaus vaarantaisi liikenteen tarjonnan toivotun kehittymisen sekä markkinaehtoisessa liikenteessä että ostoliikenteessä. Uudet yhteydet voisivat tällöin jäädä vajaakäytölle, eikä matkustus kasvaisi ennustetusti. Samalla kyseisten hankkeiden suunnitellut hyödyt saavutettavuudelle, maankäytölle ja aluekehitykselle jäisivät realisoidumatta täysimääräisesti.

Maantieverkon osalta suunnitelmaluonnos linjaa, että valtio kohdentaa maanteiden parantamisrahoitusta alueellisesti liikennejärjestelmäsuunnitelmat huomioiden ensisijaisesti tieliikenteen turvallisuutta parantaviin toimiin, kuten kävelyn ja pyöräliikenteen väylien, tievalaistuksen ja liittymien parantamisiin. Edelleen mainitaan, että parantamisrahoitusta voidaan kohdentaa myös mm. elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja kestävästä liikkumisesta edistäviin toimenpiteisiin.

Linjaukset ovat itsessään kannatettavia. HSL toteaa kuitenkin, että eri puolilla Suomea tehdään maakunnallisella ja seudullisella tasolla jatkuvaa liikennejärjestelmäyhteistyötä alueen kuntien, maakuntaliittojen, valtion edustajien ja muiden sidosryhmien kesken. Siinä tunnistetaan vuorovaikutteisesti, alueen asukkaiden ja elinkeinoelämän tarpeet huomioiden, mitkä ovat alueen liikennejärjestelmän keskeiset kehittämistarpeet. Helsingin seudulla on erittäin pitkä perinne tehdä liikennejärjestelmäsuunnittelua osana seudun maankäytön ja asumisen suunnittelua ja vahvassa yhteistyössä kuntien ja valtion kesken. HSL esittää, että valtion linjaukset maanteiden parantamisrahoituksen kohdentamisesta perustuisivat aidosti kunkin alueen tai seudun monitoimijaiseen, yhteiseen liikennejärjestelmätyöhön, jossa valtiotoimijatkin ovat osapuolina mukana.

HSL toteaa, että luonnoksen luvussa 4.6.2 (Muiden hallinnoimat verkot) tulisi mainita myös rautatieverkon osalta muiden toimijoiden - tulevaisuudessa lähinnä uuden valtion kiinteistöyhtiön - hallitsemat toimitilat, asemat ja esim. varikot ja huoltopaikat, joiden liittynät julkiseen rataverkkoon edellyttävät koordinoitua kehitystyötä.

Katuverkko

Luonnoksessa esitetään, että Liikenne 12 -suunnitelma koskee valtion väyläverkon lisäksi muiden hallinnoimia verkkoja, kuten yksityisteitä, katuja ja lentoasemia. HSL toteaa, että jos suunnitelman olisi tarkoitus koskea myös kuntien katuverkkoa, suunnitelma tulisi valmistella ja myös hyväksyä yhteisesti valtio- ja kuntatoimijoiden kesken. Kyseinen tekstikohta viitanneekin ennemmin siihen, että Liikenne 12 -suunnitelma linjaa valtion kantoja muiden tahojen hallinnoimia verkkoja koskien. Tämä tulisi täsmentää suunnitelmaan.

Suunnitelmaluonnoksessa kuvataan, että valtio jatkaa liikkumisen ohjauksen valtionavustusten myöntämistä, ja että aiemmasta poiketen ko. avustuksia kohdistetaan myös alueellisen liikennejärjestelmäsuunnittelun tukemiseen, nostamatta kuitenkaan avustuksen kokonaisrahoitustasoa. Alueellisen liikennejärjestelmäsuunnittelun tukeminen on hyvä ja kannatettava tavoite, mutta sen rahoituksen ei tulisi vähentää tähänastista liikkumisen ohjauksen valtionavustusten summaa. Liikkumisen ohjauksen valtionavustukset ovat tarjonneet erityisesti pienille ja keskisuurille kunnille ja kaupungeille - myös Helsingin seudulla - mahdollisuuden

käynnistää sellaisia kestävästi liikuttamisen hankkeita, jotka ovat luoneet kunnassa uutta ja vaikuttavaa toimintaa.

Luonnoksessa todetaan myös, että valtio selvittää mahdollisuuksia laajentaa katuverkkoa koskevia valtioavustuskäytäntöjä ja lisäksi yhteistyössä kuntien kanssa arvioi keinoja suurten kaupunkiseutujen kestävästi yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi. Nämä toimenpiteet vaikuttavat hyvällä tavalla tukevan niin Helsingin seudun kuin muidenkin kaupunkiseutujen kestävästi liikennejärjestelmän kehittämistä, ja HSL on kiinnostunut osallistumaan selvitystöihin ja keskusteluihin. Toimenpiteiden sisältöä ei kuitenkaan ole enempää avattu, joten niihin on hankala ottaa tarkemmin kantaa.

Kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuuri

Kävelyn ja pyöräliikenteen olosuhteisiin panostaminen edistää kaikkia suunnitelmaluonnoksen päätavoitteita. Onkin kannatettavaa, että luonnoksessa on tunnistettu tarve kunnille kohdistetulle kävelyn ja pyöräilyn valtionavustukselle, mutta esitetty rahoitustaso on riittämätön. Sama seikka todetaan myös suunnitelmaluonnoksen ympäristöselostuksessa, jossa mainitaan, että nykyisestä laskeva rahoitustaso johtaa olosuhteiden pistemäiseen kehittämiseen, eivätkä infrastruktuurin turvallisuuspuutteet kohene. Lisäksi selostuksessa mainitaan, että rahoituksen vaikutukset kaupunkiseutujen ja alueiden sisäiseen saavutettavuuteen jäävät hyvin pieniksi.

HSL toteaa, että kävelyn ja pyöräliikenteen edistäminen on konkreettinen toimenpide, joka vähentää liikennejärjestelmän toimivuutta ja lisäksi vähentää päästöjä ilman kallista teknologista siirtymää. Investoinnit pyöräliikenteen ja kävelyn infrastruktuuriin lisäävät energiaomavaraisuutta, sillä ne eivät vaadi fossiilisia polttoaineita. Lisäksi ne parantavat liikenneturvallisuutta ja voivat kaupunkiseuduilla vähentää tarvetta investoida kalliimpaan infrastruktuuriin. Kävely ja pyöräliikenne myös elävöittävät kuntakeskustoja ja tukevat paikallista yrittäjyyttä tuomalla asiakkaita. Ne tarjoavat kaikille mahdollisuuden liikkua varallisuudesta riippumatta ja edistävät siten sosiaalista kestävyttä. Kävely on keskeisin joukkoliikenteen liityntämuoto, johon panostaminen lisää joukkoliikenteen kilpailukykyä. Kestävien kulkumuotojen osuuden kasvu parantaa lisäksi autoliikenteen ja kuljetusten toimivuutta ja toimintavarmuutta vähentämällä osaltaan ruuhkia.

HSL esittääkin, että kävelyn ja pyöräilyn investointituen määrää on tulevaisuudessa tarpeen nostaa valtakunnallisesti 50–60 miljoonan vuositasolle. Pelkästään Helsingin seudun pyöräliikenteen pääverkon toteuttamisen on arvioitu edellyttävän vuoteen 2031 mennessä noin 420 miljoonan euron investointeja (52,5 M€/v) kattaen sekä uusien osuuksien rakentamisen että nykyisten reittien parantamisen. Jo vuosina 2024–2027 tarvittavat toimenpiteet edellyttäisivät Helsingin seudulla noin 220 miljoonan euron eli vuositasolla 54 miljoonan euron investointeja.

HSL esittää myös, että valtio toteuttaa oman väyläverkkonsa osalta Helsingin seudun pyöräliikenteen pääverkkojen puuttuvat osat sekä varmistaa pääverkkojen hyvän laatutason ja talvikunnossapidon.

Lentoasemaverkosto ja lentopaikat

HSL toteaa, että linjaus Helsinki-Vantaan hub-aseman kehittämisestä Pohjois-Euroopan ja Baltian hubina valtion toimesta on hyvin kannatettava.

Suunnitelmaluonnoksessa mainitaan, että valtio laatii selvityksen keinoista, joiden avulla matkaketjuja voidaan eri liikennemuodoin parantaa keskeisille, suuremmille lentoasemille. Lisäksi valtio yhteistyössä alueellisten toimijoiden kanssa kehittää matkaketjuja niille lentoasemille, joilta on markkinaehtoista lentoliikennettä. HSL toteaa, että mm. matkustajainformaation lisäämisen ohella tärkeää on varmistaa multimodaalisten matkaketjujen toimivuus esimerkiksi lentoasemien ja paikallisen joukkoliikenteen välillä parantamalla toimivaltaisten viranomaisten edellytyksiä. Tämä tarkoittaa joukkoliikenteen parempaa huomioimista esimerkiksi terminaali-alueiden suunnittelussa ja toimintojen sijoittelussa.

Vaihtoehtoiset käyttövoimat ja päästöjen vähentäminen

Kuten ympäristöselostuksessa todetaan, suunnitelmaluonnos lisää liikenteen kasvihuonekaasupäästöjä. Tätä ei voi valtion omien ilmastotavoitteidenkaan näkökulmasta pitää hyväksyttävänä. Suunnitelman tulisi sisältää selkeä ja pitkäjänteinen näkymä siihen, kuinka liikenteen päästövähennykset toteutetaan valtakunnallisesti. Lisäksi suunnitelman rahoitusratkaisujen tulisi ohjata tähän suuntaan.

Koska suunnitelmaluonnoksen tavoiteosiossa ei ole tehty liikenteen ilmastopoliittista tavoitteenasetantaa, myös toimenpiteet jäävät tältä osin liian vähäisiksi ja täsmentymättömiksi. Yleisesti ottaen liikenteen päästöihin on mahdollista pyrkiä vaikuttamaan liikenne- tai kuljetussuoritetta vähentämällä, kannustamalla eri keinoin kestävään kulkumuoto- tai kuljetusmuotosiirtymään tai kannustamalla eri keinoin liikenteen käyttövoimasiirtymään ja energiatehokkuuteen. Käytävissä oleva keinovalikoima on luontaisesti erilainen eri aluetyypeillä (suurilla ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla, pienissä kaupungeissa ja taajamissa sekä harvan asutuksen alueilla). HSL toteaa, että suunnitelmaluonnoksessa tulisi esittää sekä ilmasto- että lähipäästöjen vähentämiseen tähtäävät, konkreettiset ja tavoitteelliset toimenpiteet eriteltyinä esimerkiksi eri aluetyypeille, ottaen samalla huomioon toimenpiteiden oikeudenmukaisuus.

Helsingin seudun näkökulmasta voidaan todeta, että suunnitelmaluonnos jättää yhden keskeisen ilmastopoliittikan keinon eli kulkutapajakaumaan vaikuttamisen kokonaisuudessaan kunnille ja

kaupungeille. MAL-kaupunkiseuduille kohdistuu tällä hetkellä uusia EU-vaatimuksia kestävän kaupunkiliikenteen SUMP-suunnitelmien laadinnasta ja toteutuksesta. Tästäkin näkökulmasta kaupunkiseutujen kestävän liikenteen edistämiseen tulisi Liikenne 12 -suunnitelmassa panostaa konkreettisin toimin ja myös rahallisesti.

Suomen tieliikenteen kasvihuonekaasupäästöt ovat vähentyneet vuoden 2007 huipustaan lähes 30 %, mutta päästövähennystavoitteiden näkökulmasta kehitys ei ole läheskään riittävän nopeaa. Vuonna 2022 koko maan tieliikenteen kasvihuonekaasupäästöistä lähes 17,5 % muodostui Helsingin seudulla. Suuren ja kasvavan väestön seutu tarjoaa maan parhaan potentiaalin kestävän liikkumisen edistämiseksi. Helsingin seudun joukkoliikenteen valtionavustusten kasvattaminen on vaikuttava tapa edetä valtakunnallisen tason päästövähennystavoitteiden saavuttamista kohti.

Lisäksi HSL toteaa, että myös toimenpiteiden osalta tulisi tarkentaa Liikenne 12 -suunnitelman suhde valmisteilla olevaan keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan sekä liikenteen verotuksen ja rahoituksen kokonaisuudistukseen.

Luku 4.7: Henkilöliikenteen palvelut

Henkilöliikenteen palveluihin ei ole suunnitelmaluonnoksessa tehty viime vuosien kustannustason kasvusta huolimatta merkittäviä määrärahalisäyksiä. Lisärahoitusta on luonnoksessa kohdennettu ainoastaan alueellisen ja paikallisen liikenteen tukeen ELY-keskuksille. Suurten kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tuki on rahoitusohjelman mukaan laskemassa, asettuen jatkossa lähes samalle tasolle keskisuurten kaupunkiseutujen tuen kanssa.

HSL toteaa, että tämä kehitys ei noudata suunnitelmaluonnoksen strategista linjausta, jonka mukaan kestävää liikkumista korostetaan erityisesti kaupunkiseuduilla niiden tehokkaan kasvun näkökulmasta. Viimeaikaiset kehityskulut kuten henkilökuljetusten arvonlisäverokannan korotus, ilmastoperustaisen valtionavustuksen poisto sekä suurten kaupunkiseutujen valtionavustusten leikkaukset ja jäädytykset ovat jo johtaneet osaltaan heikompaan joukkoliikennesaavutettavuuteen. Toteutunutta kehitystä tulisi kompensoida suurille kaupunkiseuduille, jossa tuen vaikuttavuus on hyvä. Helsingin seudun MAL2023 -suunnitelmassa joukkoliikennetuen nosto ja sen kohdentaminen palvelutason parantamiseen ja lipunhintoihin on yksi vaikuttavimmista keinoista kestävyystavoitteiden saavuttamiseksi.

Kaupunkiseutujen ulkopuolisen joukkoliikenteen näkymä on sekin huolestuttava. ELY-keskusten ostaman joukkoliikenteen määrärahan kasvattaminen ei käytännössä mahdollista kuin minimitasoisen liikenteen säilyttämisen. Kyseinen ELY-keskuksille suunnattu lisärahoitus on lisäksi suunniteltu toteutuvaksi vasta nykyisen hallituskauden jälkeen.

Suunnitelmaluonnoksessa todetaan, että valtio arvioi joukkoliikenteen valtionavustusten kriteereitä ja mittareita saavutettavuuden, kestävyys ja vaikuttavuuden kannalta sekä tarkastelee arvioinnin pohjalta julkisen henkilöliikenteen palveluiden ostoja ja kehittämisen rahoituskokonaisuutta. HSL toteaa, että kokonaisuutta arvioitaessa tulee tarkastella valtion talouden lisäksi mahdollisten muutosten vaikutuksia kuntatalouteen, lippujen hintoihin ja joukkoliikenteen palvelutarjonnan muodostumiseen.

Junaliikenteen osalta HSL toteaa, että henkilöjunaliikenteen PSA-ostosopimusten kilpailutuksen onnistuminen edellyttää riittävän laajoja ja yhtenäisiä, toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisia liikennekohteita. Parhaat edellytykset menestymiselle muodostuvat, jos ostojunaliikenne voi hyödyntää kasvavien kaupunkiseutujen kysyntäpotentiaalia osana integroitua seudullista joukkoliikennettä, jossa on jo toimiva lippujärjestelmä, liityntäyhteydet ja matkustajainformaatio.

Henkilöjunaliikenteen osalta valtion rahoitukselle saadaan suurin vaikuttavuus, kun yhteisrahoituksessa ovat mukana sekä kunnat että käyttäjät realistisilla osuuksilla. Tämä koskee sekä infrastruktuuria, junakalustoa että liikennöintiä ja toteutuu parhaiten siellä, missä on matkustuskysyntää ja maankäytön kehityspotentiaalia. Esitetty valtion rahoitustaso ei riitä edes turvaamaan henkilöjunaliikenteen nykyistä tarjontaa kustannusten noustessa (junakaluston uusimistarve), joten onnistuminen ostoliikenteen kilpailutuksessa on elintärkeää hintatason hillitsemiselle, ja se edellyttää toimivan usean operaattorin markkinan syntymistä.

Investointi uuteen kiskobusseja korvaavaan junakalustoon sähköistämättömille alhaisen kysynnän yhteyksille ei ole taloudellisesti eikä ekologisesti kestävä ratkaisu. Valtaosa nykyisistä peruspalvelutason turvaavista yhteyksistä on tarkoituksenmukaista ja paljon kustannustehokkaampaa järjestää linja-autoilla.

Liikenteen palveluiden solmukohdista suunnitelmaluonnos esittää, että tietoa hyödyntämällä voidaan kehittää loppukäyttäjille suunnattuja matkustajainformaatioon ja lipputuotteisiin liittyviä palveluita, ja että digitalisaation avulla voidaan myös edistää uusien liikkumis- ja kuljetuspalveluiden syntyä. HSL toteaa, että keskeiset joukkoliikennetoimijat (kuten esimerkiksi HSL ja VR) ovat myös merkittävimpiä liikenteen informaation ja digitaalisten palveluiden tarjoajia kansallisesti. On keskeistä säilyttää näiden toimijoiden kilpailukyky suhteessa globaaleihin teknologiayrityksiin myös tulevaisuudessa. Tätä edistää muun muassa yhtenäinen sääntely-ympäristö, jossa eri toimijoiden toimintaedellytykset ovat mahdollisimman yhtenevät.

Lisäksi HSL toteaa, että raideliikenteen asemien hallinnan vastuukysymykset on ratkaistava tavalla, joka edistää henkilöliikenteen seudullisten solmukohtien saavutettavuuden ja palvelujen kehittämistä.

Luku 4.9: Liikenteen digitaalisen toimintaympäristön kehittäminen

HSL kannattaa suunnitelmaluonnoksessa esitettyä pitkän aikavälin tavoitetta digitaalisesta kaksosesta, joka helpottaisi myös HSL:n työtä. Kehittämistyössä tulee varmistaa, että toimintatavat ovat samat valtakunnallisesti. Vakioidut yhteiset toimintatavat helpottavat urakoitsijoita antamaan tiedot suoraan järjestelmään, jolloin käytön kynnyks madaltuu ja tietojen päivittämisestä tulee osa arkea, jolloin tietojen ajantasaisuus on varmempaa. Kehittämistyössä tulee varmistaa, että järjestelmä ja sen ohjeistus ovat sellaisia, että myös pienemmillä kunnilla on resursseja tehdä päivityksiä.

Lisäksi HSL pitää liikennetiedon tuottajien, hallinnoijien, välittäjien ja hyödyntäjien roolien ja vastuiden selkeyttämistä tärkeänä toimenpiteenä. HSL on kiinnostunut olemaan mukana Fintraffic Oy:n edistämässä vuoropuhelussa ja uusien teknisten ratkaisujen käyttöönotossa luotaessa liikenteen, liikkumisen ja logistiikan uutta digitaalista toimintaympäristöä.

Luku 4.10: Valtion budjetin ulkopuoliset rahoitusmahdollisuudet

Suunnitelmaluonnoksessa esitetään, että valtio kantaa jatkossakin vastuun valtion väyläverkkojen rahoituksesta omistuksen mukaisesti. Lisäksi todetaan, että erikseen sovittaessa valtion väylähankkeita voidaan toteuttaa myös yhteisrahoitteisina kuntien ja muiden toimijoiden kanssa, ja että yhteisrahoitteisuudessa pyritään vakiintuneisiin rahoitusosuuksiin esimerkiksi edellisen valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman periaatteiden mukaisesti. Vuoden 2021 suunnitelmassa esitettiin, että valtion kustannusosuus on 50 % valtion verkolla toteutettavissa kaupunkiseudun liikennejärjestelmää merkittävästi parantavissa hankkeissa.

HSL toteaa, että kunnat ovat pitäneet edellisessä suunnitelmassa esitettyä yhteisrahoitusmallia kohtuuttomana sekä valtion ja kuntien kustannusvastuita muuttavana (ks. tarkemmin vuoden 2021 Liikenne 12 -suunnitelmasta annetut lausunnot). Myös eduskunta on kannanotossaan (Eduskunnan kirjelmä EK 23/2021 vp VNS 2/2021) edellyttänyt valtioneuvoston huolehtivan siitä, että yhteisrahoitusmallilla ei muuteta liikennehankkeiden rahoitusvastuiden peruseriaatteita. HSL toteaa muun kuntakentän tavoin, että valtion osuuden tulisi edellä kuvatuissa yhteisrahoitushankkeissa olla vähintään 70 %, sillä yhteisrahoitteisiin hankkeisiin liittyy kunnalle koituvia kustannuksia esimerkiksi yhdyskuntarakentamisesta, katuverkosta ja joukkoliikenteestä.

Vuonna 2024 hyväksytty TEN-T-asetus on tuonut Helsingin seudulle EU-kaupunkisilmukohdan aseman ja sitä koskevat vaatimukset muun muassa kestävän kaupunkiliikenteen suunnittelusta sekä henkilö- ja tavaraliikenteen terminaaleista. On todennäköistä, että kaupunkisilmukohtien EU-rahoitus (esim. CEF-rahoitus) kasvattaa jatkossa painoarvoaan, ja kotimaisen rahoituksen lisäksi EU-rahoituksen hyödyntämistä tuleekin lisätä tältä osin.

Onko suunnitelmaluonnoksen rahoitus kohdennettu oikein rahoitusohjelman sisällä?

Edeltävissä lausuntokohdissa on jo tuotu esiin useita HSL:n kantoja rahoituksen kohdentumiseen liittyen.

Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että rahoituspanostuksista päätellen suunnitelmaluonnos ei erityisen kunnianhimoisesti tavoittele kaupunkiseutujen kestäväen kasvun edistämistä.

Liikennejärjestelmän kehittämisen resursseja leikataan huomattavasti aiemmasta, mikä heikentää myös Helsingin seudun ja siten koko maan talouskasvupotentiaalia. Vaihtoehtokustannuksia, eli panosten vaihtoehtoista kohdentamista kokonaistaloudellisesti tehokkaampiin ja kestävämpiin kohteisiin, ei suunnitelmaluonnoksessa juuri ole käsitelty.

Rahoitusohjelmassa ei ole eritelty MAL-sopimusten rahoitusta nykyisen hallituskauden jälkeiselle ajalle, vaan se sisältyy laajempaan kehittämisen kokonaisuuteen. Valtion väylaverkon kehittämisen rahoitus vähenee rahoitusohjelman mukaan vuodesta 2029 alkaen ollen keskimäärin 440 milj. euroa/vuosi. Kun MAL-sopimuksissa sovittavat hankkeet rahoitetaan kehittämismomentilta, huolena on, että myös MAL-sopimusten kautta rahoitettavien kaupunkiseutujen liikennejärjestelmän kehittämishankkeiden rahoitus vähenee. Helsingin seutu pitää erittäin haitallisena tätä laskevaa trendiä, joka heikentää sopimusten vaikuttavuutta ja sitä kautta niiden tulevaisuutta. HSL:n näkemyksen mukaan MAL-sopimusten tulevaisuus tulee varmistaa Liikenne12 -rahoitusohjelmassa rahoitusta varaamalla. Lisäksi MAL-sopimukseen käytettäväksi osoitettavaa rahoitusta tulee kasvattaa ja sen tulee olla suunnitelmallista.

Suunnitelman tulisi myös voimakkaammin pyrkiä ohjaamaan resursseja kasvavien kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen hajautumisen ehkäisemiseen eli kaupunkirakenteen taloudelliseen kestävyteen. Autovetoisen liikennejärjestelmän kustannukset kaupunkialueilla kasvavat kaupunkiseutujen mukana, mikäli henkilöautoilun kulkutapaosuutta ei saada pienennettyä. Kestäväen liikkumisen kasvu edellyttää kaupungeissakin sopivaa infrastruktuuria, jonka rahoittamisen tulisi alueellisen talouskehityksen näkökulmasta olla valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman keskeisiä keihäänkärkiä. Toisaalta Suomen talous tarvitsee tuottavuuden ja osaamisintensiivisten suurten kaupunkiseutujen kasvua. Väestöennusteiden tulisi näkyä ennakoivammin ja vahvemmin resurssien kohdentamisessa.

Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnittelu tulisi kytkeä liikenteen kokonaisverouudistukseen, jossa tulisi ottaa yhdeksi keskeiseksi näkökulmaksi kasvavien kaupunkiseutujen liikennejärjestelmän rahoituspohja, ulkoisvaikutukset ja maankäytön kestävä sijoittuminen. Myös tieliikenteen hinnoittelun mahdollisuuksiin tulevaisuudessa olisi hyvä ottaa kantaa. Helsingin seudun MAL2023 -suunnitelmassa tunnistettiin, että nykyisen trendin jatkuessa asukkaiden joukkoliikenteen käyttökustannukset tulevat kasvamaan ja henkilöautoilun laskemaan johtuen nykyisesti rahoitus- ja verotusmallista.

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

HSL toteaa, että suunnitelmaluonnoksen vaikutusarviointi on pääosiltaan hyvin laadittu, ja se käsittää tarvittavat osa-alueet. Suunnitelman vaikutukset on arvioitu pääasiassa laadullisesti ja joiltain osin melko kevyesti, mutta kuitenkin vastaten itse suunnitelmaluonnoksen tarkkuustasoa. Suunnitelmaluonnoksen yleispiirteisyydestä ja strategisuudesta johtuen arviointia ei ole pystytty kytkemään konkreettisiin mittareihin tai tavoitetasoihin. Moni SOVA-lain edellyttämä arviointikohde todetaankin arvioitavan vasta myöhemmin, tarkemmilla suunnittelutasoilla.

HSL toteaa, että toimenpiteiden vieminen nykyistä tarkemmalle tasolle ja vaikutusten arvioinnin systemaattinen kehittäminen määrällistä arviointitietoa lisäämällä olisivat tärkeitä vaikutusten suuruusluokkien ja vertailtavuuden näkökulmasta. Siksi myös valtakunnallisen liikenneennustemallin ja muun liikennejärjestelmänalyysin tietopohjan kehitystyö on turvattava ja resurssit varmistettava jatkossa.

Arvioinnin pohjaksi tarvittava vertailuvaihtoehto on muodostettu vakiintuneiden peruseriaatteiden mukaisesti. Vertailuvaihtoehdon lähtökohtana mainitaan oletus, ettei jo päätettyjen kehittämisinvestointien lisäksi tehtäisi päätöksiä uusista investoinneista, ja mainitaan samalla, ettei oletus ole realistinen. HSL toteaa, että arvioinnissa olisikin hyvä olla mukana ainakin yksi vaihtoehtoinen skenaario, vaikkapa edellinen voimassa oleva Liikenne 12 -suunnitelma, johon uutta suunnitelmaa voisi verrata.

Vertailuvaihtoehdon ongelmana on myös se ympäristöselostuksessa mainittu seikka, että perusennusteessa ei ole huomioitu Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisen jakeluvaihteen muutoksen vaikutusta, jonka arvioidaan lisäävän taakanjakosektorin kumulatiivisia hiilidioksidipäästöjä vähintään 4,8 Mt CO₂-ekv. vuoteen 2027 mennessä; päästölisäys voi kasvaa entisestään, jos sähköautojen määrä ei kasva ennustetulla nopeudella.

Suunnitelmaluonnoksen vaikutukset on kaiken kaikkiaan arvioitu vähäisiksi. Ympäristöselostuksessa mainitaan kuitenkin, että toimenpiteet tukevat toimivuustavoitteen toteutumista. Lisäksi esitetään, että linjaus rahoituksen painottamisesta perusväylänpitoon tukee taloudellisen kestävyys tavoitetta. HSL toteaa, että ilman tarkempaa tietoa rahoituksen kohdentamisesta näin ei voi sanoa. HSL yhtyy tässä kohdin ympäristöselostuksen riskiarvioon, jonka mukaan erityisesti vaikeammin arvioitavan perusväylänpidon rahoitusta saatetaan mahdollisesti käyttää sellaisiinkin kohteisiin, joista saatavat yhteiskuntataloudelliset hyödyt ovat selvästi pienempiä kuin kustannukset.

Esimerkiksi vähäliikenteisten väylien korjaaminen on tyypillisesti niiden kunnosta riippumatta yhteiskuntataloudellisesti tehotonta. Kuten ympäristöselostusluonnoksessa esitetään, korjausvelan lyhentäminen ei aina ole yhteiskuntataloudellisesti tehokasta, vaan joissakin tapauksissa kannattavampaa vähintäänkin lykätä korvausinvestointia. Päätöksissä tulisi huomioida myös vaihtoehtoiskustannukset eli se, kuinka rahoitusta voitaisiin osoittaa johonkin laajempia hyötyjä tuottavaan toimenpiteeseen.

Suunnitelmaluonnoksen toimenpiteiden arvioidaan parantavan taloudellisen kasvun edellytyksiä kuljetuskustannusten ja työmatkakustannusten pienenemisen kautta. HSL huomauttaa, ettei työmatkakustannusten pienenemistä tule esitetyin toimenpitein juuri tapahtumaan maan suurimmalla työmarkkina-alueella eli Helsingin seudulla, johtuen kestävästä liikkumisen edistämiseen kohdennettujen resurssien vähyydestä. Kestävien kulkumuotojen kehittäminen on hajanaisen ja sisäänpäin kasvamaan pyrkivän seudun kannalta oleellista, jotta tieliikenteen negatiivisia ulkoisvaikutuksia (esim. ruuhkautuminen) pystytään hallitsemaan.

Kuntataloutta koskien ympäristöselostus toteaa, että suunnitelma ei suoraan kasvata kuntien menoja, mutta ne voivat kasvaa välillisesti: maltilliset panostukset esimerkiksi joukkoliikenteeseen ja yksityistieverkkoon voivat johtaa siihen, että kunnat joutuvat rahoittamaan näitä nykyistä enemmän, jos nykyinen palvelutaso halutaan säilyttää. HSL toteaa, että Liikenne 12 -suunnitelmalla ei tule kasvattaa kuntien menoja tai siirtää valtion rahoitusvastuita kuntien kannettavaksi.

Muut huomiot?

Yhteenvetona HSL haluaa todeta, että myös valtakunnallisen liikennejärjestelmän tulee mahdollistaa ja tukea Helsingin seudun kasvua, jolla on merkittävä vaikutus koko Suomen tuottavuuskehitykseen. Tämän tulee näkyä selvästi vahvemmin suunnitelmassa ja sen toimeenpanossa muun muassa väyläverkon investointiohjelman ja MAL-sopimusten kautta.

Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnittelussa on edelleen tärkeää vahvistaa yli hallituskausien ulottuvaa pitkäjänteisyyttä, mille muun muassa parlamentaarinen valmistelu luo hyvän pohjan.

Aitoa valtion ja kuntien yhteistyötä tarvitaan lisää sekä valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun että kaupunkiseutujen MAL-työhön. HSL korostaa halukkuuttaan yhteistyöhön suunnitelman toimeenpanossa ja liikenteelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa, missä suurilla kaupunkiseuduilla on paljon potentiaalia. Suunnitelmaluonnos sisältää monia toimenpiteitä, joita tulee suunnitella kuntien kanssa. Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman vaikuttavuudesta suuri osa ratkaistaan jatkosuunnittelussa, jonka tuleekin olla osallistavaa, läpinäkyvää ja tietopohjaista.

Viinikainen Tytti
HSL Helsingin seudun liikenne - HSL Helsingin seudun liikenne -
kuntayhtymän hallitus