

**LIIKENTEEN TURVALLISUUSVIRASTON ROOLI RAUTATIEJÄRJESTELMÄN
INFRASTRUKTUURIOSAJÄRJESTELMÄÄ KOSKEVIEN RAKENTAMISHANKKEIDEN
YMPÄRISTÖKYSYMYKSISSÄ**

Une Tynilä

Aalto-yliopiston teknillisen korkeakoulun yhdys-
kunta- ja ympäristötekniikan laitoksella professori
Tapio Luttisen valvonnassa tehty diplomityö.

Espoo 7.6.2010

Tekijä:	Une Tyynilä		
Diplomityö:	Liikenteen turvallisuusviraston rooli rautatiejärjestelmän infrastruktuuriolosuhteiden kehittämistä koskevien rakentamishankkeiden ympäristökysymyksissä		
Päivämäärä:	7.6.2010	Sivumäärä:	67
Professori:	Liikennetekniikka	Koodi:	Yhd-71
Valvoja:	Tapio Luttinen		
Ohjaaja:	Heidi Niemimuukko		
Avainsanat:	infrarakentaminen, liikennehallinto, rautatiet, ympäristövaikutukset		
<p>Työn tavoitteena oli selvittää Liikenteen turvallisuusviraston rooli rautatiejärjestelmän infrastruktuuriolosuhteiden kehittämistä koskevien rakentamishankkeiden ympäristökysymyksissä nyt ja tulevaisuudessa.</p> <p>Aiheeseen etsittiin vastausta kolmen tutkimuskysymyksen avulla:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Mikä on Liikenteen turvallisuusviraston rooli ympäristökysymyksissä?2. Voiko Liikenteen turvallisuusvirastolla olla jokin rooli ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä?3. Voiko Liikenteen turvallisuusvirasto rautatielaissa säädettyjen tehtäviensä avulla toteuttaa tahtotilaansa infrastruktuurihankkeiden ympäristökysymysten osalta? <p>Kirjallisuuden pohjalta selvitettiin aluksi aiheeseen liittyvää toiminnallinen ja lainsäädännöllinen tausta: rautateiden infrastruktuurihankkeiden suunnitteluun ja toteuttamiseen vaikuttavat viranomaiset, rautatiehankkeiden merkittävimmät ympäristövaikutukset ja Liikenneviraston ratahankkeissaan käyttämä suunnitteluprosessi. Lisäksi kuvattiin tarkemmin ympäristövaikutusten arviointimenettely ja ne rautatielain tehtävät, joilla Liikenteen turvallisuusvirasto voi parhaiten vaikuttaa infrastruktuurihankkeisiin.</p> <p>Varsinainen tutkimus tehtiin haastatteleamalla teemahaastattelun muodossa asiantuntijoita Liikenteen turvallisuusvirastosta, Liikennevirastosta ja ympäristöhallinnosta. Teemoina toimivat yllä mainitut tutkimuskysymykset.</p> <p>Lisäksi selvitettiin sähköpostikyselyn avulla, miten ympäristöasiat huomioidaan muiden EU:n jäsenvaltioiden ja Norjan vastaavien viranomaisten toiminnassa. Sähköpostikyselyn taustalla oli tutkimuksen tutkimuskysymykset, mutta kysymyksen asetelussa otettiin vahvemmin huomioon se, mitä sääntelyä EU:ssa asiasta on.</p> <p>Liikenteen turvallisuusviraston rooli infrastruktuuriolosuhteiden kehittämistä koskevien rakentamishankkeiden ympäristökysymyksissä on tällä hetkellä käytännössä olematon. Paineita asiantilan muuttamiseksi kuitenkin on. Niillä resursseilla ja toimivallalla, jotka Liikenteen turvallisuusvirastolla tällä hetkellä on, ympäristö voitaisiin huomioida paremmin seuraavilla keinoilla:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Roolijaon selkeyttäminen ympäristötoimin ja toimialojen välillä,2. Yhteistyön ja roolijaon selvittäminen ympäristöviranomaisten ja Liikenneviraston kanssa,3. YVA-menettelyssä laadittavien arviointiohjelmien ja -selostusten saaminen lausunnonle myös Liikenteen turvallisuusvirastoon ja4. Sen pohtiminen, voisivatko ympäristökysymykset saada isomman roolin Liikenteen turvallisuusviraston määräyksissä.			

Author:	Une Tyynilä		
Thesis:	Finnish Transport Safety Agency's Role in Environmental Issues of the Projects concerning Rail system's Infrastructure Subsystem		
Date:	7.6.2010	Number of pages:	67
Professorship:	Transportation engineering	Code:	Yhd-71.
Supervisor:	Tapio Luttinen		
Instructor:	Heidi Niemimuukko		
Key Words:	Environmental impacts, Infrastructure, Railways, Transport administration		
<p>The aim of this study was to define Finnish Transport Safety Agency's role in environmental issues of the projects concerning Rail system's Infrastructure Subsystem at the present and in future.</p> <p>The subject was studied with the help of three research questions:</p> <ol style="list-style-type: none">1. What is Finnish Transport Safety Agency's role in environmental issues?2. Could there be a way to Finnish Transport Safety Agency to participate in Environmental Impact Assessment Procedure?3. Can Finnish Transport Safety Agency influence environmental issues in the projects concerning infrastructure subsystem through the tasks given in the Railway Act? <p>Literature was used to explain authorities participating to infrastructure project, environmental impacts of railways and planning process of infrastructure projects. Also procedure for environmental impact assessment and tasks performed by Transport Safety Agency were described.</p> <p>Study was done by interweaving experts from Transport Safety Agency, Transport agency and environmental administration. The form of the interview was focused interview. Themes were research questions mentioned above.</p> <p>Moreover, e-mail questionnaire was sent to national safety authorities in other EU countries and Norway. The questionnaire was formulated on the basis of the above mentioned research question. However, emphasis was on tasks that are regulated at EU level.</p> <p>At the moment Finnish Transport Safety Agency doesn't have a role in environmental issues in the projects concerning rail system's Infrastructure subsystem. However, there is a pressure to change this. With existing resources and authority Transport Safety Agency could paid better attention to environment in the following ways:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Clarification of tasks between departments and environmental team,2. Clarification of division of tasks and co-operation with Transport Safety Agency, Transport Agency and environmental authorities,3. Possibility for Finnish Transport Safety Agency to express its opinion on environmental impact assessment programs and environmental impact assessment reports concerning rail infrastructure projects and4. Thinking of ways to take environmental questions better into consideration in the regulations of the Finnish Transport Safety Agency.			

Alkusanat

Tämä työ on tehty Liikenteen turvallisuusviraston Rautatieosastolla.

Haluaisin kiittää professori Tapio Luttista työn valvomisesta ja ohjaajaani Heidi Niemimuukkoa mielenkiintoisesta aiheesta sekä muita työkavereita tuesta työn tekemisen aikana.

Kiitän myös haastattelemani henkilöitä sekä kyselyyn vastanneita arvokkaasta panoksesta työhöni.

Lopuksi kiitän perhettäni ja ystäviäni tuesta koko opiskeluni ajan.

Espoossa 27.4.2010

Une Tyynilä

Sisällysluettelo

TIIVISTELMÄ	2
ABSTRACT	3
Alkusanat	4
Sisällysluettelo	5
Lyhenteiden, merkkien ja termien selitykset.....	7
1. Johdanto	9
1.1 Tutkimuksen tausta.....	9
1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset	11
2. Rautateillä toimivat viranomaiset, rautateiden ympäristövaikutukset ja rakentamisprosessi	13
2.1 Viranomaiset	13
2.1.1 Yleistä	13
2.1.2 Rautateiden kansallinen turvallisuusviranomainen.....	13
2.1.3 Liikenteen turvallisuusvirasto	14
2.1.4 Väylänpito ja kehittäminen.....	15
2.1.5 Alueelliset ympäristöviranomaiset	16
2.2 Rautateiden ympäristövaikutukset.....	17
2.2.1 Yleistä	17
2.2.2 Melu ja värinä	17
2.2.3 Muut ympäristövaikutukset.....	19
2.3 Rautateiden rakentamisprosessi ympäristön näkökulmasta.....	20
2.3.1 Yleistä	20
2.3.2 Tarveselvitys.....	21
2.3.3 Yleissuunnitelma	21
2.3.4 Ratasuunnitelma	23
2.3.5 Rakentamissuunnitelma	24
3. Keinot infrastruktuurihankkeeseen vaikuttamiseen	26
3.1 Ympäristövaikutusten arviointi.....	26
3.1.1 Yleistä	26
3.1.2 Tarpeen arviointi.....	26
3.1.3 Arviointiohjelma.....	27
3.1.4 Arviointiselostus.....	27
3.2 Ympäristövaikutusten arvioinnin vaikutus radan rakentamiseen	28
3.3 Yhteisösääntelyn ja rautatielain mukainen toimivalta	29

3.3.1	Yleistä	29
3.3.2	Määräystoimivalta	30
3.3.3	Infrastruktuurin käyttöönotto.....	31
3.3.4	Poikkeusluvut	33
4.	Kyselytutkimus	35
4.1	Haastattelututkimus	35
4.2	Sähköpostikysely muille kansallisille turvallisuusviranomaisille.....	37
5.	Haastattelututkimuksen tulokset	39
5.1	Viraston rooli.....	39
5.1.1	Yleistä	39
5.1.2	Rautatieviraston rooli	39
5.1.3	Liikenteen turvallisuusviraston rooli.....	40
5.2	YVA-prosessi.....	44
5.2.1	Yleistä	44
5.2.2	YVA:n tehtävät	44
5.2.3	YVA:n toimivuus ratahankkeissa	45
5.2.4	Lausunnot.....	45
5.3	Rautatielaisissa Liikenteen turvallisuusvirastolle annetut tehtävät.....	46
5.3.1	Yleistä	46
5.3.2	Yhteistä rautatielaisissa annetuille tehtäville.....	47
5.3.3	Määräykset	48
5.3.4	Käyttöönottoluvat.....	49
5.3.5	Poikkeukset	50
5.3.6	Valvonta	51
6.	Muiden jäsenvaltioiden kansallisten turvallisuusviranomaisten rooli infrastruktuurihankkeiden ympäristöasioissa	52
6.1	Muiden kansallisten turvallisuusviranomaisten rooli ympäristökysymyksissä omassa jäsenvaltiossaan	52
6.2	Vertailua	53
7.	Yhteenveto ja johtopäätökset.....	55
	Lähteet	62
	Liitteet	65

Lyhenteiden, merkkien ja termien selitykset

Ely-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Ely-keskus on aluehallintoviranomainen, joka aloitti toimintansa vuonna 2010. Ely-keskuksiin on koottu entisten Työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien sekä lääninhallitusten liikenne- ja sivistysosastojen tehtäviä ja palveluita.
ERA	Euroopan rautatievirasto
Infrastruktuuriosajärjestelmä	Infrastruktuuriosajärjestelmä on rakenteellinen osajärjestelmä, johon kuuluvat raiteet, vaihteet, tekniset rakenteet kuten sillat ja tunnelit, asemien perusrakenteet kuten laiturit ja kulkuyhteydet mukaan lukien liikuntarajoitteisten henkilöiden tarpeet sekä turva- ja suojalaitteet.
Infrastruktuuri-YTE	Tavanomaisen rautatiejärjestelmän infrastruktuuriosajärjestelmää koskeva yhteentoimivuuden tekninen eritelmä (Luonnos)
Melu-YTE	Komission päätös 2006/66/EY, Euroopan laajuisen tavanomaisen rautatiejärjestelmän osajärjestelmää liikkuva kalusto – melu koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä
NSANetwork	NSANetwork on kansallisten rautatieturvallisuusviranomaisten edustajista koostuva keskustelufoorumi, jossa kansalliset turvallisuusviranomaiset voivat kertoa näkemyksiään ERA:n toiminnasta.
Osajärjestelmä	Osajärjestelmällä tarkoitetaan yhteentoimivuusdirektiivissä rautatiejärjestelmän jakoa joko rakenteellisiin tai toiminnallisiin perustein. Rakenteellisiin perustein rautatiejärjestelmä jaetaan infrastruktuuria, energiaa, ohjausta, hallintaa ja merkinantoa sekä liikkuvaa kalustoa koskeviin osajärjestelmiin.
Parantaminen	Parantamisella tarkoitetaan osajärjestelmän tai sen osan muuttamiseen liittyviä merkittäviä töitä, joilla parannetaan osajärjestelmän yleistä suoritustasoa.

RISC-komitea	RISC-komitea on jäsenvaltioiden edustajista koostuva komitea, jonka jäsenet edustavat kansallista etua rautateiden turvallisuus ja yhteentoimivuusasioissa. RISC muun muassa keskustelee ja äänestää YTE:istä ja muista yhteentoimivuuteen liittyvistä säädöksistä.
Trafi	Liikenteen turvallisuusvirasto
Turvallisuudirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/49/EY yhteisön rautateiden turvallisuudesta sekä rautatieyritysten toimiluvista annetun neuvoston direktiivin 95/18/EY ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta annetun direktiivin 2001/14/EY muuttamisesta.
Uudistaminen	Uudistamisella tarkoitetaan osajärjestelmän tai sen osan muuttamiseen liittyviä merkittäviä töitä, joilla ei muuteta osajärjestelmän yleistä suoristustasoa.
Yhteentoimivuus	Yhteentoimivuudella tarkoitetaan rautatiejärjestelmän soveltuvuutta junien varmaan ja keskeytymättömään liikennöintiin
Yhteentoimivuusdirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/57/EY rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta yhteisössä
YTE	Yhteentoimivuuden tekninen eritelmä
YVA	Ympäristövaikutusten arviointi
YVA-asetus	Valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (713/2006)
YVA-laki	Laki ympäristövaikutusten arvioinnista (468/1994)
YVA-menettely	Ympäristövaikutusten arviointimenettely.

1. Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Liikenteen turvallisuusvirasto on vuonna 2010 Ajoneuvohallintokeskuksesta, ilmailuhallinnosta, Merenkululaitoksen turvallisuuspuolesta ja Rautatievirastosta muodostettu virasto. Liikenteen turvallisuusvirasto vastaa liikennejärjestelmän sääntely- ja valvontatehtävistä, kehittää aktiivisesti liikennejärjestelmän turvallisuutta ja edistää liikenteen ympäristöystävällisyyttä. Päätehtäviensä pohjalta Liikenteen turvallisuusvirastossa on asetettu tavoitteeksi, että Suomen liikennejärjestelmän turvallisuus ja ympäristöystävällisyys ovat kansainvälistä huippuluokkaa.

Rautatiejärjestelmän osalta näistä tehtävistä vastaa tieliikenne ja rautatiet -toimiala, jolle siirtyivät suurimmaksi osaksi ennen Liikenteen turvallisuusviraston perustamista Rautatievirastolle kuuluneet tehtävät. Rautatievirasto perustettiin vuonna 2006 toimimaan rautateiden kansallisena turvallisuusviranomaisena. Koska virasto perustettiin direktiivin täytäntöönpanotoimeksi, vastaava viranomainen on myös muissa EU- ja ETA-jäsenvaltioissa.

Liikenteen turvallisuusviraston rautatieosaston tehtävät määräytyvät hyvin vahvasti turvallisuus- ja yhteentoimivuusdirektiiveissä kansalliselle turvallisuusviranomaiselle annettujen tehtävien kautta. Direktiivien säännökset on pantu täytäntöön rautatielaissa, jossa on lisäksi kansallisia tarpeita varten annettuja säädöksiä.

Samanaikaisesti Liikenteen turvallisuusviraston muodostamisen kanssa Tiehallinnon keskushallinnosta, Ratahallintokeskuksesta ja Merenkululaitoksen väylätoiminnoista muodostettiin Liikennevirasto, jonka tehtävänä on vastata liikenteen palvelutason ylläpitämisestä ja kehittämisestä valtion hallinnoimilla liikenneväylillä. Liikenneviraston tehtäviin kuuluu muun muassa ratojen suunnittelu ja rakennuttaminen.

Ratojen suunnittelua ja rakennuttamista ohjeistaa ratalaki, jonka mukaisia ratahankkeille tehtäviä lakisääteisiä suunnitelmia ovat yleissuunnitelma ja ratasuunnitelma. Niiden lisäksi tehdään yleensä tarveselvitys ja rakentamissuunnitelma.

Yhtenä merkittävänä osana radan suunnitteluun kuuluu etenkin isoissa hankkeissa ympäristövaikutusten arviointi. Sillä varmistetaan, että ympäristövaikutukset selvitetään riittävällä tarkkuudella hankkeissa, jotka voivat aiheuttaa merkittäviä ympäristövaikutuksia. Myös ympäristövaikutusten arvioinnin pohjalla on pakottava yhteisölaainsäädäntö.

Rautatieliikenteen merkittävimmät ympäristövaikutukset ovat ääni ja melu. Muita rautatieliikenteen ympäristövaikutuksia ovat energian ja luonnonvarojen kulutus ja vaikutukset ilmastomuutokseen. Estevaikutusten kautta radat heikentävät ekosysteemejä ja luonnon moni-

muotoisuutta. Rautatieliikenne on kuitenkin suhteellisen ympäristöystävällistä verrattuna muihin liikennemuotoihin.

Eurooppalaisten rautatiemarkkinoiden avaamisen yhtenä edellytyksenä on yhteentoimivuus. Tämä vaatii teknistä harmonisointia, jonka dokumentointi toteutetaan yhteentoimivuuden teknisten eritelmien (YTE) avulla, joissa on kaikille jäsenmaille tarkoitettuja yhteisiä määräyksiä.

Uuden, uudistetun tai parannetun radan käyttöönotto edellyttää Liikenteen turvallisuusviraston antamaa käyttöönottolupaa. Tämä tarkoittaa myös sitä, että kaikki pienet radoille tehtävät kunnossapitotoimet liittyvät korjaustoimet eivät edellytä Liikenteen turvallisuusviraston käyttöönottolupaa.

Käyttöönottoluvat annetaan rakenteellisille osajärjestelmille, joihin myös infrastruktuuri kuuluu. Yleensä rautateiden infrastruktuurin määritelmään sisältyvät radat laitteineen. Kaikki radan laitteet eivät kuitenkaan kuulu infrastruktuuriosajärjestelmään vaan esimerkiksi radan sähköistykseen ja junan turvalliseen kulkuun liittyvät laitteet kuuluvat muihin osajärjestelmiin. Yhteentoimivuusdirektiivin mukaan infrastruktuuriosajärjestelmä kattaa raiteet, vaihteet ja tekniset rakenteet kuten sillat ja tunnelit. Edelleen siihen kuuluvat turva ja suojalaitteet ja asemien perusrakenteet kuten laiturit ja kulkuyhteydet, mukaan lukien liikuntarajoitteisten henkilöiden tarpeet.

Käyttöönottoluvissa arvioidaan, onko osajärjestelmä turvallinen ja yhteentoimiva sen rautatiejärjestelmän kanssa, johon se liitetään. Jos kyseiselle osajärjestelmälle annettu YTE on voimassa, turvallisuuden ja yhteentoimivuuden tarkastelu tapahtuu sen säädösten perusteella. Jos osajärjestelmälle ei ole voimassa olevaa YTE:ä, tarkastelu tapahtuu kansallisten määräysten perusteella.

Tavanomaisen rautatiejärjestelmän infrastruktuuri-YTE on tätä kirjoitettaessa hyväksytty RISC-komiteassa, mutta komissio ei vielä ole antanut siitä päätöstä, eikä sen voimaantulon ajankohdasta ole tarkkaa tietoa. Tällä hetkellä käyttöönottoluvat infrastruktuuriosajärjestelmille annetaan siten kansallisten määräysten perusteella. Kansallisten määräysten antaminen kuuluu Liikenteen turvallisuusvirastolle. Liikenteen turvallisuusvirasto voi myös erityisistä syistä myöntää toimijoille luvan poiketa antamista määräyksistä.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset

Liikenteen turvallisuusviraston yhdeksi päätehtäväksi on määritelty liikenteen ympäristöystävällisyyden edistäminen. Tässä tutkimuksessa tavoitteena on tutkia, mitä se tarkoittaa käytännössä rautateiden rakentamisessa ja suunnittelussa.

Tutkimuksen aiheena on Liikenteen turvallisuusviraston rooli rautatiejärjestelmän infrastruktuuriosajärjestelmää koskevien rakentamishankkeiden ympäristökysymyksissä.

Aiheeseen etsitään vastausta kolmen tutkimuskysymyksen avulla:

1. Mikä on Liikenteen turvallisuusviraston rooli ympäristökysymyksissä?
2. Voiko Liikenteen turvallisuusvirastolla olla jokin rooli ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä?
3. Voiko Liikenteen turvallisuusvirasto rautatielaissa säädettyjen tehtäviensä avulla toteuttaa tahtotilaansa infrastruktuurihankkeiden ympäristökysymysten osalta?

Liikennehallinnon virastouudistus, jossa liikennetoimialan viranomaiset yhdistyivät suuremmiksi kokonaisuuksiksi, vaikuttaa myös siihen, miten roolia infrastruktuurihankkeissa pystytään kuvaamaan. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen pääasiallisena tavoitteena on kuvata sitä kenttää, jossa Liikenteen turvallisuusviraston olisi tarkoitus löytää oma roolinsa myös infrastruktuurihankkeiden ympäristökysymysten osalta.

Ympäristövaikutusten arvioinnin toteuttamisella on suuri merkitys infrastruktuurihankkeiden ympäristökysymyksiä pohdittaessa. Ympäristövaikutusten arvioinnin suorittaminen tarpeellisessa laajuudessa on myös yksi ympäristönsuojelua koskevista olennaisista vaatimuksista. Toisen tutkimuskysymyksen tavoitteena on selvittää, voiko Liikenteen turvallisuusvirasto jotenkin osallistua menettelyyn, jolla on suuri merkitys hankkeen ympäristövaikutusten kannalta ja onko arviointimenettelyssä mahdollisesti sellaisia puutteita, joihin Liikenteen turvallisuusviraston tulisi kiinnittää huomiota, koska sen yhtenä tehtävänä on valvoa, että olennaiset vaatimukset täyttyvät infrastruktuurihankkeissa.

Rautatielaissa Liikenteen turvallisuusvirastolle annetuista tehtävistä infrastruktuurihankkeisiin vaikutetaan suorimmin määräyksien, käyttöönottolupien ja määräyksistä myönnettyjen poikkeuslupien avulla. Kolmannen tutkimuskysymyksen avulla on tarkoitus selvittää, voidaanko näiden avulla vaikuttaa siihen, että Liikenteen turvallisuusvirasto pääsee tavoitteeseensa, jonka mukaan Suomen liikennejärjestelmän ympäristöystävällisyys on huippuluokkaa vuonna 2015.

Tutkimus toteutetaan Suomessa haastattelemalla teemahaastattelun muodossa henkilöitä, jotka osallistuvat ympäristöasioiden hoitamiseen tai käyttöönottolupaprosessiin Liikenteen turvallisuusvirastossa, Liikennevirastossa tai ympäristöviranomaisessa. Teemahaastattelun teemoina käytetään tutkimuskysymyksiä.

Lisäksi tutkimuskysymysten pohjalta laaditaan muiden EU:n jäsenvaltioiden ja Norjan kansallisille turvallisuusviranomaisille sähköpostikysely, jossa kysytään, onko kansallisella turvallisuusviranomaisella roolia ympäristökysymyksissä kyseisessä valtiossa ja erityisesti onko kansallisella turvallisuusviranomaisella roolia ympäristövaikutusten arvioinnissa ja näkykö ympäristönäkikulma käyttöönottoluvan myöntämisprosessissa. Sähköpostikyselyssä keskityttiin ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn ja käyttöönottolupaun, koska niiden taustalla on EU-tasoista sääntelyä. Tämän osan tutkimuksesta tavoitteena on selvittää, löytyisikö muista jäsenvaltioista sellaisia keinoja tai tapoja ottaa ympäristö huomioon, joita voisi mahdollisesti soveltaa myös Suomessa.

Tässä työssä keskitytään sen suuruisiin infrastruktuuriasajärjestelmää koskeviin hankkeisiin, jotka edellyttävät Liikenteen turvallisuusviraston käyttöönottolupaa. Työssä keskitytään lähinnä ratoihin, joiden rakennuttaminen on Liikenneviraston vastuulla.

Suomessa on myös jonkin verran yksityisraiteita eli ratoja, jotka ovat muiden kuin valtion omistamia ja jotka eivät ole Liikenneviraston hallinnoimia. Ne voivat olla esimerkiksi satamien tai tehtaiden omistamia. Ei ole täysin poissuljettua, ettei tällaisiakin ratoja rakennettaisi Suomessa lisää. Niiden rakennuttamisprosessi eroaa hieman Liikenneviraston rakentamien ratojen rakentamisesta. Vaikuttaminen näiden hankkeiden ympäristökysymyksiin on jätetty tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Rautatielaisissa säädettyjen tehtävien lisäksi Liikenteen turvallisuusvirastolla voi olla mahdollisuus vaikuttaa infrastruktuurihankkeisiin sen kautta, että se toimii rautateiden vaarallisten aineiden kuljetusten valvontaviranomaisena. Tällä saattaa olla infrastruktuurihankkeiden osalta merkitystä esimerkiksi silloin, kun rakennetaan uutta ratapihaa. Vaarallisten aineiden kuljetuksiin liittyvät valvontatehtävät on kuitenkin jätetty tutkimuksen ulkopuolelle.

Työssä on ensin kirjallisuuden pohjalta laadittu kahden luvun mittainen aiheeseen liittyvää toiminnallista ja lainsäädännöllistä taustaa kuvaava osuus. Neljännessä luvussa käsitellään tutkimusta ja sen menetelmiä. Viidennessä ja kuudennessa luvussa selostetaan tutkimuksen tuloksia. Yhteenveto ja johtopäätökset muodostavat yhdessä viimeisen luvun.

Rautateiden yhteisösääntelyn kautta rautateille on tullut paljon termejä, jotka saattavat arkikielessä kuulostaa vieraalta. Lukemisen helpottamiseksi olen pyrkinyt selittämään termin ensimmäisen kerran, kun se tulee vastaan ja lisäksi selitys löytyy sisällysluettelon jälkeen olevasta termiluettelosta. Lyhenteet olen kirjoittanut sanaa ensimmäistä kertaa käyttäessäni kokonaan auki ja laittanut lyhenteen sulkeissa sanan perään. Myös käytetyt lyhenteet löytyvät myös termiluettelosta.

2. Rautateillä toimivat viranomaiset, rautateiden ympäristövaikutukset ja rakentamisprosessi

2.1 Viranomaiset

2.1.1 Yleistä

Rautateille perustettiin vuonna 2006 turvallisuus- ja hallintotehtäviä varten EU-sääntelyn vaatimuksesta Rautatievirasto. Rautatievirastosta tuli vuoden 2010 alusta osa Liikenteen turvallisuusvirastoa valtionhallinnon uudistuessa liikennetoimialalla voimakkaasti. Uudistuksessa turvallisuusasiat keskitettiin Liikenteen turvallisuusvirastoon ja väyläpuolen asiat Liikennevirastoon. Lisäksi tiehallinnon tiepiireistä tuli osa elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskuksia (ely-keskus).

Roolinsa rautateiden ympäristökysymyksissä on myös alueellisilla ympäristöviranomaisilla eli ely-keskuksilla ja aluehallintovirastoilla. Myös ne ovat uusia viranomaisia, jotka perustettiin aluehallintouudistuksessa vuoden 2010 alussa.

2.1.2 Rautateiden kansallinen turvallisuusviranomainen

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/49/EY yhteisön rautateiden turvallisuudesta sekä rautatieyritysten toimiluvista annetun neuvoston direktiivin 95/18/EY ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta annetun direktiivin 20010/14/EY muuttamisesta (turvallisuusdirektiivi) säädettiin, että EU:n jäsenvaltioiden on perustettava rautateiden turvallisuudesta vastaava viranomainen, jonka on oltava oikeudelliselta rakenteeltaan ja päätöksenteoltaan riippumaton rautatieyrityksistä ja rataverkon haltijoista.

Täksi rautatieturvallisuudesta vastaavaksi virastoksi perustettiin Suomessa Rautatievirasto, joka aloitti toimintansa 1.6.2006. Se perustettiin Rautatievirastosta annetun lain (1094/2005) mukaan rautateiden turvallisuus- ja hallintotehtäviä varten. Rautatieviraston tehtävänä oli huolehtia yleisestä rautatieturvallisuudesta, virastolle säädetyistä tai osoitetuista viranomais-tehtävistä ja alan kansainvälisestä yhteistyöstä sekä valvoa turvallisuuden noudattamista rautatiejärjestelmässä. Tehtäviensä hoitamiseksi Rautatievirasto muun muassa huolehti rautatielaissa sille säädetyistä tehtävistä ja toimi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa (719/1994) tarkoitettuna vaarallisten aineiden rautatiekuljetuksia valvovana viranomaisena.

Rautatielaissa säädetyt tehtävät muodostivat pääosan Rautatieviraston tehtävistä. Rautatielain mukaisten tehtävien hoitamiseen liittyy myös toimiminen yhteentoimivuusasioista vastaavana viranomaisena. Rautatielailla on pantu täytäntöön turvallisuusdirektiivi ja rautateiden yhteen-

toimivuudesta annetut direktiivit. Siten Rautatieviraston rooli infrastruktuurihankkeissa määrytyi hyvin vahvasti turvallisuus- ja yhteentoimivuusdirektiiveissä annettujen tehtävien kautta.

2.1.3 Liikenteen turvallisuusvirasto

Liikenteen turvallisuusvirasto on toiminut rautateiden kansallisena turvallisuusviranomaisena vuoden 2010 alusta, jolloin liikennehallinnon organisaatio uudistui siten, että liikennemuoto-kohtaiset virastot Ajoneuvohallintokeskus, Merenkulkulaitoksen turvallisuusosasto, Ilmailuhallinto ja Rautatievirasto yhdistettiin kaikki liikennemuodot kattavaksi Liikenteen turvallisuusvirastoksi.

Liikenteen turvallisuusvirastosta annetun lain (863/2009) mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto vastaa liikennejärjestelmän sääntely- ja valvontatehtävistä, edistää liikenteen turvallisuutta ja kestävästä kehitystä liikennejärjestelmässä sekä tuottaa liikenteen viranomaispalveluja. Kyseisen lain mukaan Liikenteen turvallisuusviraston tehtävänä on muun muassa huolehtia liikennejärjestelmän yleisestä turvallisuudesta ja turvallisuuden kehittämisestä, rajoittaa liikenteen aiheuttamia ympäristöhaittoja, valvoa erikseen säädetyn toimivaltansa puitteissa liikennejärjestelmää koskevien sääntöjen ja määräysten noudattamista ja antaa toimialalla edellytettäviä lupia, hyväksyntöjä ja muita päätöksiä sekä erikseen säädetyn toimivaltansa puitteissa toimi-alaansa koskevia oikeussääntöjä.

Näiden tehtävien perusteella Liikenteen turvallisuusviraston tavoitteeksi on asetettu muun muassa, että Suomen liikennejärjestelmän turvallisuus ja ympäristöystävällisyys ovat kansainvälistä huippuluokkaa vuonna 2015. Toiminta-ajatuksensa mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto vastaa liikennejärjestelmän sääntely- ja valvontatehtävistä, kehittää aktiivisesti liikennejärjestelmän turvallisuutta ja edistää liikenteen ympäristöystävällisyyttä. (Liikenteen turvallisuusvirasto 2010a)

Ennen yhdistämistä Liikenteen turvallisuusvirastoksi yhdistyvien virastojen tehtäväkentissä oli eroja ja yhteneväisyyksiä. Päätehtävänä liikennemuoto-kohtaisilla virastoilla oli huolehtia liikenteen turvallisuudesta. Vain Ajoneuvohallintokeskuksella ei ollut tehtävänään väylien turvallisuuden ja väylänpitäjän turvallisen toiminnan valvontaa. Ilmailuhallinto hyväksyi lentopaikat ja Rautatievirasto hyväksyi rataverkon osat käyttöön. Sataman perustamisen hyväksyi Valtioneuvosto, mutta valmistelutyö tehtiin Merenkulkulaitoksessa. Ympäristökysymysten osalta ajoneuvohallintokeskukselle annettiin enenevissä määrin liikenteen ympäristöhaittojen rajoittamiseen liittyviä tehtäviä ja suurin osa Merenkulkulaitoksen turvallisuustehtävistä suojeli samalla merellistä ympäristöä. Myös Ilmailuhallinnolla oli ympäristönsuojeluun liittyviä tehtäviä. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2009.)

Rautatievirastolle aikaisemmin kuuluneet tehtävät kuuluvat Liikenteen turvallisuusvirastossa Rautatieosastolle, joka on osa Tieliikenne ja rautatiet -toimialaa. Yhdistyminen muiden liikennemuotojen kanssa tarkoitti kuitenkin sitä, että liikennemuotokohtaisten toimialojen lisäksi Liikenteen turvallisuusviraston organisaatioon kuuluu Strateginen suunnittelu ja yhteiset palvelut -toiminta, johon Rautatievirastostakin siirtyi osa hallintoa ja strategista suunnittelua. Esimerkiksi ympäristöasioiden koordinoitua varten Liikenteen turvallisuusvirastossa on ympäristöjohtajan vetämä Ympäristötiimi, jossa on edustaja kaikista liikennemuodoista. Ympäristötiimin tavoitteena on yhdessä sidosryhmien kanssa vähentää liikenteestä aiheutuvia ympäristöhaittoja. (Liikenteen turvallisuusvirasto 2010b ja c.)

Siitä huolimatta, että liikennemuotoisten virastojen tehtäviin kuului väylien turvallisuuden ja väylänpitäjien turvallisuuden toiminnan valvonta, Rautatieosasto on ainoa osasto Liikenteen turvallisuusvirastossa, jolla on selkeästi Liikenneviraston valvontaan kuuluvia tehtäviä. Ilmailutoimialalla Liikenteen turvallisuusvirasto valvoo lentopaikkojen turvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta sekä valvoo ja tarkastaa lennonvarmistukseen liittyviä toimintoja, mutta lentopaikat eivät väyläpuolella kuulu Liikenneviraston vastuulle.

2.1.4 Väylänpito ja kehittäminen

Liikenteen infrastruktuuri muodostuu teistä ja radoista laitteineen, meri- ja sisävesiväylistä laitteineen, lentoasemista ja muista lentopaikoista laitteineen, lennonvarmistuskeskuksista sekä terminaaleista (satamat, matkakeskukset, rautatieasemat ym.). Liikenteen infrastruktuuriin kuuluvat myös yhä älykkäämmäksi kehittyvät liikenteenohjausjärjestelmät. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2009.)

Liikenteen palvelutason ylläpidosta ja kehittämisestä valtion hallinnoimilla liikenneväylillä vastaa 1.1.2010 perustettu Liikennevirasto, johon yhdistyivät Merenkululaitoksen väylätoiminnot, Ratahallintokeskus sekä Tiehallinnon keskushallinto (Liikennevirasto 2010). Yhdistymisestä huolimatta väylien rakentaminen ja kunnossapito toteutuu tällä hetkellä erilaisien ratkaisuin liikennemuodosta riippuen.

Rautatiepuolella Liikennevirasto toimii radanpitoviranomaisena ja hallinnassaan olevan rataverkon radanpitäjänä. Radanpidolla tarkoitetaan rautatien ja siihen liittyvän kiinteän omaisuuden suunnittelua, hankintaa, rakentamista, hallintaa ja kunnossapitoa sekä olemassa olevan rautatien parantamista. Rakentamisella tarkoitetaan uuden rautatien rakentamista ja olemassa olevan rautatien parantamista. (Ratalaki.)

Tiepuolella tienpitoviranomaisena toimii maantielain mukaan alueelliset ely-keskukset. Siellä tehtävästä vastaa liikenne- ja infrastruktuurivastuualue. Tienpito käsittää maantien suunnittelun, rakentamisen, kunnossapidon ja liikenteen hallinnan. Maantien rakentamisella tarkoite-

taan uuden tien tekemistä ja tien parantamista. Ely-keskuksille kuuluu tiepuolen yleissuunnitelmien ja tiesuunnitelmien valmistelu ja ympäristövaikutusten arvioiminen. Tie- ja yleissuunnitelmien hyväksyminen kuuluu kuitenkin Liikennevirastolle.

Meripuolella väylänpito kuuluu Liikennevirastolle. Meriväylille ei ole olemassa maantie- tai ratalakia vastaavaa väylälakia, jossa säädettäisiin yksityiskohtaisesti, miten meriväylien suunnittelu ja rakentaminen tulisi toteuttaa. Ilmailualalla valtion liikelaitos Finavia hallinnoi ja kehittää pääosaa lentopaikkaverkostosta. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2009 ja Merenkulkulaitos 2006.)

Tie- ja rataväylien suunnittelu, rakentaminen ja kunnossapito hankitaan markkinoilta kilpailuttamalla. Myös merenkulun sisäinen tuotanto on vuoden 2010 alusta eriytetty valtionyhtiöön. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2009.)

2.1.5 Alueelliset ympäristöviranomaiset

Ely-keskukset perustettiin 1.1.2010. Niihin koottiin entisten työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien sekä lääninhallitusten liikenne- ja sivistysosastojen tehtäviä ja palveluita. Ely-keskusten kolme vastuualuetta ovat elinkeino, työvoima osaaminen ja kulttuuri, liikenne ja infrastruktuuri ja ympäristö ja luonnonvarat. Osassa ely-keskuksista hoidetaan vain yhden tai kahden vastualueen tehtäviä. (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2010a.)

Ely-keskusten ympäristövastuualue huolehtii tehtävistä, jotka aikaisemmin kuuluivat alueellisille ympäristökeskuksille. Näitä ovat ympäristön tilan seuranta, ympäristönsuojelu, luonnonsuojelu, alueiden käytön ja rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito sekä vesivarojen käyttö ja hoito. (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2010b.) Rautateiden infrastruktuurihankkeisiin ely-keskukset liittyvät alueiden käyttöön ja rakentamiseen liittyvien tehtäviensä kuten liikennejärjestelmien suunnitteluun osallistumisen kautta ja sen kautta, että he toimivat yhteysviranomaisena ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä.

Myös aluehallintovirastot aloittivat toimintansa vuoden 2010 alussa. Aluehallintovirastot hoitavat aiempien lääninhallitusten, ympäristölupavirastojen, alueellisten ympäristökeskusten ja työsuojelupiirien lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä. Aluehallintovirastoille kuuluvat muun muassa aiemmin alueellisille ympäristökeskuksille ja ympäristölupaviranomaisille kuuluneet ympäristöluvat. (Aluehallintovirasto 2010.) Rautateiden infrastruktuurihankkeissa ympäristölupia tarvitaan harvoin, mutta esimerkiksi silloin, kun rataa varten täytyy rakentaa vesistön ylittävä siltä, ympäristölupa voi olla tarpeen. (Ratahallintokeskus 2008a)

2.2 Rautateiden ympäristövaikutukset

2.2.1 Yleistä

Ratalain (110/2007) mukaan rataverkkoa kehitettäessä on kiinnitettävä huomiota luonnonvarojen säästeliääseen käyttöön ja siihen, että rataverkon ja rautatieliikenteen ympäristölle aiheuttamat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi.

Laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994) (YVA-laki) ympäristövaikutuksella tarkoitetaan hankkeen tai toiminnan välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella a) ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen; b) maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen; c) yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön; d) luonnonvarojen hyödyntämiseen sekä a-d alakohdassa mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.

Rataverkon ja rautatieliikenteen synnyttämiä merkittäviä ympäristökysymyksiä ovat erityisesti energian ja luonnonvarojen säästävä käyttö, ilmastonmuutoksen hillitseminen, ekosysteemin kantokyvyn säilyttäminen sekä luonnon monimuotoisuuden tukeminen. Rautatieliikenne on suhteellisen ympäristöystävällistä verrattuna muihin liikennemuotoihin. Merkittävimmät ympäristöhaitat ovat tärinä ja melu. Lisäksi haasteita aiheuttavat rautatiealueiden pilaantuneet maat. (Ratahallintokeskus 2008b.)

2.2.2 Melu ja tärinä

Melu heikentää elinympäristön viihtyisyyttä sekä vaikuttaa kielteisesti ihmisten terveyteen, hyvinvointiin ja toimintakykyyn. (Ratahallintokeskus 2008b.)

Raideliikenteen melu syntyy useasta eri lähteestä. Pääasiallinen melunlähde on veturin ja vau-
nujen pyörien ja kiskon välillä syntyvä värähtely. Ratapihoilla melua syntyy muun muassa vaihtotöissä. Myös radan kunnossapitotyöt aiheuttavat melua. Lisäksi raideliikenteessä on lukuisia tiettyihin rataosuuksiin liittyviä melulähteitä. Näitä ovat mm. raiteiden epäjatkuvuuskohdat kiskonjatkoksissa ja vaihteissa, kaarreaajossa kiskon ja pyörän välillä syntyvät värähtelyt, kaluston liikkeellelähtöön ja pysähtymiseen liittyvä kiihdytys- ja jarrutusmelu, siltojen ylityksestä aiheutuva melu sekä tasoristeysten varoituskellot. (Thompson 2009.)

Tällä hetkellä käytetty jarruteknologia (valurautaiset jarruanturat, jotka hankaavat pyörien kulkupintaa) aiheuttaa pyörien pinnan epätasaisuutta ja saa siksi aikaa huomattavaa tärinää raiteissa ja pyöriissä. Tavarajunien melupäästöt ovat vielä vakavampia, koska ne liikkuvat usein yöaikaan. Kalustoon liittyviä muita melunlähteitä ovat junan moottori ja oheislaitteet. (Euroopan komissio 2008 ja Thompson 2009.)

Tärinää aiheuttaa junan painon vaikutus maapohjaan. Tärinälle alttiita kohteita ovat erilaiset pehmeiköt, joissa rata ylittää savipitoisia maita ja suoalueita. Junaliikenteen aiheuttaman tärinän syntymiseen vaikuttaa junan paino, nopeus, pituus, radan ja ratapenkereen rakenne, kauluston pyörien kunto, sekä radan kunto ja geometria. Paikallisesti tärinää voivat lisätä myös radan päällysrakenteen epätasainen painuminen akselien alla sekä rakenteelliset epäjatkuvuuskohdat kuten kiskonjatkokset, vaihteet sekä siltojen päätyalueet. (Ratahallintokeskus 2008b.)

Voimakkaimmillaan raideliikenteen aiheuttama maaperän tärinä voi vaurioittaa läheisiä rakennuksia. Ratojen varsien tärinäongelmia lisäävät raskaan liikenteen määrän ja akselipainojen kasvu. Tärinän leviämisen arviointi on huomattavasti monimutkaisempaa kuin melun leviämisen ennakointi. (Ratahallintokeskus 2008b.)

Runkomelulla tarkoitetaan maaperän kautta rakennukseen siirtyvää värähtelyä, joka muuttuu ääneksi. Raideliikenteen aiheuttama runkomelu on ympäristömelun ja liikennetärinän kaltainen haitta, joka tulee ottaa huomioon suunniteltaessa ja rakennettaessa uusia väyliä olemassa olevan rakennuskannan yhteyteen. Runkomelu syntyy kiskon ja junanpyörien kosketuksen aiheuttamasta värähtelystä, joka välittyy väylän alusrakenteiden ja maaperän kautta läheisten rakennusten perustuksiin, joista se etenee rakennusten runkorakenteita pitkin huonetilojen seinä-, välipohja- ja yläpohjarakenteisiin. Rakenneosien värähtely synnyttää huonetilojen pinnoista äänen säteilyä, joka etenee ilmassa paineaaltona ja joka on aistittavissa äänenä. Runkomeluun liittyvä värähtely on voimakkuudeltaan niin pientä, ettei sitä voi havaita rakennuksen tärinä, eikä se aiheuta minkäänlaista vaaraa rakenteille. (Talja ja Saarinen 2009.).

Tärinävaikutusten estäminen on lisätty myös valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Siten melun lisäksi alueidenkäytössä on ehkäistävä myös tärinästä aiheutuvaa haittaa ja vähennettävä jo olemassa olevia haittoja. (Valtioneuvoston 2008.) Melulle on hyväksytty valtakunnalliset ohjeavot valtioneuvoston päätöksessä melutason ohjeavoista (Vnp 993/1992). Tärinälle ja runkomelulle Suomessa ei toistaiseksi ole yhtenäisiä ohjeavoja.

Meluvaikutusten lieventämisessä on olennaista tunnistaa tärkein melunlähde, se mistä kyseinen melu muodostuu ja miten siihen voi vaikuttaa. Rautatiemelun muodostuu eri tilanteissa eri lähteistä ja eri lähteiden vaikutus vaihtelee. Pyörien ja kiskojen välillä syntyvä värähtely syntyy molempien yhteisvaikutuksesta. Puuttuminen vain toiseen melunlähteeseen ei ole yhtä tehokasta, kuin puuttuminen molempiin. (Thompson 2009.)

Rautatieliikenteen meluntorjuntatoimilla melun määrää voidaan vähentää muuttamalla melulähteen ominaisuuksia tai vaimentaa melulähteestä vastaanottopisteeseen kulkevaa ääntä rakenteellisilla esteillä, kuten meluaidoilla ja valeilla. Melulähteeseen kohdistuvat toimet ovat kustannustehokkaampia kuin perinteiset meluaidat ja -vallit, joita tällä hetkellä käytetään. Jatkuvasti kehitetäänkin uusia meluntorjuntakeinoja nykyisten kalliiden ja paikoin maisemaa

häiritsevien meluaitojen lisäksi. Mikäli melulähteeseen kohdistuvien toimien tekninen toimitus saadaan varmistettua ja ne yleistyvät, samoilla resursseilla voidaan suojata huomattavasti enemmän melulle altistuvia kuin nykyisillä toimilla. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2007.)

Infrastruktuurin osalta kaavoitus on avainasemassa tärinä- ja meluhaittojen ehkäisyssä. Tärinään ja meluun voidaan kuitenkin vaikuttaa myös hyvällä rakentamissuunnitellulla. Siinä valitaan ne rakenteelliset ratkaisut radan perustukseen ja vahvistukseen, joilla tärinä- ja meluhaittoja voidaan vähentää. Pyörien ja kiskojen kosketuskohdasta aiheutuvaa melua voidaan vähentää kiskojen hionnalla. Tiheästi asutuilla radanvarsialueilla leviämistä voidaan estää maavallien ja meluaitojen avulla. Vanhoilla ratalinjoilla nopeusrajoitus on tehokkain tärinän torjuntakeino. Matalat melukaiteet, kiskojen voitelu ja kiskoihin kiinnitettävät meluvaimentimet ovat myös mahdollisia melun torjuntakeinoja, joita tutkitaan parhaillaan. (Ratahallintokeskus 2008, Liikenne- ja viestintäministeriö 2007.)

Euroopan unionissa on keskitytty melun rajoittamiseen lähinnä kalustoon liittyvillä toimilla. Ratkaistakseen ongelmat niiden lähteellä komissio hyväksyi joulukuussa 2005 rautatieliikenteen liikkuvan kaluston melua koskevan yhteentoimivuuden teknisen eritelmän (melu-YTE), jossa asetetaan Euroopan unionissa käytettyä liikkuvaa kalustoa ja sen aiheuttamaa melua koskevia rajoituksia. Liikkuvan kaluston käyttöikä on kuitenkin pitkä, ja tavarajunien kokonaismelupäästöjen merkittävään vähentämiseen voimassa olevan lainsäädännön nojalla kuluu useita vuosia, ellei nykyistä kalustoa koskevia lisätoimia oteta käyttöön. Näiksi lisätoimiksi komissio on ehdottanut hiljaisten jarrujen jälkiasentamista tavaravaunuihin. (Euroopan komissio 2008.)

2.2.3 Muut ympäristövaikutukset

Uusien ratojen rakentaminen on materiaali-intensiivistä. Radat ovat suuria rakenteita ja siten niiden materiaalien kulutus on merkittävää. Luonnonvarojen kannalta infrastruktuurin rakentamistarvetta, rakentamista ja parantamista koskevat suunnittelu ja päätöksenteko ovat siten merkittävässä asemassa. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2005, Korkiala-Tanttu ja muut 2006.) Ratahankkeissa suurimmat ainemäärät muodostuvat ratapölkkyistä, ratakiskoista, sepelistä, sorasta ja muista maa-aineksista. (Ratahallintokeskus 2008b)

Pelkkä kulutettujen luonnonvarojen määrä ei kuitenkaan anna oikeata kuvaa rakenteen ympäristöystävällisyydestä, vaan tarkastelussa tulisi ottaa huomioon myös mm. rakenteiden laatu (neitseelliset luonnonkiviainekset, prosessoidut materiaalit, uusiomateriaalit), kierrätys ja kuljetusmatkat. Nämä tekijät on havaittu väylärakentamisen elinkaariarvioinnissa luonnonvarojen kulutuksen lisäksi merkittäviksi ympäristökuormituksia aiheuttaviksi tekijöiksi. (Korkiala-Tanttu ja muut 2006.)

Ratojen rakentamisesta ja siihen liittyvästä maankäytöstä aiheutuu lähialueille erilaisia vaikutuksia. Uuden radan rakentaminen muuttaa aina maisemaa. Hankkeilla voi olla vaikutuksia

myös rakennettuun kulttuuriympäristöön, muinaisjäännöksiin ja perinnebiotoppeihin. Näitä asioita täytyy tarkastella jo suunnitteluvaiheessa. Linjauksissa voidaan mahdollisesti ottaa arvokkaimmat luontokohteet huomioon ja mahdollisesti kiertää ne. (Ratahallintokeskus 2008b.)

Biologisella monimuotoisuudella tarkoitetaan kaikkien kasvien, eläinten ja mikro-organismien sekä niiden elinympäristöjen moninaisuutta ja vaihtelua. Liikenne vaikuttaa siihen monin eri tavoin. Esimerkiksi liikenneväylien rakentamiseen tarvittavan mineraaliaineksen louhinta ym. tuhoavat elinympäristöjä paikallisesti. Lisäksi väylät vaikuttavat luonnon monimuotoisuuteen myös suurempia luonnonalueita pirstomalla. Liikenneväylät haittaavat eläinten liikkumista. Pienimmille eliöille jo pelkästään liikenneväyliin kuuluvat penkereet, tukirakenteet ja pinnoite voivat muodostaa liikkumisesteen. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2004.)

Negatiivisten vaikutusten lisäksi liikenteellä arvellaan olevan myös positiivisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Maatalouden perinnebiotooppien vähetessä kasvaa liikenneväylien varsien merkitys runsaasti valoa vaativien, niittoon sopeutuneiden kasvilajien viimeisinä turvapaikkoina. Liikenneväylien pientareet voivat tarjota korvaavan elinympäristön monille kasvi- ja hyönteislajeille. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2004.)

Rautatieliikenteellä voi olla vaikutuksia myös maaperään ja pohjaveteen. Suurin osa radanpidon ja liikennöinnin aiheuttamasta maaperän ja pohjaveden pilaantumisesta on kuitenkin aiemman toiminnan perua. Jonkin verran alueiden pilaantumista voi aiheutua myös nykyisin harjoitettavasta toiminnasta. (Ratahallintokeskus 2008b.) Maaperän ja pohjaveden pilaantumisen vaikutetaan nykyisin enemmän radanpidolla kuin rataa rakennettaessa.

2.3 Rautateiden rakentamisprosessi ympäristön näkökulmasta

2.3.1 Yleistä

Radan rakentamisen prosessista on säädökset ratalaissa (110/2007). Sen mukaan lakisääteisiä suunnitelmia ovat yleissuunnitelma ja ratasuunnitelma. Uuden radan osalta tehdään ennen yleissuunnittelua kuitenkin yleensä tarveselvitys. Ratasuunnitelman jälkeen tehdään rakennussuunnitelma. (Ratahallintokeskus 2008a.)

Ratahankkeilla on lähes poikkeuksetta vaikutuksia ympäristöön, mutta korkeatasoisella suunnittelulla haitallisia vaikutuksia voidaan vähentää. Ympäristöasiat ovat osa kaikkia suunnitteluvaiheita ja ratasuunnittelun prosesseja. Osana hankkeen tavoitteita ratahankkeen suunnittelulle laaditaan myös ympäristötavoitteet, joita päivitetään koko suunnitteluprosessin ajan. Hankkeen ohjelmointivaiheessa tehdään myös suunnitelma ympäristövaikutusten selvittämisestä, jossa kuvataan, mitä ympäristövaikutuksia hankkeessa selvitetään ja millä menetelmillä. Tarkoituksena on tunnistaa hankkeen todennäköiset ympäristövaikutukset ja lieventämistarpeet

jo etukäteen. Ympäristövaikutusten arviointi ja ympäristöselvitykset suunnitellaan hankkeen edellyttämällä tavalla ja ne voidaan tehdä erityyppisissä hankkeissa eritasoisena. Suunnitelmaa voidaan myös joustavasti muuttaa hankkeessa ilmenevien tarpeiden mukaan. (Ratahallintokeskus 2008a.)

Tässä luvussa kuvataan Liikenneviraston hallinnoimien infrastruktuurihankkeiden rakentamisprosessi.

2.3.2 Tarveselvitys

Tarveselvityksellä määritetään hankkeen toimenpidevaihtoehdot, merkittävät vaikutukset, yhteiskuntataloudellinen kannattavuus ja kustannusten suuruusluokka. Selvityksessä tarkastellaan kokonaisuutta, risteysasemien välistä tai pienempää rataosaa. Kaikki hankkeeseen liittyvät työt arvioidaan sillä tarkkuudella, että hankkeen hyödyt tai välttämättömyys voidaan määrittää ja toteuttamisen tai toteuttamatta jättämisen vaikutukset pystytään arvioimaan. Tarveselvitys käsittää laajimmillaan kysyntätutkimuksen, liikennöintiselvityksen, yhteiskuntataloudellisen vaikutus selvityksen, teknisen selvityksen ja suunnitelman ympäristövaikutusten selvittämisestä. (Ratahallintokeskus 2008a.)

Tarveselvityksessä tunnistetaan ympäristön hankkeelle ja ratasuunnittelulle asettamat reunaehdot ja selvitetään alustavasti hankkeen ympäristövaikutukset. Selvityksessä esitetään myös alustava näkemys ympäristöhaittojen ehkäisy- ja lieventämistoimenpiteistä sekä niiden kustannusarviosta. Näkemys pohjautuu yleensä olemassa olevaan tietoon ja asiantuntija-arvioon, eikä maastoselvityksiä tehdä. Tarveselvityksessä tutkitaan myös alustavasti, onko hanke ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA-menettely) alainen. Näkemykset hankkeesta, sen vaihtoehdoista ja vaikutuksista kartoitetaan lähinnä viranomaisten kanssa käytävän vuoropuhelun avulla. (Ratahallintokeskus 2008a.)

2.3.3 Yleissuunnitelma

Ratalain mukaan yleissuunnitelmassa esitetään selvitys rautatien rakentamisen tarpeellisuudesta sekä tutkituista vaihtoehdoista, radan liikenteelliset ja tekniset perusratkaisut, sekä rautatiealueen ja rautatieliikenteen arvioidut vaikutukset kuten vaikutukset tie- ja liikenneoloihin, liikenneturvallisuuteen, maankäyttöön, kiinteistö rakenteeseen ja ympäristöön sekä ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen. Suunnitelmassa on lisäksi esitettävä mahdollisuudet haitallisten vaikutusten poistamiseksi tai vähentämiseksi sekä alustava kustannusarvio.

Ratalain mukaan yleissuunnitelma on laadittava, jolleivät hankkeen vaikutukset ole vähäiset tai jollei rautatiealueen sijaintia ja sen vaikutuksia ole jo riittävässä määrin ratkaistu asemakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Yleissuunnitelma on laadittava aina hankkeissa, joihin sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia (468/1994) (YVA-laki).

Yleissuunnitelmavaiheessa tehdäänkin laajimmat ympäristöselvitykset sekä vaikutusten arviointi.

Yleissuunnitelmassa on esitettävä selvitys, miksi yleissuunnitelman tarkoittama ratahanke on tarpeen. Perusteina pidetään liikenteen kasvuun, liikenteen nopeuteen, kuljetustarpeeseen ja rautateiden turvallisuuteen liittyviä syitä. Perusteena voi olla myös liikenteestä aiheutuvien haittojen, kuten esimerkiksi tärinä- tai meluhaittojen poistaminen tai vähentäminen. (Ratahallintokeskus 2008a.)

Yleissuunnitelman laatiminen voidaan tarvittaessa jakaa kahteen osaan. Tämä on perusteltua etenkin siinä tapauksessa, että yleissuunnitelman yhteydessä tehdään ympäristövaikutusten arviointi. Ensimmäisenä vaiheena on alustava yleissuunnitelma, joka keskittyy uuden ratayhteyden vaihtoehtoisten linjausten selvittämiseen ja niiden vertailuun. Tavoitteena on valita parhaiten asetetut tavoitteet täyttävä vaihtoehto. Samanaikaisesti toteutettu YVA-menettely edesauttaa vaihtoehtojen käsittelyä ja valintapäätöksen tekemistä. Alustava yleissuunnittelu ja ympäristövaikutusten arviointi (YVA) on suunnitteluvaihe, jossa ympäristöasiat selvitetään laajasti ja varmistetaan laaja vuoropuhelu. Ympäristöasiat käsitellään alustavassa yleissuunnitelmassa YVA-tasoisesti riippumatta siitä tehdäänkö lakisääteistä YVA-menettelyä. (Ratahallintokeskus 2008a.)

Alustava yleissuunnitelma määrittelee yleispiirteisen ratalinjan ja mahdolliset linjavaihtoehdot sekä tekniset ja toiminnalliset vaihtoehdot niin tarkkaan, että sen avulla voidaan arvioida hankkeen taloudelliset vaikutukset ja ympäristövaikutukset sekä päättää vaihtoehdoista ja jatkotoimenpiteistä. Myös nykyisen radan parantamisvaihtoehto suunnitellaan vertailukelpoisesti. (Ratahallintokeskus 2008a.)

Yleissuunnitteluun liittyy vuoropuhelu eri viranomaisten kanssa ja suunnittelutyöhön liittyvässä vuorovaikutuksessa ympäristövaikutuksilla on keskeinen rooli. Tarkoituksena on kohdentaa selvitykset sellaisiin ympäristövaikutuksiin, joita eri osapuolet pitävät merkittävänä toteutettavaa vaihtoehtoa valittaessa. Suurissa hankkeissa voidaan vaihtoehtojen vertailusta tehdä erillinen raportti. Tärkeimmät ympäristöasiat kootaan päätöksentekoa varten sekä vaihtoehtojen vertailuraporttiin että yleissuunnitelmaan. (Ratahallintokeskus 2008a.)

Alustavan yleissuunnitelman jälkeen laaditaan yleissuunnitelma, joka keskittyy valitun linjausvaihtoehdon tarkempaan suunnitteluun. Yleissuunnitelmassa arvioidaan tarkemmin vaihtoehdon vaikutukset, alustavaa suunnitelmaa tarkistetaan arviointitulosten perusteella ja lisäksi suunnitellaan haitallisten vaikutusten ehkäisemis- ja lieventämistoimet. Yleissuunnitelmassa tarkennetaan ympäristöselvitysten arviointivaiheen ympäristöselvityksiä ja vaikutustarkastelua ja sekä esitetään toimenpiteet ja periaateratkaisut ympäristöhaittojen rajoittamiseksi. Myös tärkeimmät rakentamisen aikaiset ympäristövaikutukset arvioidaan. Yleissuunnitelmassa selostetaan, miten mahdollinen YVA-menettelyssä laadittu arviointiselostus (YVA-selostus) ja yh-

teysviranomaisen lausunto on otettu suunnittelussa huomioon. Ne myös liitetään yleissuunnitelma-asiakirjoihin. (Ratahallintokeskus 2008a.)

Yleissuunnitteluvaiheen ympäristösuunnittelussa tarkastellaan eri vaihtoehtoja ja hankkeen vaikutuksia eri näkökulmista. Suunnittelussa keskitytään ympäristön lähtökohtien selvittämiseen ja tarveselvitysvaiheessa esiin tulleiden ympäristötietojen tarkentamiseen. Ympäristöä koskevat tiedot kerätään mahdollisimman kattavasti ja ne toimivat pohjana laadittavalle ympäristösuunnitelmalle, joka laaditaan jatkosuunnitteluun valitusta vaihtoehdosta. Ympäristösuunnitelma laaditaan ratasuunnitelman kanssa samanaikaisesti joko erillisenä ratasuunnitelmana tai osana ratasuunnitelmaa. (Ratahallintokeskus 2008a.)

2.3.4 Ratasuunnitelma

Ratalain mukaan ratasuunnitelmassa on osoitettava rautatie ja sen sijainti, käyttö eri tarkoituksiin, korkeusasema, poikkileikkaus ja kuivatus niin, että rautatie voidaan merkitä maastoon ja sen vaikutukset voidaan riittävästi arvioida sekä ne toimenpiteet, joilla radan rakentamisen tai junaliikenteen haitalliset vaikutukset poistetaan tai vähennetään.

Ratasuunnitelma perustuu esi- tai tarveselvitykseen tai yleissuunnitelmaan. Ratasuunnitelma on laadittava ja hyväksyttävä ennen rautatien parantamista ja rakentamista ja se voidaan jättää tekemättä vain vaikutuksiltaan vähäisissä ratakkeissa. Vaikutusten vähäisyyden arviointi saattaa edellyttää yhteydenpitoa esimerkiksi kunnan tai ely-keskuksen kanssa. (Ratahallintokeskus 2008a.)

Ratasuunnitteluvaiheen ympäristövaikutusten arvioinnissa lähtötietona toimii yleissuunnitteluvaiheessa tehty laaja ympäristövaikutusten arviointi ja vuoropuhelu. Ratasuunnitelmassa tarkennetaan haittojen ehkäisemisen ja lieventämisen teknisiä ratkaisuja. Jos ratasuunnitelman yhteydessä tarkastellaan teknisiä tai toiminnallisia vaihtoehtoja myös näiden vaihtoehtojen ympäristövaikutukset selvitetään ennen toteutettavan vaihtoehdon valintaa. Lisäksi selvitetään rakentamisen aikaisten haittojen ehkäisemisen pääpiirteet ja laaditaan tarvittaessa seurantaohjelma. Ratasuunnitelmassa selostetaan, miten aiemmat ympäristöselvitykset on otettu huomioon ja esitetään päätelmät siitä, mitä ympäristövaikutuksia hankkeella tulee olemaan radan lähiympäristössä suunniteltujen ratkaisujen toteutuessa. Jos hanke on ollut YVA-menettelyn alainen, ratasuunnitelmassa selostetaan, miten YVA:n arviointiselostus ja yhteysviranomaisen lausunto on otettu suunnittelussa huomioon. (Ratahallintokeskus 2008a.)

Pienemmissä hankkeissa hankkeen aiheuttamat ympäristövaikutukset ja turvaamistoimenpiteet selvitetään lyhyesti. Selvityksessä esitetään suunnittelualueella olevat suojelualueet ja vahvistetut suojeluohjelmat, metsälain erityisen tärkeät elinympäristöt, erityisesti suojeltavien lajien tunnetut elinpaikat ja muut luontokohteet sekä muut ympäristön kannalta merkittävät kohteet kuten pohjavesialueet, muinaismuistot, riistanhoitoalueet, ulkoilureitit ja maisema-

kohteet. Lisäksi selvitetään esimerkiksi alueella tehdyt ympäristöselvitykset ja avainbiotooppi-kartoitukset. Selvityksessä on mainittava myös hankkeen vaikutukset vesistöön ja mahdolliset vesiensuojelutoimenpiteet. (Ratahallintokeskus 2008a.)

Ratasuunnitteluvaiheen ympäristösuunnittelussa tarkistetaan olemassa olevia lähtötietoja ja tehdään tarvittaessa lisäselvityksiä sekä tarkennetaan yleissuunnitteluvaiheen tavoitteita ja suunnitteluperiaatteita. Lähtötietojen selvittämisen tarve ja laajuus riippuu siitä, onko yleissuunnitelmaa lainkaan tehty tai kauanko aikaa on kulunut tehdyn yleissuunnitelman tekemisestä. Ympäristösuunnittelija osallistuu myös tekniseen suunnitteluun, jossa keskeisimpiä asioita ovat uuden ratalinjan tai kaksoisraiteen ja läjitysalueiden sijainnin määrittäminen ja erikoissiltojen, huoltoteiden ympäristöjen sekä melusteiden suunnittelu. (Ratahallintokeskus 2008a.)

Ratalain mukaan Liikennevirasto hyväksyy yleis- ja ratasuunnitelmat. Ennen yleis- ja ratasuunnitelman hyväksymistä radanpitäjä pyytää lausunnon ely-keskuksilta, maakunnan liitolta, kunnilta ja muilta viranomaisilta, jos se on tarpeen. Mikäli kunta, maakunnan liitto tai ely-keskus on suunnitelman olennaisista kohdista eri mieltä, suunnitelman hyväksyy liikenne- ja viestintäministeriö. (Ratahallintokeskus 2008a.)

2.3.5 Rakentamissuunnitelma

Rakentamissuunnitelma määrittelee radan täsmällisen sijainnin, mitoituksen ja rakenteen sekä käytettävät rakennusaineet ja laatuvaatimukset. Rakentamissuunnitelman laatimisessa lähtökohtana on hyväksytty ratasuunnitelma. Rakennussuunnitelmassa esitetään työn lopputulos ja toteutus siten, että rakentaminen voidaan tehdä turvallisesti olemassa oleva rata ja liikennöinti huomioiden. Rakentamissuunnitelman perusteella on muun muassa voitava tehdä tarpeelliset päätökset ja hyväksynät hankkeet teknisistä, toiminnallisista ja taloudellisista asioista. (Ratahallintokeskus 2008a.)

Rakentamissuunnitelmassa suunnitellaan haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemis- ja lieventämistoimenpiteiden tekninen toteutus. Tukikohtien, varastojen, tilapäisten tieyhteyksien ja rakentamistöiden haitalliset ympäristövaikutukset tarkennetaan ja haittojen lieventäminen suunnitellaan. Huomiota tulee kiinnittää etenkin vesistövaikutuksiin ja arvokkaiden kohteiden suojaamiseen. Mikäli liitännäisalueet kuten läjitysalueet ja varastopaikat muuttuvat tai niitä tarvitaan lisää, on uusien alueiden soveltuminen tähän käyttöön varmistettava. (Ratahallintokeskus 2008a.)

Rakennuttamissuunnitteluvaiheen ympäristösuunnitelmassa korostuvat ali- ja ylikulkusiltojen, huoltoteiden ympäristöjen, melusteiden, läjitysalueiden ja asemaympäristöjen suunnittelu. Riippuen kohteen laajuudesta ympäristösuunnitelmat tehdään joko erillisinä suunnitelmakart-

toina tai radan rakentamissuunnitelmien päälle. Lisäksi laaditaan tarvittavia detaljikuvia, esim. melusteiden julkisivu- ja rakennekuvat. (Ratahallintokeskus 2008a.)

3. Keinot infrastruktuurihankkeeseen vaikuttamiseen

3.1 Ympäristövaikutusten arviointi

3.1.1 Yleistä

Suomen YVA-lain säätämisen yhtenä tärkeimmistä syistä voidaan pitää velvoittavaa EU-lainsäädäntöä. Ympäristövaikutusten arviomenettelyä koskeva direktiivi annettiin EU:ssa 80-luvun puolivälissä. Taustalla oli tavoite ottaa ympäristö huomioon mahdollisimman aikaisessa vaiheessa kaikessa teknisessä suunnittelussa ja päätöksenteossa. (Pölonen 2004).

YVA-menettely on YVA-lain mukaan menettely, jossa selvitetään ja arvioidaan tiettyjen hankkeiden ympäristövaikutukset ja kuullaan viranomaisia ja niitä, joiden oloihin ja etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea.

YVA-laki asettaa puitteet YVA-menettelyn kululle. Menettely on kuitenkin käytännössä prosessi, johon liittyy myös useita lakiin kirjaamattomia vaiheita. Varsinaista arviointiprosessia edeltää arviointivelvollisuuden tarpeen arvioiminen. (Pölonen 2004 ja 2007.)

YVA-menettelyn tarpeen arvioiminen ja sitä mahdollisesti seuraavaa YVA-lain mukaisen arvioinnin tekeminen toteutetaan tässä luvussa kuvatun menettelyn mukaisesti.

3.1.2 Tarpeen arviointi

YVA-lain mukaan menettelyä sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (713/2006) (YVA-asetus) tarkemmin määritettyihin hankkeisiin, joista Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpaneminen edellyttää arviointia taikka joista saattaa aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia Suomen luonnon ja muun ympäristön erityispiirteiden vuoksi. YVA-asetuksen mukaan ”kaukoliikenteen radan rakentaminen” edellyttää aina YVA-lain mukaista arviointia. Niiden hankkeiden lisäksi, joihin YVA-lakia on aina sovellettava, lakiin on sisällytetty säännökset yksittäistapauksessa sovellettavasta arvioinnista, joka tehdään erillisen menettelyn soveltamistarvetta koskevan päätöksen pohjalta.

Päätöksen YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa tekee ely-keskus. Yksittäistapauksia koskeva soveltamisharkinta käynnistyy joko ely-keskuksen omasta aloitteesta tai muiden tahojen kuten hankkeesta vastaavien, kansalaisjärjestöjen taikka muiden viranomaisten perusteltujen esitysten pohjalta. Päätösmenttelyn käynnistämiskynnystä määrittäessä yksi keskeinen mittapuu on toiminnan laajuus suhteessa niiden hankkeiden kokoluokkaan, joissa on aina tehtävä YVA. Menettely tulee yleensä käynnistää sitä herkemmin, mitä lähempänä

hankkeen koko on YVA-asetuksessa tarkoitettujen hankkeiden kokoa. Toisaalta sekä päätöksen tarvetta että varsinaista arviointivelvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös alueen ympäristön herkkyys, eri hankkeista aiheutuvat yhteisvaikutukset ja muut YVA-asetuksesta ilmenevät harkintaperusteet. (Pölonen 2007.)

3.1.3 Arviointiohjelma

YVA-menettely alkaa, kun hankkeesta vastaava taho toimittaa arviointiohjelman yhteysviranomaisena toimivalle ely-keskukselle. YVA-lain mukaan arviointiohjelma on hankkeesta vastaavan laatima suunnitelma tarvittavista selvityksistä sekä arviointimenettelyn järjestämisestä. Siinä siis kerrotaan, mitä vaikutuksia arvioidaan sekä millä tavalla ja tarkkuudella suunnitelma tehdään. Arviointiohjelma sisältää lisäksi kuvauksen arvioitavasta toiminnasta ja sen vaihtoehdoista sekä siitä, miten kansalaiset ja eri sidosryhmät voivat esittää näkemyksensä arviointiin liittyvistä asioista.

Arviointiohjelmavaihe on menettelyn vaikuttavuuden kannalta keskeisessä asemassa, sillä siinä määritetään relevantit selvitykset ja hankkeen toteuttamisvaihtoehdot sekä rajataan tarkasteluun tuleva vaikutusalue. (Pölonen 2007.)

Yhteysviranomaisen on huolehdittava siitä, että arviointiohjelmasta pyydetään tarvittavat lausunnot ja varataan mahdollisuus mielipiteiden esittämiseen. Lausunto tulee pyytää myös arviointiohjelman kannalta keskeisiltä viranomaisilta, joita ovat YVA-lain säätämiseksi annetun hallituksen esityksen mukaan ainakin hanketta käsittelevät lupaviranomaiset.

3.1.4 Arviointiselostus

Kun arviointiohjelmassa esitetyt vaihtoehdot ja niiden vaikutukset on selvitetty, kootaan tieto arviointiselostukseen, jossa kuvataan arvioitava toiminta ja sen tutkitut vaihtoehdot, esitetään tulokset selvityksistä vaikutuksista sekä vaihtoehtojen vertailu. Raportissa esitetään lisäksi, miten yhteysviranomaisen sekä sidosryhmien ja kansalaisten näkemykset on otettu arvioinnissa huomioon.

Saatuaan arviointiselostuksen sekä sitä koskevat lausunnot yhteysviranomaisen antaa lausunnon selostuksesta ja sen riittävydestä. Avoimuuden lisäämiseksi lausunnossa on esitettävä myös yhteenveto muista lausunnoista. Arviointimenettely päättyy, kun yhteysviranomaisen toimittaa oman lausuntonsa sekä muut lausunnot hankkeesta vastaavalle. Lausunto on samalla toimitettava tiedoksi hanketta käsitteleville viranomaisille, hankkeen vaikutusalueen kunnille sekä tarvittaessa maakuntien liitoille ja muille asianomaisille viranomaisille. (Pölonen 2007.)

Jos ratahankkeeseen on sovellettu YVA-menettelyä, menettelyssä laadittu arviointiselostus on liitettävä yleissuunnitelmaan. Yleis- ja ratasuunnitelmasta on käytävä ilmi, miten YVA on otettu

suunnitelmassa huomioon. Jos ympäristövaikutukset on yleissuunnitelmaa laadittaessa arvioitu YVA-lain mukaisesti, ei yleissuunnitelman mukaista ratasuunnitelmaa laadittaessa tarvitse tehdä uutta arviointia. (Ratalaki.)

3.2 Ympäristövaikutusten arvioinnin vaikutus radan rakentamiseen

YVA-menettelyssä ei ratkaista hankkeen sallittavuutta tai tehdä oikeusvaikutteisia päätöksiä tarvittavista ympäristönsuojelutoimenpiteistä. Viranomaisen ei kuitenkaan YVA-lain mukaan saa tehdä päätöstä hankkeen toteuttamisesta ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon. Päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon. Tämän voidaan katsoa edellyttävän, että päätöksentekoviranomainen perehtyy arviointiselostukseen ja yhteysviranomaisen lausuntoon, tarkastelee luvan tai sitä vastaavan päätöksen myöntämisedellytyksiä YVA:n tulosten pohjalta sekä perustelee, miten arvioinnin tulokset ovat välittyneet päätöksentekoon. Arvioinnin huomioonottaminen voi konkretisoida päätösmenettelyssä esimerkiksi haittojen lieventämistoimina, joiden peruste löytyy arviointiselostuksesta. (Pölönen 2007.)

YVA-laissa ei kuitenkaan määritetä sitä, kuinka YVA:n tulokset tulisi ottaa päätösharkinnassa huomioon vaan huomiointi tapahtuu sen lain mukaisesti, johon päätös perustuu. Ratalaissa edellytetään ympäristönäkökohtien huomioonottamista rautatiehankkeiden suunnittelun ja toteutuksen eri vaiheissa, mikä edistää oleellisesti YVA-menettelyn tulosten välittymismahdollisuuksia. (Pölönen 2007.)

Hankkeen ympäristövaikutukset on selvitettävä YVA-lain mukaisessa menettelyssä ennen kuin hankkeen toteuttamiseksi ryhdytään ympäristövaikutusten kannalta olennaisiin toimiin. Termillä toimi tarkoitetaan säännöksessä konkreettisia toimenpiteitä, joiden vuoksi ympäristöä on vaikea palauttaa ennalleen. (Pölönen 2007.) Lisäksi YVA-lain mukaan hankkeesta vastaavan on toimitettava arviointiohjelma yhteysviranomaisella suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hankkeen muu valmistelu huomioon ottaen.

YVA-menettelyn ajankohta tulee siis suhteuttaa muun suunnittelun etenemiseen. Menettely olisi sijoitettava mahdollisimman aikaiseen suunnitteluvaiheeseen hankkeen muu valmistelu huomioon ottaen. Päätöksentekijä voi saada tietoa hankkeen ympäristövaikutuksia koskevista lisäselvitystarpeista ja muista lupaharkinnan kannalta relevanteista seikoista arviointiselostuksesta annetun yhteysviranomaisen lausunnon kautta. (Pölönen 2007.)

3.3 Yhteisösääntelyn ja rautatielain mukainen toimivalta

3.3.1 Yleistä

Rautatiejärjestelmän yhteentoimivuutta yhteisössä alettiin säännellä 1990-luvun puolivälissä osana rautatiemarkkinoiden vapauttamispyrkimyksiä. Vuoteen 2008 saakka kaksi tärkeintä säädöstä olivat Neuvoston direktiivi 96/48/EY Euroopan laajuisen suurten nopeuksien rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/16/EY Euroopan laajuisen tavanomaisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta. Vuonna 2008 nämä kaksi direktiivi yhdistettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi 2008/57/EY rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta yhteisössä (yhteentoimivuusdirektiivi). (Euroopan rautatievirasto 2010.)

Yhteentoimivuusdirektiivin tarkoituksena on vahvistaa olennaiset edellytykset, jotka on täytettävä rautatiejärjestelmän yhteentoimivuuden toteuttamiseksi siten, että ne sopivat yhteen turvallisuudirektiivin säännösten kanssa. Edellytykset koskevat muun muassa järjestelmän osien suunnittelua, rakentamista, käyttöönottoa, parantamista ja uudistamista.

Rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudella tarkoitetaan rautatiejärjestelmän soveltuvuutta junien varmaan ja keskeytymättömään liikennöintiin. Yhteentoimivuus edellyttää, että kaikki lakisääteiset, tekniset ja toiminnalliset edellytykset täyttyvät siten, että olennaisia vaatimuksia on noudatettu. Näistä olennaisista vaatimuksista säädetään yhteentoimivuusdirektiivin liitteessä III, ja ne koskevat turvallisuutta, luotettavuutta ja käyttökuntoa, terveyttä, ympäristönsuojelua ja teknistä yhteensopivuutta. (Yhteentoimivuusdirektiivi.)

Ympäristönsuojelua koskevien olennaisten vaatimusten mukaan infrastruktuurin toteuttamisen ja käytön ympäristövaikutukset on arvioitava ja otettava huomioon järjestelmää suunniteltaessa voimassaolevien yhteisön säännösten mukaisesti, käytettyjen materiaalien on oltava sellaisia, että voidaan välttää ympäristölle haitallisten tai vaarallisten savujen tai kaasujen muodostaminen erityisesti tulipalossa, rautatiejärjestelmän käytössä on noudatettava säädettyjä melutasoja ja rautatiejärjestelmän käyttö ei saa aiheuttaa maaperässä sen tasoista värähtelyä, että se tavanomaisessa kunnossa häiritsee liikaa infrastruktuurin lähellä suoritettavia toimintoja ja radan ympäristöä. (Yhteentoimivuusdirektiivi.)

Osajärjestelmällä tarkoitetaan yhteentoimivuusdirektiivissä rautatiejärjestelmän jakoa joko rakenteellisiin tai toiminnallisiin perustein. Rakenteellisiin perustein rautatiejärjestelmä jaetaan infrastruktuuria, energiaa, ohjausta, hallintaa ja merkinantoa sekä liikkuvaa kalustoa koskeviin osajärjestelmiin. Infrastruktuuriosajärjestelmään kuuluvat raiteet, vaihteet, turva ja suojalaitteet sekä tekniset rakenteet kuten sillat ja tunnelit. Lisäksi siihen kuuluvat asemien perusrakenteet kuten laiturit ja kulkuyhteydet mukaan lukien liikuntarajoitteisten henkilöiden tarpeet. Tämän määritelmän ulkopuolelle jäävät siis normaalissa kielenkäytössä usein infrastruktuurin

kuuluviksi luettavat raiteiden sähköistysjärjestelmä ja kaikki laitteet, joita tarvitaan varmistamaan verkossa liikkuvien junien turvallisuus, ohjaus ja valvonta.

Yhteentoimivuusdirektiiviä ei ole vielä pantu Suomessa täytäntöön. Yllä selostetut säännökset kuitenkin vastaavat suurten nopeuksien rautatiejärjestelmä ja tavanomaisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta annettujen direktiivien säännöksiä, jotka on pantu täytäntöön rautatielaissa. Lisäksi rautatielaissa on kansallisia tarpeita varten annettuja säädöksiä esimerkiksi Liikenteen turvallisuusviraston määräystoimivallasta. Rautatielaissa Liikenteen turvallisuusvirastolle säädetyistä tehtävistä infrastruktuurihankkeisiin voidaan selvimminkin vaikuttaa määräysten, käyttöönottolupien ja toimijoille myönnettyjen poikkeuslupien kautta.

3.3.2 Määräystoimivalta

Rautatiejärjestelmän yhteentoimivuus vaatii teknistä harmonisointia, jonka dokumentointi toteutetaan yhteentoimivuuden teknisten eritelmin (YTE) avulla, joissa on kaikille jäsenmaille tarkoitettuja yhteisiä määräyksiä, joiden antamisesta säädetään yhteentoimivuusdirektiivissä. Sen mukaan YTE:t ovat tiettyä osajärjestelmää tai osajärjestelmän osaa koskevia eritelmiä, joilla mahdollistetaan olennaisten vaatimusten noudattaminen ja varmistetaan rautatiejärjestelmän yhteentoimivuus. Tämän saavuttamiseksi YTE:issä esitetään osajärjestelmittain olennaiset vaatimukset ja toiminnalliset ja teknilliset eritelmat, jotka osajärjestelmän on täytettävä, jotta se olisi olennaisten vaatimusten mukainen.

Direktiivissä YTE:jen valmisteluvastuu on annettu Euroopan rautatievirastolle (ERA). Valmistelu tehdään komission toimeksiannosta ERA:n vetämissä substanssiryhmissä, joihin ERA kutsuu edustajat pääsääntöisesti jokaisesta jäsenvaltiosta. ERA:ssa valmistellusta komission säädösehdotuksesta äänestetään RISC-komiteassa, joka on jäsenvaltioiden etuja valvovista edustajista koostuva komitea. Jos komitea puoltaa päätöstä, ehdotus lähetetään parlamentin ja neuvoston tutkittavaksi niin sanottua valvontaa varten. Jos neuvosto tai parlamentti eivät vastusta ehdotusta kolmen kuukauden kuluessa asian saattamisesta niiden käsiteltäväksi, komissio hyväksyy YTE:n. (Kaikkonen 2009.)

Kun osajärjestelmää koskeva YTE: on tullut voimaan, täytyy kyseinen osajärjestelmä suunnitella ja rakentaa YTE:n säännösten mukaisesti. Jäsenvaltiolle voi jäädä kansallista toimivaltaa osajärjestelmän teknisiin määräyksiin avoimien kohtien ja erityistapausten kautta. Lisäksi voi olla kansallisesti tarpeen säänellä sellaisista seikoista, joihin YTE ei ole ottanut lainkaan kantaa. Avoimet kohdat ovat teknisiä seikkoja, joita jostain syystä ei voida käsitellä kyseisessä YTE:ssä, mutta jotka vaikuttavat osajärjestelmän olennaisten vaatimusten mukaisuuteen. Erityistapaukset ovat yhteentoimivuusdirektiivin mukaan rautatiejärjestelmän osia, jota varten YTE:en on sisällytettävä tilapäisiä tai pysyviä erityistapauksia maantieteellisten tai topografisten esteiden

takia, tai koska kaupunkiympäristö tai yhdenmukaisuus olemassa olevan järjestelmän kanssa asettaa rajoituksia.

Avoimet kohdat ovat sääntelyn yhtenäistämisyhtymien ratkaisemattomia kohtia, joita pidetään yhteentoimivuuden heikkona kohtana, koska ne voivat johtaa erilaisiin ratkaisuihin ja siten estää tavoitteen samanlaisesta sääntelystä. Jäsenvaltion täytyy ilmoittaa Euroopan komissiolle lista kansallisista määräyksistä, jotka koskevat avoimia kohtia. (Euroopan rautatievirasto 2010.)

Tarkemmat määräykset YTE:ien täytäntöönpanosta Suomessa antaa rautatielain mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto. Lisäksi Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa kansallisia määräyksiä rautatiejärjestelmän turvallisuuden ja yhteentoimivuuden varmistamiseksi rataverkolla tapahtuvasta liikennöinnistä, radanpidosta, ratalaitteista ja ratarakenteista sekä liikkuvasta kalustosta ja sen käyttämisestä liikenteeseen. (Rautatielaki.)

Tavanomaisen rautatiejärjestelmän infrastruktuuriasajärjestelmää koskeva yhteentoimivuuden tekninen eritelmä (infrastruktuuri-YTE) on yksi niistä YTE:istä, joka ei ole vielä voimassa. Se on kuitenkin jo hyväksytty RISC-komiteassa, joten komission päätöstä asiasta voidaan odottaa kesällä. Jos näin käy, infrastruktuuri-YTE tulee todennäköisesti voimaan tämän vuoden lopulla tai ensi vuoden alussa.

Luonnoksessa ympäristönsuojelua koskevat olennaiset vaatimukset kerrotaan täytettävän melun ja tärinän raja-arvoja ja vähentämistoimia, rautatietunneleiden turvallisuutta ja terveyttä ja turvallisuutta koskevilla parametreilla. Näistä melun ja tärinän raja-arvot ja niiden vähentämistoimet ovat avoin kohta.

3.3.3 Infrastruktuurin käyttöönotto

Rautatielain mukaan rautatiejärjestelmässä käytettävien osajärjestelmien on oltava olennaisien vaatimusten ja niitä täydentävien YTE:ien tai Liikenteen turvallisuusviraston antamien määräysten mukaisia. Näitä vaatimuksia on noudatettava osajärjestelmän suunnittelussa, valmistuksessa, markkinoille saattamisessa, käyttöönotossa, parantamisessa, uudistamisessa ja käytössä.

Tämä varmistetaan käyttöönottolupien avulla. Käyttöönottolupa myönnetään yhteentoimivuuksidirektiivin mukaan osajärjestelmälle, joka on yhteentoimiva ja olennaisien vaatimusten mukainen. Osajärjestelmän yhteentoimivuuksisuus ja olennaisien vaatimusten mukaisuus tarkistetaan suhteessa YTE:een, jos kyseiselle osajärjestelmälle on sellainen laadittu.

Jos rakenteellinen osajärjestelmä ei kuulu olemassa olevan YTE:n soveltamisalan piiriin, sen on täytettävä Liikenteen turvallisuusviraston antamien kansallisten määräysten vaatimukset, jollei Suomea koskevasta kansainvälisestä veloitteesta muuta johdu. Tällä hetkellä infrastruktuuri-

hankkeita koskevat käyttöönottoluvat annetaan YTE:n puuttuessa näiden kansallisten määräysten perusteella.

Tulevaisuudessa infrastruktuurihankkeet tulevat kuitenkin arvioitaviksi hyvin pitkälti infrastruktuuri-YTE:n ja sitä kautta ilmoitetun laitoksen hoitaman vaatimuksenmukaisuuden arvioinnin kautta. YTE:een on kuitenkin Suomen osalta jäänyt joitain erityistapauksia ja myös muutamia avoimia kohtia, joka jättävät Suomelle joissain asioissa hieman harkintavaltaa.

Suomessa rautatiejärjestelmässä käytettävän rakenteellisen osajärjestelmän käyttöönottoluvan myöntää rautatielain mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto. Varsinaiseen käyttöönottolupaprosessiin liittyy Liikenteen turvallisuusviraston kannalta käyttöönottolupatarpeen arviointi, vaatimustenmukaisuuden arviointi ja varsinainen käyttöönottolupa.

Käyttöönottolupa tarvitaan uusille, uudistetuille tai parannetuille radoille. Uusilla radoilla tarkoitetaan rataa paikkaan, jossa sitä ei ole aikaisemmin ollut. Uudistamisella tarkoitetaan infrastruktuuriasajärjestelmän tai sen muuttamiseen liittyviä merkittäviä töitä, joilla ei muuteta osajärjestelmän yleistä suoritusastoa. Parantamisella tarkoitetaan infrastruktuuriasajärjestelmän tai sen osan muuttamiseen liittyviä merkittäviä töitä, joilla parannetaan osajärjestelmän yleistä suoritusastoa.

Infrastruktuuri-YTE:n luonnoksessa "uudella radalla" tarkoitetaan rataa, jonka avulla syntyy junareitti paikkaan, jossa ei sellaista ole ennestään. Jos vanhan radan osan oikaisun, ohitusradan rakentamisen tai yhden tai useamman lisäraiteen rakentamisen vanhalle reitille tavoitteena on nopeuden lisääminen tai suorituskyvyn parantaminen, voidaan ne katsoa radan parantamiseksi eikä uuden radan rakentamiseksi riippumatta siitä, mikä on alkuperäisten raiteiden ja lisäraiteiden välinen etäisyys.

Infrastruktuuriasajärjestelmän parantamista tai uudistamista koskeva suunnitelma on rautatielain mukaan toimitettava Liikenteen turvallisuusvirastolle, joka päättää suunnitelman perusteella ovatko työt niin merkityksellisiä, että uusi käyttöönottolupa on tarpeen. Jos uusi käyttöönottolupa tarvitaan, Liikenteen turvallisuusvirasto päättää, miten laajasti infrastruktuuri-YTE:ä on sovellettava hankkeeseen. Jotta Liikenteen turvallisuusvirasto voisi arvioida käyttöönottoluvan tarpeen, tulisi sen saada ilmoitus jokaisesta suunnitellusta infrastruktuurihankkeesta.

Käyttöönottoluvan tarvetta tulisi miettiä jo varhaisessa suunnitteluvaiheessa, koska käyttöönottolupaa edellyttävälle hankkeelle täytyy tehdä myös vaatimustenmukaisuuden arviointi. Jos hanke on tarkoitus rakentaa YTE:n mukaiseksi, vaatimuksenmukaisuuden arvioi ilmoitettu laitos, jonka tulisi yhteisön sääntelyn perusteella olla mukana jo hankkeen suunnitteluvaiheessa.

Käyttöönottolupa YTE:n mukaisille hankkeille voidaan myöntää vain, jos ilmoitettu laitos on tehnyt vaatimustenmukaisuuden arvioinnin ja antanut siitä EY-tarkastustodistuksen. Vaatimus-

tenmukaisuuden arviointi tehdään niiden tarkastusmenettelyjen perusteella, jotka on kuvattu infrastruktuuri-YTE:n 6. luvussa. Käytettävän moduulin saa valita vaatimuksenmukaisuuden arviointia hakeva taho. EY-tarkastustodistuksen perusteella hakija laatii EY tarkastusvakuutuksen, joka on toimitettava Liikenteen turvallisuusvirastolle.

Ilmoitettu laitos tarkistaa ainoastaan YTE:n mukaisen vaatimuksenmukaisuuden. Kun arviointi tapahtuu kansallisten määräysten mukaisesti, eli silloin kun YTE:ä ei ole tai avoimien kohtien tai eritystapausten osalta, sen tekee jäsenvaltion nimeämä taho, Suomessa Liikenteen turvallisuusvirasto. (Euroopan rautatievirasto 2010.)

Käyttöönottolupa voidaan myöntää toistaiseksi tai se voidaan myöntää määräaikaisena, jos osajärjestelmää koskevat selvitykset ovat teknisistä tai muista vastaavista syistä saatavissa osittain vasta määräajan jälkeen. Liikenteen turvallisuusvirasto voi sisällyttää käyttöönottolupaan rajoituksia ja ehtoja, joilla varmistetaan turvallisuus ja yhteentoimivuus rautatiejärjestelmässä. Käyttöönottoluvan ehdot eivät saa olla ristiriidassa olennaisten vaatimusten kanssa.

Käyttöönottolupaa liittyvät myös katselmukset, joissa katsotaan, onko rakennettu infrastruktuuri määräysten mukainen.

3.3.4 Poikkeusluvut

Liikenteen turvallisuusvirasto voi rautatielain mukaan erityisen painavasta syystä myöntää toimijoille luvan poiketa antamistaan määräyksistä, jos rautatiejärjestelmän turvallisuus ei vaarannu. Poikkeusta ei kuitenkaan saa myöntää määräyksestä, joka on annettu yhteentoimivuuden teknisen eritelmän täytäntöönpanemiseksi. Päätöksessä voidaan asettaa ehtoja ja rajoituksia turvallisuuden varmistamiseksi. Poikkeuslupien antamisen mahdollisuus lisättiin rautatielakiin vasta käytännössä esiintyneen tarpeen johdosta siten, että sitä koskevaa säännöstä alettiin soveltaa vuoden 2008 alusta. (Hallituksen esitys 2007)

Yhteentoimivuusdirektiivin mukaan yhteentoimivuuden teknisistä eritelmistä voidaan poiketa vain tietyissä poikkeuksellisissa tilanteissa. Yhteentoimivuusdirektiivissä on viisi tilannetta, jossa infrastruktuuriasajärjestelmää koskevaa YTE:ä ei tarvitse soveltaa hanketta toteutettaessa. Ensimmäinen tilanne on silloin kun kyseessä on hanke, joka on kyseisen YTE:n julkaisuhetkellä edennyt pitkälle, tai jota koskeva sopimus on parhaillaan toteuttamisvaiheessa. Toisessa tilanteessa kyseessä on nykyisen osajärjestelmän uudistamista tai parantamista koskeva hanke silloin kun näiden YTE:ien kuormauttuma, raideleveys tai raideväli taikka sähköistysjärjestelmän jännite eivät ole yhteensopivia nykyisen osajärjestelmän vastaavien parametrien kanssa.

Kolmannessa tilanteessa hanke on jäsenvaltioissa, jonka rataverkko on meren eristämä tai saartama tai maantieteellisten erityisolosuhteiden vuoksi erillään muusta yhteisön rataverkosta. Neljänneksi YTE:ä ei tarvitse soveltaa silloin, kun kyseessä on nykyistä osajärjestelmää kos-

keva hanke ja kyseisen YTE:n soveltaminen vaarantaa hankkeen taloudellisen elinkelpoisuuden ja/tai kyseisen jäsenvaltion rautatiejärjestelmän yhtenäisyyden. Viimeiseksi poikkeaminen on mahdollista, kun edellytykset verkon saattamiseksi nopeasti ennalleen onnettomuuden tai luonnonkatastrofin jälkeen eivät taloudellisesti tai teknisesti salli vastaavien YTE:ien osittaista tai täydellistä soveltamista.

Poikkeuksen myöntää näissä tapauksissa komissio perustellusta hakemuksesta. Tähän mennessä jo voimaantulleista YTE:istä myönnettyistä poikkeuksista suurin osa on koskenut ensimmäistä tilannetta eli YTE:n voimaan tullessa pitkälle edenneitä hankkeita. (Euroopan komissio 2009) On vaikea nähdä, että nämä voisivat tulla käytettäväksi ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä.

4. Kyselytutkimus

4.1 Haastattelututkimus

Pääosa tutkimuksesta toteutettiin haastattelututkimuksen avulla. Haastattelututkimus toteutettiin teemahaastattelun muodossa. Haastateltaviksi valittiin Liikenteen turvallisuusviraston Rautatieosaston käyttöönottolupatiimissä toimivia henkilöitä, Rautatieviraston aikana ympäristövastaavana toiminut henkilö, Liikenteen turvallisuusviraston ympäristöpäällikkö ja Liikenneviraston rautatievastuualueen ympäristöpäällikkö. Ympäristöviranomaisista haastateltiin henkilöä, joka on toiminut yhteysviranomaisena muutamissa ratahankkeissa ja toimii tällä hetkellä Suomen ympäristökeskuksessa. Haastateltavat valittiin asiantuntemuksen perusteella eli sen perusteella kenellä voi olla kiinnostavaa tietoa ja ajatuksia tutkimuskysymyksiin liittyen. Haastateltujen henkilöiden tiedot löytyvät liitteestä 1.

Tutkimus toteutettiin haastattelututkimuksena, koska Liikenteen turvallisuusvirasto on juuri perustettu eikä eri liikennemuotojen turvallisuusvirastojen roolista infrastruktuurihankkeiden ympäristökysymyksissä ole tehty paljoa tutkimusta aikaisemmin. Lisäksi haluttiin tutkia juuri sitä, miten asioiden kanssa päivittäin työskentelevät henkilöt näkevät asian. Tutkimuskysymyksiin ei löytyisi vastauksia pelkästään kirjallisia lähteitä tutkimalla.

Erilaisia haastattelutyypin jakoja on useita, samoin eri haastattelutyypin nimityksiä. Yksinkertaisin jako saadaan, kun otetaan huomioon kysymysten muotoilun kiinteyden aste ja se, kuinka paljon haastatteliija jäsentää haastattelutilannetta. Näillä kriteereillä saadaan jako neljään eri haastattelutyypin: strukturoituun, puolistrukturoituun, teemahaastatteluun ja avoimeen haastatteluun (Eskola ja Suoranta 1998) Toisaalta esim. Hirsjärvi ja Hurme (2000) pitävät teemahaastattelua yhtenä puolistrukturoidun haastattelun muotona.

Teemahaastattelu etenee yksityiskohtaisten kysymysten sijaan tiettyjen teemojen varassa. Haastatteliija varmistaa, että kaikki etukäteen päätetyt teema-alueet käydään haastateltavan kanssa läpi, mutta niiden järjestys ja laajuus vaihtelevat haastattelusta toiseen. Teemahaastattelu on lähempänä strukturoimatonta kuin strukturoitua haastattelua. Se on puolistrukturoitu menetelmä, koska haastattelun aihepiirit ovat kaikille haastateltaville samoja. (Hirsjärvi ja Hurme 2000, Eskola & Suoranta 1998)

Tutkimukseen valittiin teemahaastattelu, koska se antaa eri haastattelumuodoista parhaiten mahdollisuuden vaihdella haastateltavien teemojen järjestystä ja laajuutta. Tämä oli tärkeää, koska jo ennen haastattelujen tekemistä oli selvää, että eri tahoja edustavat henkilöt tuntevat eri teemoihin liittyvät asiat erilaisesta näkökulmasta ja erilaisella laajuudella.

Haastattelut toteutettiin etukäteen tehdyn kysymysrunгон pohjalta. Kysymysrunko löytyy liitteestä 2. Rungossa kuvataan teemahaastattelun teemat ja jokaisen teeman alla on muutama apukysymys. Kaikkia apukysymyksiä ei välttämättä kysytty suoraan haastattelun aikana, jos vastaus tuli haastattelussa muutenkin esille.

Teemoiksi otettiin tutkimuksen alakysymykset. Ensimmäinen teema oli Liikenteen turvallisuusviraston rooli ympäristökysymyksissä, toinen teema oli Liikenteen turvallisuusviraston rooli ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä ja kolmas teema oli Liikenteen turvallisuusviraston mahdollisuudet vaikuttaa infrastruktuuriasajärjestelmää koskeviin ympäristökysymyksiin rautatielaissa säädettyjen tehtäviensä avulla.

Ensimmäisen teeman tavoitteena oli selvittää, miten haastateltavat näkivät Rautatieviraston roolin olleen ympäristöasioissa ja minkälaisena he näkevät Liikenteen turvallisuusviraston roolin olevan nyt, ja miten he näkevät ja toivovat sen kehittyvän tulevaisuudessa.

Toisessa teemassa tutkittiin, löytyisikö Liikenteen turvallisuusvirastolle luonnollista roolia ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Tavoitteena oli selvittää, tulisiko haastateltavien mielestä Liikenteen turvallisuusvirastolla olla jokin rooli YVA-menettelyssä ja onko YVA-menettelyssä puutteita, joita Liikenteen turvallisuusviraston osallistumisella voisi paikata.

Kolmannen teeman avulla tutkittiin, minkälaiset mahdollisuudet voimassaoleva lainsäädäntö ja olemassa olevat resurssit haastateltavien mielestä antavat Liikenteen turvallisuusvirastolle infrastruktuurihankkeiden ympäristökysymyksiin vaikuttamiseen. Pääasiallisesti keskityttiin niihin tehtäviin, jotka Liikenteen turvallisuusvirastolle on annettu rautatielaissa, eli määräykseen, käyttöönottolupiin ja määräyksistä myönnettyihin poikkeuslupiin.

Ensimmäinen kontakti haastateltaviin otettiin sähköpostilla, jossa esiteltiin lyhyesti haastattelujen aihe. Sähköposti lähetettiin tutkijan työ sähköpostista, joten haastateltavat olivat tietoisia siitä, että tutkimuksen tekijä on itse Liikenteen turvallisuusviraston työntekijä ja että työ tehtiin työtehtävänä Liikenteen turvallisuusvirastolle. Haastattelut pidettiin haastateltavan työpaikalla helmi-maaliskuussa 2010 ja kestivät 45 minuutista tuntiin. Haastattelut nauhoitettiin ja niiden aikana tehtiin jonkin verran kirjallisia muistiinpanoja. Haastattelu pyrittiin litteroimaan mahdollisimman pian haastattelun jälkeen. Litteroinnissa haastateltujen vastaukset kirjoitettiin mahdollisimman tarkasti. Haastatelluilta kysyttiin lupa haastattelun nauhoittamiseen ja suorien lainauksien käyttöön tutkimusraportissa.

Aineisto analysointiin teemoittelun avulla. Teemoittelussa tarkastellaan analyysivaiheessa sellaisia aineistosta nousevia teemoja, jotka ovat yhteisiä usealle haastateltavalle tai jotka valaisevat tutkimusongelmaa. Teemoittelu valittiin analysointikeinoksi, koska se sopii analysointitavaksi käytännöllisen ongelman ratkaisemiseen. (Eskola ja Suoranta 1998 ja Hirsjärvi ja Hurme 2000.) Teemahaastattelun teemat ja alakysymykset antoivat teemoittelulle hyvän rungon. Lisäksi esiin nostettiin useiden haastateltavien vastauksista nousseita teemoja, jotka tutkijan

mielestä toivat uuden näkökannan teeman kysymykseen. Näitä tuli esiin erityisesti ensimmäisestä ja toisesta teemasta.

Suoria lainauksia haastatteluista käytetään seuraavassa luvussa kuvaamaan aineistoa ja vahvistamaan sitä, mitä varsinaisessa tekstissä sanotaan. Ne on erotettu varsinaisesta tekstistä sisentämällä ja kursivoimalla. Joihinkin viittauksiin on jouduttu lisäämään sanoja ymmärtämisen varmistamiseksi. Lisätyt sanat ovat viittauksessa sulkeissa. Lainauksia on lukemisen helpottamiseksi toimitettu hiukan kirjakielimäisemmiksi. Merkitystä ei ole muutettu.

4.2 Sähköpostikysely muille kansallisille turvallisuusviranomaisille

Lisäksi muiden EU- jäsenvaltioiden rautatieturvallisuusviranomaisilta kysyttiin sähköpostilla niiden roolia ympäristökysymyksissä. Sähköposti lähetettiin NSANetworkin sähköpostilistalle, ja toivottiin, että vastaanottaja välittäisi viestin oikealle henkilölle organisaatiossaan. NSANetwork on kansallisten rautatieturvallisuusviranomaisten edustajista koostuva keskustelufoorumi, jossa kansalliset turvallisuusviranomaiset voivat kertoa näkemyksiään ERA:n toiminnasta. (Euroopan rautatievirasto 2010). NSANetworkin sähköpostilistalla on edustajia 25:tä EU:n jäsenvaltiosta ja Norjasta. Euroopan talousalueeseen kuuluva Norja soveltaa Euroopan unionin rautatiesääntelyä ja osallistuu sitä kautta NSANetworkin toimintaan. NSANetworkiin kuuluu vain 25 EU-jäsenvaltiota, koska Maltalla ja Kyproksella ei ole rautateitä.

Kyselyn kohteeksi valittiin EU:n jäsenvaltioiden ja Norjan kansalliset turvallisuusviranomaiset, koska kansallisten turvallisuusviranomaisten perustaminen on EU:ssa direktiivissä asetettu velvoite ja siten voidaan olla varmoja siitä, että näissä valtioissa on perustettu kansallinen turvallisuusviranomainen, jolla lisäksi on ainakin osittain samanlaisia tehtäviä kuin Liikenteen turvallisuusvirastolla.

Sähköpostikysely oli lähellä puolistrukturoitua haastattelua, koska sähköpostitse lähetetyt kysymykset olivat kaikille samoja, mutta vastaukset sai kirjoittaa omin sanoin. Sähköpostikysely valittiin, koska oikean henkilön löytäminen haastatteluun ja normaalin haastattelun tekeminen 25 eri valtiota edustavalle joukolle olisi ollut varsin haastavaa. Vastauksia ei kuitenkaan haluttu rajoittaa enempää kuin oli välttämätöntä, koska eri valtioissa turvallisuusviranomaisen toimivalta ja organisaatorakenne voivat vaihdella huomattavastikin.

Lähetetty sähköposti löytyy liitteestä 3. Sähköpostissa kysyttiin, onko vastaajan organisaatiolla eli kansallisella turvallisuusviranomaisella roolia ympäristökysymyksissä kyseisessä jäsenvaltiossa. Erityisesti kysyttiin onko kansallisella turvallisuusviranomaisella roolia ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä ja näkykö ympäristökysymykset käyttöönottoluvissa. Kysymykset valittiin tutkimuksen alakysymysten pohjalta, mutta niissä keskityttiin ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn ja käyttöönottolupaun, koska ne ovat varmuudella menettelyjä, jotka

jokaisessa kyselyn kohteena olevassa jäsenvaltiossa ovat olemassa, sillä molemmista on olemassa velvoittavaa EU-sääntelyä. Sähköpostikyselyn tavoitteena oli tutkia löytyisikö muista jäsenvaltioita tapoja, joita voisi soveltaa ympäristökysymysten käsittelyyn myös Liikenteen turvallisuusvirastossa.

Vastauksia tuli yhteensä 7 kappaletta eli vastausprosentti oli 28. Kysely tehtiin englanniksi, ja osalle vastaajista englanti oli selvästi hankalaa. Ennen analysointia käänsin vastaukset englannista suomeksi. Myös näiden vastausten analysointi tapahtui aikaisemmin esitetyn teemoittelun avulla. Teemoittelu aloitettiin sähköpostiviestissä olevien kysymysten avulla, mutta vastauksista syntyi muitakin teemoja kuten ympäristöviranomaisten ja rataverkonhaltijoiden rooli rautateiden ympäristökysymyksissä.

5. Haastattelututkimuksen tulokset

5.1 Viraston rooli

5.1.1 Yleistä

Rautatieviraston yhdistyminen osaksi Liikenteen turvallisuusvirastoon näkyi kaikkien haastateltujen vastauksissa. Vastauksista kävi hyvin selkeästi ilmi, että Liikenteen turvallisuusviraston roolia ympäristökysymyksissä etsitään vielä. Tavoitteena ja toiveena etenkin niillä, joiden tehtäviin ympäristöasiat kuuluvat tai ovat kuuluneet edes jonkin verran, tuntui kuitenkin selvästi olevan, että Liikenteen turvallisuusvirastolla olisi vahvempi rooli rautateiden ympäristöasioissa kuin Rautatievirastolla oli.

Kaikki vastaajat ottivat Liikenteen turvallisuusviraston roolia pohtiessaan huomioon myös muut liikennemuodot. Vastauksista kävi ilmi, että muissa aikaisemmissa liikennemuotokohtaisissa virastoissa ympäristön merkitys on ollut Rautatievirastoa suurempi. Toisaalta painotettiin, että ympäristöasioita pohdittaessa liikennemuotojen tulisi olla tasapuolisesti edustettuna.

5.1.2 Rautatieviraston rooli

Kaikkien haastateltavien vastauksista kävi selkeästi ilmi, että Rautatievirastolla ei ollut kovin selkeää roolia ympäristöasioissa. Yksi haastatelluista muisteli, että Rautatievirastonkin aikana oli määritelty, että ympäristöasioihin tulisi ottaa kantaa, mutta sen käytännön toteuttaminen oli jätetty epäselväksi.

”Teoriassa kai meillähän oli joku määritelmä siitä, että meidän tulisi ottaa kantaa ympäristöasioihin, mutta se oli hyvin epäselvä, minun mielestä alun perinkin se, että millä tavalla me niihin ympäristöasioihin otetaan kantaa.”

Haastateltavat kuitenkin muistuttivat myös, että pohdittaessa ympäristöasioita on muistettava myös ympäristön olevan osa turvallisuutta, esimerkiksi kun on kysymys melusta ja tärinästä tai vaarallisten aineiden kuljetuksista. Rautatieviraston aikana se oli kuitenkin sellainen turvallisuuden lohko, joka jäi vähälle huomiolle.

Rautatieviraston aikana ympäristöasioihin oli käytettävissä 0,10 henkilötyövuotta. Henkilötyövuosimäärä on vähäinen, jos jotain oikeasti halutaan saada aikaan, ottaen huomioon muun muassa sen, että Rautatieviraston toiminta-alueena on koko maa. Tähän 0,10 henkilötyövuoteen eivät kuuluneet tehtävät, jotka kuuluivat Rautatievirastolle vaarallisten aineiden kuljetuksia valvovana viranomaisena.

Yksi haastatelluista peilasi Rautatieviraston rooli ympäristöasioissa siihen, että ennen Rautatieviraston perustamista ympäristö ja turvallisuus olivat Ratahallintokeskuksessa yhteisenä osatona. Rautatieviraston perustamisen yhteydessä ne erotettiin toisistaan ympäristöasioiden jäädessä Ratahallintokeskukseen. Ennen Rautatieviraston perustamista turvallisuus- ja ympäristöpuolta yhteisesti työllistävä tehtäväkenttä oli kalustoa koskevan melu-YTE:n valmistelu.

Yhdessä haastattelussa esitettiin rautateiden pitämistä ympäristöystävällisenä liikennemuotona mahdollisena syynä siihen, että ympäristöasiat eivät näkyneet vahvasti Rautatieviraston aikana. Rautateillä ei siten ole ollut samanlaista tarvetta kuin muilla liikennemuodoilla profiloitua ympäristöasioissa.

5.1.3 Liikenteen turvallisuusviraston rooli

Yleistä

Kaikkien vastaajien mielestä Liikenteen turvallisuusviraston tulisi ottaa ympäristö huomioon toiminnoissaan.

”Kyllä, ympäristö on osa turvallisuutta”

”Nyt ainakin, kun on useampi toimiala, kyllä se(ympäristö) varmaan nykypäivänä tulisi huomioida”

Haastatteluissa tuli esille myös se, että ympäristöasioita tulisi miettiä myös laajemmin. Liikenteen turvallisuusviraston ei tulisi profiloitua ympäristöasioihin esimerkiksi rautatieasioissa vain profiloitumisen takia, vaan Liikenteen turvallisuusviraston mahdollisesta roolista tulisi olla todellista hyötyä. Pohjana ympäristöasioiden pohtimiselle tulisi olla liikkumisen tarpeiden miettiminen ja sen suunnitteleminen, mihin esimerkiksi rautateitä kannattaa rakentaa. Esimerkkejä siitä, kuinka Liikenteen turvallisuusvirasto voisi vaikuttaa maankäytön suunnitteluun, ei kuitenkaan haastatteluissa tullut esille.

Ympäristötiimin toiminta

Haastatteluista kävi ilmi, että ympäristöasioita koordinoivan ympäristötiimin rooli Liikenteen turvallisuusvirastossa ei ole vielä vakiintunut. Toiminta on kuitenkin saatu lähtemään liikkeelle siten, että joka toimialalta ja liikennemuodosta on löydetty henkilöt, jotka pystyvät jollain tasolla vastaamaan ja keskittymään myös ympäristöasioihin ja jakamaan tietoa omalla toimialallaan. Esimerkiksi työnjako ympäristötiimin ja toimialojen välillä on kuitenkin vielä vahvistamatta.

Haastatteluissa toivottiin, että ympäristötiimissä pohdittaisiin, miten ympäristöasioita huomioidaan Liikenteen turvallisuusvirastossa tulevaisuudessa. Mahdollisuudeksi esitettiin esimerkiksi oman ympäristöstrategian laatimista, jossa jokaiselle liikennemuodolle olisi suunniteltu oma roolinsa ympäristöasioiden hoitamisessa.

”Ympäristötiimissä voisi ottaa esille, voisi olla paikallaan, miten halutaan nähdä se meidän (Liikenteen turvallisuusviraston) rooli tulevaisuudessa.”

Ympäristötiimi valmisteleekin tällä hetkellä Liikenteen turvallisuusvirastolle omaa ympäristöohjelmaa. Käytännössä se aloitetaan toimintasuunnitelmalla, joka pitää tehdä tämän vuoden aikana, jotta ensi vuonna päästäisiin todella toteuttamaan strategista päämäärää eli liikenteen ympäristöhaittojen vähentämistä.

Useat haastatelluista pitivät tärkeänä, että Liikenteen turvallisuusviraston ympäristötiimin toiminnan alkuvaiheessa selvennetään ja täsmennetään työnjako sidosryhmien kuten ympäristöviranomaisten ja Liikenneviraston kanssa.

Muut liikennemuodot

Haastatteluissa ilmeni selkeästi eri liikennemuotojen aikaisemmista liikennemuotokohtaisista virastoista peritty erilainen roolijako ympäristöasioissa Liikenteen turvallisuusviraston ja Liikenneviraston kesken. Liikenteen turvallisuusvirastossa Merenkulku-toimialalla on ympäristöyksikkö, muilla toimialoilla ympäristöasioihin on joko yksi täysipäiväinen, tai sitten ympäristöasioita hoidetaan oman toimen ohella. Liikennevirastossa rautatiepuolella on ympäristöyksikkö, jossa työskentelee 4 henkilöä, lisäksi ostopalveluina on hankittu yhden henkilön työpanos. Meripuolella yksi henkilö hoitaa ympäristöasioista oman toimen ohella ja tiepuolella on yksi ympäristöhenkilö, lisäksi liikennejärjestelmäosastolla t&k-koordinaattorilla on jonkin verran ympäristöasioita. Tiepuolen varsinaiset ympäristövastaavat ovat ely-keskuksissa.

Merenkulussa ympäristö kuuluvat vahvemmin turvallisuusviraston tehtäviksi kuin muissa liikennemuodoissa. Tänä johtuu ehkä siitä, että meriväylät eroavat selkeästi muista infrastruktuureista. Myös meriväylän rakentaminen eroaa muiden liikennemuotojen infrastruktuurihankkeista siinä, että se saattaa joissain tapauksissa tarkoittaa ainoastaan väylän merkkeamista mereen, jolloin ei aina ole helppo sanoa, onko se edes sellainen hanke, joka edellyttäisi esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointia.

”Ne on ollut välillä vaikeita yhteysviranomaisillekin ne meripuolen jutut. Saatetaan tehdä väylä siten, että ei tehdä mitään fyysistä, väylä vaan merkataan, onko se hanke? YVA-lakia sovelletaan semmoisiin, kun ympäristöä jotenkin fyysisesti muutetaan; rakennetaan jotakin.

Kun ei rakenneta, se vie päättelyä aika pitkälle, kun se voi kuitenkin liikennöintiä muuttaa ja tuoda uusille alueille, jotka ovat ympäristön kannalta tai muista syistä herkkiä. Oli aika mielenkiintoinen aikanaan perehtyä tämä meripuoli.”

Lentotoimialalla lentokenttien ympäristöasiat ovat Finavian hallussa, se vastaa esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnista ja tarpeellisten ympäristölupien hankkimisesta. Tiepuolella suurin osa ympäristöasioista hoidetaan ely-keskuksissa.

Yhteistyö ja roolijako muiden viranomaisten kanssa

Rautatiepuolella ympäristöasiat ovat perinteisesti kuuluneet Ratahallintokeskukselle ja siirtyivät siten vuoden 2010 alussa Liikennevirastolle. Ne ovat haastattelujen mukaan aika perusteellisesti hallinnassa nykyisen ympäristölainsäädännön kautta. Toimintaa myös pyritään kehittämään koko ajan. Liikennevirastossa on esimerkiksi parhaillaan valmisteilla ympäristöohje, jossa ohjeistetaan Liikenneviraston toimintaprosesseja ja pyritään ottamaan ympäristöasiat muiden prosessien sisään.

”Mutta, että jos mieltii ympäristöasioita Liikennevirastona rautatieosastolla, niin nehän on meillä aika perusteellisesti hanskattu sen lainsäädännön kautta, mikä nyt on olemassa.”

Monet haastateltavista painottivatkin, että ympäristöasioita tulisi hoitaa yhteistyössä Liikenneviraston ja ely-keskusten kanssa. Ympäristötiimi onkin jo ottanut rautatieasioiden osalta yhteyttä Liikennevirastoon yhteistyön aloittamiseksi.

”Mutta sehän aukeaa siinä, että kaikki se työ, mitä yhdessä tehdään, on ihan positiivista, en näe sitä mitenkään negatiivisena asiana, sehän on ympäristövastuun jakamista.”

”Se mikä just infraan liittyen olisi just nyt kaikkein tärkeintä, olisi synnyttää hyvä yhteistyö, kuten me ollaan rautatiepuolella otettu aktiivisesti yhteyttä Liikenneviraston ratapuoleen.”

Useissa haastatteluissa tuli kuitenkin vahvasti esiin se, että yhteistyön toteuttaminen Liikenteen turvallisuusviraston ja Liikenneviraston välillä ympäristön alueella voi kuitenkin olla haastavaa, koska molemmat virastot ovat vasta perustettuja ja roolia ja organisaatiota haetaan molemmissa vielä.

Haastatteluissa esitettiin etenkin Liikenneviraston puolelta toive, että mukaan ympäristöyhteistyöhön tulisi ottaa myös ely-keskukset. Liikennevirastolle ely-keskukset ovat tärkeä yhteistyökumppani, koska niiden vastuulla on suurin osa tiepuolen ympäristöasioista ja sen lisäksi ne toimivat yhteysviranomaisena YVA-asioissa. Tulevaisuudessa saattaa olla mahdollista myös

rautatiepuolen ympäristöasioiden siirtyminen osittain ely-keskuksille. Rautatievirastolla ei ole ollut yhteistyötä ely-keskusten kanssa, joten Liikenteen turvallisuusvirastoa edustaneet haastateltavat eivät esittäneet yhteistyötä ely-keskusten kanssa yhtä vahvasti. Yhteistyö nähtiin kyllä mahdollisena ja tärkeänäkin, mutta ensin toivottiin selkeyttä Liikenneviraston ja Liikenteen turvallisuusviraston väliseen työnjakoon.

”Toisaalta täytyisi pohtia myös sitä, mikä on ympäristöviranomaisen rooli; lupaviranomaiset elyssa ja alueellisten ympäristökeskusten (nykyisen ely-keskusten) rooli, tietysti yhteistyössä heidän kanssaan voitaisiin tehdä sitä, se voisi olla järkeväkin.”

Yhteistyötä ympäristöviranomaisten kanssa ei ole vielä Liikenteen turvallisuusvirastossa syvällisemmin pohdittu yleisestikään, koska alkuvaiheessa on haluttu keskittyä lähempien sidosryhmien kanssa tapahtuvan yhteistyön varmistamiseen. Liikennemuotokohtaisissa virastoissa Merenkulkulaitoksella oli ympäristöverkko ja Ilmailuhallinnolla jonkin verran yhteistyötä ympäristöministeriön kanssa päästökauppaan liittyen.

”On ollut puhetta yhteistyöstä ympäristöviranomaisten kanssa, mutta ei ole ollut konkreettista. Ollaan lähdetty näistä lähemmistä sidosryhmistä. Ainut minkä tiedän, näistä liikennemuotokohtaisista niin, päästökaupassahan on lentoliikenne puolella sekä toi TEM että ympäristöministeriö edustaneet päästökauppa- tai yhteistyökomitean kokouksissa. Toimii hyvin, mutta kokonaisuusverkkoa ei ole vielä. Meripuolella on hyvä meriympäristöverkko.”

Resurssit

Haastatteluissa kävi selkeästi ilmi, että ehdoin tahdoin ei Liikenteen turvallisuusviraston tarvitse löytää kovin suurta roolia ympäristökysymyksissä. Roolia ei saisi hakemalla hakea, ja se ei saisi olla vain lisäbyrokratian tuomista ympäristöasioiden hoitoon. Turha lisätyö ei ole kenenkään kannalta järkevää, eikä siihen myöskään ole resursseja hukattavaksi.

Resurssipula tuli monissa haastatteluissa esille. Yleisesti kyseltiin kuinka vahvistaa ympäristönäkökulmaa tilanteessa, jossa nykyisiäkin tehtäviä hoidetaan varsin pienillä resursseilla. Jos ympäristö halutaan ottaa vahvemmin mukaan rautateiden infrastruktuurihankkeissa sellaisin keinoin, jotka edellyttävät lisätyötä henkilöstölle, saattaa se pahimmillaan tarkoittaa sitä, että jostain nykyisestä toiminnosta täytyy ottaa resursseja pois.

”Pitää miettiä niukkuutta, jos halutaan tehokkaasti toimia, pitäisi ihmisiä laittaa siihen. Näillä resursseilla (se tarkoittaa) käytännössä sitä, että jostain pitäisi tinkiä.”

5.2 YVA-prosessi

5.2.1 Yleistä

Haastateltujen mukaan Liikenteen turvallisuusvirastolla ei tällä hetkellä ole säännönmukaista roolia rautatiehankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnissa.

Haastatteluissa painottui vahvasti YVA:n paikka suunnittelun alkuvaiheessa, jolloin se tuo hankkeet varsin aikaisin yleiseen tietoon ja keskusteluun. Tekninen suunnittelu toteutuu tarkemmin vasta YVA:n laatimisen jälkeen.

5.2.2 YVA:n tehtävät

Suunnittelun apuväline

Haastatteluissa YVA:n hyväksi puoleksi esitettiin, että YVA:ssa hankkeen ympäristövaikutukset selvitetään ja yhteiskunnallinen keskustelu tapahtuu suunnittelun varhaisessa vaiheessa. Samalla hankkeen hyväksyttävyyden tulee arvioida. Hyväksyttävyyden arviointi on merkityksellistä infrastruktuurihankkeissa, koska hankkeen toteuttaja tekee yleensä myös muodollisesti päätöksen hankkeen toteuttamisesta ja hankkeet toteutetaan yleensä julkisella rahoituksella.

Suunnittelutilanteet ovat erilaisia riippuen siitä, tehdäänkö uutta rataa vai esimerkiksi parannusta tai oikaisua. Suunnittelulähtökohdat ja ympäristöasiat ovat erilaisia. Se, millaisissa hankkeissa YVA-menettely tulee sovellettavaksi, elää yhden haastatellun mukaan koko ajan. Myös EU:n tuomioistuimen ratkaisut vaikuttavat asiaan. Pääsääntö tällä hetkellä on, että jos pysytään olemassa olevissa linjauksissa, niin silloin ei todennäköisesti tehdä uutta YVA:aa. Lisäraitteet ja sitä kautta käytävän leveneminen ja mahdollisesti kapasiteetin ja liikennöintiheyden kasvu vaikuttavat helposti siihen, että hankkeesta vaaditaan YVA.

Tietolähde käyttöönottoluvan myöntämisessä

Haastateltavien mukaan YVA voi olla eri tahoille hyödyllinen eri tavalla. Pääsääntöisesti YVA on rautatiehankkeissa suunnittelun ja vuorovaikutuksen apuväline, joka liittyy ratahankkeen päätöksentekoon yleissuunnitelman ja ratasuunnitelman kautta. Rautatiehankkeen YVA voisi kuitenkin olla merkityksellinen myös Liikenteen turvallisuusvirastolle tiedon saannin kannalta. Kaikki luotettava tieto, jota hankkeesta saadaan, on hyödyksi Liikenteen turvallisuusvirastolle ja voi helpottaa käyttöönottoluvan käsittelyä. Lisäksi YVA saattaa esimerkiksi antaa vastauksen kysymykseen, miksi jokin asia on päätetty tehdä juuri tietyllä tavalla, vaikka Liikenteen turvallisuusviraston näkökulmasta muunkinlaisia vaihtoehtoja asian ratkaisuksi olisi ollut.

” YVA voisi auttaa meitä (Liikenteen turvallisuusvirastoa) ymmärtämään, miksi rata on rakennettu johonkin toiseen paikkaan toisen paikan sijaan eli ymmärtämään, miksi linjaus on tehty toisella tapaa, kuin olisi ehkä meidän näkökulmasta järkevää.”

5.2.3 YVA:n toimivuus ratahankkeissa

YVA on hyvin erilainen eri hanketyypeissä. Kaikki erot eivät ole pelkästään hanketyypistä johtuvia vaan taustalla näkyy myös ympäristöasenteellista taustaa. Toisissa hanketyypeissä YVA on osattu ja haluttu ottaa suunnittelun työkaluksi ja toisissa se on koettu sellaiseksi osaksi hanketta, joka tehdään, koska se on pakko tehdä. Ratahallintokeskus on YVA-prosesseissa mukana olleiden haastateltavien mukaan ottanut YVA:n hyvin työkalukseen. Toisin kuin joissain hanketyypeissä, ratapuolelle on tällä hetkellä olemassa selkeä lainsäädäntö siitä, miten rata-suunnittelu etenee. Lainsäädäntö on kuitenkin suhteellisen uutta. Ratahallintokeskus osasi jopa ennen sektorikohtaisen lainsäädännön voimaan tuloa alusta asti ottaa YVA:n sellaiseksi suunnittelutyökaluksi, jolla voi hoitaa vuorovaikutusta ihmisten kanssa ja käydä jäsennellysti ja systemaattisesti yhteiskunnallista keskustelua vaihtoehtojen muodostamisesta ja valitsemisesta.

”Ratahallintokeskuksella on ollut oikeasti halua käyttää sitä(YVA:aa) hyväksi suunnittelutyökaluna, eikä pelkästään lainsäädännön vaatimana pakkopullana. En osaa ratapuolella sanoa, että pitäisi kehittää, minun mielestä se on ollut hirveän hyvä.”

Ratahallintokeskuksen aikana tehdyt rata-YVA:t saivat useita valtakunnallisia YVA-palkintoja. Prosessi myös kehittyi koko ajan. YVA-prosessilla on myös laaja osuus Liikenneviraston Rautatieosaston parhaillaan laatimassa ympäristöohjeessa.

”(YVA toimii) ainakin siitä päätellen että me (Ratahallintokeskus) ollaan saatu valtakunnallisia YVA-palkintoja useita kappaleita.”

5.2.4 Lausunnot

Haastateltujen mukaan Liikenteen turvallisuusvirastolla ei tällä hetkellä ole roolia rautatiehankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnissa. Ilmailutoimialalta on pyydetty lausuntoja YVA:aan niissä tapauksissa, joissa hankkeeseen liittyy korkea rakennus lentopaikan läheisyydessä, jolloin Liikenteen turvallisuusviraston kantaa kysytään lentoestenäkökulmasta.

Lausunto tulee YVA-lainsäädännön mukaan pyytää alueen kunnalta, maakuntakaavoituksesta vastaavalta liitolta ja muilta keskeisiltä viranomaisilta. Yhteysviranomaisen arvioi yleensä ta-

pauskohtaisesti, keitä ovat muut keskeiset viranomaiset. Haastatteluista kävi ilmi, että Liikenteen turvallisuusvirastolta ei yleensä pyydetä lausuntoa arviointiohjelmaan tai arviointiselostukseen. Yksi haastatelluista epäili, että yhteysviranomaiset eivät välttämättä tunne Liikenteen turvallisuusvirastoa ja sen tehtäväkenttää tarpeeksi hyvin huomioidakseen, että Liikenteen turvallisuusvirastolla voisi olla ympäristövaikutusten arviointiprosessiin hyödyllistä lisättävää.

Haastattelujen mukaan Liikenteen turvallisuusvirastolla voisi kuitenkin olla lisättävää hankkeen ympäristövaikutusten arviointiin. YVA:n saaminen tiedoksi ja mahdollisuus lausua voisi antaa Liikenteen turvallisuusvirastolle muutenkin mahdollisuuden paremmin vaikuttaa hankkeeseen. Arviointiohjelma- ja selostus voitaisiin lausuntopyyntö tullessa kevyesti seuloa ja lausua, jos on jotain lausuttavaa. Liikenteen turvallisuusvirastoa edustaneet haastatellut tosin pohtivat, että riittävätkö resurssit tähänkään, ja yksi haastatelluista mietti, huomaako kevyellä lukemisella kaiken olennaisen.

Haastatelluista kaikki suhtautuivat positiivisesti ajatukseen siitä, että Liikenteen turvallisuusvirastolle lähetettäisiin ratahankkeiden YVA:t lausunnonle. Mahdolliseksi ongelmaksi nähtiin resurssit ja lausunnon koordinointi Liikenteen turvallisuusviraston sisällä. Kuulusiko lausunnon antaminen ympäristötiimille vai Rautatiet-osastolle, ja tulisiko kantaa ottaa muustakin kuin rautatieturvallisuuteen liittyvästä näkökulmasta?

”Kyllä ilman muuta (Liikenteen turvallisuusviraston) tulisi saada YVA, riippuu vähän projektista, kyllä se niin kuin kuitenkin kertoo osaltaan sen ketjun, miten siihen hankkeeseen on ryhdytty.”

”Haastava koordinointi, kun lausunto tulee Trafille, sen kierrättäminen, yhteisen lausunnon antaminen, kuka prosessin omistaa?”

5.3 Rautatielaissa Liikenteen turvallisuusvirastolle annetut tehtävät

5.3.1 Yleistä

Ympäristön esiin ottaminen Liikenteen turvallisuusviraston infrastruktuurihankkeita koskevissa rautatielain mukaisissa tehtävissä oli suurimmalle osalle haastatelluista vieras asia, vaikka toisaalta ehdotettiin erilaisia mahdollisuuksia lisätä ympäristö vahvemmin osaksi muuta toimintaa, esimerkiksi valvonnan yhteyteen.

5.3.2 Yhteistä rautatielaissa annetuille tehtäville

Toimivalta

Haastatellut kokivat, että jos ympäristö haluttaisiin ottaa määräyksissä, käyttöönottoluvissa tai poikkeusluvista paremmin huomioon tulisi se näkyä vahvemmin myös lainsäädännössä, jossa ei tällä hetkellä ole annettu Liikenteen turvallisuusvirastolle suoraan valtuutusta ympäristöasioiden huomioimiseen.

Haastatteluista kävi selväksi se, että ympäristöasioita valvotaan myös ympäristölainsäädännön kautta. Liikenneviraston rautatievastuualueen ympäristöosasto keskittyy siihen, että ympäristölainsäädännön asettamat vaatimukset täytetään eli että asiat ja luvat ovat kunnossa ympäristöviranomaisten suuntaan. Rautatievirasto oletti määräyksiä laatiessaan ja käyttöönottopia myöntäessään, että hankkeiden ympäristöasiat ovat kunnossa, eikä senkään takia ottanut niissä kantaa ympäristöasioihin. Rautatielain mukaisten tehtävienkään hoitoon ei haastateltavien mukaan kannata tulevaisuudessa ottaa ympäristöulottuvuutta vain lisäämään byrokratiaa vaan mahdollisista toimenpiteistä tulisi olla myös jotain konkreettista hyötyä.

”Se on vähän niin kuin minkälaista roolia otatte, kunhan se meidän (Liikenneviraston) kannalta menee siten, että kun meillä joka tapauksessa on fokus ympäristölainsäädännössä ja me hoidetaan asianmukaisesti ympäristölainsäädännön kannalta asiamme, voimme varmistaa, että homma toimii ympäristöviranomaisten suuntaan ja luvat on kunnossa ja näin poispäin. Se, että tietyllä tavalla löydettäisiin se ydin, että ne (Trafin ja Liikenneviraston roolit) tukisivat toisiaan, ettei ehdoin tahdoin ylimääräistä byrokratiaa etsimään ja pyörittämään.”

Useat haastatelluista olivat sitä mieltä, että Liikenteen turvallisuusviraston rooliin rautatieinfrastruktuurihankkeiden ympäristökysymyksissä tulisikin tulevaisuudessa vaikuttaa paljon se, mitä sääntelyä Euroopan rautatieviraston työryhmissä asiasta valmistellaan.

”Jos mietitään teidän roolia, ehkä sen pitäisi olla sitä asiaa, mikä tulee tuolta ERA:n kautta, voisin kuvitella näin.”

Ympäristöasioihin vaikuttaminen kaluston kautta.

Vaikka esimerkiksi melu pitkälti syntyy kaluston ja radan osumisesta yhteen, on meluun vaikuttaminen yleensä tapahtunut kaluston kautta. Etenkin meluun, mutta myös muihin ympäristövaikutuksiin puuttuminen vahvemmin kaluston kuin infrastruktuurin kautta tulikin esiin lähes kaikkien haastateltavien mielipiteistä. Kaluston kautta puuttuminen on monesti helpompaa ja kustannustehokkaampaa, mutta kaikki kaluston ympäristövaikutukset esiin ottaneet yhtä lu-

kuun ottamatta näkivät myös, että infrastruktuurin vaikuttaenkin voidaan tehdä jotain, vaikka pääpaino esimerkiksi melun suhteen tulisi olla kalustossa.

”..Jos sitä kalustoa ei olisi, ei olisi sitä meluakaan, suora arviointi on vaikeaa pelkästään sen infran näkökulmasta ajatellen”

”Totta kai optimitapaus olisi, että kaluston kautta (melu)asioita hoidettaisiin, koska se on huomattavan paljon kustannustehokkaampaa. On tehty selvityksiä siitä, että jos tehdään vanhaan kalustoon retrofitting jarrujärjestelmiin tai että uudessa kalustossa on komposiittijarrut, on näin hoidettu meluntorjunta paljon edullisempaa kuin että me tekisimme esim. melusteitä. Sehän vaikuttaa koko rataverkolla liikkuvaan kalustoon, joka sitten meidän viraston kannalta on optimitilanne.”

Haastatteluissa tuli vahvasti esiin, että muitakaan ympäristöasioita kuin melua on rautateillä tai muissa liikennemuodoissa vaikea ajatella ilman kalustoulottuvuutta.

”Jos nyt ajatellaan koko alaa, kaikkia liikennemuotoja, kyllähän se niin kuin kalustokohtainen tarkastelutapa, käyttöönottolupia kalustolle tai ajoneuvolupia ajoneuvoille ja lupia lentokoneille tai laivoille, niin niiden yhteydessä tavallaan niin kuin päästöt tulisi huomioida.”

5.3.3 Määräykset

Haastatteluissa tuli ilmi, että yleisenä oletuksena on, että ympäristöasiat on hoidettu sitä kautta, että YVA on tehty hanketta suunniteltaessa ennen kuin infrastruktuurihanketta ryhdytään rakentamaan. Rautatieviraston ja Liikenteen turvallisuusviraston määräykset ovat yleensä koskeneet radan rakentamista ja ratalaitteita. Tämän takia ei määräyksissä ole tähän asti otettu ympäristöä erityisesti huomioon.

”On lähdetty siitä, että YVA on hoidettu, kun lähetään rakentamispuolelle. Määräyksetkin lähtevät siitä.”

Ympäristön huomioiminen määräyksissä on pohjana ympäristön huomioimiselle myös käyttöönottolupavaiheessa, koska käyttöönottoluvassa tarkastetaan hankkeen määräysten mukaisuus. Määräyksissä ympäristön huomioiminen voisi toteutua esimerkiksi muualla lainsäädännössä annettavien raja-arvojen tarkentamisella Liikenteen turvallisuusviraston määräyksillä. Käyttöönottolupaa ei silloin voisi myöntää, jos raja-arvot ylittyvät.

”Määräyksissä tulisi ottaa ympäristö huomioon, jotta se voitaisiin ottaa huomioon käyttöönottolupaa myönnettäessä.”

Eräs haastatelluista toi esiin sen näkökulman, että ympäristö tulisi ottaa määräyksissä huomioon muutenkin kuin konkreettisina kohtina, joiden päätavoitteena on ympäristön tai ympäristöturvallisuuden huomioiminen. Määräyksiä pitäisi olla myös sellaisia, että niillä ei vaikeuteta esimerkiksi tietyn uuden teknologian käyttöönottoa, sen jälkeen kun sen turvallisuus on varmistettu.

”...ettei määräyksillä sulje(ta) tiettyjä teknologian kehityksen ovia

5.3.4 Käyttöönottoluvat

Ympäristöasioiden rooli käyttöönottoluvissa

Kuten aikaisemmin käsi ilmi Rautatievirastolla ei ollut selkeää roolia rautateiden ympäristöasioiden hoitamisessa. Siten ympäristöasiat eivät myöskään tulleet Rautatieviraston aikana esiin käyttöönottolupia myönnettäessä. Ympäristönäkökulma saattoi olla tiedossa, mutta siihen ei lupaprosessin aikana puututtu.

”Tavallaan niitä (ympäristöasioita) ei pohdittu siinä mielessä, että niistä olisi ollut merkitystä ehtoina luvulle. Niihin hankkeisiin tietysti liittyi ympäristöasioita, mutta niitä ei pohdittu luvan kannalta.”

Kuten määräyksiä laadittaessa myös käyttöönottolupavaiheessa oletetaan, että ympäristöasiat ovat hankkeen osalta jo hoidossa, koska YVA on tehty. Käyttöönottolupia myöntäessään Liikenteen turvallisuusvirasto keskittyy YTE:jen ja kansallisten määräysten mukaisuuden tarkistamiseen.

”Mä en tiedä että se (ympäristö) olisi (mukana) käyttöönottovaiheessa. Ehkä Liikennevirasto on miettinyt kysymystä jossain vaiheessa, että minne ne on laittanut sitä rataa. Meidän(Liikenteen turvallisuusviraston) ei tarvitse huomioida, että te ette ole tehnyt joidenkin määräysten mukaan, että ympäristöä ei ole huomioitu. Ei ole ainakaan minun kohdalle tullut.”

Haastatteluissa tuli kuitenkin esille jonkin verran ideoita siitä, miten ympäristöasiat voisi käyttöönottolupaprosessissa ottaa huomioon. Esimerkiksi YVA:n arviointiselostus voitaisiin lisätä yhdeksi dokumenteista, joita vaaditaan Liikenteen turvallisuusviraston saataville käyttöönottoluvan saamiseksi tai joissain tapauksissa voitaisiin pyytää lisäselvitys myös ympäristöasioiden huomioimisesta.

Ympäristöasioista ei huomioida myöskään ilmailutoimialan vastaavassa luvanantoprosessissa.

”Meillä ilmailussa on lentoasema- tai lentopaikatyksikkö olemassa, niin he antaa näitä toimintalupia lentoasemille. Lentoasemat hakee

sen ympäristöluvan sitten itse erikseen. Tarkastuksessa ja luvananto-prosessissa katsotaan aivan muita asioita kuin ympäristöpuolta, turvallisuusnäkökohdista.”

Vaihe, jossa Liikenteen turvallisuusvirasto osallistuu hankkeeseen käyttöönottolupaprosessin kautta

Haastatteluissa kävi ilmi, että tällä hetkellä tieto pienemmistä hankkeista, joiden kohdalla käyttöönottoluvan vaatiminen ei ole aivan varmaa, saattaa tulla varsin myöhään. Suurempien hankkeiden osalta ongelmaa ei ole, vaan niiden osalta tieto hankkeesta saadaan hyvissä ajoin. Käytännössä ilmoitus tulisi saada viimeistään rakennussuunnitelma- ja suunnitteluperustevaiheessa. Jos hankkeesta ilmoitetaan myöhemmin, saattaa Liikenteen turvallisuusviraston kannanotto, että hankkeeseen vaaditaan käyttöönottolupaa tulla esimerkiksi vaatimustenmukaisuuden arvioinnin näkökulmasta hiukan liian myöhään. Tämä saattaa lisätä esimerkiksi hankkeen kustannuksia.

”Ilmoitus hankkeesta tai projektista tulee Liikennevirastosta. Yleensä se tulee melko myöhään, jos ajatellaan sitä, että hanketta tulisi nobottaa, eli käyttää ilmoitettua laitosta siinä. Niin me ollaan pitkaisen jälkijunassa, jos se ilmoitetaan siinä vaiheessa, että hakijan tulisi käyttää(ilmoitettua laitosta).”

5.3.5 Poikkeukset

Haastatellut eivät nähneet mahdollisuutta poiketa määräyksistä ympäristön hyväksi todennäköisenä. Esimerkkejä tilanteista, jolloin tämä voisi olla mahdollista, oli vaikea löytää. Ainakaan ympäristöä ei ole vielä käytetty perusteluna poikkeuslupia haettaessa tai myönnettäessä.

”Minä en ole ajatellut näin, että poikkeusmenettely voisi tulla tämänöisen asian takia kysymykseen. Ei tule ainakaan mieleen, että olisi tullut sellaista eteen.”

Erään haastatellun mukaan poikkeuslupien myöntämisprosessi on vielä kesken. Lupia saatetaan hakea siinä vaiheessa, kun on rakennettu määräysten vastaisesti ja luvan myöntämättä jättäminen aiheuttaisi suuria kustannuksia. Poikkeuslupaprosessin tulisi toimia siten, että suunnitteluvaiheessa haetaan suunnitellusti ja hyvin perustellen poikkeuslupaa. Tällaisissa tilanteissa ympäristön käyttäminen perusteluna poikkeusluvan hakemiselle asettaisi Liikenteen turvallisuusviraston arvioimaan ympäristöä, määräysten mukaisuutta ja turvallisuutta toisiaan vastaan. Harkinta olisi tapauskohtaista. Niissä tapauksissa, joissa hakijan perustelut määräyksestä poikkeamiseen ovat hyviä ja päteviä eikä poikkeaminen vaarantaisi turvallisuutta, poikkeaminen määräyksistä ympäristön hyväksi voisi tulla ajateltavaksi. Näitä tilanteita ei kuiten-

kaan ole vielä tullut eteen, joten ajatus poikkeamisesta ympäristön hyväksi oli haastatelluille vaikea.

”Asetetaan vaakakuppiin ympäristö/määräys: sanotaan näin turvallisuusviranomaisena mietittävä (poikkeusta) turvallisuuden kannalta, jos turvallisuuteen ei vaikuteta; mitkä on määräyksen vaikutukset turvallisuuteen?; voidaanko tinkiä?; mikä hyöty poikkeamisesta saadaan?: miten varmistetaan se, että turvallisuus ei vaarannu?. sitä kriteeriä pohditaan; täytyy aina pohtia asia: esimerkiksi betonisillan rakenteita ei voi heikentää turvallisuuden kustannuksella; kuinka isosta asiasta on kysymys; radan merkin sijoittaminen, voisi olla mahdollista. Ei ole yksiselitteistä, mitkä ovat perustelut.”

5.3.6 Valvonta

Haastatteluissa valvonta tuli esiin yhtenä konkreettisena keinona, johon mahdollisesti voisi liittää myös ympäristönäkökulman. Nykyään yksi valvonnan muoto on katselmus sen varmistamiseksi, että käyttöönottoluvan ehdot täyttyvät. Se voisi olla oikea paikka liittää käyttöönottolupaprosessiin myös ympäristönäkökulma. Tämäkin tosin edellyttäisi sitä, että määräyksissä tai käyttöönotossa tulisi esiin jokin ympäristönäkökulma, joka valvonnassa voitaisiin ottaa huomioon.

Toisaalta haastatteluissa esiintyi myös näkemyksiä, että myös valvonnan osalta pääpainon tulisi olla ympäristökysymyksissä etenkin melun osalta kaluston valvonnassa, koska viallinen kalusto aiheuttaa lisää ääntä ja Suomeen tulee paljon Venäjältä paljon sellaista kalustoa, jonka pyörien kunnosta ei aina ole varmuutta.

”Viranomaisten katselmus, joka liittyy käyttöönottoon; katselmus voisi olla oikea paikka ja liittyä myös ympäristöasioihin.”

”Valvonta tulisi (ympäristöasioiden osalta) tavallaan kohdistaa kalustoon eikä siihen infraan, jos kisko on katkennut, se on katkennut ja se pitää korjata. Sen joku huomaa jossain vaiheessa. Se valvonta lähestymistapa, en minä näe sitä järkeväksi.”

6. Muiden jäsenvaltioiden kansallisten turvallisuusviranomais- ten rooli infrastruktuurihankkeiden ympäristöasioissa

6.1 Muiden kansallisten turvallisuusviranomaisten rooli ympäristöky- symyksissä omassa jäsenvaltiossaan

Tanskassa turvallisuusviranomaisella ei ole roolia ympäristöasioista käyttöönottolupavaiheessa, ympäristöasiat ajatellaan siinä vaiheessa jo käsitellyiksi. Tanskassa turvallisuusviranomaisen on tosin osa julkista liikenneviranomaista, jonka tehtävänä on muun muassa suurten julkisella rahoituksella rakennettavien infrastruktuurihankkeiden suunnittelu, johon kuuluu muun muassa ympäristövaikutusten arviointi. Tämän valmistelun jälkeen rakennusprojektista päätetään Tanskan parlamentissa. Infrastruktuuriprojekti tulee myöhemmin käyttöönottolupahakemuksena takaisin kansalliselle turvallisuusviranomaiselle, mutta tässä vaiheessa ympäristöasiat oletetaan jo käsitellyiksi.

Norjassa hallitus on antaessaan kansalliselle turvallisuusviranomaiselle valtuudet tehtäviensä hoitamiseen ohjeistanut huomioimaan ympäristön tehtävien hoidossa. Käytännössä tämän toteutumista Norjassa valvoo myös rautateiden osalta Norjan ympäristöministeriön alainen Ilmasto- ja päästöviranomaisen. Niissä hankkeissa, joihin sovelletaan yhteentoimivuuden teknisiä eritelmiä, ympäristö tulisi ottaa huomioon jo ilmoitetun laitoksen suorittamassa vaatimuksenmukaisuuden arvioinnissa. Käyttöönottolupa annetaan, jos ilmoitettu laitos on antanut vakuutuksen, että hanke on yhteentoimivuuden teknisen eritelmän mukainen. Ympäristövaikutusten arviointi kuuluu rataverkon haltijan vastuulle.

Itävallassa ympäristöasioiden huomioiminen nähdään osana julkista etua ja sen takia ympäristö täytyy ottaa huomioon, kun pohditaan myönnettäenkö rautatiehankkeille rakennuslupa. Ympäristö täytyy ottaa huomioon lupaa päätettäessä riippumatta siitä, onko hankkeelle tehty ympäristövaikutusten arviointia. Vastauksessa ei tarkemmin eritelty, mitä ympäristön huomioiminen voisi käytännössä tarkoittaa. Australian kansallinen turvallisuusviranomaisen on myös vastuussa ympäristövaikutusten arvioinnista tiettyjen päätösten osalta.

Latviassa rautatieasioiden hoito on jaettu usealle kansalliselle viranomaiselle. Kansallisena turvallisuusviranomaisena toimii valtion teknillinen rautatieviranomaisen. Se myös antaa käyttöönottoluvat uudelle, uusitulle tai parannelulle rautatieinfrastruktuurille. Rakennuttajan, joka hakee käyttöönottoa, on täytynyt ottaa hanketta toteuttaessaan ympäristö huomioon tekemällä ympäristön vaikutusten arviointi sekä mahdollisesti toteuttamalla toimenpiteitä ympäristön suojelemiseksi ja rakentamalla melusteitä.

Lisäksi Latviassa rautatieasioita hoitaa myös toinen valtion viranomaisen. Rautatieviranomaisella on enemmän ympäristön suojelemiseen liittyviä tehtäviä kuin Valtion teknillisellä rauta-

tieviranomaisella. Rautatieviranomaisen kehittää rautateiden ympäristönsuojelupolitiikan, jonka Latvian liikenneministeriö hyväksyy. Lisäksi Rautatieviranomaisen kehittää ja hyväksyy toimintaohjelmia ympäristönsuojelun toteuttamiseksi ja ylläpitää omavalvontajärjestelmää. Vastaajan mukaan Latvian Rautatieviranomaisen on Euroopassa tai maailmanlaajuisestikaan ainoa kansallinen viranomaisen, joka kehittää koko rautatietoimialalle yhteistä ympäristöpolitiikkaa ja toimintaohjelmia. Lisäksi Latvian Rautatieviranomaisen arvioi rautatieinfrastruktuurin vaaroja ihmisten terveydelle ja ympäristölle ja toteuttaa tarpeelliset toimet riskin pienentämiseksi. Kaluston puolella Rautatieviranomaisen tutkii vuosittain, mitä toimenpiteitä (ilmeisesti etenkin tavaraliikenteen toimijat) ovat tehneet tai suunnitelleet ympäristön suojelemiseksi.

Lisäksi Latvian alueelliset ja paikalliset ympäristöviranomaiset valvovat, että Latvian valtion omistama rataverkon haltija noudattaa kaikkia lainsäädännön rataverkonhaltijalle ympäristönsuojelemiseksi asetettuja vaatimuksia.

Unkarissa ympäristöllä on tärkeä rooli käyttöönottoluvan myöntämisprosessissa. Jokaiseen hankkeeseen täytyy ottaa mukaan viranomaisen, joka on vastuussa ympäristönsuojelusta. Tämä viranomaisen esittää Unkarin kansalliselle turvallisuusviranomaiselle ehdot, jotka täytyy ottaa huomioon käyttöönottolupaa myönnettäessä.

Tsekin kansallisella turvallisuusviranomaisella ei ole roolia ympäristöasioissa muuten kuin melun osalta.

Slovakian kansallisella turvallisuusviranomaisella ei ole roolia ympäristöasioissa. Ilmeisesti myös Slovakiassa ympäristöasioiden huomiointi on rataverkon haltijan tehtävä, sillä vastauksessa kehoitettiin menemään Slovakian valtion omistaman rataverkon haltijan sivuille.”

6.2 Vertailua

Vastauksia tuli vain seitsemästä maasta ja sen lisäksi niistä puuttuvat suuret jäsenvaltiot kuten Saksa ja Ranska, joten niistä ei voi vetää kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, miten ympäristöasiat näkyvät kansallisen turvallisuusviranomaisen tehtävissä muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa.

Jo näistä alle kymmenestä vastauksesta voi kuitenkin huomata, että myös kansallisen turvallisuusviranomaisen organisoituminen ja mahdollisesti myös asema valtion muussa organisaatiossa luonnollisesti eroaa eri jäsenvaltioissa huomattavasti, jolloin parhaimmillaankin voidaan saada vain jonkinlaisia ideoita siitä, mitä tehtäviä kansallisella turvallisuusviranomaisella voisi ympäristöasioissa olla. Esimerkkinä organisaation erilaisuudesta voidaan mainita Tanska ja Latvia. Tanskassa kansallinen turvallisuusvirasto on osa virastoa, joka myös suunnittelee julkisia raitinfrastruktuurihankkeita ennen poliittista päätöksentekoa. Latviassa ne rautateiden

turvallisuuteen ja yhteentoimivuuteen liittyvät tehtävät, jotka Suomessa kuuluvat Liikenteen turvallisuusvirastolle, on jaettu useammalle viranomaiselle, joille lisäksi on annettu muita tehtäviä.

Ainakin Norjassa ja Itävallassa ympäristö nähdään julkisena etuna, jota pitää varjella ja siten ottaa viran puolesta huomioon omien tehtävien hoidossa eli esimerkiksi käyttöönottolupaprosesseissa. Sitä, miten se toteutuu ja näkyy käytännössä, ei ollut eritelty vastauksissa, joten se vaatisi tarkempaa selvitystä.

Norjan ja Unkarin vastauksissa viitattiin myös siihen, että ympäristöviranomaisilla on jonkinlainen rooli ympäristöasioiden valvomisessa rautateillä. Muiden jäsenvaltioiden vastauksissa ei ollut viitattu ympäristöviranomaisten rooliin. Se saattaa tarkoittaa joko sitä, että Norjassa ja Unkarissa ympäristöviranomaisilla todellakin on vahvempi rooli ympäristöasioiden hoitamisessa rautateillä kuin muissa Euroopan maissa tai sitä että muut eivät vain ottaneet muiden viranomaisten roolia vastauksissaan huomioon.

Kansallisilla turvallisuusviranomaisilla ei muissakaan maissa ollut roolia ympäristövaikutusten arvioinnissa, paitsi Itävallassa ja Tanskassa, joissa niiden vastuulla on koko ympäristövaikutusten arvioinnin laatiminen joissain tapauksissa.

Euroopan unionin rooli kansallisten turvallisuusviranomaisten tehtävien muokkautumisessa tuli yllättävän vähän esiin. Tulevaisuudessa tulisi käyttöönottolupa arvioida YTE:n perusteella kaikkialla, nyt YTE:iin oli kuitenkin viitattu vain yhdessä vastauksessa. Sekin vastaus tuli Norjasta, jolla on hieman erilainen asema muihin valtioihin nähden, koska se ei kuulu Euroopan unionin vaan rautateitä koskevat säädökset tulevat Norjan sovellettaviksi sitä kautta, että se kuuluu Euroopan talousalueeseen. Siihen, että YTE:jä ei mainittu useammassa vastauksessa voi tosin vaikuttaa sekin, että muissa maissa ollaan samassa tilanteessa kuin Suomessa: Infrastruktuuri-YTE ei ole vielä tullut voimaan, eikä sen perusteella ole vielä jouduttu antamaan käyttöönottolupia.

Vastausten mukaan ympäristöä ei konkreettisesti oteta huomioon käyttöönottoluvassa muissakaan Euroopan maissa, muutoin kuin aiemmin viitatulla tavalla, sen huomioimisena tärkeänä julkisena etuna. Poikkeuksena on kuitenkin ainakin Unkari, jossa kansallisen turvallisuusviranomaisen täytyy ottaa ympäristönsuojelusta vastaavan viranomaisen kannanotot huomioon käyttöönottolupaa myönnettäessä.

Rataverkon haltijalla on vahva rooli ympäristöasioissa myös jossain muissa jäsenvaltioissa kuin Suomessa. Rataverkon haltijan vahva asema ympäristöasioissa tuli esiin esimerkiksi Latvian ja Slovakian vastauksista. Myös Norjan vastauksessa viitattiin siihen, että ympäristövaikutusten arviointi kuuluu rataverkon haltijoille.

7. Yhteenveto ja johtopäätökset

Tutkimuksessa oli tavoitteena selvittää, miten Liikenteen turvallisuusvirasto voi toteuttaa tahotilaansa liikenteen ympäristövaikutusten vähentämisestä infrastruktuuriasajärjestelmää koskevien rakentamishankkeiden ympäristökysymysten osalta.

Tämän pääkysymyksen alla tutkittiin kolmea alakysymystä, jotka olivat Liikenteen turvallisuusviraston rooli ympäristökysymyksissä yleensä, Liikenteen turvallisuusviraston mahdollinen rooli ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä sekä Liikenteen turvallisuusviraston mahdollisuus vaikuttaa infrastruktuurihankkeiden ympäristökysymyksiin rautatielaissa annettujen tehtävien-
sä avulla.

Kirjallisuuden, viranomaisselvitysten ja lainsäädännön avulla kartoitettiin kenttää ja taustaa, jossa Liikenteen turvallisuusvirasto rautateiden infrastruktuurihankkeiden osalta toimii.

Liikenteen turvallisuusviraston nykyistä ja tulevaa roolia ympäristökysymyksissä kartoitettiin teemahaastattelun avulla. Teemoina olivat aikaisemmin esitetyt tutkimuksen alakysymykset. Haastateltaviksi valittiin Liikenteen turvallisuusvirastossa työskenteleviä ympäristö- tai käyttöönnottoasioiden kanssa tekemisissä olevia henkilöitä ja sidosryhmien ympäristöasioista selville olevaa henkilöstöä. Tutkimusmenetelmäksi valittiin teemahaastattelu, koska kirjallista aineistoa Liikenteen turvallisuusviraston roolista on vähän, ja koska haluttiin saada esille myös miten ympäristöasioiden ja infrastruktuurikysymysten kanssa päivittäin työskentelevät henkilöt näkevät asian.

Teemahaastattelu osoittautui toimivaksi tutkimusmenetelmäksi. Kirjallisista lähteistä tietoa ei olisi löytynyt yhtä kattavaksi ja strukturoitu haastattelu olisi rajoittanut haastateltavien vastauksia liikaa. Jo etukäteen oli tiedossa, että haastateltavilla on eri tavalla tietoa eri teema-alueista, mikä myös oli yksi syy teemahaastattelun valintaan. Se kuitenkin väistämättä vaikutti myös teemojen käsittelyyn haastatteluissa. Jos ei esimerkiksi tunne Liikenteen turvallisuusviraston toimintaa kovin hyvin, voi olla vaikea muodostaa vastausta siihen, minkälaiseksi näkee Liikenteen turvallisuusviraston roolin ympäristöasioissa, ja vastaavasti jos ei ole ollut työnsä kautta tekemisissä ratahankkeiden YVA-menettelyn kanssa, voi olla vaikea ottaa kantaa YVA-menettelyn toimivuuteen.

Ensimmäisen teeman eli Liikenteen turvallisuusviraston roolin ympäristökysymyksissä yleensä tavoitteena oli tutkia ja kuvata sitä kenttää, jossa vastaperustettu Liikenteen turvallisuusviraston toimii myös infrastruktuurihankkeiden ympäristökysymysten osalta.

Myös ennen Liikenteen turvallisuusviraston perustamista rautateiden turvallisuustehtäviä hoitanut Rautatievirasto oli varsin uusi organisaatio, jonka prosessit edelleen kehittyivät. Lainsäädäntö ja sitä kautta virastolle annettu toimivalta muuttuivat Rautatieviraston kolmivuotisen olemassaolon aikana esimerkiksi poikkeuslupien myöntämisen osalta. Rautatievirastolla ei

oikeastaan ollut minkäänlaista roolia infrastruktuurihankkeiden ympäristökysymyksissä. Ympäristökysymysten käsittelyyn yleensä oli varattu yhteensä 0,10 henkilötyövuotta.

Liikenteen turvallisuusvirastollekaan ei ole vielä ehtinyt muodostua selkeää roolia rautateiden ympäristökysymyksissä. Muissa liikennemuodoissa Liikenteen turvallisuusvirastolla on selvästi selkeämpi rooli ympäristökysymyksissä. Ilmailutoimiala vastaa lentoliikenteen päästökaupasta ja tiepuolella on ajoneuvojen ympäristöystävällisyyteen liittyviä tehtäviä. Merenkulussa Liikenteen turvallisuusvirastolla on kokonainen yksikkö ympäristöasioille.

Tavoitteena tuntuu kuitenkin olevan, että tulevaisuudessa Liikenteen turvallisuusvirastolla on vahvempi rooli rautateiden ympäristöasioissa kuin Rautatievirastolla oli. Siihen viitteitä antavat esimerkiksi liikenteen ympäristöystävällisyyden edistäminen yhtenä Liikenteen turvallisuusviraston päätehtävistä ja Liikenteen turvallisuusviraston tahtotila, jonka mukaan Suomen liikennejärjestelmän turvallisuus ja ympäristöystävällisyys ovat kansainvälistä huippuluokkaa vuonna 2015.

Infrastruktuurin rakentaminen on kaikissa liikennemuodoissa hieman erilainen prosessi. Maantiepuolella tienpitoviranomaisena toimivat alueelliset ely-keskukset, jotka vastaavat yleissuunnitelmien ja tiesuunnitelmien laatimisesta. Lentokenttien rakentaminen kuuluu Finavialle ja meri- ja rautatieväylien rakentaminen ja suunnittelu kuuluu Liikennevirastolle. Ilmailussa, tie- ja rautateiden väylien rakennuttamisen ympäristöasiat kuuluvat vahvasti sille taholle, joka on vastuussa väylien rakennuttamisesta. Meripuolella ei väylien rakentamisen ympäristökysymykseen ole välttämättä tarvinnut kiinnittää samalla tavalla huomiota, koska meriväylän rakentaminen ei aina edes edellytä fyysistä rakentamista.

Rautatiepuolella ympäristöasiat ovat perinteisesti kuuluneet Ratahallintokeskukselle. Ympäristöasiat olivat Ratahallintokeskuksen aikana perusteellisesti hallinnassa nykyisen ympäristölainsäädännön kautta. Asian tila pyritään ylläpitämään samanlaisena myös Liikennevirastossa. Toimintaa myös pyritään kehittämään koko ajan. Liikennevirastossa on esimerkiksi parhaillaan valmisteilla ympäristöohje, jossa ohjeistetaan Liikenneviraston toimintaprosesseja ja pyritään ottamaan ympäristöasiat muiden prosessien sisään.

Sekä Liikenteen turvallisuusviraston että Liikenneviraston tavoitteena on löytää tehtävien hoitamisessa yhteyksiä ja synergiaetuja eri liikennemuotojen välille. Tästä esimerkkinä voidaan mainita mahdollisuus, että Liikennevirastossa siirretään tulevaisuudessa osa rautateidenkin ympäristöasioita ely-keskuksille ja se, että Liikenteen turvallisuusvirastossa pyritään löytämään ympäristörooli, joka kattaisi kaikki liikennemuodot tasapuolisesti.

Liikenteen turvallisuusvirastossa ympäristöasioita koordinoi ympäristötiimi, jonka tehtäviin kuuluu muun muassa ympäristöohjelman laatiminen. Ympäristötiimin toiminta etsii vielä lopullista muotoaan, mutta yhtenä olennaisen tehtävänä toiminnan alkuvaiheessa on työnjaon sel-

ventäminen ja täsmentäminen sidosryhmien kuten Liikenneviraston ja ympäristöviranomais-
ten kanssa.

Toisaalta myös työnjako Liikenteen turvallisuusviraston sisällä ympäristötiimin ja toimialojen
kesken on vielä kesken. Esimerkiksi rautatielain mukaisten tehtävien hoitaminen kuuluu vah-
vasti Rautatieosastolle, mutta ympäristötiimiltä toivotaan kannanottoja siihen, millaisella stra-
tegialla ympäristöasioissa lähdetään liikkeelle, annetaanko asioiden olla kuten nyt vai tulisiko
ympäristö pyrkiä ottamaan vahvemmin huomioon.

Olennaista myös työnjaon järjestämisen kannalta olisi, että Liikenteen turvallisuusvirastolla on
toimivaa yhteistyötä ympäristöasioissa Liikenneviraston ja ympäristöviranomaisten kanssa.
Liikenneviraston kanssa rautatiesektorilla on jo paljon yhteistyötä, mutta ympäristönäkökul-
masta sitä olisi kenties hyvä vahvistaa. Tämä on jo aloitettu Liikenteen turvallisuusviraston
ympäristötiimin johdolla ja toimintaa olisi hyvä jatkaa. Myös yhteistyö ympäristöviranomaisten
kanssa tulisi aloittaa, ainakin pitäisi varmistaa, että ely-keskukset tietävät Liikenteen turvalli-
suusviraston olemassa olosta ja sen roolista rautatiehankkeiden lupaviranomaisena.

Ympäristöasioihin liittyvän yhteistyön aloittaminen ja toteuttaminen Liikenteen turvallisuusvi-
raston ja Liikenneviraston välillä olla haastavaa, koska molemmat virastot ovat vasta perustet-
tuja ja roolia ja organisaatiota haetaan molemmissa vielä. Tämä saattaa vaikuttaa myös siihen,
kuinka ympäristöasiat ratapuolella Liikennevirastossa tulevaisuudessa hoituvat ja sitä kautta
epäsuorasti myös Liikenteen turvallisuusviraston rooliin tulevaisuudessa.

Koska ympäristövaikutusten arvioinnilla on varsin suuri merkitys infrastruktuurihankkeiden
ympäristökysymyksiä pohdittaessa ja YVA:n toteuttaminen on myös yksi direktiivin edellyttä-
mistä olennaisista vaatimuksista, tutkimukseni toinen tutkimuskysymys oli, voiko Liikenteen
turvallisuusvirastolla olla jokin rooli YVA-menettelyssä.

YVA:lla on tärkeä merkitys puhuttaessa infrastruktuurihankkeista ja ympäristöstä. YVA:ssa
hankkeen ympäristövaikutukset selvitetään ja yhteiskunnallinen keskustelu tapahtuu suunnit-
telun varhaisessa vaiheessa. Samalla hankkeen hyväksyttävyyden tulee arvioitua. Hyväksyttävyy-
den arviointi on merkityksellistä infrastruktuurihankkeissa, koska hankkeen toteuttaja tekee
yleensä myös muodollisesti päätöksen hankkeen toteuttamisesta ja hankkeet toteutetaan
yleensä julkisella rahoituksella.

Ratahallintokeskuksen aikana YVA:t tehtiin tutkimuksen mukaan hyvin. Ratahallintokeskus otti
alusta asti YVA:n sellaiseksi suunnittelutyökaluksi, jolla voi hoitaa vuorovaikutusta ihmisten
kanssa ja käydä jäsennellysti ja systemaattisesti yhteiskunnallista keskustelua vaihtoehtojen
muodostamisesta ja valitsemisesta. Tutkimuksessa infrastruktuurihankkeiden YVA-
menettelystä ei tullut esiin sellaisia puutteita, joiden ratkaisemiseksi vaadittaisiin Liikenteen
turvallisuusviraston osallistumista YVA-menettelyyn.

YVA-laki edellyttää lausunnon pyytämistä tarpeellisilta viranomaisilta, joilla tarkoitetaan esimerkiksi hankkeeseen vaikuttavia lupaviranomaisia. Rautatiepuolella on selvää, että lupaviranomaisilla tässä tapauksessa tarkoitetaan etenkin yleis- ja ratasuunnitelman hyväksyjää, joka on kuitenkin samalla hankevastaaja ja vastuussa YVA-menettelystä. Liikenteen turvallisuusviraston kuulemista ei siis lainsäädännön perusteella ole pidettävä aivan välttämättömänä.

YVA-menettelyn mukaisten arviointiohjelmien ja -selostusten johdonmukaisempi saaminen lausunnon Liikenteen turvallisuusvirastoon voisi kuitenkin hyödyttää kaikkia. Liikenteen turvallisuusvirasto pääsisi sitä kautta mukaan suunnitteluprosessin jo yleissuunnitteluvaiheessa ja lisäksi saattaisi saada tarpeellista lisäinformaatiota myöhemmin käyttöönottolupaprosessiin tulevasta hankkeesta. Etenkin kansallisten määräysten perusteella arvioitavissa hankkeissa, joissa Liikenteen turvallisuusvirasto vastaa hankkeen vaatimustenmukaisuuden arvioinnista, hankkeeseen mukaan tuloa varhaisessa suunnitteluvaiheessa jopa edellytetään. Lisätietoa YVA saattaa antaa esimerkiksi siihen, miksi jokin asia on päätetty tehdä juuri tietyllä tavalla, vaikka Liikenteen turvallisuusviraston näkökulmasta muunkinlaisia vaihtoehtoja asian ratkaisuksi olisi ollut.

Yhteysviranomaiselle Liikenteen turvallisuusviraston mahdollinen lausunto saattaisi antaa uusia näkökulmia kyseessä olevan ratahankkeen ympäristövaikutusten arviointiin ja hankkeen toteuttaja voisi hyötyä esimerkiksi sitä kautta, että YVA:sta tullut lisätieto saattaa nopeuttaa käyttöönottolupaprosessia.

Haasteena YVA:ien saamisessa lausunnon voi olla lausunnonannon organisointi Liikenteen turvallisuusvirastossa. Tulisiko hankkeeseen esimerkiksi ottaa kantaa vain turvallisuusnäkökulmasta ja siten päävastuun lausunnon laatimisesta tulisi olla Rautatieosastolla, vai tulisiko Liikenteen turvallisuusviraston ottaa kantaa ympäristövaikutusten arviointiin myös muuten, jolloin myös ympäristötiimin tulisi voida ottaa siihen kantaa.

Kolmannen tutkimuskysymyksen tavoitteena oli selvittää, miten Liikenteen turvallisuusvirasto voisi ottaa ympäristön huomioon hoitaessaan rautatielaisilla sille annettuja tehtäviä infrastruktuurin rakentamishankkeiden osalta. Rautatielain mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voi vaikuttaa infrastruktuurihankkeisiin määräyksien, käyttöönottolupien ja omista määräyksistään toimijoille myöntämiensä poikkeuksien avulla.

Ympäristö ei tällä hetkellä näy Liikenteen turvallisuusviraston infrastruktuurihankkeita koskevissa konkreettisissa toimissa. Rautatievirasto oletti määräyksiä laatiessaan ja käyttöönottolupia myöntäessään, että ympäristöasiat ovat kunnossa eikä senkään takia ottanut niissä kantaa ympäristöasioihin. Määräyksiin, käyttöönottolupiin ja myönnettyihin poikkeuslupiin ei saisi tulevaisuudessakaan ottaa ympäristöulottuvuutta vain byrokratian lisäämiseksi vaan mahdollisista toimenpiteistä tulisi olla myös jotain konkreettista hyötyä. Tämä on välttämätöntä jo senkin takia, että resursseja lakisääteisten tehtävien hoitamiseen on jo nyt varsin vähän.

Ympäristön vahvempi rooli määräyksissä, käyttöönottoluvissa ja poikkeuslupien myöntämisessä vaatisi vahvempaa näkyvyyttä myös lainsäädännössä. Vahvempi rooli voi tulevaisuudessa hyvinkin tulla sen kautta, että Euroopan rautatieviraston työryhmissä valmistellaan sääntelyä, joka ottaa ympäristön vahvemmin huomioon.

Jos Liikenteen turvallisuusvirastossa kuitenkin päätettäisiin, että ympäristö tulee ottaa vahvemmin huomioon nykyisten resurssien ja toimivallan pohjalta, ympäristö voitaisiin ottaa määräyksissä joissain tapauksissa vahvemmin huomioon. Ympäristön huomioiminen määräyksissä on pohjana ympäristön huomioimiselle myös käyttöönottolupavaiheessa, koska käyttöönottoluvassa tarkastetaan hankkeen määräysten mukaisuus.

Määräyksissä Liikenteen turvallisuusvirasto voisi ottaa aktiivisemmän roolin vaikkapa pohtimalla omien määräksiensä merkitystä ympäristölle, esimerkiksi sen kautta, voiko määräys estää uusien ympäristöystävällisten keinojen tai materiaalien käyttöä ratahankkeissa vaikka keinojen ja materiaalin turvallisuus voitaisiinkin varmistaa.

Rautateiden infrastruktuurihankkeiden olennaisia ympäristövaikutuksia ovat melu, tärinä, materiaalin käyttö, radan aiheuttama estevaikutus ja vaikutus luonnon monimuotoisuuteen. Vaikka muutkin ympäristövaikutukset ovat olemassa ja tärkeitä, olennaisimmat asiat, joihin Liikenteen turvallisuusvirasto voisi mahdollisesti puuttua oman toimivaltansa puitteissa, ovat melu ja tärinä. Käyttöönottolupavaiheessa on vaikea enää vaikuttaa hankkeen yhteiskunnallisiin tai maisemallisiin vaikutuksiin kuten radan aiheuttamaan estevaikutukseen. Niihin pitäisi vaikuttaa siinä vaiheessa, kun pohditaan tulisiko rata rakentaa tietylle paikalle. Tutkimuksessa ei tullut esiin keinoja, joilla Liikenteen turvallisuusvirasto voisi vaikuttaa maankäyttöön. Maankäytön suunnittelu liikenteen osalta onkin vahvasti Liikenneviraston tehtävä, ei Liikenteen turvallisuusviraston.

Tavoitteena on, että YTE:t kattaisivat suurimman osan rautatiesääntelystä ja kansallisten määräysten määrä olisi vähäinen. Tuleva infrastruktuuri-YTE on kuitenkin luonnoksensa perusteella jättämässä esimerkiksi melun ja tärinän ja keinot niiden vaikutusten estämiseksi avoimeksi kohdaksi, jolloin niiden kohdalla on tietyissä rajoissa mahdollista esittää uusia kansallisia määräyksiä. Melulle on kuitenkin jo olemassa valtioneuvoston asettamat ohjearvot ja tärinänkin ohjearvojen antaminen olisi luonnollista toteuttaa samaa kautta.

Lisäksi on muistettava, että vaikka meluntorjunnan pääpaino EU:ssa tällä hetkellä onkin kalustossa eikä EU:sta todennäköisesti ole ihan lähiaikoina tulossa sääntelyä koskien infrastruktuurin avulla toteuttavia melun ja tärinän estotoimia, avoimet kohdat on kuitenkin tarkoitus myös jossain vaiheessa sulkea. Niiden täyttämiseksi ei jäsenvaltioiden siten kannata kehittää kovin raskasta sääntelyä.

Käyttöönottoluvassa keskitytään hankkeen YTE:ien ja kansallisten määräysten mukaisuuden tarkistamiseen. Infrastruktuurihankkeet tullaan tulevaisuudessa entistä enemmän rakenta-

maan YTE:ien pohjalta, jolloin vaatimuksenmukaisuuden arvioi ilmoitettu laitos. YTE:issä on kuitenkin jonkin verran avoimia kohtia ja erityistapauksia, joiden johdosta myös Liikenteen turvallisuusvirastolla on oma osansa vaatimustenmukaisuuden tarkistuksessa. Ympäristön huomioon ottaminen käyttöönottoluvissa edellyttäisi, että ympäristö olisi huomioitu vahvemmin YTE:issä tai kansallisissa määräyksissä, jolloin ilmoitetun laitoksen tai Liikenteen turvallisuusviraston tulisi ottaa ympäristö myös vaatimusten mukaisuuden arvioinnissa huomioon.

Poikkeuslupia ei haastattelujen mukaan nähty keinona ympäristöasioiden huomioimiseen. Koska poikkeusluvan myöntämisen mahdollisuus on rajoitettu koskemaan puhtaasti kansallisia määräyksiä, infrastruktuuri-YTE:n voimaantulo rajoittaa poikkeuslupien myöntämistä entisestään, joten niillä ei todennäköisesti tulevaisuudessakaan ole merkitystä ympäristön näkökulmasta. Lisäksi poikkeusluvut myönnetään nykyäänkin toimijoiden hakemuksesta ja heidän hakemuksessaan tulisi olla perustelut poikkeusluvan pyytämiseksi. Jotta poikkeuslupa voitaisiin myöntää hankkeen ympäristövaikutusten rajoittamiseksi, edellyttäisi se myös sitä, että hakijat käyttävät sitä perusteluna poikkeusluvan hakemiselle.

Koska rautateiden turvallisuusviranomaisen perustettiin direktiivin täytäntöönpanotoimena, Liikenteen turvallisuusviraston rautatieosastoa vastaava viranomaisen on myös muissa EU- ja ETA-jäsenvaltioissa. Näiltä kansallisilta turvallisuusviranomaisilta kysyttiin sähköpostilla, minkälainen rooli heillä on ympäristökysymysten osalta omassa jäsenvaltiossaan. Erityisesti selvitettiin roolia ympäristövaikutusten arvioinnissa ja sitä näkykö ympäristö käyttöönottoluvan myöntämisprosessissa. Tämän osan tutkimuksesta tavoitteena oli selvittää, löytyisikö muista jäsenvaltioista sellaisia keinoja tai tapoja ottaa ympäristö huomioon, joita voisi mahdollisesti soveltaa myös Suomessa. Tämä osa tutkimuksesta hoidettiin sähköpostikyselynä, koska 25 maan edustajien haastattelu olisi ollut varsin haastava ja aikaa vievä prosessi.

Muille kansallisille turvallisuusviranomaisille tehty sähköpostikysely ei tuottanut niin paljoa hyödyllisiä tuloksia kuin Suomessa tehty teemahaastattelu. Toisenlaiseen tutkimustapaan ei kuitenkaan olisi riittänyt resursseja. Vastaajat ovat saattaneet ymmärtää kysymykset eri tavalla, mitä on hankalampi tarkistaa sähköpostikyselyssä kuin suullisessa haastattelussa. Lisäksi osa vastaajista vastasi sähköpostiin kertoen yleisesti kansallisen turvallisuusviranomaisen ympäristöroolista ja osa vastasi jokaiseen kolmeen kysymykseen erikseen.

Tutkimuksessa ei tullut esiin sellaisia olennaisia seikkoja, joissa voisimme ottaa mallia muista Euroopan maista. Vaikka Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalliset turvallisuusviranomaiset on perustettu saman direktiivin pohjalta, on eri jäsenvaltioiden turvallisuusviranomaisten organisaatiossa ja toimivallassa suuriakin eroja. Esimerkiksi Latviassa turvallisuusviranomaisen tehtävät on jaettu kahdelle eri viranomaiselle ja Itävallassa ja Tanskassa saman organisaation tehtäviin kuuluu joissain tapauksissa myös ympäristövaikutusten arviointi.

Liikenteen turvallisuusviraston rooli infrastruktuuriasajärjestelmää koskevien rakentamishankkeiden ympäristökysymyksissä on tällä hetkellä käytännössä olematon. Paineita asiantilan muuttamiseksi kuitenkin on. Niillä resursseilla ja toimivallalla, jotka Liikenteen turvallisuusvirastolla tällä hetkellä on, ympäristö voitaisiin huomioida paremmin seuraaville keinoilla:

1. Roolijaon selkeyttäminen ympäristötiimin ja toimialojen välillä,
2. Yhteistyön ja roolijaon selvittäminen Liikenneviraston ja ympäristöviranomaisten kanssa,
3. YVA-menettelyssä laadittavien arviointiohjelmien ja – selostusten saaminen lausunnoille myös Liikenteen turvallisuusvirastoon ja
4. Sen pohtiminen, voisivatko ympäristökysymykset saada isomman roolin Liikenteen turvallisuusviraston määräyksissä.

Tämän tutkimuksen ulkopuolelle rajatut Liikenteen turvallisuusviraston vaikuttamismahdollisuudet ympäristönäkökulmiin yksityisraiteiden rakentamishankkeissa ja vaarallisten aineiden kuljetuksia valvovana viranomaisena voisivat olla kiinnostavia tutkimuskohteita myöhemmälle tutkimukselle.

Useisiin ympäristövaikutuksiin vaikutetaan parhaiten maankäytön suunnittelun avulla, myöhemmän tutkimuksen varaan jäi sen selvittäminen, tulisiko Liikenteen turvallisuusviraston vaikuttaa tähän jotenkin, vai jättää se suosiolla Liikenneviraston tehtäväksi.

Myös ympäristöön vaikuttaminen EU:ssa tapahtuvan valmistelun kautta, on välillinen vaikuttamisen keino, johon tässä tutkimuksessa ei ole otettu kantaa, mutta joka tulevaisuudessa voi tulla entistä tärkeämmäksi vaikutuksen keinoksi, koska yhteisön sääntelyn määrä lisääntyy ja sitä kautta kansallisen sääntelyn määrä vähentyy.

Lisäksi useat haastattelut viittasivat siihen, että useita rautatieliikenteen ympäristövaikutuksista olisi helpompi rajoittaa kaluston avulla. Tulevaisuudessa voisi ollakin kiinnostavaa tutkia myös Liikenteen turvallisuusviraston roolia rautatiekalustoon liittyvissä ympäristökysymyksissä.

Lähteet

Aluehallintovirasto. 2010. *Aluehallintovirastot*.

<http://www.avi.fi/FI/VIRASTOT/Sivut/Etusivu.aspx> (27.4.2010)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 2010a. *ELY-keskukset*.

<http://www.ely-keskus.fi/fi/ELYkeskukset/Sivut/default.aspx>. (27.4.2010)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 2010b. *Ympäristö*.

<http://www.ely-keskus.fi/fi/Ymparisto/Sivut/default.aspx> (23.4.2010)

Eskola J, Suoranta. J 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere. Osuuskunta Vastapaino. 253 s. ISBN 951-768-035-X.

Euroopan komissio. 2008. *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle - Nykyistä kalustoa koskevat meluntorjuntatoimenpiteet rautatieliikenteessä*. Bryssel. 10 s. KOM2008/432

Euroopan komissio. 2009. *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle - Kertomus rautateiden turvallisuudesta annetun direktiivin ja rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta annettujen direktiivien täytäntöönpanon edistymisestä*. Bryssel. 11 s. KOM2009/464

Euroopan rautatievirasto. 2010. *Biennial Report on the Progress with Railway Interoperability in the European Union 2009*.

Hallituksen esitys eduskunnalla laiksi rautatielain muuttamisesta HE 114/2007

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä sekä eräiksi siihen liittyviksi laiksi HE 319/1993 vp

Hirsjärvi S. ja Hurme H. 2000. *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*; Helsinki. Yliopistopaino. 213s. ISBN 950-570-458-8.

Kaikkonen M. (toim.). 2009. *Rautatieviraston EU-yhteistyön suuntaviivat*. Helsinki. Rautatievirasto. 28 s.. Rautatieviraston julkaisuja 1/2009. ISBN 978-952-243-123-3

Korkiala-Tanttu L., Tenhunen J., Eskola P., Häkkinen T., Hiltunen M-R. ja Tuominen A. 2006. *Väylärakentamisen ympäristövaikutukset ja ekoindikaattorit; Ehdotus arviointijärjestelmäksi*. Helsinki . 53 s. Tiehallinnon selvityksiä 22/2006 ISBN 951-803-713-2.

Liikenne- ja viestintäministeriö. 2009. *Liikennehallinnon virastouudistus, virastonselvitys*. Liikenne- ja viestintäministeriö. 254 s. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 15/2009. ISBN 978-952-243-039-7.

Liikenne- ja viestintäministeriö. 2007. *Tie- ja rautatieliikenteen meluntorjunnan teemapaketti 2008-2012*. Liikenne- ja viestintäministeriö. 30 s. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 28/2007. ISBN 978-052-201-885-4.

- Liikenne- ja viestintäministeriö. 2005. *Luonnonvarojen kulutus Suomen ratatieliikenteessä (RautatieMIPS)*. Liikenne- ja viestintäministeriö. 103s. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu- ja 56/2005. ISBN 952-201-413-3.
- Liikenne- ja viestintäministeriö. 2004. *Liikennesektorin ympäristökäsikirja. Luonnos*. Liikenne- ja viestintäministeriö. 90 s. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu- ja 5/2004. ISBN 951-723-871-1.
- Liikennevirasto. 2010. *Liikennehallinto uudistui*. <http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/fi>. (23.4.2010)
- Liikenteen turvallisuusvirasto. 2010a. *Arvot, visio ja missio*
http://trafiintra01.trafi.intra/ohjaus/arvot_visio_ja_missio (23.4.2010)
- Liikenteen turvallisuusvirasto. 2010b. *Liikenteen turvallisuusvirasto Trafin organisaatio*.
<http://www.trafi.fi/organisaatio> (23.4.2010)
- Liikenteen turvallisuusvirasto. 2010c. *Ympäristötiimi*
<http://trafiintra01.trafi.intra/organisaatio/virastotiimit/ymparisto> (23.4.2010)
- Merenkulkulaitos. 2006. *Meri- ja sisäväylien kehittämissuunnitelma 2007-2016*. Merenkulkulaitos. 47 s. Merenkulkulaitoksen julkaisu- ja 8/2006. ISBN 978-951-49-2119-3.
- Pölonen I. 2007. *Ympäristövaikutusten arviointimenettely: Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta*. Jyväskylä. Gummerus Kirjapaino Oy. 297 s. ISBN 978-951-855-269-0.
- Pölonen I. 2004 *Ympäristövaikutusten arviointimenettely ympäristöoikeudellisena instrumenttina*. Joensuu. Joensuun Yliopistopaino. 143 s. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 9. ISBN 952-458-499-9.
- Ratahallintokeskus. 2008a. *Radan suunnitteluohje* . Ratahallintokeskus. 120s. Ratahallintokeskuksen julkaisu- ja B20. ISBN 978-952-445-227-4.
- Ratahallintokeskus. 2008b. *Ratahallintokeskuksen ympäristöraportti 2008*. Ratahallintokeskus. 32 s.
- Talja A. & Saarinen A., 2009. *Maaliikenteen aiheuttaman runkomelun arviointi. Esiselvitys*. Espoo. 56 s. + liitt. 11 s. VTT Tiedotteita – Research Notes 2468. ISBN 978-951-38-7270-0
- Thompson D. (With contributions from Chris Jones and Pierre-Etienne Gautier). 2009. *Railway noise and vibration: mechanisms, modelling and means of control* /. Elsevier. Oxford.518 s. ISBN 978-0-08-045147-3

Lainsäädäntö

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/49/EY yhteisön rautateiden turvallisuudesta sekä rautatieyritysten toimiluvista annetun neuvoston direktiivin 95/18/EY ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta annetun direktiivin 2001/14/EY muuttamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/57/EY rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta yhteisössä

Komission päätös 2006/66/EY, Euroopan laajuisen tavanomaisen rautatiejärjestelmän osajärjestelmää liikkuva kalusto – melu koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä.

Laki Liikenteen turvallisuusvirastosta (863/2009)

Laki Rautatievirastosta (1094/2005), (kumottu lailla 863/2009)

Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta (719/1994)

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994)

Maantielaki (503/2005)

Ratalaki (110/2007)

Rautatielaki (555/2006)

Valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (713/2006)

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta (annettu 13.11.2008)

Yhteentoimivuuden tekninen eritelmä Tavanomaisen rautatiejärjestelmän infrastruktuuriosajärjestelmä, suomennettu luonnos (8.2.2010)

Liitteet

Liite 1 Haastatellut

Arto Hovi, Liikenneviraston Rautatiet-vastualueen ympäristöpäällikkö, Helsinki 2.2.2010

Jorma Jantunen, johtava asiantuntija, Suomen ympäristökeskus, Poliittika-analyysien yksikkö, Helsinki 2.3.2010

Jouko Linnansaari, johtava asiantuntija, Liikenteen turvallisuusvirasto, Tieliikenne ja Rautatiet toimiala, Helsinki 17.2.2010

Katja Lohko, Liikenteen turvallisuusviraston ympäristöjohtaja, Helsinki 23.2.2010

Jouko Pirttimäki, Valmiuspäällikkö, Liikenteen turvallisuusvirasto, Helsinki 19.1.2010

LIITE 2 Teemahaastattelu kotimaassa

Aika

Rautatievirasto toimi käyttöönottolupia myöntävänä viranomaisena noin kolmen vuoden ajan, prosessi kehittyi edelleen. Rautatievirasto kuitenkin yhdistyi vuoden 2010 alusta kolmen muun liikenteen viraston kanssa Liikenteen turvallisuusvirastoksi. Liikenteen turvallisuusviraston rautatietoimiala antaa käyttöönottoluvat tulevaisuudessa. Sen visiona on ”Tahtotila 2015”, jonka mukaan Suomen liikennejärjestelmän turvallisuus ja ympäristöystävällisyys ovat kansainvälisesti huippuluokkaa. Liikenteen turvallisuusviraston toiminta-ajatuksena on kehittää aktiivisesti liikennejärjestelmän turvallisuutta ja edistää liikenteen ympäristöystävällisyyttä.

Minkälainen Rautatieviraston rooli oli infrastruktuurihankkeissa ympäristön näkökulmasta?

Liikenteen turvallisuusviraston rooli viraston alkuvaiheessa?

Miten roolin tulisi muuttua tulevaisuudessa?

Liikenteen turvallisuusviraston rooli suhteessa YVA:aan

Käyttöönottolupaa haetaan virastolta yleensä rakennussuunnitelmavaiheessa, eli vaiheessa, jossa YVA-menettely on jo toteutettu. Tämä saattaisi antaa mahdollisuuden ottaa YVA:n tulokset huomioon. Käyttöönottoluvat ja poikkeukset määräyksistä myönnetään yleensä rakentamisen loppuvaiheessa. Määräykset tulee antaa paljon aikaisemmin.

Tulisiko Liikenteen turvallisuusvirastolla olla joku rooli YVA-menettelyssä? (esimerkiksi mahdollisuus saada arviointiselostus ja –ohjelma virastoon lausunnolle;)

Miten YVA rautatiehankkeissa toimii?

Onko YVA:ssa puutteita, asioita, joita ei ole otettu riittävästi huomioon?

Keinot:

Lainsäädäntö antaa Liikenteen turvallisuusvirastolle selkeästi toimivallan vaikuttaa rautateiden infrastruktuurihankkeisiin omilla määräyksillään, antamallaan käyttöönottoluvilla ja mahdollisesti omista määräyksistään myöntämillään poikkeuksilla.

Missä vaiheessa rakennushanketta Liikenteen turvallisuusvirastolla on mahdollista vaikuttaa ympäristökysymyksiin ja miten?

Miten ympäristön voisi ottaa huomioon käyttöönottolupaa myönnettäessä

Miten ympäristön voisi ottaa huomioon poikkeuksia myönnettäessä

Miten ympäristön voisi ottaa määräyksiä laadittaessa?

LIITE 3 Sähköpostikysely muille Euroopan unionin jäsenvaltiolle

Dear Sir or Madam,

I'm working as Leading Specialist in Finnish Transport Safety Agency. I am writing a thesis required for my second diploma on Finnish Transport Safety Agency's (Trafi's) role in environmental issues in projects concerning infrastructure subsystem.

As a part of the study, I am interested in finding out whether national safety authority has any role in environmental issues of rail system in your country?

For example:

Does environment play any role in authorization for placing into service of infrastructure? or

Does national safety authority take any part on environmental impact assessments of railway projects?

I would be grateful if You could forward these questions to appropriate person in your organization.

Yours sincerely,

Une Tyynilä, leading specialist
Finnish Transport Safety Agency, Railways
P.O-Box 320, 00101 Helsinki, Finland
GSM. +358 40 35 66 465