



Liikenne- ja viestintäministeriö
PL 31, 00023 Valtioneuvosto
kirjaamo@lvm.fi

Viite Lausuntopyyntö KEHA/4000/2019, Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma,
vaikutusten arviointiohjelma

Tausta

Liikenne- ja viestintäministeriö laatii parhaillaan ensimmäistä 12-vuotista valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa. Suunnitelman laatiminen perustuu lakiin liikennejärjestelmästä ja maanteistä ja se tulee ohjaamaan Suomen liikennejärjestelmän ylläpitoa ja kehittämistä pitkälle tulevaisuuteen. Suunnitelmassa tullaan esittämään Suomen liikennejärjestelmän nykytilaa ja tulevaa toimintaympäristöä koskeva arvio, liikennejärjestelmän kehittämisen tavoitteet sekä toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnittelusta on tavoitteena muodostaa jatkuva prosessi, mikä tekee Suomen liikennejärjestelmän kehityksestä ennakoitavampaa ja vaikuttavampaa.

Viranomaisten suunnitelmista ja ohjelmista tulee tehdä SOVA-lain (200/2005) mukainen ympäristövaikutusten arviointi. SOVA-lain tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja huomioon ottamista viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä, parantaa yleisön tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia sekä edistää kestävää kehitystä. Lain mukaisessa arvioinnissa tulee tarkastella suunnitelman tai ohjelman välitöntä ja välillistä vaikutusta Suomessa ja sen alueen ulkopuolella seuraavien tekijöiden osalta:

- a) ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen;
- b) maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen;
- c) yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön;
- d) luonnonvarojen hyödyntämiseen;
- e) a–d alakohdassa mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin;

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman toimenpiteillä on toteutuessaan vaikutuksia esimerkiksi ilmastoon, ympäristöön, yhteiskuntaan, ihmisten liikkumiseen ja elinkeinoelämän kuljetuksiin. Liikennejärjestelmäsuunnitelman vaikutusten arvioinnilla, mukaan lukien ympäristövaikutukset, lisätään ymmärrystä liikennejärjestelmän kehittämisen vaikutuksista ja tuetaan näin suunnittelua sekä päätöksentekoa. Suunnitelmasta on tavoitteena saada valtioneuvoston päätös keväällä 2021.

Keski-Suomen ELY-keskuksen lausunto

Lausunnon valmistelua varten on pyydetty kommentit Keski-Suomen ELY-keskuksen eri vastuualueilta. L-vastuualueet laativat yhden yhteisen lausunnon kaikkien ELYjen osalta eikä Keski-Suomen ELY-keskuksen Liikenne- ja infrastruktuuri -vastuualue ole näin ollen osallistunut tämän lausunnon valmisteluun. Keski-Suomen ELY-keskuksen Elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualue ei ole kommentoinut arviointiohjelmaa. Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelta valmisteluun ovat osallistuneet eri asiantuntijat. Lausunnossa on keskitytty tarkastelemaan erityisesti arviointiohjelman sisältöä SOVA-lain (200/2005) periaatteiden mukaisesti. SOVA-lain mukainen arviointiohjelma on suunnitelma ympäristövaikutusten arvioinnille ja ympäristöselostuksen laatimiselle.

Yleistä

Liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnassa tullaan ottamaan huomioon laajasti eri lainsäädännölliset näkökohdat sekä eri suunnitelmat ja päätökset. Suunnitelman laatiminen pohjautuu lakiin liikennejärjestelmistä ja maanteistä. Lisäksi suunnitelman laadinnassa on otettu huomioon myös mm. valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja ilmastolain kautta tulevat tavoitteet ja ohjelmat. Myös keskeiset kansainväliset päätökset ja sopimukset tullaan työn edetessä huomioimaan. Suunnitelman valmistelussa mainittua lähtöaineistoa ELY-keskus pitää kattavana. Liikennejärjestelmäsuunnitelmaan esitettyä vuorovaikutusta ja viestintään ELY-keskus pitää samoin kattavana, mutta toteaa, että liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelun aikataulusuunnitelma myös vuoden 2019 syksystä eteenpäin toisi ennakoitavuutta valmistelun etenemiselle. Liikennejärjestelmäsuunnitelman tarkempi sisältö jää arviointiohjelmassa avoimeksi.

Tavoitteet

Liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteet tulee olla selkeät. Tavoitteille tulee laatia toimenpiteet, joilla ne saavutetaan ja tätä kautta edelleen myös tässä yhteydessä erityisesti ympäristövaikutusten arviointiin tarvittavat mittarit. Laadittu arviointiohjelma kuvaa hyvin liikennejärjestelmätöiden etenemistä, mutta nyt laadittu ohjelma ei täysin vastaa SOVA-lain mukaisiin tavoitteisiin. Kappaleessa 2.3 todetaan liikennejärjestelmäsuunnitelman yhteiskunnalliset päämäärät ja tavoitteet, joista yhtenä tavoitteena on mainittu ekologinen kestävyys. Lisäksi liikennejärjestelmäsuunnitelman yhteiskunnallisiksi päämääriksi on linjattu Suomen kilpailukykyä edistäminen, ilmastonmuutoksen torjunta sekä alueiden elinvoima ja saavutettavuus. SOVA-lain mukainen ympäristövaikutusten arviointi on osana koko liikennejärjestelmäsuunnitelman arviointia.

Arviointiohjelmaan olisi kaivannut selkeää tavoitteiden asettelua ja millä toimilla kyseiset tavoitteet voidaan saavuttaa. Arviointiohjelmassa on esitetty alustava suunnitelman sisältö ja toimenpideohjelma, mutta esitykset ovat alustavia ja enemmänkin työsuunnitelman luonteisia.

Vaikutusten arviointi

Vaikutusten arvioinnissa tullaan kiinnittämään huomiota merkittävimpiin vaikutuksiin, jotta suunnitelman kannalta olennaiset vaikutukset nousevat selvästi esille ja kokonaisvaikutukset pystytään arvioimaan. Arvioinnissa on lähtökohta SOVA-laista tulevista vaatimuksista, mutta arvioitaviin vaikutuksiin on

nostettu myös liikennejärjestelmäsuunnitelman vaikutukset liikennejärjestelmien toimivuuteen, turvallisuuteen ja kestävyYTEEN.

Arviointiohjelmassa on mainittu kaksi vaihtoehtoa Ve0 (nykyinen tilanne) ja Ve1 (uuden liikennejärjestelmäsuunnitelman mukainen tilanne). Vaihtoehdot ovat luontevia, mutta ELY-keskus pitää puutteena ohjelmassa esitettyjen Ve0 ja Ve1 vertailutaulukon puuttumisesta, liikennejärjestelmäsuunnitelmalle asetettujen tavoitteiden arviointimittareiden ja arviointimenetelmien puuttumisesta. Arviointiohjelmassa tulisi esitellä ne lähtöaineistot ja –materiaalit sekä menetelmät, joilla suunnitelman vaikutusten arviointi, mukaan lukien ympäristövaikutusten arviointi, tullaan laatimaan vaikutuskohteittain. Nyt liikennejärjestelmäsuunnitelman vaikutusten arviointi pohjautuu pitkälti hankekohtaiseen arviointiin. ELY-keskus katsoo, että tässä yhteydessä olisi hyvä kirjata selkeästi myös ympäristölliset tavoitteet ja niiden arviointimittarit tai niiden puuttuessa arviointimittareiden kehittämistarpeet.

Liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelussa on nostettu hyvin esille ilmaston muuttumisen ja siihen liittyvän lainsäädännön ja suunnitelmien kautta tulevat velvoitteet. Ilmastovaikutukset ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen on nostettu merkittäväksi liikennejärjestelmäsuunnitelman ekologisen kestävyYTEEN arviointikohteiksi. Tarkasteltaviksi kriteereiksi on nostettu liikenteen energiankulutus ja kasvihuonepäästöjen määrä. Ilmaston muuttuminen tulee tuomaan monia haasteita ja näistä yksi esimerkki on myös mm. hulevesien hallinta. Hyvä hulevesien hallinta on osa alueidenkäytön suunnittelua ja siten myös osa liikennejärjestelmän suunnittelua. Hulevesien hallinnan kehittäminen olisi hyvä kirjata jo nyt liikennejärjestelmäsuunnitelmaan, jotta ne tulisivat huomioon otetuksi myös hankekohtaisessa suunnittelussa. Pohjavesien osalta liikennejärjestelmäsuunnitelmassa voisi nostaa pohjavesien suojelun tarpeen ja siihen liittyvät toimenpiteet. Molemmat vastaisivat myös vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa (1299/2004) asetettuihin tavoitteisiin.

Yksi merkittävästä ympäristöhuolen aiheista on, kuinka luonnon monimuotoisuuden säilyminen saadaan turvattua. Liikennejärjestelmä vaikuttaa luonnon monimuotoisuuteen mm. alueita pirstomalla, eläinten kulkuyhteyksiä katkaisemalla sekä vesien tilaa ja ilmanlaatua heikentämällä. Arviointiohjelmassa on todettu, että vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen arvioidaan lähinnä hankesuunnittelun ja alueellisen tarkastelun kautta. Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman vaikutusarviointi tullaan tekemään asiantuntija-arviona. Arvioitavia tekijöitä (pinta-ala, hanketason riskiarviointi) Keski-Suomen ELY-keskus pitää hyvinä, mutta haasteellisina koko valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman vaikutusarvioinnin kriteereinä.

Ilmanlaatuun, meluun ja tärinäen esitetyt arvioitavat tekijät ovat ELY-keskuksen näkemyksen mukaan riittävät ja nykytilannetta voitane arvioida käytettävissä olevien aineistojen pohjalta. ELY-keskus pitää myös erittäin hyvänä, että luonnonvarojen käyttö ja materiaalitehokkuus ja liikennejärjestelmäsuunnitelman vaikutukset näihin, on nostettu yhdeksi arviointikohteeksi.

Alueidenkäytön osalta valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimiseen asettaa lähtökohdat valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Valtakunnallisella liikennejärjestelmäsuunnitelmalla luodaan myös suuntaviivoja mm. koko maan yhdyskuntarakenteeseen. Siksi

arviointiohjelmassa esitetyt tavoitteet huomioon ottaen ELY-keskus haluaa tuoda esille liikennejärjestelmäsuunnitelman toimenpiteiden tasapuolisuuden arviointia alueiden välillä ja alueiden sisällä (mm. alueiden erilaistuminen, muuttoliike) alueelliset ominaisuudet huomioon ottaen.

Kaikkiaan Keski-Suomen ELY-keskus pitää valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman SOVA-lain mukaista arviointia haasteellisena. Arviointimenetelmistä ja –kriteereistä useimmat pohjautuvat hankekohtaiseen arviointiin, kun tässä yhteydessä tulisi voida arvioida laadittavan koko Suomea koskevan liikennejärjestelmäsuunnitelman (Ve1) ympäristövaikutuksia nykyiseen tilanteeseen (Ve0) nähden.

Haittojen lieventäminen ja riskitarkastelu

SOVA-lain mukaisesti arviointiselostuksessa on tarpeellisessa määrin esitettävä ne suunnitellut toimenpiteet, joilla aiotaan ehkäistä, vähentää tai poistaa mahdollisimman kattavasti suunnitelman tai ohjelman toteuttamisesta ympäristölle aiheutuvat merkittävät haitalliset vaikutukset. Tässä arviointiohjelmassa niitä ei ole esitetty. Yhtenä osa-alueena tulisi myös tarkastella mahdollisia riskejä liikennejärjestelmäsuunnitelman ja sen tavoitteiden toteuttamiselle.

Seuranta

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. Liikennejärjestelmäsuunnitelman seurannan toteutumista ja toisaalta vaikutusarvioinnin oikeellisuuden tarkastelua suunnitelmakauden aikana ei ole esitetty. Seurantaa kuitenkin todennäköisesti toteutetaan suunnittelukauden aikana suunnitelman arviointia varten ja siksi se olisi hyvä tuoda esille myös arviointiohjelmassa.

Yhteenveto

Keski-Suomen ELY-keskus pitää erittäin kannatettavana liikennejärjestelmätyön pitkänjänteistä suunnittelua. Pitkän ajan strategia mahdollistaa väyläverkoston ylläpitämisen, kehittämisen ja ennakoivan otteen myös ympäristöasiat huomioon ottaen. ELY-keskus pitää erittäin hyvänä sitä, että valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnan yhteydessä ympäristönäkökohdat on useilla eri vaikutuskohteilla nostettu esille arvioitavina kriteereinä. Kokonaisuudessaan liikennejärjestelmäsuunnitelman arvioitavia vaikutuskohteita tai arvioitavia vaikutuksia ei kuitenkaan ole arviointiohjelmassa priorisoitu tai kerrottu kuinka mm. vaikutusten merkittävyyttä tullaan arvioimaan. ELY-keskus haluaa tuoda huolena esille, että ympäristövaikutusten arvioinnin (yhtenä arvioitavana tekijänä mainittu ekologinen kestävyys mukaan lukien ihmisten elinolot, rakennettu ympäristö ja maisema) vastuu jää pitkälti hanketasolle eikä valtakunnallisella liikennejärjestelmäsuunnitelmalla tulisi olemaan riittävää ohjaavaa vaikutusta esimerkiksi ns. vihreiden toimintamallien tai hankintojen ohjaamisessa.

Arviointiohjelma ei Keski-Suomen ELY-keskuksen arvion mukaan täysin vastaa SOVA-lain mukaisia tavoitteita. SOVA-asetuksen (347/20025) 4 §:ssä on esitetty arviointiselostukselle asetetut sisältövaatimukset, jotka tulisi näkyä myös SOVA-

lain mukaisessa arviointiohjelmassa. Yhtenä tarkasteltava kohtana tulisi olla myös suunnitellut toimenpiteet, joilla aiotaan ehkäistä, vähentää tai poistaa mahdollisimman kattavasti suunnitelman tai ohjelman toteuttamisesta ympäristölle aiheutuvat merkittävät haitalliset vaikutukset. Muuttuva ilmasto tuo osaltaan monia haasteita, joita ei täysin voida ennakoida. Arviointiohjelmassa ilmastoasiat on liitetty ekologisen kestävyuden alle, mutta ilmaston muuttumisella on monia vaikutuksia myös muihin toimintoihin ympäristömuutosten myötä. ELY-keskus pitääkin hyvänä, että suunnitelmaa tullaan tarkistamaan ja arvioimaan säännöllisesti suunnitelmakauden aikana. Lisäksi Keski-Suomen ELY-keskus pitää tärkeänä, että ympäristövaikutusten arviointiin käytettävissä olevat menetelmät ja mittarit ovat oikeat ja taustatiedot ovat riittävät.

Arviointiohjelmasta puuttuu yhteisvaikutusten arviointi. Esille nostetut vaikutuskohteiden ympäristötavoitteet voivat joltain osin olla ristiriitaisia suhteessa arviointiohjelmassa mainittuihin muihin tavoitteisiin nähden. Koska valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma tulee ohjaamaan Suomen liikennejärjestelmän ylläpitoa ja kehittämistä pitkälle tulevaisuuteen, pitää Keski-Suomen ELY-keskus tärkeänä ympäristöasioiden huomioon ottamista ja niiden sisällyttämistä suunnitelmaan jo tässä vaiheessa valmistelua.

Ympäristö- ja luonnonvarat
-vastuualueen johtaja

Kari Lehtinen

Limnologi

Arja Koistinen

TIEDOKSI

- Keski-Suomen ELY-keskuksen Liikenne- ja infrastruktuuri -vastuualue
- Keski-Suomen ELY-keskuksen Elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualue

Tämä asiakirja KEHA/4000/2019 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/4000/2019 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Koistinen Arja 24.01.2020 11:40

Ratkaisija Lehtinen Kari 24.01.2020 12:20