



Borgarráð

Efni: Umsögn vegna tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun 2019-2033, 173. mál

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hefur sent til umsagnar tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2019-2033, 173. mál.

Eftirfarandi er umsögn umhverfis- og skipulagsviðs Reykjavíkurborgar.

Umsögn

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. Ítarlegar greiningar Reykjavíkurborgar og nágrannasveitarfélaga sýna að sú nálgun í uppbyggingu húsnæðis og fjölbreyttari samgangna sem birtist í skipulagsáætlunum og annarri stefnumörkun síðustu ár¹ er nauðsynleg til að mæta fjölgun íbúa/starfa og takmarka um leið ferðatíma, tafir og umhverfisáhrif samgangna. Greiningar sýna að fjárfestingar í innviðum fyrir almenningssamgöngur, göngu- og hjóltreiddar og aðrar aðgerðir til að breyta ferðamátavali og draga úr vexti bílaumferðar eru samfélagslega hagkvæmar. Tillaga til þingsályktunar um samgönguáætlun 2019-2033 tekur að mati Reykjavíkurborgar ekki með fullnægjandi hætti mið af þörfum vaxandi borgarsvæðis í samgöngumálum. Of lítil áhersla er lögð á fjölbreyttari þéttbýlissamgöngur til að mæta ferðaþörf fólks með skilvirkum og hagkvæmum hætti og aðgerðir til að draga úr neikvæðum áhrifum samgangna í borginni.

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 samgönguinnsviðum höfuðborgarsvæðisins upp á rúmlega 80 milljarða til ársins 2030, að um helmingur fjármunanna færi í stofnvegakerfið og um helmingur í um 35 km hágæðakerfi almenningssamgangna (Borgarlínu). Í fyrirliggjandi tillögu að samgönguáætlun til næstu 15 ára er gert ráð fyrir þeim stofnvegaverkefnum sem stýrihópur lagði til, en meginþungi þeirra verkefna er þó á síðari hluta tímabilsins. Hins vegar verður ekki séð í tillögu að samgönguáætlun að gert sé ráð fyrir fjármagni til undirbúnings né nauðsynlegra framkvæmda sem lúta að eflingu almenningssamgangna og uppbyggingar hágæða almenningssamgöngukerfis.

Í umferðarspám fyrir höfuðborgarsvæðið² sem unnar voru í fyrra voru skoðuð nokkur spátílfelli til að greina ávinning fyrir umferðarflæði af uppbyggingu umferðarmannvirkja og breytinga á ferðavenjum

¹ Í umsögn borgarinnar um umhverfismat tillögu að samgönguáætlun 2019-2033 frá ágúst 2018 er að finna stutta samantekt um stefnu borgarinnar og annarra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um framtíðarþróun samgangna. Í aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 og svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2015-2040 og fylgiskjölum er að finna nánari upplýsingar.

² http://ssh.is/images/stories/Samgongumal/2017_Greinagerd_Umferdarspa_2030_LOKA.pdf



til ársins 2030. Stofnvegaframkvæmdir í kosti B sem var til skoðunar eru að miklu leyti sambærilegar við fyrirliggjandi tillögu að samgönguáætlun til 2033. Í umferðarspám er hægt að leggja gróft mat á umferðarálag gatnakerfis með því að bera reiknaðan ferðatíma saman við það sem kalla má „frjálsan“ ferðatíma. Frjáls ferðatími er akstur í frjálsu flæði þar sem ekið er sem næst hámarkshraða og umferðartafa gætir ekki. Aukning í ferðatíma umfram hinn frjálsa ferðatíma orsakast af álagi á gatnakerfi og umferðartöfum. Eftir því sem umferðin þyngist eykst tregðan og tafir aukast, sem leiðir til þess að ferðatíminn lengist. Samanburður á aukningu heildarferðatíma allra spátílfella gefur þannig ákveðnar upplýsingar um ástand umferðar í hverju tilfelli fyrir sig. Með uppbyggingu umferðarmannvirkja í kosti B og óbreyttum ferðavenjum má búast við að aukinn ferðatími vegna álags (umferðartafir) verði 16 þús. klst. af 124 þús. klst. aksturstíma á sólarhring. Með sömu uppbyggingu umferðarmannvirkja og breyttum ferðavenjum í takti við stefnu sveitarfélaganna og áætlanir um eflingu almenningsamgangna, göngu og hjólréiða má búast við að umferðartafir verði 8 þús. klst. af 102 þús. klst. aksturstíma á sólarhring. Þessi munur sýnir glögg t hvað breytingar á ferðavenjum til 2030, að vöxtur bílaumferðar verði minni en ella, hafa mikil áhrif á ferðatíma og flæði bílaumferðar. Það er því brýnt að í samgönguáætlun verði lögð mun meiri áhersla á fjárfestingar í innviðum fyrir almenningsamgöngur, gangandi og hjólandi en í fyrirliggjandi tillögu.

Í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar er ákvæði um viðræður við sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu um aðkomu ríkisins að eflingu almenningsamgangna og uppbyggingu Borgarlínu. Á grundvelli þess var gengið frá sameiginlegri viljayfirlýsingu aðila í septembermánuði sl. um frekari úrvinnslu á ofangreindum tillögum stýrihópsins, m.a. með skilgreiningu á áfangaskiptingu og forgangsröðun nauðsynlegra framkvæmda. Sú vinna stendur nú yfir og er niðurstöðu að vænta á næstu vikum. Reykjavíkurborg leggur mikla áherslu á að þær viðræður skili sér í breytingum á tillögu á samgönguáætlun að þar komi inn fjármagn í Borgarlínu, að framkvæmdir við hágæða almenningsamgöngur hefjist á árinu 2020 eins og kveðið er á um í viljayfirlýsingunni.

Að mati Reykjavíkurborgar er lykilatriði að stefnumótun og forgangsröðun fjármuna ríkisins til 2033 byggi á þeirri greiningarvinnu og sameiginlegu tillögum sem fyrir liggja, sé 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 tillögu að samgönguáætlun, að við mótun samgönguáætlunar sé *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 mjög ólíklegt er að gangi eftir nema með umtalsverðum fjárfestingum sem stuðla að breyttu samgöngumynstri á höfuðborgarsvæðinu.

Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum er hugsuð sem helsta tæki stjórnvalda til að tryggja að Ísland nái markmiðum Parísarsamningsins til 2030. Í aðgerðaáætlun ríkisins í lofslagsmálum 2018-2030 sem kynnt var í september 2018 segir m.a.: *Þá er efling á almenningsamgöngum og efling hjólréiða og göngu sem samgöngumáta mikilvægur þáttur í því að draga úr losun. Huga þarf að samgöngumiðuðu skipulagi sem gerir aðra ferðamáta en einstaklingsbíla að raunhæfum valkostum. Samtímis er mikilvægt að breyta ferðavenjum, gera þær fjölbreyttari með öflugum almenningsamgöngum, deilihagkerfislausnum og styrkingu innviða fyrir gangandi og hjólandi*. Í aðgerðaáætluninni er vísað til mótunar samgönguáætlunar með aðgerðir nr. 8 (Innviðir fyrir rafhjól og reiðhjól) og nr. 10 (Efling almenningsamgangna og deilihagkerfis í samgöngum).

Að mati Reykjavíkurborgar bendir fyrirliggjandi tillaga að samgönguáætlun til 2033 ekki til þess að ríkið ætli að taka aðgerðaáætlun sína í loftslagsmálum alvarlega. Alls er gert ráð fyrir um 4,6 milljörðum króna í uppbyggingu göngu- og hjólastíga á landinu öllu á næstu 15 árum. Það eru aðeins um 2% af 202 milljarða fjármagni til nýframkvæmda á vegakerfinu og 0,7% þeirra fjármuna sem verja á til samgöngumála í heild sinni. Fjármunir til eflingar hjólréiða og göngu verða skv. tillögunni um 300 milljónir á ári fyrir landið í heild. Til samanburðar þá hefur Reykjavíkurborg lagt 450 milljónir kr. árlega



Í hjólastíga síðustu árin. Það vekur furðu að fjármagn í innviði fyrir hjólréiðar sé ekki meira þar sem í greinargerð tillögu að samgönguáætlun segir: „*Samkvæmt erlendum rannsóknum er hagkvæmt að bjóða upp á fjölbreytta samgöngumáta þar sem því verður við komið. Ýmsir aðrir ferðamátar en bílferðir stuðla að bættri lýðheilsu. Samkvæmt dönskum rannsóknum sparast um ein evra í heilbrigðiskerfinu fyrir hvern kílómetra sem er hjólaður og því er umtalsverður þjóðhagslegur ábati af því að fólk velji virka ferðamáta. Ekki eru til sambærilegar rannsóknir á Íslandi en ljóst er að hagkvæmni þess að hvetja til notkunar fleiri og fjölbreyttari ferðamáta er mikil.*“

Skilgreint grunnnet samgangna á Íslandi telur tæplega 5.000 km af vegakerfi, 36 hafnir og 13 flugvelli. Innviðir samgangna eru umfangsmeiri og er þjóðvegakerfi Íslands tæplega 13.000 km að lengd. Grunnnetið er samfelt og liggur um þéttbýlisstaði þegar svo háttar til. Helstu samgönguæðar á stærstu þéttbýlissvæðunum teljast til netsins. Uppbygging grunnnetsins, viðhald þess og rekstur er forgangsatriði við ráðstöfun fjármuna á samgönguáætlun. Á tímabili áætlunarinnar til ársins 2033 er gert ráð fyrir að riflega 627 milljörðum króna verði varið til samgöngumála.

Í nágildandi langtíma samgönguáætlun (2011-2022) sem samþykkt var á Alþingi 2012 kemur fram að „*í samvinnu við sveitarfélögin verði lokið við skilgreiningu á grunnneti hjólréiðastíga innan helstu þéttbýliskjarna. Fjármagni samgönguáætlunar til göngu- og hjólréiðastíga verði forgangsraðað í uppbyggingu á því neti á áætlunartímabilinu. Einnig verði lokið við skilgreiningu á grunnneti almenningsamgangna innan þéttbýlis.*“

Í tillögu að samgönguáætlun 2019-2033 er ekki að finna skilgreiningu á grunnneti hjólréiðastíga né almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu. Reykjavíkurborg leggur áherslu á að úr því verði bætt til að tryggt verði að uppbygging grunnnets fyrir þessa samgöngumáta, viðhald þess og rekstur verði ekki útundan við ráðstöfun fjármuna á samgönguáætlun.

Bent er á að samgönguáætlun fjármagnar grunnnet vegakerfisins að fullu en þegar kemur að hjólréiðastígum vekur það athygli að miðað er við að þátttaka ríkisins í stofnkostnaði verði allt að helmingur kostnaðar innan höfuðborgarsvæðisins, reiknað er með að viðkomandi sveitarfélag taki þátt í kostnaði að undangengnum samningum þar um. Ríkið hefur ekki tekið þátt í viðhaldi né rekstri hjólréiðastíga. Skv. ferðavenjukönnun haustið 2017 eru um 7% allra ferða í Reykjavík farnar á reiðhjóli á venjulegum virkum degi. Hlutdeildin var 6% á höfuðborgarsvæðinu í heild sinni, það jafngildir því að íbúar höfuðborgarsvæðisins hafi farið yfir 50 þúsund ferðir á reiðhjóli á venjulegum degi í október 2017.

Það er lykilatriði að mati Reykjavíkurborgar að fjármagn í hjólastíga á samgönguáætlun verði aukið verulega og að grunnnet hjólréiðainnviða á höfuðborgarsvæðinu fái sömu stöðu í samgönguáætlun og önnur grunnkerfi samgangna í landinu. Sem fyrr segir er í fyrirliggjandi tillögu að samgönguáætlun ekki gert ráð fyrir fjárfestingum í hágæðakerfi almenningsamgangna en vonast er til að viðræður, sbr. viljayfirlýsingu frá því september verði árangursríkar og skili sér í breytingum á tillögu að samgönguáætlun.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið setti í fyrra fram áætlun um loftgæði. Þar kemur fram að ein helsta uppspretta loftmengunar í þéttbýli séu samgöngur.³ 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 bílaumferðar 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.“

³ Umhverfis- og auðlindaráðuneytið (Nóvember 2017). Hreint loft til framtíðar. Áætlun um loftgæði á Íslandi 2018-2029. Sjá bls. 21



Í greinargerð tillögu að samgönguáætlun kemur fram að „Svifryksmengun og umferðarhávaði eru neikvæðir fylgifyiskar bílaumferðar. Þessi mengun skiptir flesta íbúa meira máli í daglegu lífi en hnattræn áhrif eins og losun gróðurhúsalofttegunda. Rannsóknir í Stokkhólmi benda til þess að svifryk styttri meðalævi íbúa þar um 60 daga en til samanburðar stytta umferðarslys meðalævi um 40 daga. Hávaði frá samgöngum er vandamál sem snertir marga, sérstaklega í þéttbýli. Rannsóknir sýna að á nútímamælikvarða telst viðvarandi hávaði upp á 55 desíbel (dB(A)) vera truflandi en sé hann orðinn 65 dB(A) telst hann óbærilegur og líklegur til að valda svefntruflunum. Mikilvægt er að horfa til þessara þátta í skipulagi.“ Í greinargerðinni kemur einnig fram áhersla á að „Skipulag og forgangsröðun samgangna og fjarskipta um land allt taki tillit til umhverfisgæða og lýðheilsu“.

Þrátt fyrir þennan texta í greinargerð virðist það hafa misfarist við gerð tillögu að samgönguáætlun til 2033 að tilgreina hvaða aðgerðir samgönguyfirvöld ætla að fara í til að ná fram markmiðum áætlunar ríkisins um loftgæði. Þá er ekki að sjá að neinar aðgerðir eða fjármunir séu tilgreindir í samgönguáætlun til að fjármagna aðgerðir gegn umferðarhávaða.

Í umhverfismati tillögu að samgönguáætlun frá liðnu sumri kom fram að „samgönguáætlun er almennt líkleg 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. hjólréiða, gangandi og almenningsamgöngum. 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.“

Að mati Reykjavíkurborgar endurspeglar tillaga að samgönguáætlun 2019-2033 ekki þessar ályktanir í umhverfismatsskýrslunni. Til þess skortir töluvert upp á skýrari stefnu um hagkvæmari og vistvænni samgöngur á höfuðborgarsvæðinu og fjárfestingar í samgönguinnviðum fyrir almenningsamgöngur, gangandi og hjólandi. Samgönguáætlun á að taka til fjáröflunar og útgjalda allra greina samgangna. Ekki er horft með fullnægjandi hætti til fjáröflunar og útgjalda til almenningsamgangna og umhverfismála samgöngugreina. Sem fyrr segir leggur Reykjavíkurborg mikla áherslu á að þær viðræður sem nú eru í gangi milli sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu og ríkisins skili sér í verulegum breytingum á tillögu á samgönguáætlun.

Að lokum má nefna að það vekur athygli að í fyrri þingsályktunartillögum um samgönguáætlun hefur í yfirliti yfir útgjöld vegna vegaframkvæmda verið tilgreint að „leitað verði leiða til að fjármagna Sundabraut í samstarfi við einkaaðila.“ Sambærilega setningu er ekki að finna í fyrirleggjandi tillögu né er fjallað um hvernig haga á undirbúningi að lagningu Sundabrautar á tímabilinu.

Fyrir hönd umhverfis- og skipulagssviðs

Þorsteinn R. Hermannsson

Samgöngustjóri