

Borgarráð

Efni: Umhverfismat tillögu að samgönguáætlun 2019-2033 – umsögn.

Samgönguráð auglýsti í byrjun júlí umhverfismat tillögu að samgönguáætlun 2019-2033 til kynningar skv. lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Í samgönguáætlun er mörkuð stefna fyrir allar greinar samgangna næstu fimmtán ár. Með umhverfismatinu hafa verið skilgreind helstu áhrif og aðgerðir til að dregið verði úr neikvæðum umhverfisáhrifum.

Með auglýsingu voru tvö skjöl gerð aðgengileg á samráðsgátt:

- Drög að tillögu að Samgönguáætlun 2019-2033 – Stefna í samgöngumálum. *Samgönguráð. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.*
- Samgönguáætlun 2019-2033 – Umhverfisskýrsla *VSO Ráðgjöf, júlí 2018.*

Í kjölfar kynningar í borgarráði var Umhverfis- og skipulagssviði og samgöngustjóra falið að undirbúa eftirfarandi umsögn um umhverfismatið.

Umsögn

Stefnumörkun og forgangsröðun í samgöngum á höfuðborgarsvæðinu

Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030 tók gildi árið 2014 og Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2015-2040 árið 2015. Í þeirri stefnumótun fór fram mat á umhverfisáhrifum mismunandi sviðsmynda um þróun byggðar og samgangna, m.a. með reiknilíkani umferðar. Umferðarspár sýna að heildarakstur á höfuðborgarsvæðinu á virkum degi árið 2016 var um 4,4 milljónir km. Að óbreyttu sýna umferðarspár að heildarakstur verði orðinn um 6 milljónir km árið 2030 í 1,1 milljón bílferða á sólarhring með tilheyrandi umhverfis- og samfélagsáhrifum. Ef fólksbifreiðum fjölgar í sama hlutfalli og íbúum, munu rúmlega 40 þús. fólksbifreiðar bætast við bílaflota höfuðborgarsvæðisins til ársins 2040. Það jafngildir öllum fólksbifreiðum í Kópavogi, Hafnarfirði og Mosfellsbæ til samans. Greiningar Reykjavíkurborgar sýna að sú nálgun í uppbyggingu húsnæðis og fjölbreyttari samgangna sem birtist í skipulagsáætlunum og annarri stefnumörkun síðustu ár er nauðsynleg til að mæta fjölgun íbúa/starfa og takmarka um leið ferðatíma, tafir og umhverfisáhrif samgangna.

Stefna Reykjavíkurborgar og annarra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um þróun samgangna á tímabili samgönguáætlunar byggir eðlilega á niðurstöðum umhverfismats þessara skipulagsáætlana og annarri greiningar- og stefnumótunarvinnu síðustu ára.

Í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2015-2040 segir m.a. um samgöngur:

„Ferðapörf verður uppfyllt á skilvirkan og fjölbreyttan máta. Fólksfjölgun verður mætt án þess að álag á stofnvegakerfið aukist í sama hlutfalli.

Nú tímalegt skipulag samgangna snýst um að uppfylla ferðapörf fólks óháð ferðamáta. Því þurfa hið opinbera, sveitarfélög og ríki að horfa heildstætt á alla ferðamáta í skipulagi og fjármögnun samgangna. Við uppbyggingu samgöngukerfisins þarf verklag að vera með þeim hætti að ávallt sé leitað hagkvæmstu lausna til að ná settum markmiðum. Í þéttri byggð getur verið erfitt og dýrt að stytta ferðatíma og draga úr umferðartöfum með uppbyggingu mannvirkja. Reynslan hefur sýnt að ólíklegt er að hefðbundnar lausnir í vegagerð geti uppfyllt ferðapörf íbúa á höfuðborgarsvæðinu til framtíðar á hagkvæman hátt. Ljóst er að leita þarf viðtækari lausna.



Skilvirkni þéttbýlissamgangna felst í að uppfylla ferðaþarfir fólks með sem minnstum tilkostnaði og umhverfisáhrifum. Skilvirknin grundvallast á samþættingu samgangna og byggðaðróunar og eflingu hagkvæmra og vistvænna samgangna.

Byggðaðróun samofin góðu samgöngukerfi er því kjarninn í stefnu Höfuðborgarsvæðisins 2040 og þeirri áherslu að fyrirsjáanlegri fólksfjölgun verði mætt án þess að álag á stofnvegakerfið aukist í sama hlutfalli. Þróun síðustu áratuga varpar ljósi á þá víxlverkandi þætti sem eiga sér stað milli samgangna og byggðaðróunar á höfuðborgarsvæðinu og undirstrikar jafnframt nauðsyn þess að þróun til framtíðar sé grundvölluð á fleiri þáttum en öflugu kerfi fyrir bílaumferð.

Í aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 segir m.a. um samgöngur:

„Í aðalskipulaginu 2010–2030 eru boðaðar róttækar breytingar frá fyrri stefnu um uppbyggingu og þróun samgöngukerfa. Horfið er frá hefðbundnum viðhorfum um að skilvirkni bílasamgangna verði fyrst og fremst bætt með aukinni umferðarrýmum í gatnakerfinu. Í aðalskipulaginu er lögð áhersla á fjölbreyttar lausnir við að greiða úr umferðartöfum á álagstímum. Höfuðáherslan er lögð á að efla aðra ferðamáta en einkabílinn og draga þar með úr aukningu bílumferðar og því álagi sem henni fylgir í gatnakerfinu. Meginviðmiðið er að með breyttum ferðavenjum verði vegið á móti þeirri umferðaraukningu sem þétting byggðar leiðir af sér. Þannig verði aukning bílumferðar í gatnakerfinu aðeins óveruleg á skipulagstímabilinu þrátt fyrir fjölgun íbúa og starfa. Markmiðið er að stuðla að eins skilvirkum og öruggum samgöngum og kostur er án umfangsmikilla gatnaframkvæmda. Efling vistvænna ferðavenja er leiðarljós í allri stefnumörkun Reykjavíkurborgar. Lykillinn að því að ná árangri við að breyta ferðavenjum er að tryggja samspil ákvarðana um þéttingu byggðar og umbætur sem varða almenningssamgöngur, hjólréiðar og gangandi vegfarendur.“

Reykjavíkurborg hefur sett sér metnaðarfull markmið um að breyta ferðavenjum og stuðla að orkuskiptum í samgöngum. Þau markmið birtast m.a. í umhverfis- og auðlindastefnu borgarinnar og í aðgerðaráætlun varðandi stefnu Reykjavíkurborgar um kolefnishlutleysi árið 2040.

Í umhverfis- og auðlindastefnu er eitt markmiðanna að umhverfisgæði í borginni verði til fyrirmyndar á heimsvísu og þar með talin loftgæði. Mengun frá vegumferð hefur mest að segja varðandi neikvæð áhrif á loftgæði. Einnig er vegumferð stærsti hluti losun gróðurhúsalofttegunda í Reykjavík.

Í loftslagsstefnu borgarinnar kemur fram markmið um að hlutdeild bílaumferðar í samgöngum verði 58% árið 2030, almenningssamgangna 12% og gangandi og hjólandi 30% í samræmi við markmið Aðalskipulags Reykjavíkur, stefnu borgarinnar um eflingu almenningssamgangna og hjólréiðaáætlun. Stefnit er að því að bílaumferð og almenningssamgöngur verði lausar við losun gróðurhúsalofttegunda árið 2040. Auk þess að leggja áherslu á eflingu almenningssamgangna í samvinnu við önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu og samgönguyfirvöld er í stefnumótun borgarinnar því lögð áhersla á orkuskipti í samgöngum og stuðlað að aukinni hlutdeild rafvæðra samgangna.

Í auglýstum drögum að tillögu að samgönguáætlun kemur ekki fram hve miklu fjármagni verður varið í samgönguinnviði á höfuðborgarsvæðinu né hvernig þeim verður forgangsraðað næstu 15 árin. Í febrúar voru samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra afhentar tillögur stýrihóps Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, Vegagerðarinnar og Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins um samgönguframkvæmdir á svæðinu til 2030. Tillögurnar byggja á markmiðum svæðisskipulags og samgönguáætlunar ríkisins 2011-2022. Markmið með vinnu hópsins var að samhliða tillögum um fyrstu áfanga Borgarlínu yrði horft heildstætt til þróunar allra samgöngumáta, þar með talið stofnvega. Sömu tillögur voru kynntar og lagðar fram á fundi fulltrúa sveitarfélaganna með samgönguráði í mars. Stýrihópurinn lagði til fjárfestingar í sameiginlegum samgönguinnviðum höfuðborgarsvæðisins upp á rúmlega 80 milljarða til ársins 2030, að um helmingur fjármunanna færi í stofnvegakerfið og um helmingur í hágæðakerfi almenningssamgangna (Borgarlínu).

Að mati Reykjavíkurborgar er lykilatriði að stefnumótun og forgangsroðun fjármuna ríkisins til 2033 byggji á þeirri greiningarvinnu og sameiginlegu tillögum sem fyrir liggja, verði í samræmi við



niðurstöður sem birtast í stefnumótun svæðis- og aðalskipulags og öðrum áætlunum sveitarfélaganna. Ekki er síður mikilvægt, eins og fram kemur í áherslum ráðherra og ríkisstjórnar sem birtar eru í tillögudrögum, að við frekari mótun samgönguáætlunar verði beitt viðurkenndri aðferðafræði við mat á valkostum og forgangsröðun verkefna og samhljómi við aðrar opinberar áætlanir. Má þar sérstaklega nefna metnaðarfullar áætlanir ríkisins um loftslag og loftgæði sem fullvíst má telja að gangi ekki eftir nema með breyttu ferðamátavali, að vistvænir ferðamátar verði stórefldir á höfuðborgarsvæðinu.

Samgöngufirvöld í Noregi hafa markað stefnu um að öllum vexti í samgöngum á borgarsvæðum í landinu verði með mætt með eflingu og aukinni hlutdeild almenningsgangna, göngu og hjólreiða í ferðum íbúa. Með öðrum orðum að íbúum og störfum á borgarsvæðum í landinu fjölgi áfram án frekari aukningar í bílaumferð. Þeirri stefnu fylgir fjármagn frá ríkinu í fjölda vistvænna samgönguverkefna sem eiga að uppfylla ferðaþörf vaxandi fólksfjölda í borgum.

Reykjavíkurborg leggur til að ríkið nálgist samgöngur á höfuðborgarsvæðinu heildstætt með sambærilegum hætti og norska ríkið við frekari mótun samgönguráætlunar til næstu 15 ára enda er í samgönguáætlun „mörkuð stefna fyrir allar greinar samgangna“. Í auglýstum drögum að tillögu að samgönguáætlun 2019-2033 er ýmislegt sem bendir til að það verði gert. M.a. kemur fram að „*áhersla verði lögð á fræðslu, hagræna hvata og skipulagsaðgerðir sem stuðli að breyttum ferðavenjum til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Að skipulag og forgangsröðun samgangna í þéttbýli taki mið af umhverfis- og lýðheilsuþætandi aðgerðum og að leitað verði leiða til að bæta staðbundin loftgæði og hljóðvist við þjóðvegi í þéttbýli.*“

Í auglýstri umhverfisskýrslu samgönguáætlunar 2019-2033 er margt sem bendir til að stefna og fjárfestingar ríkisins verði í samhljómi við fyrirliggjandi stefnumörkun, áætlanir og tillögur sveitarfélaganna. M.a. kemur fram að „*samgönguáætlun er almenn til að stuðla að talsverðum breytingum í samgöngum. Eðli umferðar er líklegt til að breytast hvað varðar samsetningu hennar en fyrst og fremst eru þessi áhrif fólgin í aukningu hlutdeildar ýmissa umhverfisvænni ferðamáta, s.s. hjólreiða, gangandi og almenningsgangum. Breytinga á umferðarmynstri mun fyrst og fremst gæta á höfuðborgarsvæðinu og í öðru þéttbýli sem er í stærra lagi. Samgönguáætlun setur fram stefnumið sem eru forsenda þess að ólíkir ferðamátar verði samkeppnishæfir og heildarsamsetning umferðar verði fjölbreyttari en áður.*“

Rétt er að vekja athygli á því sem fram kemur í umhverfisskýrslunni að „*huga þarf að jafnvægi í fjárfestingum í mesta þéttbýlinu svo markmið um greiðar samgöngur og minnkun loftmengunar náist.*“ Eins er rétt að vekja athygli á því sem fram kemur að ekki eru allar framkvæmdir samgönguáætlunar á skipulagsáætlunum viðkomandi sveitarfélaga. Framkvæmdir eru háðar samþykki sveitarfélaganna, verða að vera í samræmi við skipulagsáætlanir og við frekari útfærslu og hönnun framkvæmda á samgönguáætlun þarf því að hafa náið samráð við sveitarfélög. Því kann framfylgd samgönguáætlunar að vera háð nánari útfærslu á aðalskipulagsáætlunum og umhverfismati þeirra.



Athugasemdir við innhald umhverfisskýrslu

Að neðan er að finna efnislegar athugasemdir Reykjavíkurborgar við innihald auglýstrar umhverfisskýrslu samgönguáætlunar 2019-2033.

- **Umhverfislega sjálfbærar samgöngur**

- Taka mætti skýrar fram í umhverfisskýrslunni að samkvæmt loftslagsbókhaldi Íslands eru samgöngur uppspretta um 20% af heildarlosun Íslands. Er því til mikils að vinna að draga úr losun vegna samgangna sem er að stærstum hluta (93%) vegna vegasamgangna.¹
- Athygli vekur hve skýr töluleg markmið er undir liðnum „markmið um öruggar samgöngur“ og er það vel. Í umhverfisskýrslu mætti benda á að tillögur að tölulegum markmiðum mættu vera fleiri. Sem dæmi má nefna að Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur nýlega sett fram áætlun um loftgæði. Þar kemur fram að ein helsta uppspretta loftmengunar í þéttbýli séu samgöngur.² Í áætluninni eru sett fram nokkur markmið sem tengjast loftgæðum og væri hægt að tengja tvö þeirra beint við samgönguáætlun og þar með draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum samgangna á heilsu fólks:

„Fækka árlegum ótímabærum dauðsföllum af völdum loftmengunar á Íslandi úr 80 (árið 2013) í færri en fimm fyrir 2029

Fækka árlegum fjölda daga þar sem svifryk fer yfir skilgreind heilsufarsmörk af völdum umferðar úr 7-20 skiptum niður í núll skipti fyrir árslok 2029“

- **Hagkvæmar samgöngur**

- Í umhverfisskýrslunni er bent á að áhersla á almenningssamgöngur séu líklegar til að stuðla að betri nýtingu grunnkerfa og er það vel. Hins vegar mætti einnig benda á hagkvæmni þess að byggja upp innviði fyrir gangandi og hjólandi í þéttbýli. Í skýrslu Hagfræðistofnunar kemur fram að uppbygging slíkra innviða hefur hreinan ábata í för með sér m.a. vegna minni kostnaðar við vegasamgöngur á sama tíma og dregið er úr losun gróðurhúsalofttegunda og loftmengun. Tekið skal fram að ábati vegna bættrar heilsu íbúa er ekki innifalinn í því mati.³

- **Samræmi við áætlanir**

- Bæta mætti við áætlun um loftgæði á Íslandi: Umhverfis- og auðlindaráðuneytið (Nóvember 2017). Hreint loft til framtíðar. Áætlun um loftgæði á Íslandi 2018-2029: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=735dd264-cfa2-11e7-941f-005056bc4d74>

- **Áhrif á umhverfi og náttúru**

- Engar athugasemdir við þennan lið. Ljóst að allar nýframkvæmdir í vegagerð geta valdið raski á náttúrufari en umfang rasksins er háð staðsetningu.
- Breyttar ferðavenjur í þéttbýli ættu að draga úr nýframkvæmdum í vegagerð en innviðir fyrir aðra samgöngumáta eins og t.d. hjóla- og göngustígar geta einnig valdið raski á náttúrufari og í þéttbýli liggja þeir oft um náttúrusvæði.

¹ Umhverfisstofnun (2017) National Inventory Report, Iceland, bls. 50

² Umhverfis- og auðlindaráðuneytið (Nóvember 2017). Hreint loft til framtíðar. Áætlun um loftgæði á Íslandi 2018-2029. Sjá bls. 21

³ Hagfræðistofnun Íslands (Febrúar 2017) Skýrsla nr. C17:01 Ísland og loftslagsmál, bls. 58-59





• Framkvæmdir

- Í auglýstum drögum að tillögu að Samgönguáætlun 2019-2033 segir að áherslur ríkisstjórnar og ráðherra sem leggja skuli til grundvallar fyrir samgönguáætlun séu m.a. að „áfram verði almenningsamgöngur byggðar upp um allt land og stutt við borgarlínu í samstarfi við Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu“. Einnig segir „auka skal möguleika gangandi og hjólandi vegfarenda í þéttbýli.“ Athygli vekur að í yfirliti yfir helstu framkvæmdir eftir landshlutum er engin framkvæmd tilgreind sem snýr að uppbyggingu bættra almenningsgangna á höfuðborgarsvæðinu né er fjallað um innviði fyrir hjólandi og gangandi. Í umhverfisskýrslunni mætti vekja athygli á vöntun slíkra innviða í framkvæmdalistanum.
- Vakin er sérstök athygli á því að í aðalskipulagi Reykjarvíkur 2010-2030 er ekki gert ráð fyrir mislægum gatnamótum þar sem Reykjanesbraut og Bústaðavegur mætast.
- Nýjar framkvæmdir á höfuðborgarsvæðinu þ.m.t. í Reykjavík eru allar matskyldar og verður tækifæri í umhverfismati einstakra framkvæmda að leggja betur mat á umhverfisáhrif þeirra. Engu að síður mætti greina betur frá áhrifum þeirra framkvæmda sem tilgreindar eru í töflu 5.2, einkum hvað varðar rask á náttúru. Sérstaklega þyrfti að taka fram að framkvæmd S5 – Reykjanesbraut, Gatnamót við Bústaðaveg – er líkleg til að hafa neikvæð áhrif á vestari kvísl Elliðaánna en Elliðaárnar og bakkar hennar eru hverfisverndaðar í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 og bæði árnar og Elliðaárdalur eru á náttúruminjaskrá
[\(https://www.ust.is/einstaklingar/nattura/natturuminjaskra/sudvesturland/\)](https://www.ust.is/einstaklingar/nattura/natturuminjaskra/sudvesturland/)

Fyrir hönd umhverfis- og skipulagssviðs

Hrönn Hrafnadóttir, Snorri Sigurðsson og Þorsteinn R. Hermannsson

Hrönn Hrafnadóttir, Snorri Sigurðsson, Þorsteinn R. Hermannsson

