

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8 - 10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 23. nóvember 2018  
Tilvísun: 201810047 / 2.5

---

## Efni: Tillaga til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2019–2033

---

Vísað er til erindis frá nefndasviði Alþingis dags 12. október 2018 þar sem umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis sendir til umsagnar tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2019-2033, 173. mál (hér eftir nefnt tillaga að samgönguáætlun).

Hér á eftir fara ábendingar Skipulagsstofnunar við tillögu að samgönguáætlun.

### Samgöngur og byggðarskipulag

Í Landsskipulagsstefnu 2015-2026, sem samþykkt var sem þingsályktun frá Alþingi 2016 eru sett fram markmið og aðgerðir sem varða stefnumörkun um samgöngumál á landsvísu sem Skipulagsstofnun telur ástæðu til að tekin séu til skoðunar við gerð samgönguáætlunar. Það varðar sérstaklega eftirfarandi:

#### Stefna um vegakerfi miðhálandisins

Í gr. 2.1.8 og 2.4.15 í tillögu að samgönguáætlun er vikið að vegum á hálendi, þar sem annarsvegjar er sett fram markmið um að mótuð verði stefna um hönnun vega á hálendi og hinsvegar markmið um viðhald stofnvega á hálendi og að endurbætur á þeim beinist að því að auka öryggi og koma í veg fyrir akstur utan vega.

Í Landsskipulagsstefnu 2015-2026 er stefnt að því að við endurskoðun hennar og samgönguáætlunar, vinni skipulagsyfirvöld og samgönguyfirvöld með hlutaðeigandi stofnunum og hagsmunaaðilum að nánari greiningu á kostum varðandi þróun samgöngukerfis og útfærslu vega á miðhálandinu. Viðkomandi ákvæði stefnunnar hljóða svo:

*Markmið 1.3: Samgöngur í sátt við náttúru og umhverfi. Viðhald og frekari uppbygging samgöngukerfis á miðhálandinu stuðli að góðu aðgengi að hálendinu og jafnvægi milli ólíkra ferðamáta. Mannvirki og umferð hafi lágmarksáhrif á víðerni og óbyggðaupplifun.*

*Aðgerð 1.3.3: Nánari stefnumótun um vegakerfi miðhálandisins. Við endurskoðun landsskipulagsstefnu og samgönguáætlunar vinni skipulags- og samgönguyfirvöld með hlutaðeigandi stofnunum og hagsmunaaðilum að nánari greiningu á kostum varðandi þróun samgöngukerfis og útfærslu vega á miðhálandinu. Þar verði m.a. metið ástand vega og sú stefna sem sett var um samgöngukerfi á hálendinu með svæðisskipulagi miðhálandisins. Einnig verði höfð hliðsjón af afrakstri vinnu sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra setti af stað haustið 2014 við mótun stefnu og framtíðarsýnar fyrir ferðapjónustu á Íslandi.*

Skipulagsstofnun telur tilefni til að ofangreindar áherslur í landsskipulagsstefnu endurspeglisk skýrar í samgönguáætlun, svo tryggja megi markvissa framfylgd þessara áforma og til að undirstrika sameiginlega ábyrgð samgönguyfirvalda og skipulagsyfirvalda á samgöngumálum á miðhálandinu. Stofnunin leggur því til að að tölulíður 2.4.15 í samgönguáætlun orðist svo: „Mótuð verði stefna um hönnun vega á hálandi Íslands, sbr. markmið 1.3 og aðgerð 1.3.3 í Landsskipulagsstefnu 2015-2026.“

### **Samgöngur innan og milli vinnusóknar- og þjónustuvæða**

Í markmiði 2.1 í tillögu að samgönguáætlun er stefnt að því að auka búsetugæði með því að bæta samgöngur innan og milli skilgreindra vinnusóknarsvæða og stækka þau þar sem hægt er. Einnig er í tillögunni áhersla á að stytta ferðatíma innan skóla- og vinnusóknarsvæða (gr. 2.5.2) og að framkvæmdir og þjónusta samgöngukerfisins miði að því að auka öryggi og styrkja skóla- og vinnusóknarsvæði (gr. 2.5.3). Í greinargerð með tillögunni kemur m.a. fram að ákveðin skilgreining vinnusóknar- eða þjónustuvæða þéttbýlisstaða liggi ekki fyrir. Jafnframt að því fjölmennari sem þéttbýlisstaðir og byggðir í næsta nágrenni þeirra eru, þeim mun líklegra sé að þeir geti staðið undir fjölbreyttri og öflugri starfsemi hvort sem það er opinber þjónusta, menningarlíf, verslun og þjónusta, atvinnustarfsemi eða menntastofnanir.

Framangreindar áherslur ríma vel við áherslur í Landsskipulagsstefnu 2015-2026, en þar er m.a. sett fram eftirfarandi:

*Markmið 3.1: Heildstætt búsetumynstur og jafnvægi í byggðaþróun. Skipulag byggðar og þróun þéttbýlis stuðli að samkeppnishæfni og þoli samfélags í einstökum landshlutum og á landinu í heild.*

*Aðgerð 3.1.2: Greining vinnusóknar- og þjónustuvæða. Skipulagsstofnun, í samstarfi við Byggðastofnun, innanríkisráðuneytið, Vegagerðina, Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, vinni að samræmdri greiningu á vinnusóknar- og þjónustuvæðum stærstu þéttbýlisstaða og kortlagningu virkra borgarsvæða.*

### **Samgöngur í þéttbýli**

Í tillögu að samgönguáætlun er fjallað um samgöngur í þéttbýli í gr. 2.1.7 þar sem segir að unnið verði að þróun stofnvegakerfis höfuðborgarsvæðisins til að auka öryggi og bæta umferðarflæði. Einnig í gr. 2.1.23 um að áfram verði stutt við gerð stofnstíga í þéttbýli og gr. 2.1.21 um að áfram verði unnið að auknum forgangi almenningssamgangna í umferðinni með gerð sérreina, forgangi á umferðarljósum og öðrum aðgerðum. Þá er í gr. 2.4.10 sett fram áhersla á að bæta staðbundin loftgæði og hljóðvist við þjóðvegi í þéttbýli í samstarfi við sveitarfélög og í gr. 2.4.14 er stefnt að því að stuðningi við uppbyggingu og rekstur almenningssamgöngukerfis á landsvísu verði haldið áfram.

Í Landsskipulagsstefnu 2015-2026 er sett fram stefna um sjálfbærar samgöngur í þéttbýli með áherslu á samþætta stefnu um byggð og samgöngur og áherslu á fjölbreytta ferðamáta. Viðkomandi ákvæði stefnunnar hljóða svo:

*Markmið 3.5: Sjálfbærar samgöngur. Skipulag byggðar og landnotkunar feli í sér samþætta stefnu um byggð og samgöngur með áherslu á greiðar, öruggar og vistvænar samgöngur og fjölbreytta ferðamáta.*

*Aðgerð 3.5.2: Samgöngur í þéttbýli. 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.*

*Aðgerð 3.5.4: Sjálfbærar samgöngur í samgönguáætlun. Við mótn samgönguáætlunar verði tekið mið af áherslum landsskipulagsstefnu varðandi sjálfbærar samgöngur í þéttbýli.*

Sambærilegar áherslur og fram koma í landsskipulagsstefnu að framan er að finna í stefnu svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins, en til grundvallar svæðisskipulaginu lá ítarleg

valkostagreiðing þar sem lagt var mat á sviðsmyndir um framtíðarsamgöngur á höfuðborgarsvæðinu<sup>1</sup> Niðurstaða þeirrar greiningar er m.a. eftirfarandi: „Ef hagkvæmar og umhverfisvænar samgöngur eru markmiðið þá er ljóst að samgöngu- og skipulagsyfirvöld eiga að stefna að uppbyggingu þéttari byggðar og leggja um leið áherslu á eflingu almenningsamgangna, göngu og hjólréiða.“

Skipulagsstofnun telur mikilvægt að framangreindar áherslur landsskipulagsstefnu og svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins endurspeglar skýrt í langtíma samgönguáætlun.

## Loftslagsmál

Loftslagsmál eru ein stærsta áskorun samtímans. Eitt af áherslumálum í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er stefna um kolefnishlutlaust Ísland í síðasta lagi árið 2040. Þar segir að kolefnishlutleysi verði náð með varanlegum samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda en einnig með breyttri landnotkun í samræmi við alþjóðlega viðurkennda staðla og með hliðsjón af vistkerfisnálgun og skipulagssjónarmiðum. Í aðgerðaáætlun í loftslagsmálum 2018-2030 sem lögð var fram í september sl. er fjallað um losun frá vegasamgöngum sem falla undir skuldbindingar sem íslensk stjórnvöld bera beina ábyrgð á. Í aðgerðaáætluninni kemur fram að losun frá vegasamgöngum hafi aukist um 9% frá 2015 til 2016 og jafnframt að aukning umferðar vegi þyngra en sá ávinningur sem fáið með aukinni hlutdeild vistvænna og sparneytinna bíla. Í umhverfisskýrslu með tillögu að samgönguáætlun kemur fram að losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum (vegasamgöngur, ferjusiglingar innanlands og innanlandsflug) hafi aukist um 14% frá árinu 2011 til 2016.

Samgönguáætlun gegnir mikilvægu hlutverki í að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum. Að mati Skipulagsstofnunar er tilefni til að setja fram töluleg markmið í samgönguáætlun um samdrátt í losun frá samgöngum. Bent er á, til samanburðar, að sett eru fram tölulega markmið í tillögu að samgönguáætlun um hámarks ferðatíma og um fækkun slysa.

## Skipulagsmál Keflavíkurflugvallar

Í tillögu að samgönguáætlun er sett fram stefna um að aðstaða á Keflavíkurflugvelli verði bætt til að mæta mikilli fjölgun farþega. Í greinargerð með tillögunni segir að nauðsynlegt sé að stækka flugstöðina á Keflavíkurflugvelli „ef hún á að anna fleiri farþegum og styðja flugfélögin í að fjölga skiptifarþegum“. Jafnframt segir að skiptifarþegar séu forsenda fyrir hinum mikla fjölda áfangastaða í Ameríku og Evrópu sem flogið er til frá Keflavík. Í greinargerðinni segir jafnframt: „Stefnan er sú að flugvallarmannvirki á Keflavíkurflugvelli verði stækkuð í samræmi við þarfir notenda flugvallarins sem greiða fyrir þjónustu og uppbyggingu vallarins.“

Af framangreindu virðist stefna stjórnvalda um uppbyggingu á Keflavíkurflugvelli einvörðungu byggja á eftirspurn flugfélaga eftir aðstöðu á flugvelli. Þannig er ekki að sjá að lagt hafi verið mat á æskilegt umfang flugvallarstarfseminnar með tilliti til ýmissa samfélagslegra áhrifa innanlands.

Skipulagsstofnun hefur við afgreiðslu aðalskipulags Keflavíkurflugvallar bent á þörf á því að stjórnvöld setji fram stefnu um fjölda ferðamanna til landsins og um hlutverk Keflavíkurflugvallar sem miðstöðvar flugs yfir Atlantshafið, í ljósi þess hversu víðtæk áhrif starfsemi Keflavíkurflugvallar hefur á ýmsa þætti í íslensku samfélagi. Varðandi það ætti jafnframt við að beita valkostagreiðingu við umhverfismat samgönguáætlunar.

  
Ásdís Hlökk Theodórsdóttir

<sup>1</sup> ([http://ssh.is/images/stories/S%C3%B3knar%C3%A1%C3%A6tlun/Lokaskýrslur/Vaxtarsamningur/Mat\\_samgongusv\\_loka\\_NET.pdf](http://ssh.is/images/stories/S%C3%B3knar%C3%A1%C3%A6tlun/Lokaskýrslur/Vaxtarsamningur/Mat_samgongusv_loka_NET.pdf)).