

Liikenne- ja viestintäministeriö
lausuntopalvelu

Kirjoita Jakeluosoite napsauttamalla tätä.

Kirjoita MAA jos muu kuin Suomi napsauttamalla tätä.

Lausuntopyyntö VM/1354/01/2019 (VN/7835/2019)

Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021–2032 – Suunnitelmaluonnos ja vaikutusten arviointi - VM/1354/01/2019

Tarkoitus ja keskeinen sisältö

Lausuttavana oleva ”Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021–2032 – Suunnitelmaluonnos ja vaikutusten arviointi” on strateginen suunnitelma liikennejärjestelmän kehittämisestä Suomessa. Suunnitelman tavoitteena on luoda yhteistä tilannekuvaa liikennejärjestelmän kehittämistarpeista ja ratkaisuista ja koota yhteen valtion ja kuntien toimenpiteet liikennejärjestelmä kehittämiseksi. Osana suunnitelmaa on laadittu ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukainen ympäristövaikutusten arviointi.

Suomen ympäristökeskus SYKE katsoo, että Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021–2032 on erittäin tärkeä suunnitelma kestävän liikenteen mahdollisuuksien parantamiseksi valtakunnallisesti. Alla kommentoimme luonnosta Lausuntopalvelussa pyydettyjen kysymysten kautta.

Suunnitelmaluonnos - mitkä ovat tärkeimmät toimenpiteet suunnitelman tavoitteiden saavuttamiseksi?
Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman asettamat tavoitteet ovat saavutettavuus, kestävyys ja tehokkuus.

Keskeinen asia suunnitelman tavoitteiden saavuttamisessa on yhteistyön ja sen toimivuuden varmistaminen. Tämä koskee erityisesti liikenteen ja maankäytön suunnittelun toimijoita. Uusiutuva lainsäädäntö (mm. MRL) tukee tätä ja tarjoaa mahdollisuuden parempaan yhteistyöhön valtion ja kaavoitusta tekevien tahojen kesken. Liikenteen kysynnän ja osin toimivuudenkin kannalta keskeiset ratkaisut ja strategiset valinnat tehdään yleispiirteisessä kaavoituksessa ja liikenteen suunnittelun on oltava läsnä yhteensovittamassa intressejä. On myös syytä varmistaa:

- miten maankäyttö ja liikenne sovitetaan yhteen niillä (pienillä ja keskisuurilla) kaupunkiseuduilla, joilla ei toteuteta kaupunkiseutusuunnitelmaa ja jotka eivät kuulu MAL-menettelyjen piiriin.
- miten eri tasoisen maankäytön suunnittelun ja liikennesuunnittelun erilaiset aikajänteet yhteensovitetaan. Suunnitelmaluonnos ei tunnista riittävästi tätä problematiikkaa.
- miten tieto liikkumisesta ja liikenteestä saadaan paitsi liikenteen toimijoiden käyttöön, myös tutkimuksen ja suunnittelun käyttöön sekä mahdollisimman laajasti avoimeksi dataksi (mukaan lukien selvitykset, arviot ja suunnitelmat).

Kestävyys: Ihmisten mahdollisuudet valita erilaisia liikkumismuotoja luovat mahdollisuuksia kestävien kulkumuotojen valinnalle. Suunnitelmassa on panostettu mm. kävellyyn ja pyöräilyyn, mikä voi lisätä näitä kulkumuotojen erityisesti kaupunkiympäristössä. Olisi kuitenkin tärkeää kohdistaa kestävien kulkumuotojen edistämistoimet ratkaisuihin, joilla voidaan saavuttaa suurimpia muutoksia liikkumiskäyttäytymisessä. Paremmat mahdollisuudet kestävien kulkutapojen käyttöön eivät automaattisesti takaa merkittäviä kulkutapamuutoksia, jos henkilöauto koetaan silti kokonaisuudessaan paremmaksi tai auton käyttöön liittyvää polkuriippuvuutta ei saada murrettua. Tällaisten vaikuttavien ratkaisujen tunnistaminen edellyttää kattavaa seuranta- ja arviointitietoa aiempien toimenpiteiden vaikutuksista, tutkimustietoa uusien toimenpiteiden vaikuttavuudesta, sekä alue- ja yhdyskuntarakenteen kehityksen huomioon ottamista. Erityisesti on tarvetta kehittää valtakunnallisia seurantatietoja kävelystä ja pyöräilystä, sekä joukkoliikenteen käyttömääristä.

Kestävien kulutapojen lisäämisen lisäksi suunnitelman tulisi huomioida, että henkilöauto tulee todennäköisesti säilymään pääkulkutapana monilla alueilla ja matkoilla. Tämän vuoksi olisi tarpeen kiinnittää huomiota henkilöautoilun päästöjen vähentämiseen esimerkiksi vähäpäästöisempien käyttövoimien kautta. Suunnitelma sisältää toimenpiteenä vaihtoehtoisten käyttövoimien jakeluverkon kehittämisen, mutta sen käsittely on päästövähennystavoitteisiin nähden vaatimaton.

Saavutettavuus: Saavutettavuutta edistetään elinkeinojen, työssäkäynnin ja asumisen tarpeisiin. Saavutettavuudessa ja kestävyudessa on tarpeen ottaa huomioon myös monipaikkainen asuminen ja vapaa-ajan liikkumisen kasvava merkitys. Saavutettavuuden kehittämisessä painopisteinä ovat yhteydet maakuntakeskusten ja Helsingin välillä sekä maakuntien sisällä maakuntakeskuksiin. Huomiota olisi hyvä kiinnittää myös pienempien kaupunkien ja maaseudun paikalliskeskusten yhteyksiin ja välttää niiden saavutettavuuden heikentymistä suhteessa suuriin kaupunkeihin esimerkiksi juna-asemia sulkemalla.

Suunnitelmaluonnos - onko toimenpiteiden rahoitus kokonaisuutena oikein suunnattu taloudellisen raamin sisällä?

Suunnitelman vaikutusarviointi ei tarjoa määrällisiä arvioita eri toimenpiteiden vaikutuksia eri kulkumuotojen muutoksiin ja tämä vaikeuttaa eri toimenpiteiden taloudellisen tehokkuuden arviointia.

Suunnitelmaluonnos - sisältääkö vuoteen 2050 ulottuva visio liikennejärjestelmän kehittämiseksi oikeat asiat?

Visio sisältää oikeat tavoitteet, mutta ilman määrällistä vaikutusarviointia on vaikea arvioida kokonaisvaikutuksia.

Suunnitelmaluonnos - viekö toimenpideohjelma kokonaisuutena kehitystä vision suuntaan?

Suunta on oikea, mutta muutoksen nopeutta on vaikea arvioida. Esimerkiksi tavoitteiden suhde verrattuna Fossiilittoman liikenteen tiekarttaluonnokseen on vaikea hahmottaa johtuen mm. erilaisista lähtö- ja tavoitevuosista.

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

Vaikutustenarviointi perustuu kestävyystavoitteiden osalta laadulliselle arvioinnille ja sen tuloksia on siten vaikea arvioida muuten kuin pintapuolisesti. Myös saavutettavuuden näkökulmasta tavoitteiden saavuttamista on vaikea hahmottaa, koska vaikutusten arvioinnin perusteella ei saa käsitystä vertailukohdan ja suunnitelman suuruusluokkaeroista. **Vaikutusten arviointia tulisikin kehittää suunnitelman puitteissa** etenkin niiden tekijöiden osalta, joissa tulevaisuuden ennakoiminen määrällisesti olisi mahdollista. Minimissään tämä voisi sisältää vertailukohdan ("nykytilan") määrällinen esittämisen ja laadullisen arvion (pieni vs. suuri) skaalaamisen johonkin vertailukohtaan.

Vaikutusten arvioinnissa tulisi myös jatkossa hyödyntää alue- ja yhdyskuntarakenteen kehityskuvia ja skenaarioita. Myös liikenne-ennusteiden olisi hyvä olla mahdollisimman ajantasaisia ja kuvata niihin kohdistuneita muutoksia. Nyt pohjana käytetty Liikenneviraston vuonna 2018 laatima liikenne-ennuste pohjautuu aiempaan väestöennusteeseen ja talouskasvuarvioihin ennen koronapandemiaa. Ennusteessa ei ole myöskään huomioitu etätöiden ja verkkoasioinnin lisääntymistä ja pysyvämpiä muutoksia pandemian myötä. Tämän vuoksi ennusteen arvio liikennemäärien kehityksestä voi olla ylimitoitettu.

Vaikutusten arvioinnissa on kuvattu vaikutuksia eri alueilla, kuten erikokoisilla kaupunkiseuduilla. Vaikutusten alueellista erittelyä olisi mahdollista edelleen tarkentaa käyttämällä esimerkiksi SYKEN alueluokituksia ja tunnistamalla vaikutuksia kattavammin maan eri osissa.

Pitkävaikutteisissa investoinneissa esim. rataverkkoon tulisi yrittää arvioida vaikutuksia täsmällisemmin ja myös eri aikajäniteillä. Ratainvestoinneilla on pitkällä aikajäniteellä keskeinen vaikutus aluerakentamiseen ja samoin kestävyysvaikutuksia olisi tarpeellista arvioida elinkaarisesti.

Kestävyystavoitteet: Arvioinnin painopisteessä on muutokset ilmastopäästöissä. Ilmastopäästöjen lisäksi liikenteellä on merkittävä vaikutus myös moniin muihin kestävyystavoitteisiin, kuten ilmansaasteisiin, meluun, fyysiseen aktiivisuuteen (kävely, pyöräily), onnettomuudet ja luonnon monimuotisuus. Esimerkiksi väylähankkeilla on suoria vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen väylän alle jääneen luonnon osalta ja välillisiä vaikutuksia luontoympäristön pilkkoutumisen kautta. Näihin vaikutuksiin viitataan vaikutusarvioinnissa, mutta ilman määrällisiä arvioita on vaikea arvioida suunnitelman kokonaisvaikutusta luonnon monimuotoisuuteen.

Arviossa myös todetaan, että "Kävelyn ja pyöräilyn lisääntyminen tuo jonkin verran kansanterveydellisiä hyötyjä". Meidän ja monien muiden arvio on, että kävelyn ja pyöräilyn kautta olisi mahdollista saavuttaa merkittäviä kansanterveydellisiä vaikutuksia. Näillä kansanterveydellisillä vaikutuksilla on myös suuri laskettavissa oleva yhteiskuntataloudellinen merkitys.

Vaikutusarvioinnissa mainitaan kestävyystavoitteiden lisäksi myös liikkumisen esteiden poistaminen. Myös näistä vaikutuksista olisi hyvä saada tarkempia, mahdollisuuksien mukaan määrällisiä, arvioita.

Suunnitelmassa ei esitetä konkreettisia toimenpiteitä luonnonvarojen käyttöön ja materiaalitehokkuuteen liittyen, eikä myöskään kovin kunnianhimoisia tavoitteita. Tällöin vaikutukset kiertotalouden edistämiseen, kuten materiaalien älykäs kierrätys ja uudelleenhyödyntäminen, jäävät arvioimatta kunnolla. Kuten todetaan, väyläverkon kehittämis- ja ylläpitotoimet lisäävät merkittävästi luonnonvarojen käyttöä. Tämä on selkeästi ristiriidassa kestävyystavoitteiden kanssa ja vaikutuksia olisi syytä arvioida perusteellisemmin tässä suunnitelmassa eikä pelkästään konkreettisissa toteutushankkeissa.

Saavutettavuustavoitteet. Kaupunkiseutujen sisäinen saavutettavuus voi parantua myös suoraan yhdyskuntarakenteen tiivistymisen myötä ja maankäytön kehittämisen keinoin ilman mittavaa liikennejärjestelmän kehittämistä. Muutenkin alue- ja yhdyskuntarakenteen muutosten linkittäminen vaikutuksiin, vaikka eivät suoraan koske suunnitelman vaikutuksia, voisi auttaa kokonaiskuvan luomista.

Vaikutusten arvioinnissa todetaan, että sillä ei ole suoria aluerakenteellisia vaikutuksia. Näitä vaikutuksia kuitenkin on, sillä tehdyt valinnat vaikuttavat suoraan erilaisessa kehitystilanteessa (esim. väestöra- kenne, aluetalous) olevien alueiden toimintaedellytyksiin ja aluerakenteelliseen asemaan. Siksi suunnitelman pitäisi nimenomaan pyrkiä vaikuttavamaan aluerakenteeseen ja sen toimivuuteen. Esim. sillä, että henkilökuljetusten yhdistämisen edistämiseksi ei aseta määrällisiä tavoitteita, vaikuttaa erityisesti taantuvien alueiden toimintaedellytyksiin. Esimerkiksi matka-aika- tai ajokustannussäästöjä laskeminen tilanteessa, jossa kokonainen alue menettää realistiset joukkoliikenteen mahdollisuutensa, hämärtää helposti kokonaiskuvaa.

Antaako vaikutusten arviointi riittävän hyvän kuvan suunnitelman vaikutuksista?

Kts. edellinen kohta.

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

Liikennejärjestelmäsuunnittelun lakiperustan ajan tasaisuus on hyvä asia. Yhteistyötä kuntien kanssa on syytä edelleen kehittää, sillä liikennejärjestelmäsuunnittelua ei voi erottaa muusta suunnittelusta. Sel- laisten infrahankkeiden suunnittelu, joihin liittyy alueellisia ja paikallisia ristiriitoja, on tehtävä yhteis- työssä alueellisten ja paikallisten toimijoiden kanssa. Uuden MRL:n tullessa voimaan on erinomainen tilaisuus terävöittää toimintatapoja ja kehittää osaamista näihin tilanteisiin. Voisi esim. ennakkoluulotto- masti miettiä, mihin pisteeseen asti liikennejärjestelmäsuunnittelussa riittäisi vaikkapa yhteystarpeen esittäminen ja reunaehdot ja liikennesuunnitelman vastuita (sekä resursseja) suunnattaisiin enemmän kunnille, joilla on kaavoitusmonopoli alueella.

Liikenteellä on merkittävä vaikutus ympäristöön ja terveyteen. Suomessa on hyvää osaamista näiden vaikutusten arvioinnista ja tätä osaamista voitaisiin hyödyntää enemmän määrällisten vaikutusarvioiden kehittämisessä ja tekemisessä. Vaikutustenarvioinnin kehittäminen on mukana suunnitelmassa, mutta toistaiseksi rahoitusta todetaan lisättävän vain liikenne-ennustemallin kehityksen osalta. Vaikutus- tenarvioinnin jatkokehittämisessä tulisivatkin osoittaa resursseja myös muiden vaikutusten arvioimiseksi (kuten ympäristö ja terveys) yhdessä muiden toimijoiden kanssa.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman rooli ja suhde muihin strategioihin ja suunnitelmiin tu- lisi tuoda selkeämmin esiin (esim. fossiilittoman liikenteen tiekartta).

Liikennejärjestelmäsuunnittelun, seurantamallin sekä vaikutustenarvioinnin kehittämisessä pyrittävä läh- tökohtaisesti avoimuuteen muun muassa kehitettävien liikenne-ennustemallien, indikaattorien ja vastaa- vien osalta

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet johtaja Marko Tainio, tutkija Kimmo Nurmio, erikoistutkija Antti Rehunen ja kehittämispäällikkö Kari Oinonen.

Pääjohtaja

Leif Schulman

Johtaja

M. Tainio
Marko Tainio