

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

sent á nefndarsvid@althingi.is

Reykjavík, 9. jan 2020

Umsögn Landverndar við tillögu til þingsályktunar um fimm ára samgönguáætlun fyrir árin 2020–2024, 434. mál.

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér fimm ára samgönguáætlun fyrir árin 2020-2024. Um er að ræða aðgerðaáætlun fyrir fyrsta fimm ára tímabil 15 ára samgönguáætlunar sem lögð er fram samtímis.

Aðgerðaáætlunin nemur um 40 milljörðum króna á ári eða um 217 milljörðum króna á tímabilinu. Hún mun því án efa geta haft mikil áhrif á þróun umhverfismála á næstu árum, sérstaklega loftgæði, losun gróðurhúsalofttegunda og verndun náttúruarfsins. Í áætluninni felast tækifæri og hættur hvað framagreind atriði varðar. Því er mikilvægt að Alþingi grandskoði hvernig ráðagert er að nýta það fjármagn sem er til ráðstöfunar og meta þörfina fyrir breytingar á tillögum samgönguráðherra.

Ekki hvað síst er mikilvægt að meta áhrif áætlunarinnar á losun gróðurhúsalofttegunda (GHL), og markmið ríkisstjórnarinnar að draga verulega úr losun GHL frá samgöngum. Landvernd minnir Alþingi á stefnu sem stjórnvöld hafa markað og tilgreind í viðauka við þetta erindi. Svo virðist sem ekki hafi verið tekið nægjanlegt tillit til þessarar stefnumörkunar við undirbúning málsins.

Auk framangreindra almennra athugasemda óskar stjórn Landverndar að koma eftirfarandi ábendingum á framfæri:

1. Samgöngur og losun gróðurhúsalofttegunda

Í áætluninni koma fram árangursmælikvarðar um markmið og aðgerðir. Þar segir m.a. að hlutdeild vistvænna bíla verði 10% við lok tímabilsins (árið 2024), að hlutdeild almenningsgangna, hjólandi og gangandi í fjölda ferða innan höfuðborgarsvæðisins nái 30 %, að farþegum í innanlandsflugi fjölgi sem og farþegum með almenningsgangum á milli byggðarlaga.

Stjórn Landverndar telur mikilvægt að rýna vel í framangreinda árangursmælikvarða og tengja þá þeim markmiðum sem stjórnvöld hafa sett sér í umhverfis- og loftslagsmálum. Við skiptingu á þeim

fjármunum sem áætlunin er að ráðstafa til samgöngumála á næstu fimm árum ber að hafa markmiðin sem leiðarljós¹.

Sérstaka athygli vekur að gert er ráð fyrir að einungis 10 % bílaflotans verði „vistvænn“ við lok tímabilsins. Getur verið að þetta sé í samræmi við áætlun stjórnvalda í loftslagsmálum? Við árslok 2019 má ætla að liðlega 5 % bílaflotans séu hreinbílar (annað orð sem stundum er notað fyrir vistvæna bíla). Vaxi bílaflotinn almennt um 1 % á ári á næsta áratug og verði tækniframfarir hagstæðar má í besta falli ætla að losun frá vegasamtökum dragist saman 20% frá 2020 til 2030. Það er langt frá þeim markmiðum sem sett hafa verið. Hér er því augljóslega frekari aðgerða þörf. Nauðsynlegt er að nýta tækifærið sem samgönguáætlun býður.

Tæplega 30 milljarða framlag til Borgarlínu mun væntanlega stuðla að markmiði um aukna hlutdeild almennings samgagna til lengri tíma lítið.

Að öðru leyti virðist sem ekki sé gerð tilraun til að fylgja framsæknum markmiðum um aukna hlutdeild almenningsamgagna með fjárframlögum. Framlög til almenningsamgagna eru því sem næst óbreytt á tímabilinu, eða um 8 % af heildar fjárframlögum til samgöngumála, um 16.7 milljarðar króna yfir tímabilið sem heild². Um þriðjungur af þessu fé á að ráðstafa til höfuðborgarsvæðisins. Ef ætlunin er að auka hlutdeild almenningsamgagna verður að gera betur í þessum efnum. Með því næst fjölbættur ávinningur; minni útblástur mengandi efna, minna slit á slitlagi vega, minni losun GHG, minni þrengsli og tafir í umferðinni og lægri slysatíðni. Áhersla á fjölbreyttan ferðamáta fram yfir einkabíl hefur í för með sér mikinn lýðheilsuávinning jafnframt samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda og ætti því að vera kappsmál stjórnvalda.

Líklega má ná mjög miklum árangri með því að bæta almenningsamgöngur á milli byggðarlaga á Suðvesturlandi: samgöngur á milli Keflavíkur, Borgarnes, Akranes, Hvergerðis, Selfoss og höfuðborgarsvæðisins. Nú er þetta svæði eitt atvinnusvæði og því ætti hér að vera verulegt sóknarfæri fyrir almenningsamgöngur.

2. Náttúruvernd og vegagerð

Vegagerð getur valdið verulegum skaða á náttúruarfi þjóðarinnar. Óspillt náttúra er arfur sem verður sífellt verðmætari og jafnframt mikilvægur fyrir velgengni ferðþjónustu. Í samgönguáætlun eru tvær framkvæmdir sem stjórn Landverndar telur að muni valda alvarlegum skaða á náttúruarfinum. Báðar þessar framkvæmdir hafa á fyrri stigum verið í kastljósi Landverndar vegna neikvæðra umhverfisáhrifa.

3. a) Vegagerð um Gufudalssveit

¹ Undir fyrirsögninni „Markmið um umhverfislega sjálfbærar samgöngur“ segir í fyrstu málsgrein: „Unnið verði í samræmi við aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum. Samgönguyfirlöð vinni að verkefnum aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum og orkuskiptaáætlunar í samræmi við aðkomu þeirra að þeim verkefnum. (Ábyrgð: SRN)

² Sjá markmið 1 í stefnumörkun stjórnvalda: Unnið verði í samræmi við aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum.

Í tillögu ráðherra er gert ráð fyrir 7,2 m.kr. framlag til vegagerðar um Gufudalssveit með vegagerð um Teigsskóg. Vegagerð um Teigsskóg hefur verið mjög umdeild vegna neikvæðra umhverfisáhrifa. Birkiskógurinn í Teigsskógi er einstök perla. Mótvægisáðgerðir með skógrækt annars staðar eru fráleit réttlætning. Teigsskógur sýnir okkur fágætt samspil náttúrlegs skógar og fjörunnar fyrir neðan þar sem þessar tvær vernduðu vistgerðir spila saman. Þverun þriggja fjarða fylgir þessari framkvæmd og neikvæð reynsla af áhrifum þverunar fjarða á lífríkið ætti að vera víti til varnaðar. Vegagerð af þessu tagi er því dýru verði keypt.

Stjórn Landverndar hefur um langt árabil reglulega sent frá sér athugasemdir og ábendingar við framkvæmdir við Vestfjarðaveg um Barðaströnd og hugmyndir Vegagerðarinnar um veglagningu á svæðum sem njóta verndar. Við undirbúning málsins hefur komið fram að langbesti kosturinn fyrir umferðaröryggi, greiðar samgöngur og náttúruvernd er jarðgangnaleið, er sú sem á sínum tíma var skilgreind sem D2, eða jarðgöng. Landvernd hefur um langt ára bili haldið þessum sjónarmiðum á lofti og lagði fram tillögu þessa efnis árið 2007. Í tillögu Landverndar var lagt til að gerð yrðu jarðgöng undir Hjallaháls, Ódrjúgsháls og Skálanesfjall. Jafnframt var lagt til að jarðgöng yrði lögð undir Klettsháls, sem er helsti farartálminn á þessu svæði og ekki hefur verið skýrt hvers vegna það sé ekki forgangsframkvæmd að bæta úr honum. Þegar tilkynnt er um lokun vega vegna veðurs á þessu svæði er það oftast vegurinn um Klettsháls sem er farartálminn. Það mun ekki breytast við vegagerð um Gufudalssveit.

Vissulega eru jarðgöng kostnaðarsöm framkvæmd. En þau munu koma til með að þjóna mörgum kynslóðum í framtíðinni og bæta öll lífsskilyrði til langs tíma. Stjórn Landverndar vill því árétta að þó þessi kostur sé ekki lengur með í áformum um vegabætur á sunnanverðum Vestfjörðum hefur þessi grundvallarafstaða samtakanna ekki breyst.

Sú framkvæmd sem nú er lagt til að veitt verið fjármagni til mun valda miklum skaða á náttúru svæðisins og verður ekki sú samgöngubót sem sóst er eftir, þar sem mesta hindrunin á svæðinu, Klettsháls, verður eftir sem áður helsti farartálminn. Auk þess er þessi framkvæmd ekki í samræmi við vilja sveitarfélagsins Reykhóla, sem virðist hafa verið þvingað til að fallast á þennan valkost við breytingu aðalskipulags.

Eins og fram kom við breytingu aðalskipulags á svæðinu er sú framkvæmd sem nú er ráðgerð, sú leið sem veldur mestu umhverfisáhrifum og styður síst við framþróun þéttbýlisins á svæðinu. Sú spurning vaknar hver sé tilgangur faglegra ferla við áætlanagerð, mat á umhverfisáhrifum og valddreifingu milli ríkis og sveitarfélaga, ef hafa á niðurstöðu þessara ferla að engu. Ríkisstofnun virðist hafa beitt sér af hörku gagnvart sveitastjórn til að fá hana til að taka órökréttar ákvarðanir þvert á niðurstöðu faglegra ferla. Samgönguáætlun á ekki að styðja við þannig vinnubrögð.

Landvernd hvetur því Alþingi til að staldra við og nota tækifærið til að leiðrétta þau mistök sem ríkisstjórnin og Vegagerðin virðist vera að gera í þessu máli.

3. b) Vegur um Dyrhólaós og göng um Reynisfjall

Samkvæmt frumvarpinu er ráðgerð allt að 8 m.kr. framlag til að gera veg um Dyrhólaós og göng um Reynisfjall. Í skýringum segir að leitað verði leiða til að fjármagna hringveg um Mýrdal og jarðgöng í Reynisfjalli í samstarfi við einkaaðila. Jafnframt er veitt 20 milljónum kr. á ári til undirbúnings þessarar

framkvæmdar. Má af þessu ráða að ríkisjóði sé ætlað að greiða fyrir undirbúning einkaframkvæmdar. Samtímis er gert ráð fyrir að veita 500 m.kr. til að lagfæra núverandi veg um Gatnabrún.

Tillagan um jarðgöng felur í sér að hringvegurinn flyttist suður fyrir Geitafjall, um votlendi Dyrhólaóss, um göng undir Reynisfjall og loks á fjörुकamb Víkurfjöru sunnan Víkurþorps. Landvernd hefur undanfarin ár gert verulegar athugasemdir við þessa framkvæmd og byggir þá skoðun haldgóðum rökum. Fagstofnanir eru á sama máli. Til að mynda Umhverfisstofnun, sem við vinnu við aðalskipulag, sagist ekki sætta sig við veglínu rétt ofan Dyrhólaóss. Einnig umsögn Vegagerðarinnar sem sagði hrunhættu úr Reynisfjalli og óstöðugleika fjörunnar valda því að óábyrgt sé að velja vegarstæði á fjörुकambinum í Víkurfjöru. Þá sagði Vegagerðin varla gerlegt að fara um svæði á náttúruminjaskrá meðan að aðrir góðir kostir séu fyrir hendi. Einnig kom fram að Vegagerðin telur að hægt sé að leggja öruggan veg með lagfæringum á núverandi vegi í Gatnabrún, enda mun sú leið vera nauðsynleg til framtíðar. Við þetta má bæta að vegarlagning um fjöruna í Vík, sem talin er með fegurstu ströndum á Íslandi, og hefur verið útnefnd ein af 10 fegurstu fjörum heims, er afar varhugaverð vegna sjógangs og hækkandi sjávarstöðu³. Þá eru fjörunar beggja megin Reynisfjalls einn vinsælasti áningarstaður ferðmanna á Íslandi og talið er að liðlega milljón ferðmanna njóti útiveru þar árlega. Uppbyggður vegur sunnan Víkurþorps mun hafa neikvæð áhrif á hljóðvist, aðgengi að ströndinni, og möguleika til að njóta þar friðsældar með náttúruöflunum. Þá má reikna með að sjónræn áhrif yrðu skelfileg.

Það vekur undrun að bæði séu ráðgerð strandvegur og jarðgöng á sama tíma og bæta á núverandi þjóðvegi um Gatnabrún. Hér virðist því í raun verið að gera tvöfalt vegakerfi sem engin þörf fyrir. Stjórn Landverndar hvetur því Alþingi að hugleiða alvarlega hvort það sé eðlilegt að setja göng um Reynisfjall í forgang með þeim neikvæðum áhrifum sem þau, og sú vegagerð sem þeim fylgir, hefur á náttúru og umhverfi. Benda má á óstöðugleika Dyrhólaóss, sem flæðir langt uppá engjarnar með litlum fyrirvara er brimrót lokar fyrir útfall Óssins, sem gerist oft á ári aðallega að vetrinum. Því verður kostnaðarsöm uppbygging grjótvarnargarðs á bökkum Óssins nauðsynleg fyrir öruggan þjóðveg. Ef marka má upplýsingar frá Vegagerðinni er hægt að ná fullnægjandi samgöngubótum með því að lagfæra veginn um Gatnabrún og því eru jarðgöng um Reynisfjall með tilheyrandi vegagerð bæði kostnaðarsöm og ónauðsynleg framkvæmd sem veldur miklum skaða á náttúru svæðisins og spillir upplifun ferðamanna.

Til fróðleiks má geta þess að deilur um vegstæði þjóðvegarins í Mýrdal eru ekki nýjar. Í Ísafold, 7 nóvember, 1900, 27. árg., 68. tbl., bls. 271, er sagt frá rannsóknarferð mannvirkjafræðings, hr. Sigurður Thoroddsen. Þar segir m.a.

„En skömmu síðar, í áliðnum júní, fór hann austur í Vestur-Skaftafellssýslu út af ágreiningi þar eystra um vegarstefnu (ólæsileg tvö orð) verið veitt af landssjóði til póstleiðar milli Víkur og Steigarháls, og út af þeirri vegarlagningu skiftust héraðsmenn í tvo flokka. Annar hélt fram “nyrðri leiðinni”, sem svo er nefnd, upp Víkurdal; - hinum leist best á “syðri leiðina”, beint yfir Reynisfjall frá Vík. Erlendur Zakaríasson hafði farið austur, skoðað vegarstæðin fyrirhuguðu og litist betur á nyrðri leiðina. En héraðsbúar vildu ekki hlíta hans dómi og fóru þess á leit við

³ Sjá markmið 6 í stefnu stjórnvalda: Yfirlit verði gert yfir mikilvægustu hluta samgöngukerfisins, mannvirki og staði sem ætla má að loftslagsbreytingar hafi áhrif á og úr því unnin áhættugreining og því viðhaldið.

landshöfðingja, að mannvirkjafræðingurinn væri látinn skera úr deilunni. Hann varð E.Z. sammála; syðri leiðin meðal annars brött og vegur dýr eftir henni. Að þeirri skoðun lokinni kom hann aftur til Reykjavíkur.“

4. Lokaorð

Stjórn Landverndar áréttar mikilvægi þess að stjórnvöld gæti samræmis í áætlunum sínum. Samgönguáætlun endurspeglar ekki áherslur um samdrátt í losun frá samgöngum sem birtist í aðgerðaráætlun ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum og er það miður.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar Landverndar

Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri

Viðauki I

Frá bls. 27 í fylgiskjali við tillögu að þingsályktun um 5 ára samgönguáætlun

4.4. Markmið um umhverfislega sjálfbærar samgöngur. Verkefni til að ná þessu markmiði verði m.a.:

1. Unnið verði í samræmi við aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum. Samgönguyfirvöld vinni að verkefnum aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum og orkuskiptaáætlunar í samræmi við aðkomu þeirra að þeim verkefnum. (Ábyrgð: SRN)

2. Gerðar verði reglulegar greiningar á umhverfisvænum lausnum í samgöngumálum og hvernig þær geti nýst hér á landi. (Ábyrgð: SRN/Vegagerðin/SGS/Isavia)

3. Greindar verði leiðir til að stuðla að aukinni umhverfisvitund í vali á ferðamáta. (Ábyrgð: SRN/Vegagerðin/SGS/Isavia)

4. Unnin verði greining á efnahagslegum hvötum til eflingar ræktunar orkujurta á Íslandi. (Ábyrgð: SRN/SGS)

5. Bættar verði tengingar og flæði bifreiða milli umferðarljósa á álagstímum til þess að draga úr mengun á fjölförnum leiðum. (Ábyrgð: Vegagerðin)

6. Yfirlit verði gert yfir mikilvægustu hluta samgöngukerfisins, mannvirki og staði sem ætla má að loftslagsbreytingar hafi áhrif á og úr því unnin áhættugreining og því viðhaldið. (Ábyrgð: Vegagerðin/Isavia)

7. Stuðlað verði að því að farartæki sem veljist til notkunar í almenningsamgöngukerfinu séu eins vistvæn og kostur er. Kanna skuli möguleika á notkun vistvænna, innlendra orkugjafa. (Ábyrgð: Vegagerðin)

8. Innviðir til notkunar vistvænna orkugjafa í almenningsamgöngum verði til staðar og styðji við að ný umhverfisvæn tækni ryðji sér til rúms. (Ábyrgð: SRN)

9. Þjónustutæki á flugvöllum landsins verði knúin umhverfisvænum orkugjöfum. (Ábyrgð: Isavia)