

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?

Kotkan kaupungin näkemyksen mukaan suunnitelmaluonnos on yleisesti ottaen selkeä rakenteeltaan, ja strategisissa linjauksissa sekä liikennejärjestelmän ylläpitoa ja kehittämistä koskeissa periaatteissa on sekä kuultu verkkojen käyttäjiä että saavutettu kohtuullisen tasapainoinen tulos. Resilienssi, huoltovarmuus ja kokonaisturvallisuus ovat perustellusti aiempaa vahvemmin näkyvillä. Resurssien niukkuus haastaa priorisoimaan toimenpiteitä, mutta haastaa vakavasti myös strategisten tavoitteiden saavuttamista.

Eri tavoitteiden painoarvon suhteen vaikuttaa siltä, että liikennejärjestelmän kestävyys edistämisestä ollaan valmiita tinkimään ajankohtaisten taloudellisten ja poliittisten tuulien keskellä. Kestävyys haastetta ei kuitenkaan voi eikä tule laittaa hyllylle odottamaan parempia aikoja. Suunta on otettava tässä ajassa, edistämällä kuntien ja muiden osapuolten kanssa kestävä liikunnan ja logistiikan edellytyksiä ja satsattava siihen jonkin verran resursseja. Tämä on mittakaavaltaan valtiolle enemmän tahto- kuin resurssikysymys.

Kestävyttä koskevan strategisen linjauksen mukaan aihetta korostetaan kaupunkiseuduilla niiden tehokkaan kasvun näkökulmasta. Valtakunnassa on lukumääräisesti vähän kasvukeskuksia, ja niiden kasvuun keskittyminen ei riitä kestävä liikunnan edistämiseen. Myös väestöltään supistuvilla tai nykyisellään säilyvillä kaupunkiseuduilla sadat tuhannet ihmiset matkustavat päivittäin. On oleellista löytää ratkaisuja ja resursseja kaupunkien ja kaupunkiseutujen sisäisen liikunnan uudistamiseen. Kotkassa ja Kotka-Haminan seudun joukkoliikenteen nousijamäärät ovat paikallisista haasteista huolimatta viime vuosina kasvaneet osoittaen, että joukkoliikenteelle on kasvavaa kysyntää ja tarvetta. Joukkoliikenne ja kestävä liikunnan edistäminen takaavat ja tukevat liikunnan tasa-

arvoa sekä liikennejärjestelmän sosiaalista kestävyyttä. Näiden tulisi olla vahvemmin esillä myös valtion rahoituksessa.

Alueellisten painotusten toteutuminen ja merkitys jäävät suunnitelmassa jossain määrin avoimeksi. Ne ovat luonteeltaan siten yleispiirteiset, että esimerkiksi Kotka-Haminan seutu kuuluu sekä Etelä- että Itä-Suomeen ja lisäksi kaupunkiseutujen luokkaan. Sinänsä alueellisten erityispiirteiden huomioon ottaminen on erinomainen tavoite. Tulisi harkita, soveltuvatko ne yleispiirteisessä muodossaan lopulta kuitenkin toimenpiteiden priorisointiin. Suunnitelma voisi ottaa vahvemmin kantaa siihen, että toimenpiteitä edistettäessä alueellisia erityispiirteitä tunnustetaan yhdessä alueellisten liikennejärjestelmäsuunnitelmien ja liikennestrategioiden pohjalta. Suunnitelman täsmennys siitä, että alueellisten painotusten lisäksi huomioidaan myös muita alueellisia näkökulmia ja kehittämistarpeita on paikallaan, muun muassa paljon Liikenne 12 -suunnitelmaa nopeampisyklisten teollisten investointien mahdollistamiseksi.

Kotkan kaupunki huomauttaa, että itäisen Suomen alueella liikennejärjestelmän ja -verkkojen toimivuudesta, vaihtoehtoisista reiteistä ja myös matkailullisesta saavutettavuudesta tulee huolehtia, jotta alue säilyy elinvoimaisena, asuttuna ja uudistuvana, myös suhteessa kansalliseen turvallisuuteen. Yleispiirteinen viittaus Itä-Suomen ohjelmaan ei konkretisoi tätä tavoitetta.

Mielipiteenne suunnitelmaluonnoksen toimenpiteistä?

TIETOPOHJAN KEHITTÄMINEN

Suunnitelmassa nostetaan esiin alueellisen suunnittelun integrointi valtakunnalliseen suunnitteluun. Tämä on myönteinen ja resurssitehokas tapa selvittää tarkemmin alueellisia ja seudullisia erityispiirteitä. Jo nykyinen liikennejärjestelmäyhteistyö on ollut erittäin positiivista, ja auttanut kohdentamaan myös alueiden tavoitteita valtakunnalliseen raamiin.

VALTION JA ALUEIDEN VÄLISET SOPIMUKSET

Luonnoksessa todetaan valtion edistävän liikennejärjestelmän kehittämistä kaupunkiseuduilla ensisijaisesti MAL-sopimuksin, mutta on syytä muistaa, että myös muut kaupunkiseudut toteuttavat valtakunnallisia tehtäviä, jotka edellyttävät väylien ja infran yhteistä kehittämistä ja investointeja niin kaupungeilta kuin valtiolta. Näiden kuntien kasvuyrityksistä ja vientivetoisesta yrittämisestä hyötyy koko maa. Kotkaan ja Kotka-Haminan seudulle on syntymässä uusi, useiden tuotannollisten yritysten muodostama, valtakunnallisesti merkittävä akkuteollisuuden kokonaisuus, jolla on suuret liikenteelliset tarpeet ja vaikutukset satoine suorine työpaikkoineen. Näiden teollisuusinvestointien turvaaminen edellyttää teollisuusalueiden ja satamien väliseltä liikenteeltä kokonaisvaltaista, esteetöntä toimivuutta. Kaupungit ovat investoineet alueiden syntyyn ja paikallisen liikenneverkon kehittämiseen jo vuosien ajan, mutta myös valtion aiemmin toteutuneilla ja tulevilla toimenpiteillä ja rahoituksella on ratkaiseva rooli investointien kotiutuksessa.

SATAMAT JA VÄYLÄVERKON KEHITTÄMINEN

Kotkan ja Haminan satama on Suomen suurin vientisatama. Sen liikenteellisiä pullonkauloja ei ole vielä ratkaistu. TEN-T ydinverkkoon kuuluvan sataman raideyhteyksistä puuttuu kaksoisraide Juurikorven ja Mussalon väliltä sekä jo vuosia sitten valmistuneen yleissuunnitelman jälkeinen toteutussuunnittelu ja rakentaminen sataman pääyhteyden Merituulentien (Mt 355) osalta. Mainitut yhteydet ovat nykyisellään ruuhkaisia ja alttiita häiriöille ja jopa onnettomuuksille. Satamayhteydet ovat tärkeitä Suomen viennille ja koko itäisen Suomen teollisuudelle ja huoltovarmuudelle. Kehittämishankkeiden rahoituksessa on hyödynnettävä CEF-instrumentin mahdollisuudet.

Kotkan kaupunki pitää huolestuttavana väylämaksujen korotusta. Noin kolmannes maksun kustannusvaikutuksesta kohdistuu HaminaKotkan sataman kautta kulkevaan liikenteeseen ja vaarantaa keskeisen vientisataman kansainvälisen kilpailukyvyn. Viennin kannattavuus on erittäin herkkää logistiikkakustannuksille, joten väylämaksujen nostamisella Suomi myös leikkaa omaa kilpailukykyään ja kasvun mahdollisuuksiaan.

Yleisesti suunnitelmassa todetaan väyläverkon kehittämisessä kiinnitettävän erityistä huomiota TEN-T-ydinverkkokäytävien pullonkauloihin niin maantiellä, radoilla kuin vesiväylilläkin, mutta väyläverkon kehittämiseen osoitettu rahoitus on vaatimaton, ja lisärahoitus on osoitettu vasta seuraavan hallituskauden aikana toteuttavaksi.

RATAVERKKO

Suomen rataverkolla on ollut keskeinen vaikutus valtakunnallisen aluerakenteen syntyyn ja aluekehitykseen. Toimivilla ratayhteyksillä vaikutus on edelleen olemassa. Kotkan kaupunki huomauttaa, että nykyisen rataverkon kaikinpuolinen kuntoon saattaminen on kestävä valinta, joka myös kasvattaa niin henkilö- kuin tavaraliikenteen kuljetusvarmuutta kuin ratojen mahdollistamia volyymejä. Matka-aika ei ole niin keskeinen tekijä kuin palvelutarjonnan olemassaolo ja ennustettavuus. Suurimpien kaupunkien välisten yhteyksien kahdentamisen rinnalla tulee huomata, että Suomessa on vielä aluerakennetta, josta ratayhteys puuttuu. Esimerkiksi pääkaupungista itään suuntautuvan rannikkoalueen kaupungit teollisuuslaitoksineen, kaupunkikeskuksineen ja satamineen eivät ole vielä suoran junayhteyden piirissä. Suunnitelmaluonnoksen mukaan pääkaupunkiseudun ja Etelä-Suomen muiden kaupunkikeskusten Tampereen Turun, Lahden, Hämeenlinnan, Kouvolan ja Kotkan sekä kaupunkien välisten maaseutualueiden voidaan nähdä kytkeytyneen toiminnallisesti yhdeksi metropolialueeksi.

VAIHTOEHTOISET KÄYTTÖVOIMAT JA PÄÄSTÖJEN VÄHENTÄMINEN

Kotkan kaupunki esittää, että valtio ottaa lainsäädännöllisesti ja toiminnallisesti aktiivisen roolin vaihtoehtoisten käyttövoimien jakeluverkon kehittäjänä ja kehityksen edistäjänä. Kaupallisten toimijoiden riittävä intressi siirtymän edistämiseksi muodostuu viiveellä.

HENKILÖLIIKENTEEN PALVELUT/ JULKISESTI TUETTU HENKILÖLIIKENNE

Suunnitelmaluonnoksen mukaisesti on tarkoitus, että kunnat alueellisina toimijoina yksin tai yhdessä ryhtyvät yhteistyössä valtion kanssa rahoittamaan alueellisesti toimivaa henkilöjunien ostoliikennettä. Näkemys on ymmärrettävä valtion resurssien rajallisuuden vuoksi. Henkilöjunaliikenteen kattavuus on kuitenkin perustavaa laatua oleva tekijä kuntien elinvoimalle, se on tärkeimpiä hyvin saavutettavan ja toimivan aluerakenteen edellytyksiä. Se on myös liikkumisen tasa-arvokysymys. Kotkan kaupunki tuo esiin, että kuntien mahdollisuuksia osallistua ostoliikenteeseen rajoittavat voimakkaasti niiden toiminnan taloudelliset edellytykset. Rataverkko on rakennettu valtiollisena ponnistuksena ja sen merkitys valtakunnan kehitykselle on ollut, ja on edelleen suuri. Tasapuolinen tapa taata valtakunnallinen saavutettavuus olisi osoittaa resurssi ostoliikenteen järjestämiseen valtiolta. Saavutettavuuden heikkeneminen rataverkon reunoilla kiihdyttää entisestään ilmiöitä, jossa työikäinen väestö hakeutuu pois keskisuurilta kaupunkiseuduilta.

Henkilöjunaliikenteen lisäksi myös muulla joukkoliikenteellä on keskeinen merkitys alueiden ja palveluiden saavutettavuudelle, työssäkäynnille, ilmastotavoitteille ja sosiaaliselle kestävyydelle. Suunnitelmaluonnoksen nykytilan kuvauksessa on tuotu esille, että markkinaehtoisen linja-autoliikenteen vähentyessä ELY-keskukset pyrkivät turvaamaan tarvittavia yhteyksiä, mutta etenkin syrjäisemmillä alueilla tämä johtaa tilanteeseen, jossa liikennettä on karsittava reippaastikin, eikä peruspalvelutasonkaan kulkuyhteyksiä voida enää turvata. Kaiken kaikkiaan suunnitelmaluonnoksessa joukkoliikenteen huomiointi rahoituksen näkökulmasta on vaatimaton. Valtion tulisi tukea joukkoliikenteen nykyisen tason ylläpitämisen sijaan sen parantamista kaupunkiseuduilla.

KESTÄVÄT LIIKKUMISMUODOT

Suunnitelmaluonnoksen tavoitteissa kestävyys on yksi päätavoitteista, mutta toimenpiteissä taloudellinen, ekologinen ja sosiaalinen kestävyys eivät näyttäyty samana arvoisina. Ekologista ja sosiaalista kestävyyttä tukevat kestävät liikkumismuodot (kävely, pyöräily, joukkoliikenne) ovat suunnitelmassa monesti mainittuna, mutta niihin osoitetut rahoitukset jäävät liian pieniksi ollakseen vaikuttavia. Näiden edistäminen olisi mahdollista muihin investointeihin verrattuna hyvin maltillisella lisäpanostuksella.

SOPIMUKSELLISEN YHTEISTYÖN PERIAATTEET

Suunnitelmaluonnoksen mukaan valtio kantaa lähtökohtaisesti vastuun valtion väyläverkkojen rahoituksesta. Muiden osapuolten rahoitusvastuu astuu kuvaan, jos niillä on intressejä toteutettavaan hankkeeseen. Rahoitusmallissa pyrittäisiin toimimaan ensimmäisen Liikenne 12 – suunnitelman periaatteiden mukaisesti. Kotkan kaupunki korostaa, että kuntakenttä on antanut rahoitusvastuista varsin yhdenmukaisen kriittisen palautteen aiemman Liikenne 12-suunnitelman yhteydessä, eivätkä sen rahoitusperiaatteet perustu valtion ja kuntien yhteiseen sopimukseen asiasta. Jotta valtion väyläverkon kehittämisen hyödyt voivat toteutua, tarvitaan aina kuntien investointeja omaan liikenneverkkoonsa, infraan ja maankäyttöön. Valtion tulee säilyä oman verkkonsa rahoittajana, jotta kunnat voivat tehdä oman osuutensa ja rahoittaa omat verkko- ja infrainvestointinsa.

Onko suunnitelmaluonnoksen rahoitus kohdennettu oikein rahoitusohjelman sisällä?

Keskeinen huomio rahoituksesta on, että se perustuu vahvasti tulevien hallitusten aikana tehtäviin rahoituksen nostoihin. Tämä on periaatteena epävarma, ja saattaa mieltymään, onko 12-vuotinen suunnitelma todellisuudessa pitkäjänteisesti toteutuva suunnitelma, vai sattumanvaraisemmin neljän vuoden välein karsittava. Epävarmuus voi heijastua osaltaan esimerkiksi yritysten valmiuteen tehdä investointeja. Niille merkityksellistä olisi toimintaympäristön kehityksen ennustettavuus ja varmuus.

Liikenne 12 –suunnitelman toimenpide- ja rahoitusohjelma painottaa perusväylänpidon ja olemassa olevan väyläverkon merkitystä, mikä on taloudellisesti järkevä valinta ja tärkeää korjausvelka ja alueiden saavutettavuus huomioon ottaen. Budjettirahoituksen nosto auttaa hillitsemään korjausvelan kasvua, muttei taita sitä laskuun. Rahavarauksen korotus vasta seuraavalla hallituskaudella luo epävarmuutta toteutumiseen.

Kehittämiseen kohdennettu rahoitus sen sijaan jää hyvin pieneksi, varsinkin kun vuosina 2029–2037 rahoitusta on vain 440 M€/v, johon sisältyy Digirata vajaa 100 M€/v. Kaiken kaikkiaan 340 M€/v on todella vähän verkon kehittämiseen valtakunnan tasolla ja huomioiden valtion sopimuksellinen yhteistyö kuntien kanssa. Valtio aikoo selvittää mahdollisuudet hyödyntää sosiaalisen ilmastonrahaston rahoitusta ja muita EU-rahoitusmahdollisuuksia kävelyn ja pyöräilyn sekä joukkoliikenteen edistämiseen. Rahoituksen saamisen mahdollisuuksia EU:sta parantaisi se, että myös valtio voisi osoittaa pitkäjänteisen sitoutumisensa kestävä liikunnan priorisointiin.

Kaikkiaan rahoitustason mataluus voi asettaa suunnitelman tavoitteiden toteutumisen osin kyseenalaiseksi. MAL-seutujen sopimukset sitovat kokonaisrahoitusta, joten muiden kaupunkiseutujen rahoitukseen voi jäädä aukkoja. Ilmiötä korostaa se, että ei-kasvavilla kaupunkiseuduilla resurssit ovat valmiiksi niukemmat. Ratkaisuna tähän voi nähdä lähinnä rahoitustason nostamisen, sillä MAL-seudutkin tarvitsevat sopimuksensa. MAL-seutujen asioiden

ratkaisu ei kuitenkaan vielä tarkoita, että muiden kaupunkiseutujen kysymykset eivät tarvitsisi valtion huomiota ja resursseja.

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

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelmaluonnoksen vaikutustenarviointi ja ympäristöarviointi on tehty perusteellisesti. Suunnitelman ollessa strateginen ja yleispiirteinen, myös arviointi vastaa suunnitelman tarkkuustasoa eikä sitä ole kytketty konkreettisiin mittareihin tai tavoitetasoihin. Suunnitelman vaikutuksia verrataan vertailuvaihtoehtoon, jossa oletettu rahoitustaso perustuu olemassa oleviin kehys- ja talousarviopäätöksiin sekä talousarviorahoituksen käyttöä ohjaaviin linjauksiin. Sen lisäksi oletetaan, että kuntien liikennejärjestelmän rahoitus pysyy nykyisen tason ja nykyisten MAL-sopimusten mukaisena, ja että jo päätettyjen kehittämisinvestointien lisäksi ei tehtäisi koko tarkastelujaksolla päätöksiä uusista kehittämisinvestoinneista. Samalla arvioinnissa todetaan, että kyseinen oletus ei ole realistinen ja siten "vertailuvaihtoehdon vaikutusten kuvaus on tämän vuoksi todennäköistä kehitystä pessimistisempi, ja muutokset suunnitelman ja vertailuvaihtoehdon välillä näyttäytyvät todennäköistä kehitystä suurempina".

SUUNNITELMAN TAVOITTEET

Arvioinnin mukaan suunnitelma tukee tavoitteiden (toimivuus, turvallisuus ja kestävyys) toteutumista, mutta vaikutukset ovat maltillisia ja lopulta riippuvaisia siitä, mihin toimenpiteisiin rahoitus käytännössä kohdennetaan. Turvallisuuden ja kestävyyskannalta vaikutusten arvioidaan paikoittain olevan moninaisia. Esimerkiksi väylien parannustoimet saattavat lisätä liikennenopeuksia ja siten liikenneonnettomuuksia, ja suunnitelman toimenpiteet heikentävät jonkin verran ekologista kestävyttä suhteessa vertailuvaihtoehtoon, koska suunnitelman kehittämisrahoituksella muodostuu rakentamisen aikaisia ja kunnossapidon kasvihuonekaasupäästöjä, eivätkä muiden toimenpiteiden tuomat vähäiset kulkutapasiirtymät juuri ehdi vaikuttaa lieventävästi. Tämä osoittaa selvästi, että kestävä liikunnan toimenpiteitä tulee tukea vahvemmin rahoituksella.

Myös joukkoliikenteen osalta arvioinnissa tuodaan esiin ristiriitaisuuksia. Siinä todetaan, että ELY-keskusten ostaman joukkoliikenteen määrärahan kasvaessa vuodesta 2029 alkaen 10 miljoonalla eurolla mahdollistaa palvelutason parantamisen suhteessa vertailuvaihtoehtoon, mutta "nykyiseen verrattuna palvelutaso kuitenkin todennäköisesti heikkenee, koska määräraha pysyy samalla tasolla vuoteen 2028 saakka, mikä kustannusten noustessa johtaa todennäköisesti tarjonnan supistamiseen." Joukkoliikenteen palvelutason heikentäminen sisältää aina riskin siihen, että menetettyjen asiakkaiden takaisin saaminen voi kestää hyvin kauan. Siten myönteiset vaikutukset kaupunkiseutujen ja alueiden sisäiseen saavutettavuuteen jäävät hyvin pieniksi.

Vaikutusten arviointia arvioidessa tulisi myös huomioida, että "suunnitelman toimenpiteiden vaikutukset päätellään valtaosin sen perusteella, miten suunnitelmaluonnoksessa on kohdennettu ja

esitetty lisärahoitusta eri toimenpiteille”, mutta lisärahoituksesta tullaan käytännössä päättämään vasta seuraavan hallituskauden aikana. Tämä lisää epävarmuutta suunnitelman toteutumiseen sekä vaikutusten arvioinnin johtopäätöksille.

KUNTATALOUS

Arvioinnissa huomautetaan, että suunnitelma ei suoraan kasvata kuntien menoja, mutta ne voivat kasvaa välillisesti. Suunnitelman maltilliset panostukset esimerkiksi joukkoliikenteeseen ja yksityistieverkkoon voivat johtaa siihen, että kunnat joutuvat rahoittamaan näitä nykyistä enemmän, jos nykyinen palvelutaso halutaan säilyttää. Myös suunnitelmassa esitetty maanteiden hallinnollisten luokkien muuttaminen kaduiksi kasvattaisi kuntien menoja. Kotkan kaupungin näkemyksen mukaan kuntien menojen kasvattamista tulee ehdottomasti välttää taloudellisen tilanteen ollessa jo nykyisellään erittäin tiukka.

SOVA-LAKI

Arvioinnissa todetaan, että suunnitelman vaikutuksia SOVA-lain mukaisiin ympäristövaikutuksiin on tässä vaiheessa erittäin vaikea arvioida suunnitelman yleispiirteisyyden tarkkuustason takia, mutta yleisesti ottaen ympäristövaikutukset ovat kokonaisuutena vähäiset. Yksittäisillä hankkeilla ja toimenpiteillä suunnittelun tarkentuessa voi olla paikallisesti ja alueellisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, mutta arvioinnissa todetaan, että ympäristöselostuksessa annetaan jatkosuunnittelua varten suosituksia haitallisten ympäristövaikutusten lieventämiseksi ja ehkäisemiseksi.

Muut huomiot?

-

Pallas Lilian
Kotkan kaupunki - Kaupunginhallitus 3.3.2025