

13.4.2022

Arviomuistio maanteiden toiminnallisen luokituksen päivytyksestä

1. Tausta

Valtioneuvosto on hyväksynyt valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman vuosille 2021-2032¹ (Liikenne 12 –suunnitelma) huhtikuussa 2021 ja antanut suunnitelman selontekona eduskunnalle. Liikenne 12 -suunnitelmassa toimenpiteenä on, että liikenne- ja viestintäministeriön johdolla päivitetään liikennejärjestelmästä ja maanteista annetun lain edellyttämä maanteiden toiminnallinen luokitus vastaamaan nykytarpeita ja valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteita vuoden 2022 loppuun mennessä. Suunnitelman mukaan tässä yhteydessä tarkastellaan erityisesti maantie- ja yksityistieverkkojen rajapintoja yksityisteiden yhteiskunnallinen merkitys huomioiden sekä maanteiden ja katuverkon rajapintoja. Päivitys tehdään suunnitelman mukaan yhteistyössä kuntien ja yksityistietojärjestelmien kanssa.

2. Nykytila

Maanteitä koskevat luokittelut

Tieverkko on mahdollista luokitella eri tavoin. Erilaiset luokittelut vastaavat yleensä eri tarpeisiin, eikä yhden kaikkiin tarpeisiin vastaavan luokittelun luomista ole pidettävä mahdollisena. Teitä koskevien luokitusten perusvaihtoehtoina voidaan pitää hallinnollista luokitusta, toiminnallista luokitusta sekä tärkeysperusteista luokitusta.

Hallinnollinen luokitus kertoo tien omistuksesta ja ylläpitovastuusta. Suomessa tieliikenneväylien hallinnollisia luokkia ovat maantiet, joiden tienpidosta vastaa valtio, kadut, joiden kadunpidosta vastaavat kunnat, sekä yksityiset tiet, joiden tienpidosta vastaavat yksityiset.

Toiminnallinen luokitus kertoo tien verkostollisesta asemasta eli roolista ja luonteesta liikenteen välittäjänä ja alueiden yhdistäjänä. Suomessa liikennejärjestelmästä ja maanteista annetussa laissa (503/2005, jäljempänä LjMTL) säädetään maanteiden toiminnallisesta luokittelusta eli maanteiden luokittelusta tien liikenteellisen merkityksen perusteella valtateihin, kantateihin, seututeihin ja yhdysteihin.

Tärkeysperusteinen luokitus kertoo tien merkityksestä ja tärkeydestä. Tärkeysperusteinen luokitus erottaa valtakunnallisista, seudullisista ja paikallisista teistä tärkeimmät osat. Suomessa osa maanteista määritelty kuulumaan maanteiden pääväyliin LjMTL:n nojalla annetussa liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa maanteiden ja rautateiden pääväylistä ja niiden palvelutasosta (933/2018, pääväyläasetus). Pääväylät edustavat maanteiden liikenteellisesti ja alueellisesti merkittävintä osaa, ja edustavat siten tärkeysperusteista luokitusta. Pääväyläasetuksen perusteluistuksen mukaan maanteiden pääväyliin kuulumisen lähtökohtaisena kriteerinä on käytetty liikenteen suorituksen määrä yksittäisellä tieyhteydellä. Tämän lisäksi pääväyliin kuuluvien maanteiden valinnassa huomioon on otettu myös elinkeinoelämän ja aluekeskusten tarpeet sekä tieosuuden verkostollinen asema. Pääväylät on jaettu palvelutasoluokkiin I ja II niiden liikenteellisen merkityksen perusteella.

¹ Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021-2032:
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163389>

Maanteitä koskee myös TEN-T asetukseen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetetus (EU) N:o 1315/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi ja päätöksen N:o 661/2010/EU kumoamisesta) sisältyvä luokittelu. TEN-T-asetuksessa määritellään Euroopan laajuinen liikenneverkko (TEN-T-verkko), joka on nykyisin jaettu kattavaan verkkoon ja ydinverkkoon asetuksen liitteen I mukaisesti, sekä säädetään TEN-T-verkkoa koskevista laatuvaatimuksista. Asetuksen nojalla osa Suomen maanteistä kuuluu TEN-T-ydinverkkoon tai kattavaan verkkoon. Komissio on 14.12.2022 antanut ehdotuksen uudeksi TEN-T-asetukseksi².

Suomeen ulottuu lisäksi niin sanottu E-tienumerointi. Kansainvälisestä E-tieverkosta määrätään eurooppalaisessa sopimuksessa kansainvälisistä pääliikenneväylistä (ns. AGR-sopimus), joka on saatettu Suomessa voimaan asetuksella (17/1992).

Teitä on mahdollista luokitella myös teknisiin ominaisuuksiin perustuen. Tällaisia luokitteluita ovat esimerkiksi moottoritie ja moottoriliikennetie.

Toiminnallinen luokittelu ja sitä koskeva lainsäädäntö

Toiminnallinen luokitus kertoo tien verkostollisesta asemasta liikennejärjestelmässä eli roolista ja luonteesta liikenteen välittäjänä ja alueiden yhdistäjänä sekä tien liikenteellisestä merkityksestä. Tien liikenteellisellä merkityksellä tarkoitetaan maantietä käyttävän liikenteen luonnetta, joka muodostuu matkojen ja kuljetusten pituuden, suuntautumisen ja tarkoituksen perusteella. Liikenteen eri tarkoituksia voivat olla esimerkiksi tavaraliikenne, julkinen henkilöliikenne, henkilöautoliikenne ja pyöräilyliikenne.³

Maanteiden toiminnallisista luokista säädetään LjMTL 4.2 §:ssä. Lainkohdan mukaan valtatiet palvelevat valtakunnallista ja maakuntien välistä pitkämatkaista liikennettä. Kantatiet täydentävät valtatieverkkoa ja palvelevat maakuntien liikennettä. Seututiet palvelevat seutukuntien liikennettä ja liittävät näitä valta- ja kantateihin. Muut maantiet ovat yhdysteitä. LjMTL 4.2 §:n mukaan liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella säädetään maanteiden luokittelusta valta-, kanta-, seutu- ja yhdysteihin. LjMTL108 a §:n mukaan Väyläviraston on merkittävä maantierekisteriin tien liikenteellistä merkitystä kuvaava 4 §:ssä tarkoitettu luokitus.

Toiminnallisten luokkien palvelutehtävää ja verkostollista asemaa on hallinnonalalla kuvattu lain asettamia kriteereitä tarkemmin. Valtatiet yhdistävät maakuntakeskuksia toisiinsa sekä toimivat tärkeimpinä ulkomaanliikenteen reitteinä. Kantatiet täydentävät valtatieverkkoa, palvelevat maakuntien liikennettä ja yhdistävät kaupunkitasoisia keskuksia tärkeimpiin suuntiinsa. Seututiet palvelevat seutukuntien liikennettä ja liittävät näitä valta- ja kantateihin sekä yhdistävät kuntakeskuksia tärkeimpiin suuntiinsa. Yhdystiet toimivat pääasiassa paikallis- ja kyläkeskusten sekä haja-asutusalueiden liikenneyhteyksinä.⁴ Osa valta-, kanta-, seutu ja yhdysteistä muodostaa pääväyläasetuksen mukaisen runkoverkon.

Maanteistä valtateitä on 8 608 km ja kantateitä 4 856 km. Suurin osa maantieverkon tiepituudesta on seutu- ja yhdysteitä. Seututeitä on 13 463 km. Yhdysteitä on eniten, 50 987 km. Liikennesuoritteesta suurin osa kohdistuu valtateille (n. 20 000 miljoonaa ajoneuvokilometriä vuonna 2019). Pienin osuus liikennesuoritteesta kohdistuu kantateille (n. 5 300 miljoonaa ajoneuvokilometriä vuonna 2019). Seututeille kohdistuu liikennesuoritteesta noin 7 000 miljoonaa ajoneuvokilometriä ja yhdysteille 6 000 miljoonaa ajoneuvokilometriä vuonna 2019.

² Komission ehdotus uudeksi TEN-T-asetukseksi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A2021%3A812%3AFIN>. Asetusehdotuksessa uudistetaan TEN-T-verkkoa koskevat vaatimukset ja TEN-T-verkon rakenne sekä määräävät vaatimusten toteuttamiselle.

³ HE 45/2018 vp, s. 71.

⁴ Tiehallinto: Maantiet kaavoituksessa 2006, s. 109.

Toiminnallisen luokan vaikutukset

Maanteiden numerointi ja opastus

Maantien toiminnallinen luokitus ohjaa opastemerkeillä ja tiennumeroilla tienkäyttäjää reittivalinnoissa ja suunnistamisessa.

Maanteiden numerointi perustuu maanteiden toiminnalliseen luokitukseen. Teiden numerointipäätöksestä ei ole säädetty laissa. Tien numero on päätetty luokittelupäätöksen yhteydessä. Käytännössä tiet on numeroitu seuraavasti: valtateitä ovat tiet numeroltaan 1-39, kantatiet numeroltaan 40-99 ja seututiet 100-999. Yhdysteiden numerot ovat 1000 suuremmat numerot.

Tien numero ilmoitetaan opastemerkeissä. Tieliikennelain (279/2018) liitteessä on määritelty tien numeromerkkin väri, joka vaihtelee luokan mukaan. Valtateiden numero ilmoitetaan punaisella pohjalla, kantateiden keltaisella pohjalla ja seututien numero valkoisella pohjalla ja muiden maanteiden numero sinisellä pohjalla. Lisäksi valta- ja kantateillä kaksikielisten opastemerkkien vaatimukset ovat laajemmat kuin alemmilla toiminnallisilla luokilla (liikenteenohjauslaitteiden käytöstä annettu valtioneuvoston asetus 379/2020 29 §). Myös Väyläviraston ohjeissa koskien liikennemerkkien käyttöä maanteillä ohjeistusta on osittain porrastettu toiminnallisten luokkien mukaan, siten että valta- ja kantateillä on kattavammin esimerkiksi suunnistus- ja opastusmerkit.

Matkojen ja kuljetusten palvelutasoa ja kunnossapitoa koskeva sääntely

Matkojen ja kuljetusten palvelutasosta maanteillä säädetään LjMTL 13 a §:ssä valtakunnallisesti merkittävään runkoverkkoon ja toiminnallisiin luokkiin perustuen. Valtakunnallisesti merkittävällä runkoverkolla on oltava korkea pitkämatkaisen liikenteen palvelutaso. Tienpitäjän on varmistettava runkoverkolla reaaliaikaisen liikenne- ja olosuhdetiedon kattavuus ja ajantasaisuus. Runkoverkon palvelutasoa on tarkennettu pääväyläasetuksessa. Pääväyläasetuksen mukainen runkoverkko sisältää valta-, kanta-, seutu- ja yhdysteihin toiminnallisesti kuuluvia teitä. Muilla kuin runkoverkkoon kuuluvilla valta- ja kantateillä on oltava liikennemäärään, liikkumisympäristöön ja alueellisiin tarpeisiin sovitettu hyvä matkojen ja kuljetusten palvelutaso. Muilla kuin runkoverkkoon kuuluvilla seutu- ja yhdysteillä on oltava alueellisen tarpeen edellyttämä ja tien liikenteellistä merkitystä vastaava palvelutaso. Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä matkojen ja kuljetusten palvelutasosta maanteillä.

Lainkohdan esitöiden mukaan palvelutasotavoitteiden säätämisen tarkoituksena on ollut, että kansalaiset, elinkeinoelämä ja alueelliset toimijat voivat odottaa tietyn tasoisten kriteerien täyttymistä verkon osalta sen perusteella, millainen verkon osa on kysymyksessä. Tielle määritelty palvelutaso vaikuttaa maanteiden kehittämis- ja parantamistarpeisiin ja palvelutasolla tarkennetaan maanteiden kehittämisen, rakentamisen ja kunnossapidon yleisiä vaatimuksia. Palvelutason keskeisinä tekijöinä ovat esimerkiksi matka-aika ja sen ennakoitavuus (esim. nopeusrajoitukset ja matkantekoa keskeyttävät ja hidastavat tekijät kuten liittymät), liikenneturvallisuus ja kuljetusten kustannustehokkuus (esim. kustannustehokkaiden reittien valinta). Palvelutaso voi vaihdella liikenteen määrän mukaan, mutta esimerkiksi runkoverkon ulkopuolisilla valta- ja kantateillä tulisi turvata nykytilassa ja tulevaisuudessa pitkänmatkaisen liikenteen välityksen sujuvuus ja turvallisuus.⁵

LjMTL 33 §:ssä säädetään maanteiden kunnossapidosta. Tien kunnossapidolla tarkoitetaan tien hoitoa ja korjausta (LjMTL 3 §). Runkoverkkoon kuuluvilla maanteillä kunnossapidon tason tulee olla korkeatasoista. Muilla kuin runkoverkkoon kuuluvilla valta- ja kantateillä kunnossapidon on oltava hyvätasoisia, mutta se saa ajallisesti tai paikallisesti vaihdella liikenteelliset tarpeet ja olosuhteen huomioiden. Muilla kuin runkoverkkoon kuuluvilla seutu- ja yhdysteillä kunnossapito on sovitettava

⁵ HE 45/2018 vp, s. 73.

alueellisen liikenteen tarpeisiin ja teiden kunnossapidon taso saa olla muuta tieverkkoa matalampi. LjMTL 33.5 § sisältää valtuuden liikenne- ja viestintäministeriölle antaa asetuksella tarkemmat säännökset maanteiden kunnossapidon tasosta ja kunnossapitoluokista. Tällaista asetusta ei ole annettu.

Kunnossapitoa varten on tällä hetkellä käytössä myös tienpitäjän sisäisillä toimintalinjauksillaan käyttöönotettavia kunnossapitoa koskevia laatuvaatimuksia. Kunnossapitoluokat eivät määrydy toiminnallisen luokituksen perusteella, vaikka laissa on porrastettu palvelutasoa ja kunnossapidon tasoa toiminnallisiin luokkiin. Nykyisissä kunnossapitotason määrittelyissä keskeisimpänä lähtökohtana on ollut tien liikennemäärä ja liikenteen tarpeet. Toiminnallisen luokan muutos voi vaikuttaa pienillä liikennemäärillä tienhoidon tasoon.

Maanteiden suunnittelu

Tien toiminnallinen luokka on yksi maanteiden suunnittelussa huomioitava tekijä ja luokka vaikuttaa erilaisiin suunnitteluarvoihin, kuten tien suuntauksen, poikkileikkauksen ja suoja-alueen ohjearvoihin. Suunnitteluohjeissa valta- ja kantateiden suunnitteluarvot käsitellään samanarvoisina. Seutu- ja yhdysteillä on erilaiset ohjearvot. Toiminnallisen luokan sisällä suunnittelun ohjearvoihin vaikuttavat liikennemäärät. Käytännössä luokan muuttuminen konkretisoituu vasta, kun tiellä suoritetaan parannushankkeita, jolloin suunnitteluarvoissa huomioidaan tien toiminnallinen luokka. Tien parantamishanke edellyttää LjMTL 13 §:n mukaisesti yleistä tarvetta maantien parantamiselle.

Maankäytön suunnittelu sekä maanteiden ja katujen rajapinta

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, jäljempänä MRL) 83 §:ssä säädetään alueiden kaavoittamisesta yleiseksi alueeksi, katualueeksi ja liikennealueeksi. Asemakaavassa maanteiden liikennealueita voidaan osoittaa valta-, kanta- ja seututeitä varten sekä niitä yhdistäviä ja niiden jatkeena olevia teitä varten, jotka palvelevat pääasiallisesti muuta kuin paikallista liikennettä. Myös 31 päivänä maaliskuuta 2000 annetussa ympäristöministeriön asetuksessa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä käytetään luokittelua valta-, kanta-seutu- ja yhdysteihin.

Säännös pääasiallisesti mahdollistaa liikennealueiden kaavoittamisen asemakaavaan valta-, kanta- ja seututeiden osalta, mutta ei paikallista liikennettä välittävien teiden osalta. MRL:n esitöiden mukaan säännöksen tarkoituksena on ollut määritellä, milloin asemakaava-alueen tieliikenneväylä on katu ja milloin yleinen tie. Esitöissä on todettu, että asemakaava-alueiden yleiset tiet on määriteltävä sen mukaan millaista liikennettä ne välittävät asettamatta siinä suhteessa teknisiä ratkaisuja koskevia edellytyksiä. Lähtökohdaksi tulee esitöiden mukaan asettaa yleisten teiden johdonmukainen verkosto, johon katujen välittämä paikallinen liikenne kytkeytyy.⁶ Kadun ja maantien rajapinnan määritelmä ohjaa hallinnollista luokkaa (omistus) ja sitä, kenen kunnossapitovastuulle tie kuuluu.

MRL 83.4 §:ssä ei viitata LjMTL:iin eikä MRL:ssä ole määritelty erikseen valta-, kanta- ja seututeiden käsitteitä.⁷ Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin julkaisemattomissa ratkaisuissaan arvioinut valta-, kanta- ja seututie -käsitteitä LjMTL:n mukaisten määritelmien kautta.⁸ Esimerkiksi ratkaisussa 1.2.2013 taltio 444 (julkaisematon) korkein hallinto-oikeus on todennut, että MRL 83.4 §:n perusteella ratkaistaan maanteiden liikennealueiden osoittaminen ja huomioon otettavina seikkoja ovat toiminnallinen luokitus, kyseisen liikennealueen sijainti ja se millaista liikennettä se palvelee. Hallinto-oikeuksien

⁶ HE 101/1998 vp, s. 88–89.

⁷ MRL:n säätämisen aikaan maanteiden toiminnallisesta luokittelusta ei säädetty lain tasolla vaan se perustui yleisistä teistä annettuun asetukseen ja liikenneministeriön valta- ja kantateistä vuosina 1992–1993 tekemiin päätöksiin.

⁸ KHO 1.2.2013 taltio 444 ja KHO 17.11.2010 taltio 3269 (julkaisemattomat ratkaisut).

julkaisemattomissa teiden liikennealueen kaavamerkintäratkaisuisa osassa on sovellettu LjMTL mukaisia määritelmiä ja osassa ei.⁹

Asemakaavassa osoitettu katualueen -merkintä ei vielä muuta väylän hallinnollista luokkaa ja kunnossapidosta vastaavaa tahoa. Katualuemerkintä mahdollistaa, että tiejakso voidaan tulevaisuudessa muuttaa kaduksi. Maantien kaduksi muuttaminen tulee erityisesti kyseeseen tilanteissa, joissa tielle tehtävät toimenpiteet vaatisivat kaava-alueen muuttamista. Maantien muuttaminen kaduksi vaatii MRL 86 a §:n mukaista kadunpitopäätöstä. MRL 86 §:n mukaan kadunpitovelvollisuus alkaa, kun asemakaavan mukaisen toteutuneen maankäytön liikennetarve sitä edellyttää eikä kadun rakentamisesta kunnalle aiheutuvia kustannuksia ole pidettävä kohtuuttomina kadun rakentamisella tyydytettävään liikennetarpeeseen verrattuna.

Liittymät

Maanteiden ja muun liikenneverkoston rajapinnassa tien toiminnallinen luokka ohjaa maankäytön suunnittelua maanteiden läheisyydessä vaikuttaen tienvarren maankäytön kytkentään maantiehen ja liittymiseen maanteille.

Liittymisestä maantiehen säädetään LjMTL 37 §:ssä. LjMTL 24.1 §:ssä taas säädetään mahdollisuudesta rajoittaa tiesuunnitelmissa yksityisteiden liittämistä maantiehen liikenneturvallisuuden ja välityskyvyn edistämiseksi. Mikäli tiesuunnitelmassa on rajoitettu yksityisteiden liittämistä maantiehen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä ELY-keskus) voi kuitenkin antaa yksityistieliittymälle liittymäluvan, mikäli kiinteistön tarkoituksenmukainen käyttö sitä vaatii eikä liittymästä tai sen käyttämisestä aiheudu vaaraa liikenneturvallisuudelle (37.1 §). Lain esitöiden mukaan liittymäluvan myöntämisessä käytettäisiin näissä tapauksissa kokonaisharkintaa, jossa olisi otettava huomioon kyseisen maantien asema tieverkolla, sitä käyttävän liikenteen laajuus ja laatu samoin kuin liittyvän yksityisen tien liikenne sekä määrältään ja laadultaan.¹⁰

Lupa yksityistieliittymälle silloin, kun liittymistä maantiehen ei ole rajoitettu tiesuunnitelmassa, on myönnettävä, jos liittymä on tarpeen kiinteistön käyttämiseksi ja liittymä sekä sen sijainti ovat sellaiset, ettei liikenneturvallisuus liittymän eikä sen käyttämisen takia vaarannu (37.2 §).

Liittymistä moottori- ja moottoriliikenneteille sekä runkoverkkoon kuuluville maanteille voidaan määrätä vain tiesuunnitelmassa. ELY-keskus voi kuitenkin myöntää liittymäluvan erityisistä syistä (37.4 §). Pääväyläasetuksen mukaan runkoverkon palvelutasoluokkaan I kuuluvilla teillä liittyvien on oltava sellaisia, etteivät ne merkittävästi haittaa pääsuunnan liikennettä (pääväyläasetus 4.2 §).

Liittymäluvan saaminen on siten 37 §:ssä sidottu kiinteistön tarkoituksenmukaiseen käyttöön ja liikenneturvallisuuden toteutumiseen. Kokonaisharkinnassa tien verkostollinen asema ja maantien sekä liitettävän yksityistien liikenteen luonne otetaan huomioon. Maantien verkostolliseen asemaan ja tien liikenteelliseen luonteeseen on liitetty lisäksi palvelutasomäärittelyitä, joiden toteutumiseen liittyvien sijainti ja tekninen toteutus voi vaikuttaa, sillä liittymätyypistä riippuen liittymät voivat olla matkantekoa hidastavia tai keskeyttäviä tekijöitä, mikä vaikuttaa maantien matka-aikaan ja matka-ajan ennakoitavuuteen. Tarkimmat palvelutasomäärittelyt ovat runkoverkolla (korkeatasoinen palvelutaso) ja runkoverkon ulkopuolisilla valta- ja kantateillä (hyvä palvelutaso, joka on sovitettu liikennemääriin ja alueelliseen ympäristöön) ja näillä verkon osilla tulisi myös huomioida riittävän välityskyvyn turvaaminen tulevaisuudessa.

⁹ Esimerkiksi Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksessä 16/0204/2, annettu 4.5.2016, ja Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksessä 18/0166/3, annettu 27.8.2018, on sovellettu maantielain 4 §:ää. Esimerkiksi Turun hallinto-oikeuden päätöksessä 11/0279/1, annettu 30.9.2011, ei ole sovellettu maantielakia.

¹⁰ HE 17/2004 vp, s. 49.

Näin ollen tien toiminnallinen luokka voi vaikuttaa kokonaisharkinnassa yksityistieliittymäluvan saamiseen palvelutasomäärittelyjen perusteella, vaikka pääsääntöisesti luvan myöntäminen on tapauskohtaista harkintaa. Toiminnallisella luokalla ei kuitenkaan ole suoraa ja välitöntä oikeusvaikutusta luvan myöntämiseen. Merkittävin ohjaava vaikutus on maantien kuulumisella runkoverkkoon ja toiminnallisella luokalla runkoverkon ulkopuolisilla valta- ja kantateillä. Runkoverkon ulkopuolisilla seutu- ja yhdysteillä toiminnallisen luokan vaikutus on vähäisempi, koska palvelutasomäärittelyt ovat väljemmät ja sidottu liikenteellisiin tarpeisiin. Liittymälupakäytännössä lupia on myönnetty tiukemmin ylimmille toiminnallisille luokille.

Pääväyläasetuksen lisäksi liittymistä maanteille rajoitetaan tarkemmin TEN-T-asetuksessa. Nykyisen asetuksen mukaan TEN-T ydinverkon tien tulee olla moottoritie tai moottoriliikennetie, ja kattavan verkon tien korkeatasoinen maantie. Risteävän liikenteen tulee moottoriteillä ja moottoriliikenneteillä kulkea eri tasossa kuin moottoriteliikenteen. Komission ehdotuksessa uudeksi TEN-T-asetukseksi luovuttaisiin ydinverkon teillä moottoritievaatimuksesta. Sen sijaan jatkossa niin kattavan verkon kuin ydinverkon teiden tulisi olla moottoriliikenteelle erityisesti suunniteltuja, rakennettuja tai parannettuja teitä, joilla molempiin ajosuuntiin kulkevat toisistaan erotetut ajoradat. Tiet eivät saisi ristetä samassa tasossa minkään tien, rautatien, raitiotien, pyörätien tai jalankulkutien kanssa eikä niiltä tulisi olla suoria liittymiä tien varrella oleville kiinteistöille.

Yhteenveto toiminnallisen luokituksen luonteesta ja merkityksestä

Toiminnallisella luokittelulla on ollut pitkään vakiintunut asema tienpidossa, maankäytön suunnittelussa ja opastuksessa. Luokitus toimii maantieverkon jäsentelyn perustana, valtakunnallisen ja alueellisen verkon erottelussa ja kertoo tien liikenteen luonteesta.

Toiminnallisella luokittelulla ei ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia, mutta se vaikuttaa huomioon otettavana tekijänä tien liikenteen luonteen, verkostollisen aseman ja palvelutasomäärittelyjen kautta mm. maankäytön suunnitteluun sekä liittymiä koskeviin ratkaisuihin. Lain tasolla toiminnallinen luokka on määritetty teiden palvelutason ja kunnossapidon määrittelyn pohjaksi, vaikka käytännössä tienpidossa suurempi vaikutus on kuitenkin teiden liikenteellisillä tarpeilla kuin tien luokalla. Lisäksi teiden numerointi ja opastejärjestelmä perustuvat toiminnalliseen luokitukseen.

Edellä kuvatun perusteella toiminnallinen luokitus näyttäytyy maantieverkon jäsentelyyn sekä maanteiden suunnitteluun, tienpidon suunnitteluun ja maankäytön suunnitteluun tarpeellisenä välineenä, joka osaltaan ohjaa toimintaa, mutta ei yksinään määrää tehtäviä ratkaisuja eikä esimerkiksi vaikuta suoraan tienpidon rahoitustarpeisiin.

Muita maanteiden luokitteluun liittyviä tarpeita

Tarkempi palvelutason ja kunnossapidon tason määrittelemine

Tällä hetkellä matkojen ja kuljetusten palvelutaso maanteilla¹¹ ja maanteiden kunnossapidosta on säädetty väljästi runkoverkon ulkopuolisilla teillä, joilla palvelutaso ja kunnossapidon taso sovitetaan alueellisiin tarpeisiin ja tien liikenteellisen merkitykseen. Pääväylien palvelutasosta on säädetty tarkemmin pääväyläasetuksessa. Palvelutason määrittelyä ei ole nykyisin kuitenkaan sidottu ainoastaan toiminnallisiin luokkiin, eikä pääväylien osalta yksin päätteihin tai päätteiden luokkaan 1 tai 2 kuulumisen määritä palvelutasoa.

¹¹ LjMTL 13.1 §:ssä maanteita koskevien matkojen ja kuljetusten keskeisinä palvelutasotekijöinä mainitaan matka-aika, matka-ajan ennakoitavuus, turvallisuus ja kustannustehokkuus.

Mikäli palvelutasosta säädettäisiin tarkemmat tavoitteet eri toiminnallisille luokille, se voisi ohjata voimakkaammin tienpitoon käytettävää rahoitusta toiminnallisten luokkien välillä (perusväylänpito ja kehittämistoimet). Yhtenä palvelutasomäärittelyn tavoitteena on ollut varmistaa valtakunnallisesti yhtenäinen palvelutaso liikenteelliseltä merkitykseltään samanlaisilla verkon osilla.¹² Tarkempi määrittely voisi edistää tätä tavoitetta. Palvelutason toteutumiseen vaikuttaa kuitenkin aina käytettävissä oleva rahoitustaso. Nykyisillä väljemmillä palvelutason määrittelyillä palvelutason tarkentaminen lain vaatimusten ja valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman ohjauksen puitteissa on tienpidon suunnittelussa mahdollista sovittaa käytettävissä olevaan rahoitustasoon. Tarkempi palvelutasomäärittely voisi mahdollisesti myös sitoa rahoituksen käyttöä epätarkoituksenmukaisesti, mikäli liikenteellisiä ja alueellisia olosuhteita ei voida huomioida joustavasti tienpidon toimia suunnitellessa.

Liikenneverkon strategisessa tilannekuvassa on kartoitettu maanteiden pääväylien palvelutasoa¹³. Tilannekuvan mukaan kaikkein merkittävimpiä puutteita on yhteensä noin 200 tiekilometrillä palvelutasossa sujuvuuden, turvallisuuden tai ympäristöhaittojen kannalta. Lisäksi noin 1 800 tiekilometrillä tarvittaisiin pieniä toimenpiteitä riittävän palvelutason turvaamiseen. Tilannekuvan mukaan maanteiden pääväylien kaikkein merkittävimpien palvelutasopuutteiden korjaamisen kustannukset seuraavan noin 10 vuoden aikana ovat yhteensä 2–3 mrd. euroa. Liikenneverkon strategisen tilannekuvan mukaan TEN-T ydinverkon nykyiset kriteerit täyttyvät pääosin valtateiden 1 ja 7 osalta, mutta valtateiden 4 ja 29 osalta vain 40 prosenttia tieosuuksista täyttää kriteerit. Tilannekuvan mukaan kattava verkko on nykyisten TEN-T verkon kriteerien mukainen.

Ei liene realistista, että tarkemmat palvelutasomäärittelyt näkyisivät alemmilla toiminnallisilla luokilla palvelutason kasvuna, ellei määrärahoja lisätä. Pääväyläasetuksen palvelutasomäärittelyt ovat olleet voimassa vuodesta 2018 alkaen. Ennen palvelutasosääntelyn tarkentamista myös muita kuin pääväyliä koskien, sääntelyn vaikuttavuutta käytännön toiminnassa tulisi arvioida. Tällaisen arvioinnin pohjalta olisi mahdollista tarkastella tarkemman palvelutasosääntelyn tarkoituksenmukaisuutta.

Automaation tarpeet

Liikenne 12 -suunnitelman toimenpiteenä on laatia liikenne- ja viestintäministeriön, Liikenne- ja viestintäviraston sekä Väyläviraston johdolla arvio tavoiteltavasta tieliikenteen automaation tasosta väyläverkon (myös katuverkko) osilla sekä näkemys arvion mukaisista automaatiota edistävästä toimenpiteistä ja erityisesti mahdollisista ongelmakohtista. Arvio tehdään yhteistyössä kuntien kanssa. Edellä mainitun arvioinnin jälkeen liikenne- ja viestintäministeriö arvioi tarvetta olemassa olevaa lainsäädäntöä täydentäville ja automaatiota edistäville maanteiden palvelutasoa ja kunnossapidon tasoa ohjaaville säädöksille.

Tarkemmin liikenteen automaatiota on käsitelty valtioneuvoston 25.11.2021 vahvistamassa periaatepäätöksessä liikenteen automaation edistämisestä¹⁴. Liikenne- ja viestintäministeriössä on valmisteltu myös liikenteen automaation lainsäädäntö- ja avaintoimenpidesuunnitelma¹⁵. Periaatepäätöksen mukaisesti toimenpiteiden kokonaisuus tarkentuu edelleen vuosittain laadittavien suunnitelmien avulla.

¹² HE 45/2018 vp, s. 73.

¹³ <https://tieto.traficom.fi/fi/liikenne/liikennejarjestelma/liikenneverkon-strateginen-tilannekuva>. Maanteiden pääväyläverkon palvelutasoa ja maantieverkon pääväyläverkon palvelutasopuutteita koskevat aineistot on päivitetty 8.12.2021.

¹⁴ Valtioneuvoston periaatepäätös liikenteen automaation edistämisestä:

<https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f80772030>

¹⁵ Liikenteen automaation lainsäädäntö- ja avaintoimenpidesuunnitelma:

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163629>

Tieliikenteen automaatio kohti itsestään ajavia ajoneuvoja on ollut hitaampaa kuin muutama vuosi sitten arvioitiin. Kehitys etenee kuitenkin vääjäämättä, ja uudemmissa ajoneuvoissa on jo huomattava määrä kuljettajaa avustavaa automatiikkaa. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä on linjattu, että tieliikenteen automaation hyödyntämistä on edistettävä siten, että automaattinen ajojärjestelmä voi hoitaa dynaamista ajotehtävää mahdollisimman laajoilla alueilla Suomessa, lähes riippumattomasti sääolosuhteista. Automaation toiminta-alueen ulkopuolella matkan on voitava jatkua sujuvasti ihmisen siirtyessä toimimaan kuljettajana. Lyhyemmällä tähtäimellä automaattisen ajojärjestelmän itsenäinen ajaminen on mahdollista moottoritieolosuhteissa. Tueksi tarvitaan muun muassa kehittyneitä sääntelyä, fyysisen infrastruktuurin luokittelua älyliikenteen näkökulmasta sekä väylien varsilla olevan digitaalisen infrastruktuurin kehittämistä. Periaatepäätöksen toimenpiteenä on laatia arvio tavoiteltavasta automaation tasosta väyläverkon osilla sekä näkemys arvion mukaisista automaatiota edistävästä toimenpiteistä ja erityisesti mahdollisista ongelmakohtista. Toimenpiteenä on lisäksi määritellä ensi vaiheessa moottoriteihin kohdistuvat kehittämistoimet ja pilotoida niitä todellisella noin 150 kilometriä pitkällä tiejaksolla. Seuraavassa vaiheessa käynnistetään tarpeelliseksi todetut kehittämistoimenpiteet kaikille yli 100 kilometriä pitkille moottoritiejaksoille. Myöhemmin määritellään ja toteutetaan kehittämistoimenpiteet muulle automaattiliikenteen palvelutasoluokituksen ylemmän tason tieverkolle.

Automaatiotekniikka kehittyy nopeasti ja sen vuoksi automaation mahdollistavien ratkaisujen tulisi olla joustavia tekniikan kehityksen takia. Automaation huomioiminen liittyy jatkossa teiden palvelutason määrittelyyn (esim. tietyt tiet tarjoavat tekniset mahdollisuudet automaatiolle). Vielä ei kuitenkaan ole selvää, mitä infrastruktuurilta vaaditaan automaation edistämiseksi.

Maanteiden, yksityisteiden ja katujen rajapintoja koskeva sääntely

LjMTL:ssa sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään maantien muuttamisesta kaduksi. Muuttaminen edellyttää asemakaavan hyväksymistä katualueeksi ja kadunpitopäätöstä MRL 86 a §:n mukaisesti. MRL 86 §:ssä säädetään yleisesti kunnan kadunpitovelvollisuuden alkamisesta. Yksityistielaisissa säädetään yksityistien muuttamisesta kaduksi (yksityistielaki 13 §). Muuttaminen edellyttää asemakaavan hyväksymistä ja MRL:n mukaista kadunpitopäätöstä.

LjMTL:ssa säädetään kadun ja yksityistien muuttamisesta maantiekseksi. Uuden maantien tekeminen edellyttää LjMTL 13.3 §:n nojalla, että olemassa oleva maantieverkko ei enää täytä yleisen liikenteen tai maankäytön tarpeita. Lisäksi uudesta maantiestä tulee laatia tiesuunnitelma. LjMTL 14 §:n nojalla yksityinen tie muutetaan maantiekseksi mikäli 13.3 §:n edellytykset sitä vaativat. LjMTL 89 §:n mukaan jos maantietä ei enää käytetä yleiseen liikenteeseen, se voidaan lakkauttaa. Maantien lakkauttamisen edellytyksiä arvioidaan siten suhteessa maantien rakentamisen edellytyksiin. Lakkauttamisesta on tehtävä tiesuunnitelma. LjMTL 90.1 §:n mukaan maantien lakkauttamista koskevassa tiesuunnitelmassa on osoitettava, tarvitaanko aluetta yksityiseksi tieksi tai kaduksi. Alue on jätettävä sellaiseksi, ettei sen käyttö sanottuun tarkoitukseen vaikeudu.

Toiminnallinen luokitus ohjaa maantieverkon laajuutta katuverkon rajapinnassa paikallista liikennettä palvelevien teiden osalta. Ohjaava vaikutus perustuu MRL 83.4 §:ään, joka ei velvoita liikennealueiden kaavoittamiseen ja estää pääsääntöisesti liikennealuekaavamerkinnän paikalliselta tieverkolta. MRL 83.4 § ohjaa kuntien kadunpitopäätöksiä, mutta MRL:n kadunpitopäätössäännösten velvoitteet kadunpitopäätöksen tekemiseen eivät ole täsmällisesti määriteltyjä. MRL 86 a §:n nojalla kadunpitopäätökset tulee tehdä tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Käytännössä kunnossapidon vastuista katuverkon rajapinnoissa sovitaan. Kadunpitopäätössäännökset sääntelevät maanteiden ja katujen rajapintojen lisäksi myös esimerkiksi yksityisteiden ja katujen rajapintoja.

MRL 83.4 §:n rajanveto maanteiden ja katujen välillä perustuu siihen, palveleeko tie pääasiallisesti paikallista vai muuta kuin paikallista liikennettä. Tätä on edelleen pidettävä hyvänä ja toimivana rajanvetona. Samoin LjMTL 13.3 §:n mukainen edellytys yleisen liikenteen tarpeesta suhteessa siihen, tulisiko väylän olla maantie vai yksityistie, on periaatteena tarkoituksenmukainen. Tien hallinnollisen

luokan muuttaminen on yleensä haastavaa johtuen mm. tienpitovastuisiin ja rahoitukseen liittyvistä syistä ja vaatii vuorovaikutusta nykyisen ja tulevan vastuutahon välillä. Muutokset maantiestä kaduksi on käytännössä tarkoituksenmukaista tehdä sopimusteitse.

Toimintaympäristön muutosten myötä voi olla tarpeen muuttaa maanteita yksityisteiksi ja kaduiksi, tai katuja ja yksityisteitä maanteiksi näiden liikenteellisten tarpeiden muuttumisen myötä. Yleisellä tasolla voidaan arvioida, että Suomessa on maanteita, joiden tulisi liikenteensä puolesta olla yksityisteitä tai katuja. Lisäksi on yksityisteitä, joiden liikenne perustelisi niiden asemaa maantienä. Valtakunnallisesti yhdenmukaisen ja yhdenvertaisen tarkastelun parantamisen tarvetta voidaan siten arvioida olevan. Lainsäädännön tasolla hallinnollisia luokkia koskevissa kriteereissä ja muussa sääntelyssä ei kuitenkaan vaikuttaisi olevan merkittäviä puutteita, vaan haasteet koskevat käytännön prosesseja ja päätöksentekoa

Johtopäätöksiä palvelutasomäärittelyihin, automaation ja hallinnollisiin luokkiin liittyvistä tarpeista

Kuten edellä on todettu, yhden kaikkiin tarpeisiin vastaavan luokittelun kehittäminen ei ole mahdollista. Toiminnallisen luokituksen rinnalla tarvitaan tienpidon muita luokituksia muun muassa tieverkon kehittämisen ja kunnossapidon suunnittelun avuksi. Asetus pääväylistä palvelee osaltaan tätä tarkoitusta.

Palvelutasojen tarkempi määrittely edellyttäisi maanteille todennäköisesti nykyistä yksityiskohtaisempaa tärkeysperusteista luokittelua maanteiden pääväyliä lisäksi. Palvelutason voi myös olla tarve vaihdella saman tien eri osilla riippuen kunkin tienosan liikenteellisistä tarpeista. Siksi samaan luokitteluun olisi haastavaa yhdistää maanteiden numerointia ja verkon jäsentelyä valtakunnalliseen ja alueelliseen. Tarkemmissa palvelutasomäärittelyissä olisi siten kyse erilaisesta tieverkon luokittelusta kuin toiminnallisessa luokituksessa, joten mahdollista maanteiden palvelutasosääntelyn tarkentamista ei olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa toiminnallisen luokituksen päivityksen yhteydessä.

Automaation tarpeisiin vastaavien teiden luokittelun laatimiseen ei ole vielä riittävästi tietoa. Lisäksi automaation edellytysten turvaaminen liittyy etenkin tien teknisiin ominaisuuksiin, jolloin tällaista luokittelua ei todennäköisesti olisi tarkoituksenmukaista sijoittaa maanteiden toiminnallisiin luokkiin. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti ensi vaiheessa toimenpiteenä onkin määritellä moottoriteihin kohdistuvat kehittämistoimet ja pilotoida niitä todellisella noin 150 kilometriä pitkällä tiejaksolla.

Tien hallinnollisen luokan määräytyminen on laajempi kysymys kuin maanteiden luokittelu, eikä toiminnallisen luokittelun päivittäminen ole siksi tarkoituksenmukainen yhteys toteuttaa laajempaa maanteiden, yksityisteiden ja katujen rajapintoja koskevan sääntelyjärjestelmän tarkastelua. Tällaiselle tarkastelulle ei myöskään ole tunnistettu merkittävää tarvetta. Tämä ei kuitenkaan poista sitä, että toimintaympäristön muutosten myötä teiden liikenteellinen merkitys ja yleisen liikenteen tarpeet ovat voineet muuttua.

3. Toiminnallista luokkaa koskevan päätöksenteon muoto

Elokuussa 2018 voimaan tulleella lakimuutoksella (572/2018) teiden luokittelu muutettiin tehtäväksi liikenne- ja viestintäministeriön antamalla asetuksella. Ennen muutosta laissa säädettiin, että liikenne- ja viestintäministeriö määrää, mitkä maantiet ovat valtateitä ja mitkä kantateitä, ja että Liikennevirasto (nykyisin Väylävirasto) määrää, mitkä maantiet ovat seututeitä ja mitkä yhdysteitä. Nykyinen maanteiden luokittelu valta- ja kantateihin perustuu liikenneministeriön 2 päivänä joulukuuta 1992 antamaan päätökseen valtateistä ja 21 päivänä kesäkuuta 1993 antamaan päätökseen kantateistä. Käytännössä päätökset uuden tien luokasta on tehty tiesuunnitelman yhteydessä ja tieluokan

muutoksista erillisinä hallintopäätöksinä. Muutoksia teiden toiminnallisiin luokkiin on kuitenkin tehty hyvin vähän.

Muutosta koskevista esitöissä todetaan, että lain aiempi sanamuoto ei vastaa nykyisen perustuslain vaatimuksia, ja on ollut epäselvä sen suhteen, tarkoittaako liikenne- ja viestintäministeriö ja Liikennevirastolle säädetty toimivalta normipäätöksen vai hallintopäätöksen antamista. Perusteluiden mukaan aiemmin tehtyt luokittelupäätösten kaltaiset päätökset voivat lähtökohtaisesti olla vain hallinnon sisäisiä määräyksiä, joiden tulisi koskea vain omaa hallinnonala. Sellaisten antamiseen suositellaan myös suhtautumaan pidättyvästi nykyisen perustuslain johdosta, jos vaikutukset ovat tätä laajempia. Aineellisen oikeussäännöksen tulisi nykyään aina olla laki tai asetus. Perusteluiden mukaan runkoverkon määrittelystä olisi tarpeen antaa oikeussäännös, koska kyseessä on asia, jonka merkitys ulottuu ja jolla pyritään vaikuttamaan muun muassa elinkeinoelämän kilpailukykyyn ja alueidenkäyttöön. Perusteluiden mukaan sama koskee myös muuta luokittelua, mutta toiminnallisista luokista päättämistä normipäätöksellä hallintopäätöksen sijaan ei ole tarkemmin perusteltu.¹⁶

Laki, asetus, määräys ja yleensä myös hallinnon sisäinen määräys ovat normipäätöksiä/oikeussäännöksiä, joille luonteenomaista on se, että ne ovat yleisiä ja abstrakteja ennalta määräämättömiin tapauksiin annettavia sääntöjä. Hallintopäätökset ovat tavallisesti yksittäistapauksellisia, niihin sisältyy ratkaisu vain yhden hallinto-oikeudellisen suhteen osalta kerrallaan ja ne koskevat yhtä tai muutamaa asianosaista. Hallintopäätökset voivat kuitenkin olla myös yleisempiä kuten maankäyttöä koskevan kaavan hyväksyminen tai tiesuunnitelman vahvistaminen¹⁷.

Luokittelupäätös ei aiheuta suoria oikeusvoimaisia vaikutuksia yksilöihin. Toiminnallisen luokan määrittämisessä ei toisaalta myöskään kyse ole abstrakteista ennalta määräämättömiin tapauksiin annettavista normeista. Luokittelun merkittävin vaikutus on väylänpitoa ohjaava. Luokittelupäätös voisi luonteensa ja merkityksensä perusteella sopia tehtäväksi liikenne- ja viestintäministeriön asetuksen sijaan tehtäväksi myös tiesuunnitelmaa koskevassa päätöksentekomenettelyssä.

LjMTL 2 luvussa säädetään maantien suunnittelusta ja mm. tiesuunnitelmasta, jollainen on laadittava ja hyväksyttävä ennen maantien rakentamista. Tiesuunnitelmassa on mm. osoitettava rakennettavan tai parannettavan tien sijainti, arvio tien vaikutuksista ja toimenpiteet, jotka ovat tarpeen tien rakentamisen tai liikenteen haitallisten vaikutusten poistamiseksi. Laki edellyttää tiesuunnitelman laatimista ja hyväksymistä myös, kun yksityinen tie tai katu muutetaan maantiekse tai kka kun maantie lakkautetaan muulloin kuin maantien rakentamisen yhteydessä. Tiesuunnitelma voidaan laatia ja hyväksyä myös vain tiealueen määrittämiseksi, liitännäisalueen perustamiseksi, maantiehen liittyviä yksityisiä teitä ja liittymiä koskevaksi tai liikenteen pysyväksi rajoittamiseksi. Liikenne- ja viestintävirasto hyväksyy tiesuunnitelmat. Virasto voi erityisistä syistä siirtää suunnitelman liikenne- ja viestintäministeriön hyväksyttäväksi (LjMTL 99 §).

Luokittelupäätöksen siirtäminen tiesuunnitelmassa tehtäväksi edistäisi kansalaisten ja alueellisten toimijoiden mahdollisuutta osallistua päätöksentekoon sekä mahdollistaisi luokittelupäätösten avoimuuden ja vuorovaikutteisen prosessin tiesuunnitelmiin liittyvien vuorovaikutus- ja kuulemismenettelyiden kautta. Ennen tiesuunnitelman hyväksymistä on varattava asianosaisille ja niille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin suunnitelma voi vaikuttaa, tilaisuus muistutuksen tekemiseen suunnitelmasta. Niiltä kunnilta, joiden alueelle suunnitelma sijoittuu ja/tai joiden alueella suunnitelman vaikutukset muutoin ilmenevät, on pyydettävä lausunto tiesuunnitelmista sekä varattava niille mahdollisuus lausua suunnitelmasta tehdyistä muistutuksista. Lausuntoa on pyydettävä myös maakunnan liitolta sekä muilta viranomaisilta, jos se on suunnitelmien hyväksyttävyyteen liittyvässä päätösharkinnassa tarpeen.

¹⁶ HE 45/2018 vp, s. 67.

¹⁷ Mäenpää Olli: Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent. Helsinki 2017. s. 309.

Yleensä teiden toiminnallisten luokkien muutostarpeet ovat liittyneet teiden parantamishankkeisiin. Parantamishankkeista on pääsääntöisesti laadittava tiesuunnitelma. Tiesuunnitelmalla tapahtuva päätös tien toiminnallisesta luokasta mahdollistaisi siten sen, että luokka voidaan muuttaa samalla tiesuunnitelmalla, joka tien parantamisesta on muutenkin laadittava. Päätöksen tekeminen olisi joustavampaa näissä tilanteissa ja poistaisi yhden päätöksen välivaiheen parantamishankkeissa. Menettely sujuvoittuisi ja kevenisi. Silloin kun luokittelun muuttaminen ei liittyisi tien parantamishankkeeseen, tiesuunnitelman laatiminen vertautuisi tiesuunnitelmaan, joka voidaan nykyisellään laatia maanteiden hallinnollisen luokan muutoksista tai liittymäjärjestelyjä koskien. Muulloin kuin tiehankkeiden yhteydessä toteutettavia hallinnollisten luokkien tarkasteluja olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa alueellisina kokonaisuuksina.

4. Esitys Liikenne 12 -suunnitelman mukaisen päivityksen toteuttamisesta

1. Säädosmuutosten valmistelu

Esitetään lakia liikennejärjestelmästä ja maanteistä muutettavaksi niin, että maanteiden toiminnallisista luokista päätetään jatkossa tiesuunnitelmissa. Valmistellaan lainmuutokset osana ns. Smart TEN-T-direktiivin täytäntöön panemista koskevaa säädöshanketta. Mainittu direktiivi koskee TEN-T-ydinverkkokäytävillä toteutettavien suurten liikennehankkeiden lupa- ja muiden menettelyiden sujuvoittamista, joten toiminnallisten luokkien päätösmenettelyitä sujuvoittavien muutosten valmistelu sopisi toteutettavaksi samassa yhteydessä. Säädöshankkeessa valmisteltava hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle marraskuussa 2022.

Huolellisen valmistelun ja valtakunnallisesti yhdenmukaisten luokittelun lähtökohtien varmistamiseksi toiminnallisen luokituksen päivitystä ei kuitenkaan kokonaisuudessaan olisi mahdollista toteuttaa vuoden 2022 aikana.

2. Päivitystarpeiden selvittäminen

Päivityksen konkreettiseksi toteuttamiseksi on tarpeen selvittää tarkemmin maanteiden luokitteluun kohdistuvia tarpeita. Päivitystarpeita tulisi tarkastella valtion, maakuntien liittojen, kuntien, kaupunkiseutujen ja muiden toimijoiden kanssa yhteistyössä tehtävässä alueiden liikennejärjestelmätyössä huomioiden maanteiden luokittelun lisäksi myös maanteiden rajapinnat katuihin ja yksityisteihin alueellisten näkemysten muodostamiseksi tarpeista. Osana liikennejärjestelmätyötä tehtävässä tarkastelussa maanteiden toiminnallista luokitusta ja rajapintoja on mahdollista tarkastella huomioiden myös laajemmin liikennejärjestelmän kokonaisuus ja huomioiden siten esimerkiksi muiden liikennemuotojen ja liikennepalveluiden vaikutus teiden liikenteelliseen merkitykseen.

Esitetään, että alueelliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun osallistuvat valtion liikennehallinnon edustajat vievät luokittelun päivitystarpeiden tarkastelun käsiteltäväksi alueellisen liikennejärjestelmätyön foorumeilla vuoden 2022 aikana. Valtion liikennehallinnosta alueellisen liikennejärjestelmäsuunnitteluun osallistuvat ELY-keskusten liikennevastuualueet, Väylävirasto sekä Liikenne- ja viestintävirasto Traficom. ELY-keskuksilla tulisi olla toiminnallisen luokituksen sekä maanteiden, katujen ja yksityisteiden rajapintojen päivitystarpeiden tarkastelussa sekä asian käsittelyssä liikennejärjestelmätyössä keskeinen rooli. ELY-keskukset vastaavat alueensa tienpidon tehtävien hoitamisesta Väyläviraston ohjauksen mukaisesti ja tässä roolissa esimerkiksi tiesuunnitelmien valmistelusta alueellaan.

3. Valtakunnallisen tilannekuvan kokoaminen

Esitetään, että Liikenne- ja viestintävirasto seuraavassa vaiheessa kokoaa yleisen valtakunnallisen katsauksen maanteiden toiminnallisen luokituksen päivitystarpeista alueellisessa

liikennejärjestelmätöissä tunnistettujen tarpeiden pohjalta. Tämä koonti liitettäisiin osaksi Liikennejärjestelmän strategista tilannekuvaa.

Maanteiden toiminnallisen luokituksen muutoksia koskevien ehdotusten taustat ja perusteet ovat aiemmin vaihdelleet, ja on odotettavissa, että eri alueilla tunnistettavat tarpeet voivat perustua esimerkiksi vaihteleviin näkemyksiin toiminnallisten luokkien roolista tai muuten toisistaan poikkeaviin lähtökohtiin. Valtakunnallisessa tilannekuvassa on mahdollista tarkastella esitettyjä muutostarpeita ja niiden perusteita kokoavasti.

4. Luokittelua koskevien periaatteiden täsmentäminen

Jotta saavutetaan valtakunnallisesti yhtenäinen ja perusteltu maanteiden toiminnallinen luokittelu, on tarpeen tarkentaa lakiin sisältyviä kuvauksia täsmällisemmin luokkien määrittelyn periaatteita ja linjauksia. Alueiden liikennejärjestelmätöissä tehtävistä selvittelyistä ja liikenneverkon strategiseen tilannekuvaan koottavasta tarkastelusta saataisiin tärkeää tietoa tarpeista, joiden avulla näitä periaatteita voidaan täsmentää.

Esitetään, että valmistellaan liikenne- ja viestintäministeriön johdolla täsmentävät linjaukset toiminnallisten luokkien määrittelyyn osana seuraavan valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelua perustuen alueilla tunnistettuihin tarpeisiin ja liikenneverkon strategiseen tilannekuvaan koottuun valtakunnallisen tilanteen tarkasteluun. Samalla täsmennetään linjauksia suhteessa maanteiden, katujen ja yksityisteiden rajapintoihin.

5. Päivitysten toteuttaminen

Esitetään, että laajempi valtakunnallinen maanteiden toiminnallisen luokituksen päivitys toteutetaan edellä mainittujen vaiheiden jälkeen, kun luokittelun periaatteita on valtakunnallisella tasolla täsmennetty. Valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan sisällytettävien täsmentävien linjausten myötä voidaan nykyistä paremmin varmistaa se, että luokittelu tehtäisiin eri alueilla yhtenäisin perustein.

Alueilla tunnistetuista muutostarpeista toteutettaviksi valikoituisivat lopulta ne, jotka yhtenäisten periaatteiden mukaisesti on tarpeen toteuttaa. Päivitykset toteutettaisiin ehdotettavien lainmuutosten mukaisesti tiesuunnitelmilla, joiden valmistelusta vastaavat ELY-keskukset. Tiesuunnitelmat voitaisiin laatia tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Osana tiesuunnitelman vuorovaikutusprosessia alueen toimijoilla ja muilla, joihin muutokset voisivat vaikuttaa, on mahdollisuus ottaa kantaa suunnitelmiin ja esimerkiksi esitettävien luokkien muutosten vastaavuuteen valtakunnallisiin periaatteisiin.

Maanteiden nykyisen toiminnallisen luokittelun pohjana olevat päätökset on tehty ennen kuin lakia muutettiin niin, että toiminnallisista luokista päättäminen siirrettiin tehtäväksi liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella. Se, että toimivalta siirrettiin 2018 ministeriön asetuksen muodossa tehtäväksi, ei ole kumonnut aiempia luokittelupäätöksiä. Nykyisiä maanteiden toiminnallisia luokkia ei ole katsottava tarpeelliseksi esimerkiksi erikseen vahvistaa ennen varsinaisten päivitysten toteuttamista.

Esimerkiksi teiden parantamishankkeiden yhteydessä tarpeellisia yksittäisiä toiminnallisen luokan muutoksia tai kokonaan uuden tieosuuden toiminnallisen luokan määrittämistä koskevia asioita olisi mahdollista käsitellä myös ennen laajemman päivityksen toteuttamista osana tiehankkeita koskevia tiesuunnitelmia lainmuutosten voimaantulon jälkeen. Myös maanteiden, katujen ja yksityisteiden rajapintoihin liittyviä hallinnollisen luokan muutoksia voisi nykytilaa vastaavasti toteuttaa myös ennen valtakunnallisten periaatelinjausten täsmentymistä.

Kokoavan toiminnallisten luokkien päivityksen toteuttamisen jälkeen muutoksia teiden luokissa tarkasteltaisiin kulloistenkin tarpeiden mukaan ja muutokset toteutettaisiin tiesuunnitelmamenettelyssä.

Lausuntopyyntö

Ennen päivityksen toteuttamisessa ja säädösmuutosten valmistelussa etenemistä liikenne- ja viestintäministeriö pyytää lausuntoja arviomuistiosta. Sidosryhmiltä pyydetään näkemyksiä erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

1. Olisiko tiesuunnitelma asianmukainen tapa päättää maantien toiminnallisesta luokasta?

2. Mitä mieltä olette esitetystä suunnitelmasta toiminnallisen luokituksen päivityksen toteuttamiseksi?