

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
Skuggasundi 1-3
101 Reykjavík

sent í gegnum samráðsgátt

Reykjavík, 31. júlí 2023

Umsögn Landverndar um áform um samgönguáætlun

Global risk report¹ frá Global Economic Forum sýnir að innan þess tíma sem samgönguáætlun gildir (10 ár) eru helstu áhættuþættir sem stafa að mannkyni tengd umhverfi í 6 af 10 tilfellum. Að útbúa samgönguáætlun sem ekki setur þessi atriði í allra fyrsta sæti er gríðarlega óábyrgt. Samgöngur hafa áhrif á eða verða fyrir áhrifum af öllum þesum 6 atriðum, það er skortur á aðgerðum gegn loftslagsbreytingum, skortur á aðlögun, náttúruhamfarir, hrun vistkerfa, auðlindakreppa og alvarlegur umhverfisskaði. Því miður er í samgönguáætlun eingöngu að finna sannfærandi viðbrögð við náttúruhamförum en hin atriðin virðir áætlunina að vettugi.

Almennar athugasemdir

Markmið með samgöngum er að flytja fólk og vörur en ekki ökutæki. Að mati Landverndar verður samgöngugeirinn að takast á við þau áhrif sem hann hefur á lýðheilsu og umhverfi og þau verða að endurspeglast í samgönguáætlun en gera það að mjög litlu leyti. Þó oft sé talað um hamfarahlýnun af mannavöldum í áætluninni er ekki að finna í henni sannfærandi aðgerðir til þess að draga úr losun gróðurhúslofttegunda af samgöngum.

Skv. rannsókn frá Bretlandi þá er ávinningur samfélagsins af uppbyggingu göngu- og hjólainnviða 13:1, það er samfélagið græðir 13x það sem það setur í þá innviði til langs tíma. Nýlegar rannsóknir frá Danmörku sýna að danskt samfélag græðir 4.79 DKK fyrir hvern hjólaðan km en tapar 5.29 DKK fyrir hvern ekinn km. Inn í þessar tölur er tekinn tímasparnaður sem fæst með því að aka í bíl þar sem hjól koma mun verr út². Með samgönguáætlun sem tekur til 15 ára ætti svo mikil gróði fyrir samfélagið að vera í fyrsta sæti, en ekki í því síðasta. Þá er kostnaður fyrir hvern borgara af því að eiga og reka bíl 29x hærri en af því að eiga og reka hjól³.

¹ [WEF Global Risks Report 2023.pdf \(weforum.org\)](https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023)

² <https://cyclingsolutions.info/cost-benefit-of-cycling-infrastructure/>

³ [Walking and cycling: the economic benefits \(tfl.gov.uk\)](https://www.tfl.gov.uk/cycling/walking-and-cycling-the-economic-benefits)

Heimilin vörðu 255 milljörðum króna í kaup og rekstur ökutækja á síðasta ári⁴ sem er sama upphæð og í allt viðhald samgangna á tímabili samgönguáætlunarinnar (15 ár). Þá kemur fram í greinagerð að umferðaslys kosti samfélagið 40-60 milljarða árlega (bls. 49). Framangreint sýnir að þjóðhagslegur kostnaður við einkabílinn er gríðarlegur og falinn. Því ætti markmið í samgönguáætlun að vera aðallega á fjölbreytta ferðamáta, að lækka umferðarhraða og draga úr uppbyggingu mannvirkja fyrir ökutæki til að hvetja fólk til að nýta almenningssamgöngur, hjóla og ganga.

Algjörlega er litið framhjá landrýmispörf samgöngumannvirkja í samgönguáætlun. Áhrif af samgöngumannvirkjum og mikilli umferð á náttúru landsins eru gríðarleg og verður að skoða með landnýtingu og náttúruvernd. Bílar þurfa 10x meira rými til að flytja sama fjölda fólks og aðrir ferðamátar. Sem viðmið mætti skipta rými til fólksflutninga í réttu hlutfalli við fjölda notenda: þannig að bílastæði og vegir megi ekki taka upp meira en sú % sem notar þessa ferðamáta. Nú eru fleiri bílastæði en húspök í Reykjavík og því verður að breyta.

Þá vantar áherslu á samdrátt í umferð, samdrátt í flugferðum og sterka áherslu á að öll farartæki á landi og til styttri ferða á lofti og sjó nýti rafmagnið beint. Með því má spara gríðarlega orku.

Sértækar athugasemdir

Í inngangskafli (1. mgr.) vantar að setja inn að áætlunin taki mið af náttúruverndarlögum og stefnu ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda.

I. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Hér er markmiðið „í jafnvægi við umhverfið“ afar óljóst. Í ljósi þess að helstu ógnir sem stafa að mannkyni á gildistíma áætlunarinnar eru umhverfismál verður að kveða mun fastar að orði. Þá sætir furðu að undir upptalningu um meginmarkmið sé ekki liður sem talar um náttúruvernd og loftslagsmál sérstaklega í ljósi alþjóðasamninga sem Ísland hefur undirgengist eins og Parísarsáttmálans frá 2015 og Kunming-Montreal sáttmálans frá 2022.

II. Markmið, áherslur og aðgerðir

Hér skortir verulega á liði sem taka á áhrifum af samgöngumannvirkjum og umferð á lýðheilsu og náttúru.

Landvernd fagnar því að í samgönguáætlun skuli unnið að öflugum almenningssamgöngum og borgarlínu og stuðla að breyttum ferðavenjum. Því miður endurspeglast þessi markmið (II.1. a, b og d) ekki í fjármögnunarhluta áætlunarinnar. Þá telur stjórn Landverndar undarlegt að setja sem markmið að Ísland

⁴https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur__thjodhagsreikningar__einkaneysla/THJ02103.px/table/tableViewLayout2/

verði miðstöð tengiflugs en loftslagsáhrif af tengiflugi eru mun meiri en af því að fljúga beint á milli staða þar sem landingar og flugtak nota langmest eldsneyti.

Landvernd bendir á að öruggustu samgöngumátarnir eru almenningsamgöngur, ganga og hjól. Sú hættu sem stafar að gangandi og hjólandi eru ökutæki (86% dauðsfalla hjólréiðamanna eru vegna árekstra við ökutæki). Þá er góð leið til að draga úr slysum og losun gróðurhúsalofttegunda lækkun umferðarhraða⁵ (II.2. markmið um öruggar samgöngur). Þá verður að setja á gjöld sem endurspeglar slit á samgöngumannvirkjum vegna þungaflutninga en slit af völdum eins flutningabíls jafnast á við 10 þúsund fólksbíla⁶.

Til þess að draga úr óæskilegum umhverfisáhrifum samgangna verður að draga verulega úr umferð (Markmið II.4). Ekki er að finna í áætluninni áherslu á þetta atriði. Undir lið um umhverfislega sjálfbærar samgöngur (II.4) vantar einnig alla umfjöllun um áhrif samgangna á náttúru Íslands að undanskildum lið II.4.k. Það er gríðarlega sorglegt í ljósi þess hve náttúra Íslands er viðkvæm, einstök og skilar miklum fjármunum í þjóðarþúið gegnum ferðapjónustu. Stjórn Landverndar telur því að bæta verði við liðum um náttúruvernd í þennan kafla og fella þá inn í alla undirliði.

Landvernd mótmælir því að Sundabraut sé hluti af þessari áætlun. Hún mun auka umferð og valda verulegum skaða að strandlengju höfuðborgarsvæðisins (Markmið II.3.d). Betur færi á að setja þá fjármuni sem fara eiga í Sundabraut í öflugar almenningsamgöngur innan og til höfuðborgarsvæðisins sem og uppbyggingu hjólastíga.

Þá er markmið II.4.i sérstakt þar sem segir á „áfram verði leitað leiða til að bæta staðbundin loftgæði og hljóðvist“ en ástandið er nú þegar afar slæmt að vetri til á höfuðborgarsvæðinu vegna mengunar frá bílaumferð. Ekki er hægt að segja að gripið hafi verið til neinna aðgerða⁷.

Að mati Landverndar er reiðmennska tómstundagaman en ekki samgöngur. Því skýtur skökku við að fella uppbyggingu reiðleiða undir samgönguáætlun á kostnað annarra mikilvægra verkefna svo sem eins og uppbyggingu innviða og rekstur fjölbreyttra ferðamáta (markmið II.5.i).

Aðgerðaáætlun (2024-28)

1.1. Að mati Landverndar er löngu orðið tímabært að hækka gjöld á komu skemmtiferðaskipa sem renna til sveitafélaga og ríkisins en ekki bara hafnaryfirvalda.

2.1. Jákvætt er að reisa skjólbelti við vegi en gæta verður að snjósöfnun tengd þeim sem og val á tegundum sem samræmast markmiðum um vernd líffræðilegrar fjölbreytni⁸.

⁵ [Lækkun umferðarhraða er lýðheilsuáhrif - Landvernd](#)

⁶ [949/135 svar: slit flutningabíla á vegum | Þingtíðindi | Alþingi \(althingi.is\)](#)

⁷ [Landvernd kvartar undan skorti á viðbrögðum \(mbl.is\)](#)

⁸ [Grænbók um líffræðilega fjölbreytni íslenskra vistkerfa - Landvernd](#)

4.1 Jákvætt er að móta vegvísi en tíminn er mjög naumur og hafa verður mjög hraðar hendur. Sjá einnig umsögn Landverndar um vegvísinn frá mars sl⁹.

4.2 Fólk notar þá samgönguleið sem þægilegust er. Með því að svelta almenningsamgöngur og auka verulega í fjármagn til samgangna með einkabíl verður valið alltaf að taka bíl. Tími til breytinga er mjög naumur og því mega greiningar ekki vera aðaláherslupunkturinn heldur raunverulegar aðgerðir eins og efling fjölbreyttra ferðamáta með fjármunum.

4.6 Mjög jákvætt er að koma á öflugum almenningsamgöngum til Keflavíkurflugvallar en Landvernd telur einnig að bæta þurfi almenningsamgöngur á milli höfuðborgarsvæðisins og þéttbýliskjarna í minna en 200 km fjarlægð frá því.

4.9. Umhverfisáhrif flugvalla eru langmest vegna mikils flugs. Því er besta leiðin til að draga úr þessum áhrifum að draga úr flugi. Ekki er að finna neinar aðgerðir til þess að ná því markmiði. Þetta endurspeglast í stefnu og aðgerðaáætlun Innviðaráðuneytisins um Orkuskipti í flugi þar sem áhersla var á aukið flug¹⁰ og ekki rætt um að draga úr því. Þar sem flugvélar knúna öðru en jarðefnaeldsneyti verða ekki tiltækar fyrir 2028 verður að leggja áherslu á minna flug til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá flugsamgöngum.

4.10 Mat á losun vegna uppbyggingu og viðhalds samgöngumannvirkja verður að vera skilyrði við allar framkvæmdir og viðhaldsaðgerðir til þess að stjórnvöld geri sér grein fyrir beinum áhrifum þeirra á losun.

5.2. Stjórn Landverndar telur afar brýnt að Hálendinu verði leyft að halda sérkennum sínum án uppbyggðra og malbikaðra vega. Í umsögn samtakanna um svæðisskipulag fyrir suðurhálendið frá febrúar sl. er fjallað ítarlega um þetta¹¹.

5.3 Stjórn Landverndar fagnar því að skoða eigi bættar almenningsamgöngur milli byggða en bendir á að þá verði fjármagn að fylgja. Það má finna til dæmis með því að draga úr fjármagni til uppbygginga vega.

5.6. Landvernd bendir aftur á að reiðmennska er tómsfundagaman en ekki samgöngur.

Fjármál samgönguáætlunar (IV)

Á fjármálaáætlun 2024-2028 er áætlað að setja 5x meira fé í vegaf framkvæmdir en almenningsamgöngur. Það samræmist ekki loftslagsmarkmiðum eða áætlunum um samdrátt í losun innan þessarar samgönguáætlunar. Þá er áætlað að veita flugvöllum jafnmikið fé til 2028 og

⁹ [Vegvísir að vistvænum samgöngum - Landvernd](#)

¹⁰ [Orkuskipti í flugi - Umsögn Landverndar](#)

¹¹ [Svæðisskipulag Suðurhálendisins - Landvernd](#)

almennings­samgöngum og mun meira eftir það. Þetta er heldur ekki í samræmi við áherslu á fjölbreytta ferðamáta.

Þá vekur einnig athygli að þriðjungur þeirra fjármuna sem vegagerðinni er úthlutað til almennings­samgangna er sérmerkt fyrir ferjur þannig að upphæðin til raunverulegrar eflingar fjölbreytts ferðamáta er mun minni en hún lítur út fyrir (neðst á bls. 20).

Vegaáætlun 2024-2028

Á vegaaáætlun eru framkvæmdir á hringvegi um Reynisfjall. Landvernd bendir á að göng í gegnum Reynisfjall eru með öllu óásættanleg¹².

Að mati stjórnar Landverndar eru upphæðir sem setja á í hjóla- og göngustíga hlægilega litlar (bls. 28 og 29). Í töflu 8 sést að setja á 18 milljarða í framkvæmdir við Holtaveg-stekkjabakka og 22,5 milljarða í framkvæmdir við Reykjanesbraut. Á sama tímabili eiga eingöngu að fara 2, 75 milljarðar í hjóla- og göngustíga.

Mjög jákvætt er að sjá Borgarlínu tryggt fjármagn strax á næsta ári.

Greinagerð

Í greinagerð með samgönguáætlun er heldur ekki að finna skýringar á því hvers vegna náttúra Íslands og áhrif vegagerðar á hana er algjörlega fjarverandi.

1.3. Í samgönguráði er enginn fulltrúi almennings og enginn sem heldur sjónarmiðum umhverfismála á lofti. Það myndi bæta samgönguáætlun verulega ef þessum fulltrúum yrði bætt við. Það vekur sérstaka athygli að engar af þeim greiningum sem tiltekna­ru eru á bls. 47 tekur til umhverfismála, svo sem losunar gróðurhúsalofttegunda eða náttúruvernd. Er það mjög miður en skýrir líklega slakar áherslur á umhverfismál.

2.1 Í töflu 12 eru sett fram markmið um fjölda/hlutfall sem nýta aðra kosti en einkabíl. Hann verður að vera mun meiri ef markmið um samdrátt í losun eiga að nást.

2.2 Efst á bls. 50 segir að „þrátt fyrir samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda er ljóst að breytingar hafa orðið á náttúrufari.“ Hér gætir mikils misskilnings. Ekki hefur orðið samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda, hvorki frá Íslandi né á heimsvísu. Eingöngu hefur orðið samdráttur í losun á þeim hluta sem er á beina ábyrgð Íslands (ESR) frá árinu 2005. Auk þess verða breytingar á náttúrufari á Íslandi óháð því hvort samdráttur verður í losun frá Íslandi, breytingarnar eru hnattrænar.

Fjallað er um almennings­samgöngur á bls. 51 með jákvæðum og sönnum hætti. Því miður endurspeglast sú jákvæðni ekki í fjárframlögum til almennings­samgangna í samgönguáætlun.

¹²[Umsögn: Óþörf vegagerð - jarðgöng í gegnum Reynisfjall. - Landvernd](#)

Á bls. 57 er fjallað um arðsemi. Ekki eru nefndir þættir eins og kostnaður við losun, lýðheilsuáhrif eða landrýmiskostnaður og úr því verður að bæta.

Lokaorð

Því virðist að við gerð samgönguáætlunar hafi ekki verið gætt að því að hafa nýjustu gögn og rannsóknir til viðmiðunar. Sparnaður í losun gróðurhúsalofttegunda, fjármunum ríkisins og einstaklinga, heilsufarskostnaður eða umhverfisáhrif virðast ekki hafa verið höfð að leiðarljósi heldur er hugsunarháttur gamla tímans allsráðandi þar sem einkabíllinn og þungaflutningar eru í forgangi fram yfir almenningsamgöngur, hjólandi og gangandi. Því telur Landvernd að algjör viðsnúningur verði að vera á samgönguáætlun þar sem hagsmunir umhverfis, lýðheilsu og framtíðarkynslóða skuli vera í forgrunni.

*Með vinsemd og virðingu,
f.h. stjórnar Landverndar*

Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri