

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 29. ágúst 2018
Tilvísun: 201807016 / 4.2.1

Efni: Samgönguáætlun 2019-2033 og umhverfisskýrsla – Umsögn Skipulagsstofnunar

Vísað er til kynningar á vef Stjórnarráðsins á tillögu samgönguráðs að samgönguáætlun 2019-2033 ásamt umhverfismati, í samræmi við lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Til kynningar voru eftirfarandi gögn:

„Drög að tillögu að Samgönguáætlun 2019-2033. Stefna í samgöngumálum.“ Samgönguráð.

„Samgönguáætlun 2019-2033. Umhverfisskýrsla. Júlí 2018.“

Hér á eftir fara ábendingar og athugasemdir Skipulagsstofnunar við tillöguna og umhverfismat hennar.

Gerð tillögu að samgönguáætlun og greining valkosta

Skipulagsstofnun telur að ýmsar áskoranir blasi við í samgöngumálum og nefnir í því sambandi áskoranir í loftslagsmálum og stefnu ríkisstjórnar um kolefnishlutleysi. Það getur varðað orkuskipti í samgöngum en einnig almenningsamgöngur, þ.á m. áform um Borgarlínu á höfuðborgarsvæðinu. Aðrar áskoranir tengjast flugvöllum og flugsamgöngum, bæði stefnu um Keflavíkurflugvöll, aðrar fluggáttir til landsins og miðstöð innanlandsflugs og framtíð Reykjavíkurflugvallar. Þá má nefna áskoranir vegna tæknibreytinga, svo sem aukna sjálfvirkni í samgöngum.

Skipulagsstofnun saknar þess að ekki skuli með markvissum hætti fjallað um þessar áskoranir í fyrirbyggjandi tillögu að samgönguáætlun og umhverfisskýrslu hennar. Stofnunin telur fullt tilefni til að skoða (í umhverfismati) nýja valkosti sem koma til álita til að mæta þeim áskorunum sem blasa við í samgöngumálum.

Í umhverfisskýrslu með tillögu að samgönguáætlun 2019-2030 er ekki að finna umfjöllun um matslýsinguna, hver viðbrögð við hana voru og hvernig var tekið tillit til þeirra við mótun áætlunarinnar og umhverfismatsins.

Samgöngur og byggðarskipulag

Í Landsskipulagsstefnu 2015-2026 eru sett fram nokkur markmið og aðgerðir sem varða beint stefnumörkun um samgöngumál á landsvísu og Skipulagsstofnun telur af þeim sökum ástæðu til að séu tekin sérstaklega til skoðunar við gerð samgönguáætlunar. Þar vísar stofnunin sérstaklega til eftirfarandi:

- **Stefna um vegakerfi miðhálandisins.** Í landsskipulagsstefnu er lagt til að við endurskoðun landsskipulagsstefnu og samgönguáætlunar, sbr. markmiði 1.3 og aðgerð 1.3.3, að skipulagsyfirvöld og samgönguyfirvöld með hlutaðeigandi stofnunum og hagsmunaaðilum vinni nánari greiningu á kostum varðandi þróun samgöngukerfis og útfærslu vega á miðhálandinu.
Skipulagsstofnun vill minna á að fullt tilefni er til að marka frekari stefnu um samgöngur á miðhálandinu, ekki síst í ljósi áforma stjórnvalda og undirbúning fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu. Jafnframt fagnar stofnunin því að í tillögunni er gert ráð fyrir því að mótuð verði stefna um hönnun vega á hálendi.
- **Samgöngur innan vinnusóknarsvæða.** Í landsskipulagsstefnu er markmið um skilgreiningu meginkjarna í hverjum landshluta og samgöngur milli þeirra og innan vinnusóknar- og þjónustusvæða þeirra, sbr. markmið 2.6 og 3.1. Sambærileg ákvæði eru í stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2018–2024. Einnig segir í markmiði 1.1 í drögum að samgönguáætlun, um greiðar samgöngu, að „*Búsetugæði verði aukin með því að bæta samgöngur innan skilgreindra vinnusóknarsvæða og stækka þau þar sem hægt er*“.
Skipulagsstofnun fagnar þessu markmiði, en telur óljóst hvernig því er fylgt eftir í áherslum stefnunnar eða framkvæmdum sbr. lista yfir framkvæmdir í umhverfisskýrslu.
- **Samgöngur í þéttbýli.** Í landsskipulagsstefnu er kveðið á um að við mótun samgönguáætlunar verði tekið mið af áherslum landsskipulagsstefnu varðandi sjálfbærar samgöngur í þéttbýli, sbr. markmið 3.5 og aðgerðir 3.5.2 og 3.5.4. Í því felst m.a. að sveitarfélög marki í skipulagi samþætta stefnu um byggð og samgöngur. Áhersla verði lögð á göngu- og hjólavænt umhverfi og að tvinna saman almenningssamgöngur og byggðaskipulag. Gatnaskipulag og gatnahönnun miði að því að skapa bæjarrými og umferðarrými fyrir akandi, hjólandi og gangandi vegfarendur. Sambærilegar áherslur er að finna í stefnu svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins.
Skipulagsstofnun vill minna á þessa stefnumörkun um samþætta stefnu um byggð og samgöngur. Í tillögu að samgönguáætlun er talsvert fjallað samgöngur í og við þéttbýli en stofnunin telur skorta á að áætlunin setji fram áherslur og viðmið um að uppbyggingu samgangna í þéttbýli sem tekur mið af bæjarrýminu og skapi umferðarrými fyrir fyrir akandi, hjólandi og gangandi vegfarendur.

Borgarlína

Í áherslum ríkisstjórnar og ráðherra til grundvallar samgönguáætlun segir: „*Áfram verði almenningssamgöngur byggðar upp um allt land og stutt við borgarlínu í samstarfi við Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.*“ Þessari áherslu er svo m.a. fylgt eftir í markmiði 1.1 um greiðar samgöngur. Í áherslum til að ná þessum markmiðum kemur m.a. fram að „*Áfram verði unnið að auknum forgangi almenningssamgangna í umferðinni með gerð sérreina, forgangi á umferðarljósum og öðrum aðgerðum.*“

Skipulagsstofnun tekur undir þessa stefnu sem er í fullu samræmi við svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins. Stofnunin bendir hinsvegar á að í tillögunni virðist ekki vera gert ráð fyrir framkvæmdum í tengslum við Borgarlínu og vísar stofnunin til töflu 5.1 bls. 32 í umhverfisskýrslu.

Matsspurningar

Skipulagsstofnun telur að betur hefði mátt nýta matsspurningar sem lagt var upp með í matslýsingu til að leggja mat á vægi áhrifa áætlunarinnar. Sem dæmi má nefna; matsspurningu um hvort markmið/stök verkefni stuðli að vernd náttúruminja, hvort stefna eða framkvæmdir hafi áhrif á búsvæði í hafi og hvort markmið/stök verkefni stuðli að áframhaldandi sérstöðu Íslands sem ferðamannastaðar. Með því að leggja spurningarnar fram með þessum hætti í matslýsingu mátti vænta að mat á vægi áhrifanna snertu þessi atriði skýrar í umhverfisskýrslunni.

Áhrif samgönguáætlunar á náttúru

Í umhverfisskýrslu tillögunnar kemur fram að þau stefnumið sem helst hafi neikvæð áhrif á náttúrufar séu vegna markmiða um greiðar hagkvæmar og öruggar samgöngur og jákvæða byggðapróun. Þetta eigi þó aðeins við þar sem stefnt er að uppbyggingu grunnnetsins með nýframkvæmdum. Áhrif vegaf framkvæmda á náttúrufar séu vel þekkt en vægi þeirra háð staðsetningu með tilliti til verndargildis framkvæmdasvæðis. Í heildarniðurstöðu umhverfismatsins kemur fram að líklegt sé að framkvæmdir sem tilgreindar eru í tillögunni komi til með að valda neikvæðum samlegðaráhrifum á náttúrufar, sérstaklega þar sem um nýframkvæmdir er að ræða.

Vegna þessa áréttar Skipulagsstofnun athugasemdir stofnunarinnar við umhverfismat samgönguáætlunar 2011-2022, þar sem gerð var athugasemd um að mat á áhrifum áætlunarinnar á náttúru væri ábótavant. Svo virðist sem lítið hafi verið bætt úr því í tillögu að samgönguáætlun 2019-2030 og umhverfismati hennar. Hér getur verið um að ræða áhrif sem eru ekki augljóslega tilkomin vegna framkvæmdahluta áætlunarinnar heldur líka vegna þeirra stefnumótandi markmiða sem þar eru sett fram.

Jafnframt telur stofnunin að ástæða sé til að horfa sterkar til náttúru í markmiðssetningu um umhverfislega sjálfbærar samgöngur.

Skipulagsstofnun minnir á að samgönguáætlun er forsenda fyrir ákvörðunum um nánari útfærslu skipulags, framkvæmda og forgangsröðun í því sambandi er mikilvægt að hún feli í sér stefnu um umhverfislega sjálfbærar samgöngur út frá sjónarhóli náttúrunnar. Ef ekki liggur fyrir slík stefna er hætt á að náttúran megi sín lítils gegn að þeim meginmarkmiðum og áherslum sem lögð eru fram í áætluninni og þeim geti verið teflt fram sem réttlætingu fyrir lagningu vega og útfærslu þeirra um vernduð og viðkvæm svæði.

Skipulagsstofnun bendir á að í kafla 1.6 í umhverfisskýrslu er vitnað til eldri náttúruverndarlaga.

Jakob Gunnarsson