

Nefndarálit

um frv. til l. um samgönguáætlun.

Frá minni hluta samgöngunefndar.

Minni hlutinn styður megingilgang frumvarpsins sem er að mæla fyrir um gerð samræmdra samgönguáætlana sem taki til samgangna jafnt í lofti, á láði sem og legi. Slík áætlanagerð er löngu tímabær. Minni hlutinn gerir engu síður nokkrar athugasemdir við þær áherslur sem lagðar eru í frumvarpinu.

Í lokamálslið 1. mgr. 2. gr. er sérstaklega tekið fram að í samgönguáætlun skuli meta og taka tillit til þarfa ferðaþjónustunnar fyrir bættar samgöngur. Athygli vekur að ekki er þar minnst á það einu orði að taka skuli tillit til stefnumörkunar stjórnvalda í umhverfismálum, né heldur í byggðamálum eða umferðaröryggismálum en þó eru þetta allt þættir sem hljóta að skipta miklu máli í stefnumótun í samgöngumálum. Það er nauðsynlegt að mati minni hlutans að þessi atriði séu tilgreind í lagatextanum til þess að vægi þeirra sé tryggt við gerð samgönguáætlana í framtíðinni og leggur hann fram breytingartillögu þess efnis.

Í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins eru talin upp þrjú skilyrði sem samgönguáætlun skal gera ráð fyrir. Minni hlutinn leggur til að við þá upptalningu verði bætt því skilyrði að við gerð samgönguáætlunar skuli fylgt markmiðum sjálfbærrar þróunar í íslensku samfélagi og stefnumörkun stjórnvalda í þeim efnum og er flutt um það breytingartillaga í sérstöku þingskjali.

Alþjóðlegar áherslur og skuldbindingar í umhverfismálum.

Í skýrslu starfshóps samgönguráðuneytisins og Vegagerðarinnar frá í maí 2001 um losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum segir eftirfarandi:

„Á ráðstefnu í Ríó de Janeiro árið 1992 skrifuðu Íslendingar ásamt öðrum þjóðum heims undir viðamikla og metnaðarfulla framkvæmdaáætlun um sjálfbæra þróun í heiminum, sem ber heitið Dagskrá 21 (Agenda 21). Þar er talað um að greinar samfélagsins skuli þróast á sjálfbæran hátt. Það hefur í för með sér að í dag er líka talað um t.d. sjálfbærar samgöngur. Flestir telja að samgöngur í núverandi mynd séu ekki sjálfbærar.

Í Dagskrá 21 eru sett fram sex markmið í samgöngum til að gera þær sjálfbærari (Kafli 7.52):

1. Heildstæð landnotkunarstefna og skipulag samgangna til að minnka eftirspurn.
2. Bættar almenningssamgöngur.
3. Hvatning til samgangna án vélarafls, þ.e. fara leiðar sinnar fótgangandi eða á reiðhjóli.
4. Umferðarstýring, bætt nýting á almenningssamgöngum og viðhald á vegakerfi (samgöngukerfi).
5. Bætt upplýsingaflæði milli landa og innan landa.
6. Endurmat núverandi neyslu- og framleiðslumynsturs til að minnka orku- og hráefnisnotkun.

Í dag er hugtakið sjálfbær þróun oft notað sem markmið og aðferðafræði. Mikilvægt er að skilgreina hvað sjálfbær þróun í íslensku samfélagi merkir og að hafa skýrt mótaða stefnu í þessum málum.“ Langtímaáætlun í samgöngumálum verður að fylgja markmiðum sjálfbærrar þróunar og það þarf að tryggja í texta laganna.

Í nóvember 1998 samþykktu forsætisráðherrar Norðurlandanna og pólitískir leiðtogar sjálfstjórnarsvæðanna yfirlýsingu um sjálfbær Norðurlönd. Í framhaldi af því hafa flest Norðurlandanna sett sér sérstaka umhverfisáætlun í samgöngumálum. Íslensk stjórnvöld hljóta einnig að setja sér umhverfisáætlun í samgöngum sem langtímasamgönguáætlun verður að fara eftir.

Í skýrslu umhverfisráðherra „Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi – framkvæmdaáætlun til aldamóta“ frá október 1996 kemur fram stefna ríkisstjórnarinnar í umhverfismálum. Þar er m.a. þetta nefnt:

„Markmið með sjálfbærum samgöngum á Íslandi er að auðvelda hagkvæma nýtingu landsins í atvinnuskyni og að auðvelda okkur að njóta þess sem einstaklingar til útivistar og hagsældar án þess að rýra landgæði eða möguleika komandi kynslóða.“

Tiltekið er að draga skuli úr hvers konar rýrnun náttúrugæða svo sem jarðraski, sjónmengun og losun gróðurhúsalofttegunda. Þessi markmið eiga að vera tilgreind í sjálfum lagagreinum.

Samgönguráðuneytið hefur sett sér markmið í umhverfismálum sem byggjast m.a. á rammamálum Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar sem lagður var til grundvallar ríkisstjórnarsamþykkt 1995 um framkvæmdaáætlun í umhverfismálum.

Í skýrslu nefndar um endurskoðun framkvæmdaáætlunar um sjálfbæra þróun (Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi, mars 1999) segir m.a.:

„Meginmarkmið samgönguráðuneytisins í umhverfismálum lúta að rammamálum Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar en ríkisstjórnin samþykkti framkvæmdaáætlun í umhverfismálum í október 1995. Þótt ekki verði skrifað undir Kyoto-bókunina að sinni mun ráðuneytið engu að síður einbeita sér að því að ná sem mestum árangri í að draga úr útblæstri gróðurhúsalofttegunda í samgöngum á landi. Losun CO₂ í samgöngum er þriðjungur af heildarlosun Íslands og af því eru um 93% frá landsamgöngum.“

Til að bregðast við þessu mikla vandamáli skipaði samgönguráðherra starfshóp árið 1997 sem hafði það verkefni að koma með tillögum um takmörkun á útstreymi gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum. Starfshópurinn skilaði tillögum sínum um mitt síðasta ár og hefur ráðuneytið síðan unnið að nánari útfærslu þeirra. Ljóst er að ef ekkert verður að gert mun losun gróðurhúsalofttegunda aukast verulega næstu árin og því brýnt að taka málið föstum tökum. Þær aðgerðir sem líklegar eru til að skila árangri eru þessar helstar:

1. Bæta þjóðvegakerfi landsins með því að auka bundið slitlag og stytta vegalengdir þar sem kostur er.
2. Bæta skipulag samgangna á höfuðborgarsvæðinu.
3. Bæta almenningssamgöngur í landinu, bæði í þéttbýli og í dreifbýli.
4. Huga að hertum reglum í innflutningi notaðra bifreiða.
5. Huga að skattlagningu bifreiða.“

Í lögum um gerð samgönguáætlunar til langs tíma verður að kveða skýrt á um að hún verði unnin í samræmi við alþjóðasamninga og yfirlýsingar í umhverfismálum sem Ísland á aðild að.

Byggðaaætlun og samgöngumál.

Í þingsályktunartillögu um stefnu í byggðamálum fyrir árin 1999–2000 er lögð þung áhersla á mikilvægi góðra samgangna fyrir byggð og búsetu í landinu. Stefna og áherslur í samgöngumálum og árangur í þeim efnum ræður miklu um hvort markmiðin í byggðaaætlun náist. Mikilvægi almenningsamgangna eru áréttuð. Í tillögu til þingsályktunar um stefnu í byggðamálum fyrir árin 2002–2005 sem nú liggur fyrir Alþingi er mikilvægi almenningsamgangna ítrekað: „Góðar samgöngur eru algjör nauðsyn fyrir fólk og fyrirtæki og grundvöllur traustrar byggðar í landinu. Fólk sættir sig almennt ekki lengur við að búa í byggðarlögum þar sem ekki eru greiðar og öruggar samgöngur og nútímalegur atvinnurekstur þrífst ekki án góðra samgangna.“ Mikilvægt er því að byggðasjónarmið séu dregin ákveðið fram í sjálfum lagatextanum um gerð langtímasamgönguáætlunar.

Umferðaröryggi.

Þá hefur ríkisstjórnin lagt fram tillögu til þingsályktunar um aukið umferðaröryggi þar sem stefnt er að því að alvarlegum umferðarslysum fækki um 40% miðað við fjölda slysa árin 2000 og 2001. Eðlilegt er því að markmið Alþingis í umferðaröryggismálum komi beint inn í lagatextann. Þá hefði í lögunum mátt kveða á um aukið vægi fjölþættrar umferðarfræðslu sem er að mati minni hlutans brýnt áhersluatriði.

Fjölskylduvæn stefna í samgöngumálum.

Enda þótt það komi aðeins óbeint gerð samönguáætlana við og þeirri stefnumótandi vinnu sem fram fer á vettvangi samgöngumála er ekki hægt annað en vekja athygli á því hversu karlmiðuð hún er. Svo dæmi sé tekið þá vann stýrihópur á vegum samgönguráðherra að gerð samönguáætlunar 2003–2014 og skilaði sá hópur af sér tillögum nýverið. Stýrihópurinn skipuðu sjö karlar, engin kona. Hvort sem það er af þeim sökum eða öðrum fer lítið fyrir umfjöllun um hinn félagslega þátt samgangna eða það hvernig tryggja má fjölskylduvæna samgöngustefnu í þessum tillögum stýrihópsins.

Samgöngumál snúa beint að daglegu lífi fjölskyldna og því hefði átt að draga betur fram áherslur í málefnum fjölskyldunnar og fjölþættar þarfir hennar við stefnumörkun í samgöngumálum.

Lokaorð.

Til þess að tryggja að tekið verði fullt tillit til þeirra sjónarmiða við gerð samönguáætlana sem minni hlutinn hefur rakið í þessu nefndarálitu eru lagðar til þessar breytingar á lagafrumvarpinu.

Alþingi, 12. mars 2002.

Jón Bjarnason.

Fylgiskjal I.

**Umsögn Landverndar
um frumvarp til laga um samgönguáætlun (384. mál) og frumvarp til laga um
breytingu á lagaákvæðum er varða samgönguáætlun o.fl. (385. mál).
(14. febrúar 2002.)**

Landvernd, landgræðslu- og náttúruverndarsamtök Íslands, þakkar fyrir að fá tækifæri til að koma á framfæri athugasemdum við frumvarp til laga um samgönguáætlun. Samtökin vilja koma eftirfarandi ábendingum á framfæri við Alþingi:

1. Lýst er yfir ánægju með að tekið sé heildstætt á samgöngumálum með þeim hætti sem lýst er í frumvarpinu. Með því fæst betri yfirsýn yfir þörf og áherslur í samgöngumálum og bæta má nýtingu takmarkaðs fjármagns.

2. Vísað er í 2. gr. frumvarpsins þar sem segir að í samgönguáætlun skuli gera ráð fyrir að ná fram samræmdri forgangsröð og stefnumótun, hagkvæmri notkun fjármagns og mannafla og víðtæku samspili samgöngumáta og samstarfs stofnana samgönguráðuneytisins.

Hér telur Landvernd mikilvægt að líta til nýlegrar áætlunar Norðurlandanna um sjálfbæra þróun. Í henni segir m.a. „Vegna eðlis og umfangs samgangna valda þær álagi á samfélagið með því að skaða umhverfi, heilsu og menningarminjar og í auknum mæli með því að valda þrengslum.“

Og einnig: „Samgöngur eru ekki markmið í sjálfum sér. Vænlegast er að líta svo á að markmiðið sé aðgangur að vörum, þjónustu og fólki. Þennan aðgang geta samgöngur veitt en hann getur einnig fengist með samskiptatækjum, einkum fjarskiptum og upplýsingatækni. Að draga úr neikvæðum afleiðingum samgangna og um leið að tryggja að þær séu góðar er mjög mikilvægur þáttur í að koma á sjálfbærri þróun í samfélaginu í heild. Með því að leggja meiri áherslu á góðar samgöngur er hægt að beina athyglinni að stefnu sem getur í heild falið í sér aukinn aðgang um leið og dregið er úr umhverfis- og heilbrigðisvanda sem tengist samgöngum.“ (Heimild: Sjálfbær þróun – Ný stefna fyrir Norðurlönd, TemaNord 2001:560, Norræna ráðherranefndin Kaupmannahöfn 2001, bls. 67.)

Í samræmi við framangreinda stefnu virðist eðlilegt að bæta tveimur skilyrðum við listann í 2. gr.

- a. Draga úr umhverfisáhrifum og neikvæðum áhrifum samgangna á heilbrigði.
- b. Auka umferðaröryggi.

3. Í samræmi við athugasemdir við 2. gr. virðist skynsamlegt að tryggja breiðari faglega samsetningu samgönguráðs en gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Í viðbót við flugmálastjóra, siglingamálastjóra og vegamálastjóra virðist eðlilegt að þar sitji einnig forstjóri Hollustuverndar ríkisins, landlæknir og framkvæmdastjóri Umferðarráðs.

4. Landvernd vill vekja athygli á því að innan ESB hefur verið samþykkt tilskipun um mat á umhverfisáhrifum áætlana. Þessi tilskipun mun taka gildi hér á landi innan tíðar. Landvernd hefur ekki haft tækifæri til að kynna sér efni þessarar tilskipunar, en beinir því til samgöngunefndar að athuga hvort og hvernig hún kann að gilda við gerð samgönguáætlana og hvort líta beri til hennar við setningu laga um gerð samgönguáætlunar.

Virðingarfyllst,

Tryggvi Felixson,
framkvæmdastjóri Landverndar.

Fylgiskjal II.

**Umsögn Félags íslenskra skipstjórnarmanna
um frumvarp til laga um samgönguáætlun (384. mál) og frumvarp til laga um
breytingu á lagaákvæðum er varða samgönguáætlun o.fl. (385. mál).
(13. febrúar 2002.)**

Stjórn Félags íslenskra skipstjórnarmanna fjallaði um ofangreind erindi á 10. fundi sínum 7. febrúar sl. og þakkar það tækifæri sem gefið er til að tjá sig um frumvörpin.

Stjórn FSK lýsir sig fylgjandi umræddum frumvörpum og telur það mikla bót að samgöngumál landsmanna séu skipulögð sem samstæð heild í stað þeirrar tilhögunar sem nú er við lýði, að líta á hvern hinna þriggja meginþátta samgangna sem afmarkaðar stærðir, skipulagslega og hagrænt. Telur félagið jafnframt sýnt að samhliða samræmdum samgönguáætlunum þurfi hverju sinni að fara fram hagrænt mat á kostum og göllum þeirra samgönguleiða sem völ er á við flutning á hræfni, birgðum og neysluvörum milli landa og innan lands, og að það samanburðarmat muni ótvírætt sýna fram á kosti sjóflutninga, en þeir hafa að mestu lagst af innan lands. Bendir stjórnin sérstaklega á þá umræðu sem nú fer fram um vanda landsbyggðar og byggðaröskun í landinu, sem að verulegu leiti snýr að háu vöruverði vegna mikils flutningskostnaðar þar sem hagkvæmasti kosturinn er ekki nýttur.

Til umhugsunar og sem fylgigagn með umsögn Félags íslenskra skipstjórnarmanna er bent á eftirfarandi tvö einfölduð dæmi.

Með því að leggja niður sementsflutninga með Skeiðföxa milli Akraness og Reykjavíkur voru sömu flutningar færðir á vegakerfi landsins. Til að flytja sama magn á þeirri tímeiningu sem skipið flutti þarf lest 10 sementsflutningabíla og er orkunotkun þeirra varlega áætluð um 800% meiri en fer til að knýja skipið sömu leið, með tilheyrandi aukningu í útblæstri og mengun. Bílalestin leggur slitálag á 49 km af vegakerfi landsins, en skipið notar við sömu störf tvo viðlegukanta, víta og önnur leiðarmerki sjófarenda, auk eigin tæknibúnaðar.

MánafoSS, minnsta skip Eimskipafélags Íslands, flytur um 3.300 tonn af vörum. Flytji MánafoSS það magn af vörum í órofinni siglingu milli Reykjavíkur og Akureyrar tekur það um 27 klst. miðað við meðalaðstæður. Með því að flytja sama magn á vegakerfinu þessa leið, á sama tíma, þurfa 28 fulllestaðir vöruflutningabílar með tengivagni að fara 3 ferðir hver, á milli Reykjavíkur og Akureyrar. Er þá miðað við hámark í leyfilegum öxulþunga við bestu aðstæður og 60 km meðalhraða á bíl. Þessi „bílalest“ leggur, á 27 klst. tímabili, slitálag 84 fulllestaðra flutningabíla á 389 km af vegakerfinu. Ef flytja á sama flutningsmagn með flugi sömu leið á sömu tímaeiningu og sjóflutningurinn tekur, með meðalstórri flutningaflugvél (C-130), þarf að fara 118 ferðir milli Reykjavíkur og Akureyrar sem þýðir að 13 slíkar flugvélar þurfa að vera í stöðugum ferðum milli þessara staða í umrædda 27 tíma og er þá aðeins reiknað með 3 klst. í hverja ferð fram og til baka.

Að framansögðu er það mat Félags íslenskra skipstjórnarmanna að samræmd samgönguáætlun muni sýna fram á mikilvægi sjóflutninga við Ísland í framtíðinni og stuðla að eflingu þeirra.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar FSK,

Guðjón Petersen.

Fylgiskjal III.

**Umsögn Náttúruverndar ríkisins
um frumvarp til laga um samgönguáætlun (384. mál) og frumvarp til laga um
breytingu á lagaákvæðum er varða samgönguáætlun o.fl. (385. mál).
(15. febrúar 2002.)**

Náttúruvernd ríkisins bendir á eftirfarandi vegna frumvarps til laga um samgönguáætlun.

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að tekið verði tillit til þarfa ferðaþjónustunnar við gerð samgönguáætlunar. Í 2. gr. frumvarpsins segir m.a.: „Þá skal í samgönguáætlun meta og taka tillit til þarfa ferðaþjónustunnar fyrir bættar samgöngur.“ Í athugasemdum við lagafrumvarpið segir m.a. um 2. gr.: „Í greininni er ákvæði sem kveður á um að í áætluninni skuli skilgreina það grunnkerfi sem ætlað sé að bera meginþunga samgangna. Með því er átt við helstu áætlanaflugvelli, millilandaflugvelli, hafnir, stofnvegakerfið ásamt mikilvægum tengivegum og ferðamannavegum. Gert er ráð fyrir að grunnkerfið verði skilgreint út frá annars vegar umferðartölum og hins vegar þjónustumarkmiðum í samgöngum við íbúa landsins.“ Náttúruvernd ríkisins vill vekja athygli á því að margir ferðamannavegir liggja um friðlýst svæði. Við uppbyggingu vega á þessum svæðum verður að taka tillit til aðstæðna og að uppbyggingin samræmist markmiðum friðlýsingarinnar. Þá má benda á að mörg vinsæl ferðamannasvæði eru jafnframt svæði sem eru á náttúruminjaskrá. Við gerð samgönguáætlunar verður að taka tillit til þessa. Benda má á að í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að samgönguáætluninni er ætlað að verða mun víðtækari en fyrri áætlanir. Auk framkvæmdaáætlana taki hún til öryggismála, umhverfismála, almenningsamgangna og fjármögnunar samgöngukerfisins svo að eitthvað sé nefnt.

Að mati Náttúruverndar ríkisins mætti því koma fram í 2. gr. að við gerð samgönguáætlunar verði einnig að taka tillit til umhverfissjónarmiða.

Í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins segir: „Til samgönguþings skal öllum helstu hagsmunaaðilum samgöngumála boðið. Á samgönguþingi skal gera grein fyrir fyrirhuguðum forsendum og markmiðum áætlunarinnar. Samgönguráð skal hafa samráð við hagsmunaaðila eins og ástæða þykir til hverju sinni.“

Náttúruvernd ríkisins telur rétt að skilgreina betur hvað átt er við með hagsmunaaðilum í þessu sambandi. Rétt er að benda á að Náttúruvernd ríkisins er leyfisveitandi fyrir framkvæmdum á friðlýstum svæðum og umsagnaraðili um framkvæmdir sem spillt geta svæðum á náttúruminjaskrá. Telur stofnunin því eðlilegt að við gerð samgönguáætlunar verði haft samráð við stofnunina ef fyrirhugaðar eru framkvæmdir sem varða slík svæði.

Náttúruvernd ríkisins gerir ekki athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á lagaákvæðum er varða samgönguáætlun o.fl.

Virðingarfyllst,

Arni Bragason,
forstjóri.

Sigurrós Friðriksdóttir,
sviðsstjóri.