

## KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 17/2010 rd

### Statsrådets redogörelse för metropolpolitiken

*Till förvaltningsutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 9 november 2010 statsrådets redogörelse för metropolpolitiken (SRR 9/2010 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att kommunikationsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- trafikråd Petri Jalasto, kommunikationsministeriet
- generaldirektör Juhani Tervala, Trafikverket
- trafikingenjör Silja Siltala, Finlands Kommunförbund
- verkställande direktör Suvi Rihtniemi, Helsingforsregionens trafik

- divisionsdirektör för passagerartrafiken Antti Jaatinen, VR-Group
- kommunikationsråd Nina Nizovsky, Finlands Taxiförbund.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Esbo stad
- Helsingfors stad
- Vanda stad
- Tavastlands förbund
- Östra Nylands förbund
- Päijänne-Tavastlands förbund
- Nylands förbund
- Finavia Abp
- Bussförbundet
- Finlands Transport och Logistik SKAL rf
- Rederierna i Finland.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### **Motivering**

##### **Allmänt**

Kommunikationsutskottet framhåller att det är befogat att i trafikhänseende analysera metropolområdet fristående från resten av landet eftersom förhållandena är så annorlunda. Det är dock viktigt att också förbättra trafikförhållandena och kollektivtrafiken i andra delar av landet. Stora trafikflöden, trafikstockningar, fler invånare och arbetstillfällen och stadsspret och

stadsgles är faktorer som kan riskera konkurrenskraften och en hållbar utveckling i metropolområdet, om de får breda ut sig okontrollerat. Men kontrollerat i kombination med kollektiv- och spårtrafik kan de skapa nya möjligheter för en mer hållbar och konkurrenskraftig framtid.

En av nyckelfrågorna i arbetet för en vital och fungerande region är att samordna trafik- och markanvändningsfrågorna och avtala om utvecklingsprinciperna för hela metropolområdet, framhåller utskottet. Extra viktigt är det att tidpunkterna för stora markanvändningsprojekt och

anknytande trafikprojekt kan synkroniseras. Då behövs det en gemensam övergripande plan som parterna kan åta sig att följa.

Regeringen föreslår en avsiktsförklaring om markanvändning, boende och trafik (MBT) för hela metropolområdet och utskottet ställer sig bakom förslaget. Det krävs dock att också staten engagerar sig och att det fattas beslut som stöder projektet. I det hänseendet är det att beklaga att redogörelsen inte i tillräckligt hög grad understryker behovet av och möjligheterna att samordna aktörernas arbete och beslut i metropolfrågorna.

### **Boende, planläggning och trafik**

I samband med behandlingen av statsrådets trafikpolitiska redogörelse (SRR 3/2008 rd) godkände riksdagen ett uttalande enligt utskottets betänkande (KoUB 9/2008 rd) om att den regionala och rikstäckande planeringen av markanvändning och trafik plus tillhörande styrmedel ska utvecklas målinriktat så att samhällsstrukturen blir intakt och behovet att färdas minskar (RSk 13/2008 rd). Redogörelsen om metropolområdet ligger i linje med uttalandet. Också andra stora stadsregioner behöver satsa på regional planering och utveckling av markanvändningen och trafiken.

Enligt expertinformation till utskottet är ett av de största kända problemen med metropolområdet att förvaltningen är så splittrad och att markanvändning, service och trafik därför i alltför hög grad byggs upp efter kommungränserna. Men trafiksektorn har varit en föregångare i det hänseendet och försökt lösa problemen. I mer än tjugo år har trafiksektorn och dess aktörer (kommunikationsministeriet, statliga trafikverk, SAD och kommunala trafikmyndigheter) tillsammans försökt lösa problemen och använt regionala trafikplaner och avsiktsförklaringar som instrument. Det har ansetts vara en brist att samarbetet inte samordnas med markanvändningsplanerna. Utskottet håller med om att det trots flera pågående processer i regionen fortfarande saknas en samlad plan som omfattas av alla relevanta aktörer, som är strategisk men ändå tillräckligt kon-

kret och förpliktande och som knyter ihop de centrala principerna för markanvändning, boende och trafik.

Redogörelsen innehåller ett flertal bra förslag till åtgärder, till exempel för en sammanhållen samhällsstruktur, bättre trafikplanering och utveckling av kollektivtrafiken. Däremot saknas det ett tydligt ställningstagande till hur gemensamma beslut ska fattas och en rättvis fördelning av kostnaderna ordnas. Utskottet framhåller att frågan om ett fungerande beslutssystem och en kostnadseffektiv verkställighetsorganisation är en av de stora frågorna kring metropolområdet, och regeringen söker en lösning på frågan i riktlinje 23.

Vidare påpekar utskottet att det råder en stor motsättning mellan gränsdragningen i redogörelsen och omfattningen av trafikproblemen. I trafikhänseende bildar de 14 kommunerna ett snävt område eftersom de flesta av de stora trafikproblemen överskrider regiongränsen. Ett flertal stadsregionerna ligger utanför metropolområdet trots att den dagliga trafikströmmen mellan dem och huvudstadsregionen är livlig i båda riktningar.

Frågan om vägavgifter måste analyseras med avseende på människors behov av och möjligheter att röra sig i metropolområdet och ett ännu större omland, miljömålen och trafikströmmarna.

### *En integrerad samhällsstruktur*

Utskottet understryker att en mer sammanhållen samhällsstruktur och anknytande trafiklösningar är ett av de viktigaste sätten att på sikt motverka klimatförändringen. Metropolområdet är så stort att det tillåter en integrerad samhällsstruktur för att minska trafikvolymerna och beroendet av personbilar och att man i stället prioriterar mindre miljöbelastande trafikformer.

Det är uppenbart att det går att integrera samhällsstrukturen bara om målet prioriteras långsiktigt och framtidsinriktat i både markanvändningen och trafikplaneringen. Trafik- och markanvändningsprojekt bör förläggas tidsmässigt så att de medverkar till uppkomsten av en samhällsstruktur som bygger på kollektivtrafik och fram-

för allt spårtrafik. Riktlinjerna 10 (större samarbete kring markanvändning, boende och trafik genom målen för områdesanvändningen och eventuella lagändringar) och 11 (avsiktsförklaring om markanvändning, boende och trafik) bör därför understödjas.

Planläggningsarbetet mellan kommunerna, landskapen och staten måste bli effektivare inte minst om att planera nya funktioner och trafiksystem i metropolområdet. Framför allt gcmtrafik och hållbara kollektivtrafiklösningar i tätbebyggelse är mål som stat och kommuner och kommunerna sinsemellan måste samarbeta mer om.

Kompletteringsbyggande kräver en översyn av detaljplaner för att göra markanvändningen effektivare och utnyttja tidigare infrastrukturella investeringar fullt ut. Staten måste själv satsa sina investeringar på kollektivtrafikprojekt som bidrar till en sammanhållen samhällsstruktur, inte minst inom spårtrafik.

Efterfrågan på trafik och valet av färdväg påverkas inte bara av var bostaden finns utan också av hur arbetsplatser och tjänster är placerade. Servicestrukturerna bör ses över med hänsyn till vilka effekter omställningar har för kunderna och efterfrågan på kollektivtrafik.

En sammanhållen samhällsstruktur betyder att fler människor utsätts för trafikbuller, påpekar utskottet. Följaktligen måste bullerförebyggande åtgärder beaktas fullt ut redan i planläggningen och planeringen av trafikprojekt.

#### *Trafiken i metropolområdet*

På lång sikt förutsätter den snabba och ständiga tillväxten i regionen att man öppnar nya järnvägsförbindelser och ökar kapaciteten för de redan befintliga förbindelserna, enligt redogörelsen. Kommunikationsutskottet påpekar att det statliga trafikstödet till metropolområdet måste vara tillräckligt stort och långsiktigt.

De stora trafikprojekten i metropolområdet, bland annat förbättringar av Ring III, den nya Centrumslingan och ombyggnad av bangården i Böle, är viktiga för hela landet. Det får inte gå så att metropolområdet blir ett problemområde som blockerar trafiken och stör varuflödena i hela

landet bara för att investeringarna inte räcker till.

I det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) är det angeläget att arbeta för att rutten som är viktiga för Finland och att metropolområdet som knutpunkt för flyg-, sjö-, väg- och järnvägstrafiken beaktas i tillräckligt hög grad. För att stärka exporten, transitotrafiken och den ekonomiska tillväxten är det också av största vikt att bygga upp fungerande kommunikationer till grannländerna, inte minst till grannen i öst.

Utskottet noterar att redogörelsen nästan inte alls nämner sjöfarten trots dess stora betydelse för vår export. Och Nordsjö hamn som spelar en så stor roll för sjötransporterna ligger i metropolområdet. Målet bör vara att utveckla metropolområdet i dess egenskap av viktig knutpunkt för sjötrafiken.

#### *Flygtrafiken*

Helsingfors-Vanda flygplats är landets viktigaste internationella knutpunkt för flygtrafiken och har också blivit en av Europas snabbast växande transitflygplatser, säger regeringen. Heltäckande och fungerande internationella flygförbindelser är en kritisk konkurrensfaktor för företag som satsar på export och för turistnäringen, framhåller utskottet.

Finlands 25 flygplatser drivs och utvecklas samordnat enligt den så kallade nätverksprincipen. Den ekonomiskt mest lönsamma flygplatsen är Helsingfors-Vanda. Helsingfors-Vanda flygplats får större konkurrenskraft genom goda förbindelser från resten av landet till flygplatsen, enligt redogörelsen.

Kommunikationsutskottet understryker flygtrafikens betydelse som en del av det riktäckande trafiksystemet och den stora regionalpolitiska betydelsen av flygplatsnätet i dess nuvarande omfattning. Utskottet understryker också vikten av interoperabilitet mellan olika transportformer och pekar på att flygtrafik behövs på grund av de långa avstånden i vårt land. Interoperabiliteten bör bli bättre och utvecklas, bland annat behövs det mer spårtrafik i flygplatsernas förbindelsetrafik och snabba tågförbindelser som komplement till flygtrafik.

### Den nya teknikens möjligheter

I stora stadsregioner, bland annat metropolområdet, är trafikvolymerna störst och de spelar därför en stor roll för de totala utsläppen från trafiken i Finland. Följaktligen är det mycket viktigt att metropolområdet i fortsättningen utnyttjar modern fordons- och bränsleteknik.

Utsläppen kan reduceras bland annat med hjälp av ny fordonsteknik. På medellång och lång sikt är en av de mest lovande metoderna för att minska utsläpp att gå in för eldrivna bilar. En eldriven motor är betydligt mer energieffektiv än en förbränningsmotor och utsläppen är betydligt mindre. Utom att koldioxidutsläppen är mindre ger en eldriven motor inte heller upphov till hälsovskadliga lokala utsläpp och dessutom är bullernivån mycket lägre. Det finns länder som har gått ut mycket kraftfullt för att stödja spridningen av eldrivna bilar, noterar utskottet.

Kommunikationsutskottet förordar användningen av biodrivmedel som till sina samlade miljöeffekter uppfyller kriterierna för hållbar utveckling. I bilar kan fossil bensin och diesel ersättas med framför allt naturgas, biodrivmedel och el. På sikt kan också vätgas vara ett fungerande alternativ. Utskottet uppmärksammar särskilt möjligheten att använda biodrivmedel i kollektivtrafik i metropolområdet.

En central förutsättning för en ökad användning av biodrivmedel är att det finns ett rikstäckande distributionsnät för biodrivmedel och bl.a. biogas och naturgas. Det krävs satsningar på laddningsställen för batterierna när el- och fullhybridbilar blir vanligare. Den typen av infrastruktur behövs inte minst i stora stadsregioner, som metropolområdet, eftersom ny teknik har den största genomslagskraften där på miljön m.m.

Sakkunniga har påpekat för utskottet att en del länder i Asien och Nordeuropa aktivt har infört teknik som i väsentlig grad minskar utsläppen från gamla fordon som används för tunga transporter och kollektivtrafik. Med de här nya metoderna kan utsläppen från gamla fordon reduceras till betydligt lägre kostnader än om hela fordonsparken förnyas. Teknik av denna typ utvecklas också i Finland och exporteras till andra

länder, men än så länge har den utnyttjats i ganska liten utsträckning här hemma.

System och tjänster för smart trafik bygger på informations- och kommunikationsteknik som utnyttjar information i realtid till exempel om tider, rutter och platser och om trafiksystemets funktion och eventuella störningar. Man beräknar att smarta trafiklösningar i framtiden kan komma att spela en stor roll för att göra trafiken smidigare, minska behovet av rörlighet och garantera ett fungerande trafiksystem och därmed också för att minska trafikens negativa miljökonsekvenser. Utskottet pekar på möjligheterna med smarta trafiksystem för en smidig och miljömässigt hållbar trafik i metropolområdet.

Tack vare ny fordons- och bränsleteknik kan vi få ner utsläppen från trafiken betydligt. Metropolområdet har mycket stora trafikvolymerna och därmed stor betydelse för utsläppen så det behövs konkreta åtgärder för att fördelarna med den nya tekniken inte ska sjabblas bort.

### Utveckling av kollektivtrafiken

Det är viktigt att andelen gem- och kollektivtrafik ökar i metropolområdet, bland annat på grund av de ökande trafikstockningarna, de lokala utsläppen, den kraftiga flyttningen inom landet.

Redan för människors fria rörlighet är det oerhört viktigt att kollektivtrafiken förbättras, men också för att miljömålen för trafiken ska nås. För miljömålen spelar större satsningar på kollektivtrafik en roll, inte minst i stora stadsregioner, bland annat metropolområdet, där arbetsresandet är störst. Utskottet har i flera sammanhang framhållit att kollektivtrafiken måste göras mer attraktiv med bättre biljettsystem, bättre fungerande trafik, högre servicestandard, större pålitlighet och samordnade tjänster. Pålitliga tidtabeller gäller speciellt spårtrafiken, som transporterar ett stort antal resenärer per enhet. Om ett tåg är försenat, får det multipla effekter för hela trafikflödet. Man måste kunna förutse eventuella ökningarna i kollektivtrafiken och krav som väderförhållandena ställer och sätta in tillräckligt med personal och materiel i pendeltrafi-

ken också i rusningstid. Ökningen i bilparken och trafikstockningarna kan stoppas om man till exempel satsar mer på spårtrafik och inför fler busskörfält och gem-vägar. I fortsättningen kan också smarta trafiklösningar och tjänster utnyttjas för att göra kollektivtrafiken mer attraktiv. Kommunikationsutskottet konstaterar att vi måste göra betydligt större satsningar för att utveckla och stödja kollektivtrafiken och på det sättet även minska de skadliga trafikutsläppen.

Kollektivtrafiken står för ungefär 27 procent av all trafik i huvudstadsregionen, men bara för 9 procent i de övriga delarna av metropolområdet, sägs det i redogörelsen. Det är ett problem, anser utskottet, att kollektivtrafiken har betydligt sämre service och anlitas mindre utanför regionbiljettområdet än i absoluta centrum av metropolområdet. Det vore viktigt för ett fungerande trafiksystem i hela metropolområdet att kollektivtrafiken står sig bättre i konkurrensen med privatbilismen i en större region som också innefattar kransområdena kring metropolerna. Kollektivtrafiken måste alltså hålla en högre servicestandard, inte minst i kransområdena kring metropolerna.

En av de mest centrala åtgärderna för hållbarare trafik och bättre konkurrenskraft för metropolområdet är att utveckla spårtrafiken, enligt redogörelsen. Den behöver bli bättre också för en smidigare fjärrtrafik. För att spårtrafiken ska kunna byggas ut måste först flaskhalsarna i infrastrukturen i metropolområdet med omgivningar undanröjas. Enligt uppgifter till utskottet finns de största problemen med trafikkapaciteten inom järnvägstrafiken på bangårdarna i Helsingfors och Ilmala, driftsplatserna Böle och Dickursby och stambanan ända fram till Riihimäki. Redogörelsen lyfter fram Centrumslingan som en viktig åtgärd i utvecklingen av järnvägstrafiken. Enligt vad utskottet har erfart är Centrumslingan en absolut förutsättning för att utbudet på tågförbindelser ska kunna höjas i rusningstid och standarden på servicen i både fjärrtrafik och närtrafik kunna höjas. De spårtrafikprojekt som redogörelsen nämner är motiverade, men lika viktigt är det att se till att det finns

bra busstrafik i områdena utan järnvägstrafik och att infartsparkeringen fungerar.

#### *Det behövs samordning av planeringen och besluten om tågtrafik*

Att döma av redogörelsen och sakkunnigyttrandena är ett av de största problemen med kollektivtrafiken i metropolområdet att planeringen och beslutsfattandet är så splittrade.

Åtgärderna på det kommunala och lokala planet spelar självfallet en stor roll för kollektivtrafiken. Det strategiska målet med kollektivtrafiklagen (869/2009) som trädde i kraft den 1 januari 2010 är att skapa förutsättningar för basal kollektivtrafikservice i hela landet, det vill säga det som behövs för att människors dagliga mobilitet. Dessutom ska lagen medverka till att kollektivtrafiken ökar i stadsregionerna och mellan stadsregioner.

I betänkandet (KoUB 18/2009 rd) om kollektivtrafiklagen (869/2009) påpekade utskottet att det behövs ett välfungerande samarbete från såväl trafikaktörernas som statens och de regionala myndigheternas sida för att målen med reformen ska nås. Enligt lagen ska kommunerna samarbeta med varandra för att samordna servicen inom olika former av persontrafik och ta hänsyn till behoven bland olika befolkningsgrupper, bland annat barn, äldre och funktionshindrade. Målet är att förbättra trafiken över kommungränserna.

Metropolområdet behöver speciallösningar. Samarbetet mellan kommunala och statliga myndigheter är viktigt i synnerhet för väsentliga förbättringar i infartsparkeringen. För att stärka samarbetet bör det skapas arrangemang och strukturer för samarbete som garanterar att det kan fattas bindande beslut om samhällsstruktur, boende, trafik och miljö, sägs det i redogörelsen.

Det är ytterst viktigt och befogat med den här typen av modeller för samarbete, planering och beslutsfattande. I metropolområdet lever invånarna sina liv och transporterar företagen sina varor över kommungränserna. Därför måste kollektivtrafiken planeras och ordnas utifrån det och med hänsyn till behovet av tvärtrafik. I pendlingsregionen metropolområdet ingår ett

betydligt större geografiskt område om de kommuner som ingår i till exempel HRT (Helsingforsregionens trafik) och det bör beaktas i trafikplaneringen.

#### *Hur kollektivtrafiken finansieras*

Fungerande kollektivtrafik med hög servicestandard är en av de största konkurrensfördelarna med metropolområdet och finansieringen spelar därför en framträdande roll, enligt redogörelsen.

Som det ser ut idag är finansieringen otillräcklig om man beaktar miljömålen och utvecklingsbehoven, menar utskottet. Staten stöder kollektivtrafiken i stora städer (Helsingfors, Tammerfors, Åbo, numera också Uleåborg) sedan 2009. Stödet till kollektivtrafiken i de stora städerna är fortfarande för litet om man verkligen vill att kollektivtrafiken ska få en större andel av det totala trafikarbetet.

Finansieringen av kollektivtrafiken är enligt det nuvarande arrangemanget fördelad mellan stat och kommuner. I samband med kollektivtrafiklagen lades en utredning fram för utskottet som gjorde gällande att ikraftträdandet av lagförslaget inte kommer att föra med sig några ändringar i kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner. Det är mycket viktigt att detta också omsätts i praktiken, framhöll utskottet i betänkandet.

Enligt riktlinje 12 i redogörelsen ska finansieringen av kollektivtrafiken i metropolområdet

säkerställas och servicen förbättras framför allt i utkanterna. Det är en mycket viktig strategi, anser utskottet och framhåller att den kräver betydligt ökade anslag till kollektivtrafiken. Det får emellertid inte ske på bekostnad av anslagen till kollektivtrafiken i andra regioner eller till bland annat basstrafikledshållningen.

#### *Biljettpraxis*

Enligt riktlinje 12 ska servicen i kollektivtrafiken förbättras i hela metropolområdet, framför allt i utkanterna bland annat genom att taxe- och biljettsystemet samordnas i regiontrafiken.

Utskottet ser mycket positivt på förslaget, men framhåller att biljettsystemen måste samordnas och fungera gemensamt i hela de regioner som människor pendlar från till metropolområdet. Ett heltäckande biljettsystem för hela pendlingsregionen skulle göra det lättare och smidigare för resenären att anlita kollektivtrafiken som därmed blir attraktivare. Enligt uppgifter till utskottet ska det inte finnas några tekniska hinder för att samordna biljettsystemen.

#### *Utlåtande*

Utskottet föreslår

*att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors den 27 januari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Korhonen /vänst  
vordf. Saara Karhu /sd  
medl. Mikko Alatalo /cent  
Leena Harkimo /saml  
Kalle Jokinen /saml  
Jyrki Kasvi /gröna  
Risto Kuisma /sd

Mats Nylund /sv  
Markku Pakkanen /cent  
Lyly Rajala /saml  
Tero Rönni /sd  
Janne Seurujärvi /cent  
Ilkka Viljanen /saml  
Anne-Mari Virolainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula  
utskottsråd Kaj Laine.