



Liikenne- ja viestintäministeriö
kirjaamo@lvm.fi

Lausuntopyyntö 22.11.2019

**Uudenmaan ELY-keskuksen lausunto valtakunnallisen
liikennejärjestelmäsuunnitelman vaikutusten arviointiohjelmasta (SOVA-laki 200/2005)**

Valtioneuvoston asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista edellyttää, että "suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavan viranomaisen on kuultava ympäristöselostuksessa annettavien tietojen laajuudesta ja yksityiskohtaisuudesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta".

Ympäristönäkökulmat vaikutusten arviointiohjelmassa

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman ympäristöarvioinnin suunniteltua laajuutta on kuvattu nyt lausuttavana olevassa vaikutusten arviointiohjelmassa. Vaikutusten arvioinnin kuvauksissa on kuvattu kunkin vaikutusotsikon alla, miksi kyseisiä vaikutuksia arvioidaan, sekä miten liikennejärjestelmä yleispiirteisesti vaikuttaa kyseiseen teemaan. Lisäksi on sivuttu vaikutustenarvioinnin tapaa ja laajuutta sekä minkä tekijöiden muutoksien avulla vaikutuksia voidaan arvioida.

Kuvausten perusteella ympäristöarvioinnin näkökulmaa on jatkotyössä tarpeen terävöittää ja valmistelun asiantuntemusta ympäristönäkökulmien osalta lisätä. Nyt ympäristöarvioinnin lähtökohdista, laajuudesta ja menetelmistä ei muodostu selkeää kokonaiskuvaa, ja lisäksi annetuissa tiedoissa on jossain määrin epämääräisyyttä.

Esimerkkinä tästä arviointiohjelmassa sanotaan, että vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen, luonnonvarojen käyttöön ja materiaalitehokkuuteen sekä vesiin ja maaperään arvioidaan, koska "liikennejärjestelmän kehittämisestä voi aiheutua ympäristöön pilaantumisriski, joka ympäristönsuojelulain 5 § ja 7 §:n mukaan tulee ehkäistä tai rajoittaa". Kyseinen lakiviittaus jää epäselväksi, sillä suunnitelman vaikutusten arvioinnista mainittuihin teemoihin on säädetty SOVA-laissa.

Ympäristöarvioinnin lähtökohdat

Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että suunnitelman merkittävien ympäristövaikutusten tunnistamiseksi on tarpeen muodostaa suunnitelman tarkkuustasoon nähden riittävä ymmärrys, minkälaiseen ympäristön kokonaisuuteen suunnitelmaa vaikutuksineen peilataan.

24.1.2020

Ympäristön kokonaiskuva muodostuu mm. ympäristön nykytilasta, ominaispiirteistä, ongelmista, ympäristönsuojelutavoitteista sekä asiaa koskevissa suunnitelmissa ja ohjelmissa ympäristön kehittämiselle asetetuista tavoitteista. Mainittuja suunnitelmia ja ohjelmia ovat mm. valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, vesien- ja merenhoidon suunnitelmat, käynnissä oleva maankäyttö- ja rakennuslain mukainen merialuesuunnittelu, maakuntakaavat sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyvät tavoitteet. Myös ympäristöä koskevat lait antavat suunnittelulle tavoitteita, esim. maankäyttö- ja rakennuslaki, luonnonsuojelulaki, vesilaki.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisen tueksi tulee ympäristöselostukseen kuvata suunnitelman suhde maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen suunnittelujärjestelmään ja eri kaavatasoihin sisältövaatimuksineen sekä saman lain mukaisiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Lisäksi on hyvä kuvata suhde lakisääteiseen alueelliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun sekä suurten kaupunkiseutujen MAL-sopimusmenettelyyn.

Suunnittelun ja vaikutusten arvioinnin pohjaksi on lisäksi tarpeen tunnistaa alueiden erilaiset ominaispiirteet, ja työn pohjana tulee olla realistinen käsitys eri alueiden väestönkehityksestä ja kasvuodotuksista. Esimerkiksi Uudellamaalla väestö kasvaa nopeasti keskittyen suurimpiin kaupunkeihin, kun samalla maakunnan reuna-alueiden väestö vähenee. Suunnitellut toimenpiteet ja suunnitelman vaikutukset näyttäytyvät näillä alueilla eri lailla. Ympäristöarvioinnin keinoin onkin tarpeen tunnistaa alueellisia eroja ohjelman ympäristövaikutuksissa ja löytää myös keinoja niiden ei-toivottujen vaikutusten ratkaisemiseen.

Ympäristöarvioinnissa on tarpeen arvioida suunnitelman lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksia. Etenkin ilmastonmuutoksen hillintä vaatii sekä päästöihin nopeasti vaikuttavia toimia (esim. liikenteen verotukseen ja joukkoliikennepalvelujen lisäämiseen liittyvät keinot sekä pienemmät investoinnit kestävän liikkumiseen infraan) että hitaammin vaikuttavia, pitkällä tähtäimellä kestäviä toimia (yhdyskuntarakenteen muutokset ja mittavat raideliikenteen kehittämishankkeet). Myös toimenpiteiden vaikutusten riippuvuudet muista kuin liikennejärjestelmäratkaisuksista on hyvä tuoda esiin. Esimerkiksi joukkoliikenneinfran kehittäminen edellyttää myös aitoa mahdollisuutta kehittää tiivistä kestävään liikkumiseen tukeutuvaa maankäyttöä.

Ympäristöselostukseen tulee kuvata edellä mainittu kokonaisuus. Samalla ympäristöselostukseen on hyvä avata, millä kaikilla suunnittelun tasoilla ympäristövaikutuksia arvioidaan ennen kuin yksittäisen hankkeen toteuttamisesta voidaan päättää (kaavoitus, YVA, väyläsuunnitelmien vaikutusten arvoinnit). Yleisön voi olla vaikea hahmottaa SOVA-prosessin, suuriin infrahankkeisiin liittyvien YVA-prosessien sekä hankearviointeihin ja kaavoitukseen liittyvien ympäristöarviointien roolia ja suhdetta toisiinsa.

Ympäristöarvioinnin laajuudesta ja yksityiskohtaisuudesta

Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että ympäristövaikutusten arviointia ja käytettäviä menetelmiä kokonaisuudessaan tulee jäsentää ja selkeyttää siten, että ympäristövaikutuksista saadaan laadukasta ja tarkkuudeltaan mahdollisimman tarkoituksenmukaista ja oikeaa tietoa suunnitteluratkaisujen tekemiseen. Ympäristöarvioinnin selostukseen on lisäksi tarpeen kuvata selkeästi, miten ja kenen toimesta ympäristöarviointi on toteutettu.

Arviointiohjelmasta saa käsityksen, että ympäristövaikutuksia on tarpeen tarkastella yleispiirteisesti koko valtakunnan ja sen eri alueiden osalta, mutta myös yksityiskohtaisemmin suunnitelman toimenpideohjelmaan nousevien hankkeiden ja hankekokonaisuuksien vertailemiseksi. Toimenpideohjelman valinnat tulee perustella avoimesti ja kuvata miten ympäristövaikutuksia on arvioitu suhteessa muihin suunnitelman tavoitteisiin.

Yleispiirteisellä tasolla valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman ympäristövaikutusten arviointi on tarpeen nostaa sellaiselle tarkkuudelle, että pystytään hahmottamaan nyt laadittavan suunnitelman laajakantoisempia vaikutuksia. Ympäristövaikutusten arviointia ei siis voida siirtää hankkeisiin, vaan ympäristövaikutukset tulee arvioida nyt kyseessä olevan suunnitelman tarkkuus huomioon ottaen. Mitattavien tulosten lisäksi voidaan esitetysti tehdä laadullista asiantuntija-arviointia. Esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden ja arvokkaiden kulttuuriympäristöjen osalta voidaan nostaa esiin heikentäviä toimenpiteitä ja tunnistaa keinoja vähentää heikentäviä vaikutuksia.

Erityistä huomiota tulee kiinnittää suunnitelman välillisiin vaikutuksiin. Liikennejärjestelmän tehtävä on tukea kestävästä alueidenkäytöstä ja haluttua yhdyskuntarakenteen kehitystä. Suunnitelman tueksi on tarpeen ymmärtää mikä on se maankäyttö ja aluerakenne, jota tukemaan liikennejärjestelmää kehitetään. Ympäristövaikutusten arvioinnin näkökulmasta on tärkeä tunnistaa millaisia maankäyttövaikutuksia suunnitelmalla ei saisi syntyä (esim. yhdyskuntarakenteen hajautuminen).

Myös merkittävimmät epävarmuudet vaikutusten toteutumisen suhteen pitää kuvata. Kyse on valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta, johon määriteltävien toimenpiteiden vaikutuksia voidaan kuntien päätöksillä joko tukea tai heikentää. Merkittävät keinot, joista kunnat päättävät, liittyvät maankäytön suunnittelun ohella esim. pysäköintipolitiikkaan ja katuverkon ratkaisuihin. Arvioinnissa on hyvä tuoda esiin mm. tämänkaltaisia riippuvuuksia.

Vaikutusten arvioinnissa voidaan hyödyntää esimerkiksi isojen väylähankkeiden YVA-arviointien ja arviointiohjelmassa mainittujen hankearviointien tietoja, tunnistuen kuitenkin niiden rajoitteet ja ajantasaisuus. Hankearvioinneissa arvioidaan vaikutuksia kyseisen hankkeen välittömälle vaikutusalueelle, ei laajempia liikennejärjestelmä- ja aluerakennevaikutuksia. Hankearviointi myös tehdään vain isoista

24.1.2020

infrahankkeista, jolloin niiden vaikutuksia voidaan vertailla ainoastaan keskenään. Jotta suunnitelman toimenpideohjelmaa varten pystytään tunnistamaan eri aikaväleillä tarkoituksenmukaisimmat, tulee eri kokoisten hankkeiden ja hankekokonaisuuksien vaikutuksia pystyä vertailemaan yhteismitallisesti.

Lopuksi

Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että vaikutusten arviointiohjelma esittää valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun ja sen vaikutusten arvioinnin lähtökohdista, tavoitteista ja valmistelusta kokonaisuudessaan selkeän kuvan, vaikka ympäristöarvioinnin näkökulmia onkin tarpeen edellä kuvatusti täsmentää.

On myös hyvä, että ympäristöongelmista ilmastonmuutos on nostettu suunnittelun ja vaikutusten arvioinnin tavoitteiden keskiöön. Samalla on tarpeen kattavasti käsitellä muut SOVA-lain mukaiset ympäristönäkökulmat. Ympäristöselostuksen laadinnassa tulee varmistaa, että vaikutustenarviointiselostus täyttää SOVA-asetuksen 4 §:n sisältövaatimukset nimenomaan ympäristöä koskevien tietojen laajuuden osalta.

Uudenmaan ELY-keskus pitää tärkeänä, että ympäristövaikutusten arviointi yhtä lailla kuin vaikutusten arviointi laajemminkin integroidaan suunnitteluprosessiin yhdeksi suunnitteluvälineeksi alusta asti.

Lisäksi Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että ympäristöarviointia varten on perusteltua muodostaa erillinen ohjausryhmä, jossa olisi mukana myös SOVA-viranomaisten edustajia. Lisäksi ympäristöarvioinnin keskeisissä vaiheissa on perusteltua kuulla erikseen ympäristöarvioinnin yksityiskohtaisemmasta sisällöstä ELY-keskusten Y-vastuualueita ja hyödyntää liikennejärjestelmätyötä tekevien viranomaisten vaikutustenarvioinnin osaamista.

Lopuksi Uudenmaan ELY-keskus toteaa, että valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelulle olisi eduksi, että Uudenmaan keskeiset viranomaiset otetaan työhön vahvasti mukaan. Tämä edesauttaisi myös Uudenmaan alueeseen kohdistuvien ympäristövaikutusten parempaa tunnistamista.

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty. Asian on esitellyt ylitarkastaja Elina Kuusisto ja ratkaissut johtaja Satu Pääkkönen.

Tiedoksi

UUDELY / Maija Stenvall, Brita Dahlqvist-Solin, Antti Mäntykoski, Henrik Wager, Kirsi Hellas, Ilpo Huolman, Larri Liikonen

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

Esittelijä Kuusisto Elina 24.01.2020 10:44

Ratkaisija Pääkkönen Satu 24.01.2020 10:44