



Alþing, nefnda- og greiningarsvið, nefndasvid@althingi.is
bt. Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

Efni: Umsögn Reykjavíkurborgar um tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2024-2038 ásamt fimm ára aðgerðaráætlun fyrir árin 2024-2028, 315. mál

Reykjavíkurborg þakkar fyrir tækifærið til að koma á framfæri ábendingum og sýn sinni á tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun 2024-2038.

Í umsögninni er, í samræmi við stefnu borgarinnar, lögð áhersla á atriði sem snúa að því að draga úr neikvæðum áhrifum samgangna á umhverfi og samfélag, og atriði sem bæta umferðaröryggi. Að auki er vakin athygli á gildandi skipulagsáætlunum, samningum og fleiru vegna áforma um framkvæmdir á Reykjavíkflugvelli sem birtast í áætluninni.

Það er sameiginlegt markmið Reykjavíkurborgar og stjórnvalda að stefna að kolefnishlutleysi í samræmi við skuldbindingar landsins og að bæta umferðaröryggi, þá sérstaklega að koma í veg fyrir að fólk látist eða slasist alvarlega í umferðinni. Þetta endurspeglast m.a. í lykilviðfangsefnum samgöngumála á Íslandi eins og þau birtast í þingsályktunartillögunni í kafla II og markmiðum áætlunarinnar, en það mætti endurspeglast með skýrari hætti í umfjöllun um aðgerðir og fjárfestingar.

Eins og kemur fram í vegvísi að vistvænum samgöngum á Íslandi er stefnt að því að daga úr losun gróðurhúsalofttegunda um 55 % fyrir árið 2030. Lykillinn að því að ná þessu markmiði er að breyta ferðavenjum; bjóða upp á raunhæfa valkosti við einkabílinn með hágæða almenningssamgöngum og greiðum og öruggum aðstæðum fyrir virka ferðamáta. Þetta er sérlega mikilvægt á höfuðborgarsvæðinu og í nágrenni þess, þar sem tveir þriðju hlutar landsmanna búa. Samgöngusáttmálinn spilar lykilhlutverk í að þessi markmið náist. Gæta þarf vel að því að þau verkefni sem hafa jákvæð áhrif áhrif á val á ferðamáta, fækkun ferða og minni akstur séu í forgangi þannig að markmiðum um kolefnishlutleysi árið 2040 verði náð, líkt og stefnt er að.

Hér á eftir er umfjöllun um einstaka liði áætlunarinnar sem talin er ástæða til að staldra við.



Greiðar samgöngur

Fyrsta markmið áætlunarinnar snýr að greiðum samgöngum. Styrking almenningsgangna er lykilatrið til að ná því markmiði. Reykjavíkurborg áréttar því mikilvægi þess að samgöngusáttmálinn og aðgerðir tengdar honum sem styðja við Borgarlínuna og aðrar almenningsgangur á höfuðborgarsvæðinu nái fram að ganga með þeim hætti sem áætlaður hefur verið. Hágæða almenningsgangur eru mikilvægur hluti af því að standa við skuldbindingar í loftslagsmálum auk þess að vera samfélagslega hagstæðasta leiðin til að takast á við vaxandi umferð samhliða fjölgun íbúa og ferðamanna á suðvestur horni landsins, það er hagstæðast m.t.t. m.a. umhverfis, lífsgæða, fjárhagslega.

Samkvæmt hvítbók samgönguáætlunar snúa markmið um greiðar samgöngur að aðgengi og hreyfanleika fólks og vöru. Þar segir: „*Aðgengi lýsir áreiðanleika samgangna, t.d. því hvort samgönguleiðir séu færar og hvort ferðatími sé jafn og fyrirsjáanlegur. Hreyfanleiki lýsir því hve auðvelt og greitt flæði fólks og vöru er milli staða. Auka má hreyfanleika með t.d. styttingu ferðatíma og fjölgun ákjósanlegra ferðamáta.*“ Hágæða almenningsgangur, Borgarlína og tenging almenningsgangna milli höfuðborgarsvæðisins og Keflavíkur miða m.a. að því að ná þessu markmiði.

Til þess að ná því dugir ekki að fjárfesta í innviðum heldur þarf líka að tryggja rekstur kerfisins. Tekið er undir athugasemd Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um framlag til reksturs almenningsgangna en þar segir m.a.: „*Er því stefnt, sbr. m.a. markmið samgönguáætlunar, að auknu hlutfalli þeirra sem nýta sér umhverfisvænni samgöngumáta, s.s. almenningsgangur, á næstu árum. Svo þau markmið náist er jafnframt ljóst að fjármagn til þeirra þarf að vera tryggt með aukinni fjárhagslegri aðkomu og ábyrgð ríkisins með sveitarfélögunum á höfuðborgarsvæðinu. SSH hafa því miklar væntingar til þess að ásættanleg niðurstaða verði af yfirstandandi samningaviðræðum þannig að framangreind markmið um öflugri almenningsgangur náist.*“

Árið 2012 var gert samkomulag um tilraunaverkefni um eflingu almenningsgangna til tíu ára þar sem stjórnvöld skuldbundu sig til að veita framlag að andvirði 900 milljóna á verðlagi 2012 inn í almenningsgangur á höfuðborgarsvæðinu. Framlög stjórnvalda hefur farið minnkandi að raunvirði síðustu ár og hefur í reynd aldrei náð þeirri upphæð sem stjórnvöld skuldbundu sig í að veita til almenningsgangna á höfuðborgarsvæðinu. Framlagið er skv. áætlun 906 milljónir kr. Eins og rakið er að ofan, búa um tveir þriðju hluta íbúa landsins á höfuðborgarsvæðinu, en þrátt fyrir það rennur einungis um 16 % af heildarframlagi ríkisins til almenningsgangna á landinu til almenningsgangna á höfuðborgarsvæðinu.

Markmið samgöngusáttmálans er að stuðla að auknum lífsgæðum á höfuðborgarsvæðinu og kolefnishlutlausu samfélagi, með uppbyggingu skilvirkra, hagkvæmra, öruggra og umhverfisvænna samgönguinnviða. Þau markmið ríma vel við markmið Aðalskipulags Reykjavíkur og Svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins. Báðar þessar skipulagsáætlanir leggja höfuðáherslu á að efla innviði fyrir virka ferðamáta sem og fyrir almenningsgangur. Í þingsályktunartillögu um samgönguáætlun, eru lagðar til framkvæmdir á stofnvegakerfi höfuðborgarsvæðisins sem eru umfram þær framkvæmdir sem samið var um í samgöngusáttmála, samtals



um 29 milljarðar kr á tímabilinu til viðbótar við þær tæplega 110 milljarða kr sem áætlaðar eru í stofnvegaverkefni samgöngusáttmálans, samtals tæplega 140 milljarða kr. Til samanburðar eru rúmlega 101 milljarðar kr. áætlaðar á tímabilinu í fjárfestingu almenningssamgangna/Borgarlínu. Í þessum reikningum hefur verið gert ráð fyrir 25 milljarða kr. í Borgarlínu til viðbótar við áætlunina, vegna kaflans milli Hlemms og Ártúns sem virðist að vanti í áætlunina. Það er af tæplega 245 milljarða kr fjárfestingu í nýframkvæmdum á höfuðborgarsvæðinu eru 57% ætluð í stofnvegaverkefni en 41% í verkefni almenningssamgangna. Einungis um tæplega 2% af fjárfestingu nýframkvæmda á höfuðborgarsvæðinu eru áætluð í innviði fyrir gangandi og hjólandi.

Við undirritun samgöngusáttmálans var gert ráð fyrir að 43,5% af fjármunum verkefna sáttmálans færu í stofnvegaverkefni en 41,4% í verkefni almenningssamgangna. Í þingsályktunartillögunni er hlutfallið nú um 50% fyrir stofnvegaverkefni og 46% fyrir verkefni borgarlínu, ef eingöngu er litið til verkefna samgöngusáttmálans. Ljóst er að enn er unnið að uppfærslu samgöngusáttmálans en mikilvægt er að verkefni hans, sérstaklega þau sem vinna að breyttum ferðavenjum, séu í forgangi umfram verkefni sem hafa lítil eða engin áhrif til að breyta ferðavenjum. Eins og er lýtur út fyrir að meiri kraftur sé settur í stofnvegaverkefni. Tílfni er til að gæta að því að innbyrðis tímaröð verkefna á höfuðborgarsvæðinu, innan og utan samgöngusáttmála taki mið af markmiðum samgöngusáttmálans. Það þýðir að ef verkefni samgöngusáttmálans færast aftar í tíma gera önnur verkefni það einnig. Nauðsynlegt er að nægt fjármagn sé sett í almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu svo hægt sé að ná fram markmiðum samgönguáætlunar um greiðar samgöngur og kolefnishlutleysi.

Þingsályktunartillaga um samgönguáætlun gerir ráð fyrir áframhaldandi tvöföldun þjóðvega út frá höfuðborgarsvæðinu að Vesturlandi, Suðurlandi og Reykjanesi. Minnst er sérstaklega á bættar aðstæður fyrir almenningssamgöngur við flugvelli, þar með talið í Keflavík. En það er ekki að sjá að litið sé á almenningssamgöngur sem leið til að mæta framtíðarvexti umferðar á þessum leiðum og draga úr neikvæðum áhrifum umferðarinnar. Tímabært er að huga að öflugum almenningssamgangna- og stígatengingum milli höfuðborgarsvæðisins og nálægra byggðarlaga, til að draga úr vexti bílaumferðar og neikvæðum umhverfis- og samfélagslegum áhrifum hennar. Slíkt fellur vel að markmiðum um aukið aðgengi og hreyfanleika líkt og tiltekið er í hvítbók áætlunarinnar og getur frestað eða komið í veg fyrir dýrar framkvæmdir.

Reykjavíkurborg áréttar mikilvægi samgöngusáttmálans við að ná markmiðum um kolefnishlutleysi og væntir þess að ríkið komi að auknum krafti og ábyrgð að rekstri almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu og tengingum almenningssamgangna við nálæg byggðarlög.

Reykjavíkurborg leggur til að áætlun um framkvæmdir á höfuðborgarsvæðinu (tafla 7) verði aðlöguð að framkvæmdaáætlun samgöngusáttmála (tafla 8) við uppfærslu samgönguáætlunar vegna samgöngusáttmála, þannig að verkefni sem stuðla að breyttum ferðavenjum séu í forgangi umfram önnur. Í þingsályktunartillögu að samgönguáætlun er gert ráð fyrir hlutfallslega minni fjárfestingu í göngu- og hjólastíga og innviði borgarlínu en áætlað var áður innan samgöngusáttmálans.

Reykjavíkurborg bendir á að í töflu 8, þar sem listaðar eru upp framkvæmdir samgöngusáttmála, vantar inn legg fyrstu lotu Borgarlínu og kostnað vegna hennar



milli Hlemms og Ártúnshöfða og svo áfram milli Ártúnshöfða og Keldna. Gert er ráð fyrir að þetta séu mistök sem verði leiðrétt þegar áætlunin verður uppfærð vegna samgöngusáttmálans.

Öruggar samgöngur

Annað markmið áætlunarinnar er markmið um öruggar samgöngur. Þrátt fyrir að ein áhrifaríkasta leiðin til að bæta umferðaröryggi og draga úr afleiðingum umferðarslysa sé að draga úr aksturshraða þá er það ekki ein af áherslum áætlunarinnar. Einungis er talað um reglulegar mælingar á umferðarhraða. Í kafla um umferðaröryggisáætlun er talað um að endurskoða hámarkshraða í dreifbýli m.t.t. aðstæðna en slíkt á ekki síður við í þéttbýli höfuðborgarsvæðisins þar sem umferðin og blöndun mismunandi fararmáta er mest. Svo virðist sem fjárveitingu ætlaða í að bæta umferðarflæði og umferðaröryggi á höfuðborgarsvæðinu sé núna tiltekin sérstaklega innan fjárveitingar höfuðborgarsvæðisins en sé ekki hluti samgöngusáttmála eins og var í síðustu áætlun. Æskilegt væri að í umfjöllun um aðgerðir væri einnig minnst á að draga úr umferðarhraða sem mögulega aðgerð, t.d. með kaupum og viðhaldi hraðamyndavélabúnaðar.

Samtals eru áætlaðar 400 millj. kr á ári í liðinn bætt umferðarflæði og umferðaröryggi innan höfuðborgarsvæðisins umferðaröryggi, og á ári út tímabilið. Ljóst er að sá liður dugir ekki til stórtækra aðgerða.

Mikilvægt er að markmiðinu um öruggar samgöngur fylgi nægjanlegt fjármagn til eftirlits innan höfuðborgarsvæðisins, bæði með aksturshraða og akstri gegn rauðu ljósi. Úrvinnslugeta lögreglunnar ræður í dag hve mikið eftirlitsmyndavélar eru notaðar og við hvaða vikmörk þær eru stilltar. Í umferðaröryggisáætlun kemur fram vilji til að beita sjálfvirku eftirliti í meira magni og því er nauðsynlegt að nægjanlegt fjármagn fylgi þeim málaflokki til eftirlits og úrvinnslu hjá lögreglu.

Reykjavíkurborg leggur til að ein af áherslum áætlunarinnar sé að tryggja aksturshraða í samræmi við aðstæður á hverjum stað og að tryggt verði að virkt eftirlit sé með hraðaakstri á höfuðborgarsvæðinu með sjálfvirku eftirliti.

Reykjavíkurlugvöllur

Í tilefni af áformum um endurbyggingu á núverandi flugstöð og byggingu nýrrar flugstöðvar á sama reit vill Reykjavíkurborg áréttta eftirfarandi:

1. Aðalskipulag Reykjavíkur 2040 gerir ráð fyrir að flugvallarstarfsemi í Vatnsmýri verði lögð af á skipulagstímabilinu, sbr. meginmarkmið aðalskipulagsins.
2. Samkvæmt aðalskipulagi verður mögulegt að reka flugstarfsemi á flugvellingum til ársins 2032. Aðstaða til þyrlulendinga vegna þjónustu Landhelgisgæslunnar verður þó áfram heimil á svæðinu, samkvæmt ákvörðun í deiliskipulagi.
3. Núverandi starfsleyfi Reykjavíkurlugvallar, útgefið af Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, rennur út 31. desember 2024.
4. Uppbygging Vatnsmýrar og tímasetning hennar byggir á samkomulagi borgarstjóra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, dags. 28. nóvember 2019, um að stefna beri að uppbyggingu nýs innanlandsflugvallar í Hvassahrauni, að undangengnum frekari rannsóknum á flugvallarstæðinu á



næstu árum Í samkomulaginu segir orðrétt: „*Aðilar eru sammála um að stefnt skuli að því að flytja núverandi flugstarfsemi af Reykjavíkurlflugvelli yfir á nýjan flugvöll í Hvassahrauni, reynist það vera vænlegur kostur ...*“ Samkomulagið vikur ekki til hliðar samkomulagi innanríkisráðherra og borgarstjóra, dags. 25. október 2013, um að ráðuneytið og Isavia ohf. hafi forgöngu um að kennslu- og einkaflugi verði fundinn nýr staður í nágrenni borgarinnar.

5. Á grundvelli samkomulagsins frá 2019 er nú að störfum starfshópur um frekari rannsóknir og athugunar í Hvassahrauni og er að vænta áfangaskila í þeirri vinnu á næstunni. Í ljósi þess, og stefnumörkunar aðalskipulagsins, er ótímabært og óábyrgt að taka ákvarðanir sem fela í sér stórar fjárfestingar í Vatnsmýri til lengri framtíðar. Mögulegar endurbætur á flugstöð þurfa að taka mið af því. Í þessu samhengi er rétt að minna á eftirfarandi í samkomulaginu frá 2013 um endurbætur flugstöðvar: : „Endurbæturnar verði hannaðar þannig að þær verði auðveldar til breytinga og brottflutnings, ásamt því að skýrt sé að Reykjavíkurborg verði ekki skuldbundin til greiðslu bóta komi til brottflutnings starfsemi á svæðinu“.

Grunnnet samgangna

Samgönguáætlun skilgreinir grunnnet samgangna landsins sem er ætlað að tryggja landsmönnum greiðar samgöngur. Skilgreint grunnnet samgangna nær þó aðeins til vegakerfisins, hafna (ferjuleiða) og flugvalla (flugleiða). Mikilvæga liði í því að tryggja greiðar samgöngur vantar í grunnnetið, þ.e. almenningssamgangnaleiðir og stígaleiðir.

Í umfjöllun um greiðar samgöngur var bent á að tímabært er að huga að öflugum almenningssamgöngum milli höfuðborgarsvæðisins og nálægra byggðarlaga eins og Reykjanesbæjar/Keflavíkurlflugvallar, Akraness, Hveragerðis og Selfoss, til að mæta vexti í umferð á þessum leiðum og stuðla að hreyfanleika fólks og vöru eins og segir í kafla áætlunarinnar um markmið um greiðar samgöngur.

Reykjavíkurborg leggur til að skilgreindar verði almenningssamgangnaleiðir og stígaleiðir í grunnneti samgangna til að stuðla að hreyfanleika fólks frekar en farartækja.

Lokaorð

Samantekið, leggur Reykjavíkurborg áherslu á að aðgerðir og forgangsroðun í samgönguáætlun endurspegli skuldbindingar stjórnvalda í loftslagsmálum sem og markmið samgöngusáttmála sem er fjórbætt: 1) Greiðari samgöngur og fjölbreyttari ferðamátar, 2) Kolefnislaust samfélag, 3) Aukið umferðaröryggi, 4) Samvinna og skilvirkar framkvæmdir.

F.h. umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar,

Guðbjörg Lilja Erlendsdóttir
samgöngustjóri

Glóey Helgudóttir Finnsdóttir
yfirlögfræðingur umhverfis- og skipulagssviðs