

Asia: LVM/1354/01/2019

Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021–2032 – Suunnitelmaluonnos ja vaikutusten arviointi

Suunnitelmaluonnos

Mitkä ovat tärkeimmät toimenpiteet suunnitelman tavoitteiden saavuttamiseksi?

-

Onko toimenpiteiden rahoitus kokonaisuutena oikein suunnattu taloudellisen raamin sisällä?

- Liikenneverkko ja solmukohdat
- Henkilö- ja tavaraliikenteen palvelut
- Liikennejärjestelmän tukitoimet
- Muut toimenpiteet

-

Sisältääkö vuoteen 2050 ulottuva visio liikennejärjestelmän kehittämiseksi oikeat asiat?

-

Viekö toimenpideohjelma kokonaisuutena kehitystä vision suuntaan?

-

Vaikutusten arviointi

Onko vaikutusten arviointia täydennettävä viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain näkökulmasta?

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Pirkanmaan elinkeino-, liikenneja ympäristökeskukselta (jäljempänä ELY-keskus) lausuntoa luonnoksesta valtakunnalliseksi liikennejärjestelmäsuunnitelmaksi vuosille 2021–2032 sekä sen vaikutusten arvioinnista, johon

sisältyy viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005, SOVA-laki) mukainen ympäristöarviointi.

Lausunto on laadittu Pirkanmaan ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastualueella. ELY-keskus toteaa SOVA-lain 9 §:n nojalla lausuntonaan suunnitelmaluonnoksen vaikutusten arvioinnista ja siihen kuuluvasta ympäristöselostuksesta seuraavaa:

Vaikutusten arviointi SOVA-lainsäädännön näkökulmasta

Vaikutusten arvioinnista on pyydetty lausuntoa siitä näkökulmasta, onko vaikutusten arviointia täydennettävä viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain näkökulmasta.

SOVA-lain 2 §:n 2 kohdassa säädelään lain tarkoittamista ympäristövaikutuksista ja viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun asetuksen (347/2005, SOVAasetus) 4 §:ssä ympäristöselostuksen sisällöstä. Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelmaluonnoksen vaikutusten arviointi sisältää lähtökohtaisesti SOVA-lainsäädännön edellyttämät seikat. Vaikutusten arvioinnissa SOVA-lain tarkoittamia ympäristövaikutuksia ja SOVAasetuksen 4 §:n 6 kohdan mukaisia arvioitavia vaikutuksia käsitellään lähinnä ekologista kestävyyttä ja sosiaalista kestävyyttä koskevilla osioilla. Muut arvioidut vaikutukset eivät lähtökohtaisesti vastaa SOVA-lain tarkoittamia vaikutuksia. Vaikutusten arvioinnissa käsitellään myös liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2003) 15 a §:n mukaiset liikennejärjestelmäsuunnittelun tavoitteet (toimivuus, turvallisuus ja kestävyys).

ELY-keskus katsoo, että vaikutusten arviointia olisi perusteltua seuraavaksi tarkemmin esitetyiltä osin täydentää.

Ympäristöselostuksessa on kuvattu suunnitelman suhdetta muihin asiaan liittyviin suunnitelmiin ja ohjelmiin. Ympäristöselostuksen mukaan liikenteen päästövähennyskeinojen osalta liikennejärjestelmäsuunnitelma sovitetaan yhteen liikenne- ja viestintäministeriön johdolla valmistelussa olevan fossiilittoman liikenteen tiekartan kanssa. ELY-keskus toteaa, että mainittujen suunnitelmien yhteensovittaminen on perusteltua ja välttämätöntäkin, mutta suunnitelman yhdenmukaisuutta fossiilittoman liikenteen tiekartan kanssa ei ole arvioitu riittävän selvästi.

Yhteensovittaessa suunnitelmaa fossiilittoman liikenteen tiekartan kanssa tulisi huomioida niiden tavoitteiden yhteneväisyys. Fossiilittoman liikenteen tiekartan tavoitteena on pysäyttää henkilöautojen suoritteiden kasvu ja ohjata liikennettä kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla kestäviin kulkutapoihin. Fossiilittoman liikenteen tiekartan tavoitteena on, että henkilöautojen suoritteiden eli

henkilöautoilla ajettujen kilometrien määrä ei enää kasva 2020-luvulla. Jos ihmisten liikkumistarve edelleen kasvaa, tavoitteena on, että tämä kasvu kaupunkiseuduilla ja kaupunkien välisessä liikenteessä ohjataan kestäviin kulkutapoihin. Tämä tarkoittaisi noin 10 % kasvua kunkin kestävästä liikennemuodon suoritteissa vuonna 2030. Maaseudulla yksittäisten kotitalouksien osalta henkilöautosuoritteet voivat edelleen kasvaa, mutta väestön keskittyessä kaupunkiseuduille, kotitalouksien yhteenlasketut suoritteet koko maassa pysyvät vuoden 2019 tasolla. Tavara liikenteen tavoitteena on, että paketti- ja kuorma-autojen suoritteiden kasvu hidastuu 2020-luvulla.

Fossiilittoman liikenteen tiekartan tavoitteen toteutuminen liikennejärjestelmäsuunnitelmassa jää ympäristöselostuksen perusteella epäselväksi. Ympäristöselostuksen mukaan liikennejärjestelmällä on olennainen merkitys päästövähennyksessä, mutta toisaalta suunnitelmassa ei arvioida konkreettisia keinoja, kuten esimerkiksi ruuhkamaksuja kaupunkiseudulla, mistä syystä keinot päästövähennyksen saavuttamiseksi jäävät epäselviksi.

Edellä esitettyyn viitaten ELY-keskus toteaa, että vertailuvaihtoehtoon sisältyvät tieverkon kehittämishankkeet lisäävät tieliikenteen suoritetta, kun tavoitteen pitäisi olla pysäyttää suoritteiden kasvu ja kääntää se laskuun. Vain raideliikenteen kehittämisen toimenpiteet pienentävät hieman suoritetta kaupunkiseuduilla, mutta näidenkin vaikutukset ovat kokonaisuutena vähäisiä.

Suunnitelman kannalta merkityksellisiksi ympäristöongelmiksi arvioinnissa on tunnistettu ilmastonmuutos, luonnonvarojen käyttö ja luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen. ELY-keskus toteaa, että ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen näkökulmasta kansallinen hiilineutraaliustavoite 2035 on merkittävä ympäristötavoite ja edellyttää liikenteen päästöjen puolittamista vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tilanteeseen. Valtakunnalliselle liikennejärjestelmäsuunnitelmalle on asetettu kolme tavoitetta – saavutettavuus, kestävyys ja tehokkuus –, jotka ovat rinnakkaisia ja jotka kaikki pyrkivät hillitsemään ilmastonmuutosta. Vaikutusten arvioinnin mukaan suunnitelman toimenpiteet parantavat liikennejärjestelmän energiatehokkuutta ja vähentävät kasvihuonekaasupäästöjä, mutta vaikutusten suuruus on vähäinen. Suunnitelma kuitenkin mahdollistaa siirtymää kestäviin kulkumuotoihin ja tukee kestävästä yhdyskuntarakennetta.

Rahoituksen suuntaaminen raideliikenteeseen ja kevyeen liikenteeseen tukee päästövähennystavoitetta, mutta ELY-keskus näkee ongelmallisena, että suunnitelmassa tehtävillä merkittävillä ratkaisulla ei lähtökohtaisesti tavoitella suuria päästövähennyksiä tai tueta niihin johtavia ketjuja. Näin ollen ilmastonmuutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisessa ei ilmastotavoitteet huomioon ottaen onnistuta. Kuitenkin liikennejärjestelmäsuunnitelmalla on ELY-keskuksen käsityksen mukaan suuri merkitys ilmastonmuutoksen hillinnässä ja sopeutumisessa.

Myöskään luonnon monimuotoisuutta ei ole riittävästi käsitelty ympäristöselostuksessa merkityksellisenä ympäristöongelmana. Suunnitelmassa ei ole esitetty ympäristöllisiä tavoitteita

luonnon monimuotoisuuden säilymiselle, mikä on merkittävä puute. Tavoitteiden asettamisessa tulisi huomioida mm. viime vuonna valmistunut EU:n biodiversiteettistrategia vuoteen 2030.

Luonnon monimuotoisuuden nykytilan kuvauksessa on tuotu esille uusin eliölajien uhanalaisuusarviointi. Sen lisäksi tulisi huomioida vuonna 2018 valmistunut luontotyyppien uhanalaisuusarviointi ja sen tulokset. Nykyisellään liikennehankkeilla on myös suoria vaikutuksia väylien rakentamisen kautta. Liikenneväylien rakentaminen myös hävittää arvokkaita luonnonympäristöjä ja heikentää niitä mm. hulevesien kautta sekä edistää vieraslajien leviämistä liikenneväylien varsille ja niiden läheisyydessä esiintyvälle luontokohteille.

Ympäristöselostuksen mukaan vertailuvaihtoehdon merkittävimmät vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen ovat välillisiä ja aiheutuvat uusiin väylähankkeisiin kytkeytyvästä maankäytön muutoksesta. Selostuksen mukaan rataverkon kehittämishankkeet sijoittuvat nykyisen rataverkon yhteyteen, joten niillä ei ole merkittäviä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan myös nykyisen rataverkon yhteyteen sijoittuvilla rataverkon kehittämishankkeilla voi olla suuria vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen alueilla, joiden läheisyydessä esiintyy merkittäviä luontoarvoja. Myös Tampereen raitiotien suunnittelualueilla on runsaasti huomioitavia luontoarvoja.

ELY-keskus huomauttaa, että luonnon monimuotoisuuteen kohdistuvia vaikutuksia ovat lisäksi uhanalaisiin luontotyyppisiin kohdistuvat vaikutukset sekä luontokohteiden laadun heikentyminen mm. melun, pölyn ja hulevesien kautta. Myös nämä tulisi huomioida suunnitelman ympäristövaikutuksina.

Ympäristöselostuksen perusteella on arvioitavissa, että suunnitelman välilliset vaikutukset ovat useissa vaikutustyypeissä merkittävämpiä kuin suorat vaikutukset. Selostuksen mukaan suunnitelman vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen voidaan huomioida vasta hankesuunnittelussa. Vastaavalla tavalla maaperään ja vesiin kohdistuvat vaikutukset ovat paikallisia, kytköksissä toteutettaviin hankkeisiin ja huomioitavissa vasta hankesuunnitteluvaiheessa. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan mm. luonnon monimuotoisuusarvot tulisi selvittää ja huomioida mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, mielellään jo ennen hankesuunnittelun käynnistämistä, jotta arvojen säilyminen voidaan turvata. On hyvä huomioida, että väylien varsillakin voi olla valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä luontoarvoja. Myös esimerkiksi maaperään ja vesiin kohdistuvat riskit tulisi selvittää riittävän varhain, jotta ne voidaan ottaa huomioon hankesuunnittelussa, vaikka selostukseen kuuluvan aineiston perusteella maaperään ja vesiin kohdistuvat riskit kytkeytyvät vähän tai eivät lainkaan suunnitelmalle asetettuihin tavoitteisiin.

SOVA-asetuksen 4 §:n 7 kohdan mukaan ympäristöselostuksessa on tarpeellisessa määrin esitettävä suunnitellut toimenpiteet, joilla aiotaan ehkäistä, vähentää tai poistaa mahdollisimman kattavasti suunnitelman tai ohjelman toteuttamisesta ympäristölle aiheutuvat merkittävät haitalliset vaikutukset. Useiden vaikutusmekanismien, kuten luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen,

osalta ehkäisemis- ja lieventämistoimenpiteet on jätetty tarkemman suunnittelun ja toteutuksen varaan. ELY-keskus pitää tärkeänä, että tässä yhteydessä tuodaan jo esille keskeisimpiä keinoja estää ja lieventää haitallisia vaikutuksia. Tämä on perusteltua suunnitelman toteuttamisesta ympäristölle aiheutuvien merkittävien haitallisten vaikutusten hallitsemiseksi ja esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi ja turvaamiseksi.

Antaako vaikutusten arviointi riittävän hyvän kuvan suunnitelman vaikutuksista?

Liikenne- ja viestintäministeriö on lausuntopyynnössään pyytänyt myös ottamaan kantaa siihen, antaako vaikutusten arviointi riittävän hyvän kuvan suunnitelman vaikutuksista.

Kuten ELY-keskus on edellä tuonut esiin, vaikutusten arvioinnissa todetaan monien vaikutusten olevan välillisiä ja konkretisoituvan vasta tarkemmassa hankesuunnittelussa. Tämä luo haasteensa vaikutusten kuvaamiselle sekä muutoinkin haitallisten vaikutusten tunnistamiselle ja niiden ehkäisemiselle ja lieventämiselle. Suunnitelman vaikuttavuutta ja sen toteuttamisesta aiheutuvia ympäristövaikutuksia on erityistä tarvetta seurata ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Vaikutusten arvioinnin perusteella väestöön, ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen liittyviä vaikutuksia ovat erityisesti liikenteen ilmanlaatua heikentävistä päästöistä, liikennemelusta ja tärinästä johtuvat vaikutukset. Ympäristöselostuksen mukaan suunnitelma ei sisällä sellaisia toimenpidekokonaisuuksia, jotka vaikuttaisivat suoraan näille tekijöille altistumiseen. ELY-keskus korostaa, että yksittäisissä hankkeissa nämä vaikutukset saattavat siitä huolimatta nousta varsin merkittäviksi. Valtakunnallisesti merkittävä vaikutus saattaa olla myös tieliikenteen ajoneuvonopeuksilla ja niihin liittyvillä terveysriskivaikutuksilla. Ajoneuvojen alentaminen on tehokas keino alentaa väestön merkittävää melulle altistumista, mutta tätä keinoa ei ole erityisesti tarkasteltu suunnitelmassa altistusriskin vähentämiseksi. Meluallistustilanteen ja elinympäristön laadun parantaminen edellyttävät yhdyskuntarakenteen tiivistämisessä meluakin merkittävämmän väestön terveysriskin, pienhiukkasantistuksen, samanaikaista huomioon ottamista vaikutusten arvioinnissa ja jatkosuunnittelussa. Ympäristöterveysriskien asianmukainen huomioiminen asettaa vaatimuksia suunnittelutyölle. Suunnittelussa tulee pyrkiä vähentämään haitallisia vaikutuksia jo hankkeen alkuvaiheessa siten, että suunnittelutyö toteutetaan huolellisesti ja ympäristövaikutukset arvioidaan asianmukaisesti ja riittävän varhain.

ELY-keskus haluaa vielä todeta, että luonnonvarojen kestävä ja mahdollisimman resurssiviisas käyttö on tärkeää ottaa huomioon vaikutusten arvioinnissa ja mahdollisimman aikaisessa vaiheessa suunnitteluprosesseja. Luonnonvarojen kestäväällä käytöllä voidaan hallita ja minimoida myös luonnon monimuotoisuuteen kohdistuvia haittoja. Parhaillaan lausunnolla olevassa luonnoksessa valtioneuvosten päätökseksi kiertotalouden strategisesta ohjelmasta on vähähiilisten kiertotalousratkaisuiden lisääminen mm. julkisen sektorin infrastruktuurihankkeissa sekä palveluiden hankinnoissa nostettu yhdeksi toimenpiteeksi, jolla pyritään kiertotalousohjelman mukaiseen luonnonvarojen kestäväan käyttöön ja materiaalitehokkuuteen. Infrahankkeissa pyrkimys massatasapainoon väylien rakentamisessa sekä neitseellisten raaka-aineiden korvaaminen uusioaineilla ovat keskeisiä keinoja luonnonvarojen käytön vähentämiseksi. Infrahankkeilla voi olla merkittävä aluetaloudellinen vaikutus luoda kysyntää uusioaineille, joissa kuljetusmatkojen pituus

usein on niiden käyttöä rajoittava tekijä. Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa ei esitetä konkreettisia toimenpiteitä luonnonvarojen käytön vähentämiseksi tai materiaalitehokkuuden parantamiseksi. Väyläverkon kehittämis- ja parantamistoimenpiteet lisäävät välillisesti merkittävästi rakentamiseen käytettyjä luonnonvaroja. Liikenteen hallinnan ja viestintäverkkojen toimenpiteet voivat vähentää väyläverkkojen kehittämis- ja parantamistarpeita ja näin välillisesti vähentää luonnonvarojen käyttöä.

Asian käsittely

Asia on käsitelty Pirkanmaan ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen luontoyksikössä.

Lausunnon on esitellyt lakimies Maria Hakala ja ratkaissut lakimies Riina Arffman. Asiakirja on hyväksytty sähköisesti ja merkintä hyväksynnästä on asiakirjan lopussa.

Yleistä

Miten valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun prosessia (vuorovaikutus, viestintä ja vaikutusten arviointi mukaan lukien) tulisi kehittää?

-

Hakala Maria
Pirkanmaan ELY - Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue