

Asia: VN/18780/2023

Lausuntopyyntö valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman arviointiohjelmasta. (SOVA-lain mukainen ympäristöarviointi).

Lausunnonantajan lausunto

Onko valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmisteluun ja vuorovaikutuksen järjestämiseen näkemyksiä?

-

Kohdistuuko voimassa olevan valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelman visioon tai tavoitteisiin muutostarpeita? Mikäli kyllä, millaisia muutostarpeita ja miksi? (Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman arviointiohjelman sivut 10-11).

-

Onko suunnitelman vaikutusarviointiin ja SOVA-lain (8.4.2005/200 Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista) mukaisen ympäristöarvioinnin valmisteluun näkemyksiä?

Valtioneuvoston asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (347/2005) edellyttää, että "suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavan viranomaisen on kuultava ympäristöselostuksessa annettavien tietojen laajuudesta ja yksityiskohtaisuudesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta". 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 siihen on saatu näkemyksiä myös Lapin ja Pirkanmaan ELY-keskuksilta.

Uudenmaan ELY-keskus muistuttaa, että SOVA-lain (200/2005) mukaiset lausuntopyynnöt tulee osoittaa selkeästi ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat vastuualueille; niin lausuntopyynnössä kuin sen lähetteessä tulee selkeästi ilmaista, että kyseessä on SOVA-asetuksen 5 §:n mukainen kuuleminen.

Arviointiohjelma on hyvin yleispiirteinen ja arviointia kuvataan vain esimerkinomaisesti. Arvioinnin periaatteet, lähtökohdat, menetelmät ja tietolähteet tulee kuvata arviointiohjelmassa. Arvioinnin tulosten esitystavan tulee olla selkeä ja siitä tulee ilmetä, miten keskeiset ratkaisut tai valitut

vaihtoehdot vaikuttavat. Tulosten esityksen yhteydessä on tuotava esiin myös arviointiin sisältyvä epävarmuus.

Uudenmaan ELY-keskus huomauttaa, että vaikutusten arviointia tulee tehdä paitsi laadullisesti myös määrällisesti. Arviointiohjelmassa on lähinnä tunnistettu vaikutuksia, mutta ei ole määritelty miten niitä arvioidaan. Tällöin arviointi jää usein hyvin kevyeksi laadulliseksi arvioinniksi.

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. Valtakunnantasoisesti on käytettävissä esimerkiksi paljon erilaista paikkatietoaineistoa, jota on mahdollista hyödyntää määrällisessä arvioinnissa.

Koska kyseessä on toistuva suunnitelma tulisi vaikutusten arvioinnissa kiinnittää huomiota myös vaikutusten seurantaan ja siihen, että jälkikäteen voitaisiin arvioida aiempien arviointien osumatarkkuutta ja parantaa arviointia kokemusten perusteella. Arviointiohjelman mukaan valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteiden toteuttamisen seuranta sisältyy säännöllisesti päivitettävään liikennejärjestelmäanalyysiin. Uudenmaan ELY-keskus toteaa, että valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan keskeisesti vaikuttavassa liikennejärjestelmäanalyysissä ei huomioida lainkaan keskeisiä luonnon- ja ympäristönsuojelullisia teemoja. ELY-keskusten Y-vastuualueita ei myöskään ole kuultu liikennejärjestelmäanalyysia valmisteltaessa.

Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että liikennejärjestelmäanalyysi tulee 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 seurantaa. Seuranta on näin ollen osa SOVA-arviointia.

Luonnon monimuotoisuuden väheneminen on ilmastonmuutoksen lisäksi kriittinen globaali ja valtakunnallinen ongelma. Luonnon monimuotoisuuteen liittyviä kysymyksiä tulee käsitellä arvioinnin yhteydessä laajasti. Strategisessa valtakunnallisessa suunnitelmassa on huomioitava luonnon monimuotoisuuteen liittyvät liikennejärjestelmän kehittämistarpeet ja esitettävä periaatteita ja tarpeita yksityiskohtaisen suunnittelun lähtökohdiksi. Luonnon monimuotoisuuteen kohdistuvat vaikutukset on huomioitava myös seurannassa. Ympäristöselostuksessa tulee 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 ylimatekunnallisten ekologisten yhteyksien tunnistaminen (esimerkiksi maakuntakaavojen avulla) auttavat arvioimaan luonnon monimuotoisuuden teemaa paremmin kuin yksinään esitetyt esimerkit. Uhanalaisten lajien lisäksi myös vieraslajit ja niiden leviämisen estäminen tulee myös huomioida tämän teeman yhteydessä. Arvioinnissa tulee huomioida laajemmin myös meren- ja vesiensuojeluun liittyviä kysymyksiä muutoinkin kuin pinta- ja pohjavesien suojelun kautta. Liikennealueiden hulevesien laatuun on syytä kiinnittää enemmän huomioita (mm. kloridit, mikromuovi jne.). Liikennehankkeisiin liittyy usein merkittävää maanrakentamista, mikä myös osaltaan voi vaikuttaa haitallisesti pinta- ja pohjavesiin. Tämäkin tulee tunnistaa arvioinnissa.

ELY-keskus toteaa, että valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa tulee paremmin huomioida maankäytön ja liikenteen yhteiset vaikutusmekanismit. Maankäytön ja liikenteen suunnitteluprosessit ovat olleet perinteisesti erilliset ja maankäyttöratkaisujen ja liikennejärjestelmän kehittämisen vuorovaikutuksen ja yhteisten vaikutusten arviointi on sirpaleista. Maankäytön ja liikenteen yhteisiä vaikutusarviointeja kuitenkin tarvitaan toimivan ja kestävä yhdyskuntarakenteen luomiseksi.

Saavutettavuus on huomioitu arviointiohjelmassa, mutta arvioinnissa ei ole huomioitu liikennejärjestelmän vaikutuksia sijaintien houkuttelevuuteen ja toimintojen sijoittumiseen. Tämä olisi hyvä nostaa osaksi arviointia. Kestävyttä ajatellen saavutettavuutta arvioidessa olisi tärkeää huomioida erityisesti kaupunkiseutujen lievealueiden saavutettavuutta sillä suurimmat haasteet sijoittuvat tyypillisesti näille hajarakennusalueille. Myös lainvoimaiset maakuntakaavat ja niissä esitetyt aluerakenteen kehityssuunnat ja painotukset tulee huomioida.

Arvioinnissa on hyvä nostaa esiin myös ristiriitaiset vaikutukset. Esimerkiksi hyvä joukkoliikenteen saavutettavuus tarkoittaa usein sitä, että asukkaita sijoittuu meluisemmille ja pölyisemmille alueille aluerakenteen tiivistyessä. ELY-keskus muistuttaa, että EU:n tavoitteena on vähentää melulle altistuvien määrää 30 % vuoteen 2030 mennessä vuoden 2017 ympäristömeludirektiivin mukaisista altistujamääristä. Tämä tulee huomioida arvioinnissa.

Arviointiohjelmassa on mainittu, että liikenteestä aiheutuvan tärinän suhteen ei ole asetettu tavoitteita tai ohjearvoja. Vaikka Suomessa ei ole sitovia ohje- tai raja-arvoja liikennetärinälle, käytetään VTT:n esittämiä suosituksia runkomelun ohjearvoista ja ympäristöministeriön ohjetta rakennuksen ääniympäristöstä yleisesti selvityksinä, jotka osoittavat terveellisyyden ja viihtyisyyden kannalta hyväksyttävän suurimman tärinän tason jokapäiväisessä elinympäristössä. Tästä on myös olemassa oikeuskäytäntöä. Vaikka tärinästä ja runkomelusta aiheutuvien haittojen lieventäminen ja poistaminen on yleensä teknisesti ja taloudellisesti mahdollista myös tiiviissä kaupunkirakenteessa, aiheutuu niistä kuitenkin merkittäviä kustannuksia rakentamiselle. Myös tämä on syytä huomioida arvioinnissa.

Valtakunnallisella liikennejärjestelmäsuunnitelmalla on vaikutuksia kansallisten ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Suunnitelma voi edistää sitovien ilmastotavoitteiden saavuttamista, mutta se voi myös lisätä päästöjä. Asianmukaisesti tehtynä ympäristövaikutusten arviointi auttaa varmistamaan, että suunnitelmassa otetaan ilmastokysymykset huomioon riittäväällä vakavuudella ja että suunnitelma on vähintään samansuuntainen ilmastopolitiikan tavoitteiden kanssa. Liikennejärjestelmää ja liikennettä koskevien suunnitelmien kohdalla tämä on erityisen tärkeää, sillä ilmastotavoitteiden saavuttaminen ei ole liikenteen kokonaispäästöjen osalta edennyt.

Arviointiohjelmassa todetaan, että vähennystoimenpiteiden osalta varmistetaan, että suunnitelma on linjassa kansallisen ilmastopolitiikan valmistelun kanssa. ELY-keskus huomauttaa, että suunnitelman tulee olla linjassa myös kansallisen ilmastolain ja liikenteen päästövähennystavoitteiden kanssa.

Liikenteen päästöt eivät ole vähentyneet Suomen sitovien ilmastotavoitteiden edellyttämällä tavalla eivätkä liikenteen kokonaispäästöt ole juurikaan laskeneet. Täten voidaan sanoa, että nykyiset keinot ja ratkaisut eivät riitä tavoitteiden saavuttamiseksi. Liikenteen päästövähennystavoite on Fossiilittoman liikenteen tiekartan mukaisesti, että kotimaan liikenteen päätöt vähintään puolittuvat vuoteen 2030 mennessä vuoden 2005 tasosta. Lisäksi tavoitteena on kokonaan fossiiliton liikenne vuoteen 2045 mennessä.

Asianmukaisesti toteutetun SOVAn avulla tarkastellaan suunnitelman vaikutusten lisäksi myös laajemmin erilaisia vaihtoehtoja ja keinoja sitovien päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi. Täten suunnitelman vaikutukset liikenteen päästökehitykseen tulee olla läpileikkaava teema vaikutusten arvioinnissa, sillä suunnitelma voi osittain lisätä päästöjä ja osittain laskea päästöjä. On hyvä, että ristikkäisvaikutuksiin kiinnitetään arvioinnissa erityistä huomioita ja päästövaikutusten läpileikkaavuus on tähän hyvä keino. Arviointiin liittyvät epävarmuudet tulee myös huomioida.

On olennaista, että arvioinnista ilmenee, mitkä vaikutukset ovat suunnitelman ansiota ja mitkä tapahtuisivat muista syistä. Muutos ajassa on huomioitava, sillä suunnittelukausi on kriittinen ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta. Vaikutuksia tulee peilata ilmastotavoitteisiin sekä ilmastolain mukaiseen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmään, mukaan lukien kansalliseen ilmastonmuutoksen sopeutumissuunnitelmaan. Arvioinnissa on syytä tuoda esiin, miten ilmastonmuutokseen sopeutuminen on huomioitu suunnitelmassa. Esimerkiksi yhteiskuntataloudellisen tehokkuuden kohdalla ei ole nyt mainintaa ilmastonmuutoksesta, vaikka ilmastonmuutokseen varautuminen ja sopeutuminen vaikuttaa huomattavasti kunnossapidon kustannuksiin.

Ympäristöselostuksessa on tuotava selkeästi esiin, mitä haitallisten vaikutusten lieventämiskeinoja on tarkoitus tehdä arvioinnin tulosten perusteella ja miten suunnitelman ilmastovaikutuksia (esimerkiksi vaikutuksia päästökehitykseen) on tarkoitus seurata. Suunnitelman toimenpiteiden tehokkuutta tulee verrata kireisiin ilmastotavoitteisiin. Kyseisen suunnitelman tasolla on myös tärkeää huomioida kokonaisuus, ja se kuinka ilmastovaikutusten vähentäminen vaatii erilaisia toimenpiteitä erilaisilla alueilla.

Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että arviointiselostuksessa tulisi nojata myös otsikkotasolla SOVA-laisissa esitettyihin ympäristövaikutuslajeihin. Nyt SOVA-lain tarkoittamat vaikutuslajit jäävät muun arvioinnin jalkoihin, eikä kaikkia vaikutuslajeja käsitellä tasapainoisesti.

Arviointia tulee tarkentaa arviointiohjelmassa esitetystä. Arviointiselostusta laadittaessa tulee huomioida SOVA-asetuksen 4 §:ssä esitetyt sisältövaatimukset. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, minkälaisia epävarmuuksia arvioinnissa on ja toisaalta, miten haittoja voidaan lieventää. Vaikka tarkempi ympäristövaikutusten arviointi jääkin tyypillisesti myöhemmin toteuttaville liikennehankkeille, on valtakunnallisen järjestelmäsuunnitelman tasolla mahdollista linjata erilaisista haittojen lieventämistoimista, joita sitten voidaan tarkentaa varsinaisessa suunnitteluvaiheessa.

Pääkkönen Satu
Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Engström Annukka
Uudenmaan ELY - Ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualue