

Innanríkisráðuneytið  
Sölvhólgötu 7  
150 Reykjavík

Reykjavík, 23. nóvember 2015  
Tilvísun: 201405030 / 4.2.1

---

## Efni: Tillaga að samgönguáætlun 2015-2026 og umhverfismat

---

Vísað er til erindis VSÓ Ráðgjafar fyrir hönd samgönguráðs dags. 28. september 2015, þar sem Skipulagsstofnun var send til kynningar tillaga að samgönguáætlun 2015-2026 ásamt umhverfismati tillögunnar skv. 7. gr. laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Erindinu fylgdu eftirfarandi gögn:

„Samgönguáætlun 2015-2026. Greinargerð með tillögu samgönguráðs. DRÖG.“ Samgönguráð, september 2015.

„Samgönguáætlun 2015-2026. Umhverfisskýrsla.“ VSÓ Ráðgjöf. 24. september 2015.

### 1. Matslýsing umhverfismats

Matslýsing vegna umhverfismats samgönguáætlunar 2015-2026 var unnin sameiginlega með matslýsingu vegna umhverfismats fjarskiptaáætlunar fyrir sama tímabil og var fyrirhugað að leggja fram sameiginlega umhverfisskýrslu fyrir báðar áætlanirnar. Í matslýsingunni var greint frá gögnum sem aflað yrði í matsvinnunni og matsspurningum sem byggt yrði á við mat umhverfisáhrifum.

Í umhverfisskýrslu með tillögu að samgönguáætlun 2015-2026 er ekki að finna umfjöllun um matslýsinguna, hver viðbrögð við hana voru og hvernig var tekið tillit til þeirra við mótun áætlunarinnar og umhverfismatsins. Þá er þar ekki að finna skýringu á því hvers vegna fallið hefur verið frá því að vinna saman að umhverfismati fjarskiptaáætlunar og samgönguáætlunar, líkt og boðað var í matslýsingunni.

Skipulagsstofnun telur að betur hefði mátt nýta matsspurningar sem lagt var upp með í matslýsingu til að leggja mat á vægi áhrifa áætlunarinnar. Sem dæmi má nefna; matsspurningu um hvort markmið/stök verkefni stuðli að vernd náttúruminja, hvort stefna eða framkvæmdir hafi áhrif á búsvæði í hafi og hvort markmið/stök verkefni stuðli að áframhaldandi sérstöðu Íslands sem ferðamannastaðar. Með því að leggja spurningarnar fram með þessum hætti í matslýsingu mátti vænta að mat á vægi áhrifanna snertu þessi atriði skýrar í umhverfisskýrslunni.

### 2. Samgönguáætlun og umhverfismat 2015-2026

#### Vinnusóknarsvæði

Samkvæmt tillögu að samgönguáætlun er fyrirhugað að skilgreina vinnusóknarsvæði í samræmi við sóknaráætlun landshluta og landsskipulagsstefnu og leitast við að stytta ferðatíma innan þeirra með samgöngubótum og að vinna að styrkingu vinnusóknarsvæða og stækkun þeirra. Fram kemur að unnin verði greining á tengslum búsetu og vinnustaða með það markmið að skilgreina vinnusóknarsvæði og að ábyrgð þess verkefnis sé á hendi innanríkisráðuneytisins ásamt Vegagerðinni og Bygðastofnun. Þá kemur fram að samgönguáætlun sé samstíga byggðaaætlun um eflingu

einstakra vinnusóknar- og þjónustusvæða. Vísað er til þess að í tillögu að landsskipulagsstefnu 2015-2026 „sé ávallt lögð áhersla á samgöngur sem mikilvægan grunn í skipulagi byggðar sem óbyggða.“

Í tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015–2026, sem nú er til umfjöllunar á Alþingi, er sett fram stefna um heildstætt búsetumynstur og jafnvægi í byggðapróun (gr. 3.1). Í þeirri stefnu felst m.a. að í skipulagsgerð sveitarfélaga og sóknaráætlunum landshluta verði skilgreindir meginkjarnar í hverjum landshluta og vinnusóknar- og þjónustusvæði þeirra (gr. 3.1.1). Auk þess er skilgreint sérstakt samstarfsverkefni stjórnvalda um greiningu vinnusóknar- og þjónustusvæða (gr. 3.1.2) en þar segir: „*Skipulagsstofnun, í samstarfi við Byggðastofnun, innanríkisráðuneytið, Vegagerðina, Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, vinni að samræmdri greiningu á vinnusóknar- og þjónustusvæðum stærstu þéttbýlisstaða og kortlagningu virkra borgarsvæða.*“

Skipulagsstofnun leggur til að umfjöllun um vinnusóknarsvæði í tillögu að samgönguáætlun verði yfirfarin með hliðsjón af framangreindu.

### **Samgöngur á höfuðborgarsvæðinu og í þéttbýli**

Í tillögu að samgönguáætlun er lögð áhersla á almenningsamgöngur og fjölbreytta ferðamáta. Þar er einnig fjallað um flokkun vega á höfuðborgarsvæðinu.

Skipulagsstofnun bendir á að í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins eru stofnvegir á höfuðborgarsvæðinu flokkaðir í meginstofnvegi og stofngötur. Þar er gert ráð fyrir að svæðisskipulagsnefnd, í samvinnu við Vegagerðina, greini nánar framtíðarsýn um tveggja laga stofnvegakerfi, auk undirflokka í samræmi við nærumhverfi og mikilvægi á svæðisvísu. Þessari vinnu verði lokið fyrir árslok 2016. Þá skulu sveitarfélögin í samráði við Vegagerðina vinna tillögur að endurhönnun meginstofnvega og stofngatna með áherslu á aðgerðir og framkvæmdir sem geti aukið umferðaröryggi, dregið úr neikvæðum áhrifum umferðar á nærumhverfi og smærri aðgerðir til að bæta umferðarflæði. Þar segir jafnframt að framangreindar tillögur verði grundvöllur samvinnu við ríkið við endurskoðun samgönguáætlunar og mótun annarra áætlana.

Þá vekur Skipulagsstofnun athygli á að í tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015–2026 er sett fram stefna um sjálfbærar samgöngur (gr. 3.5), að skipulag byggðar og landnotkunar feli í sér samþætta stefnu um byggð og samgöngur með áherslu á greiðar, öruggar og vistvænar samgöngur og fjölbreytta ferðamáta. Í gr. 3.5.4 „Sjálfbærar samgöngur í samgönguáætlun“ er vísað til samgönguáætlunar, en þar segir „*Við mótun samgönguáætlunar verði tekið mið af áherslum landsskipulagsstefnu varðandi sjálfbærar samgöngur í þéttbýli.*“

Skipulagsstofnun leggur til að umfjöllun um samgöngur á höfuðborgarsvæðinu og í þéttbýli í tillögu að samgönguáætlun verði yfirfarin með hliðsjón af framangreindu.

### **Hálendi**

Í tillögu að samgönguáætlun og umhverfismati hennar er víða vikið að hálendinu. Í markmiði um greiðar samgöngur er sett fram áhersla á að lengja opnunartíma stofnleiða á hálendinu. Í markmiði um jákvæða byggðapróun og búsetugæði kemur fram að skilgreina eigi hvernig hönnun ferðamannavega á hálendi skuli háttað. Undir því markmiði er fjallað um þarfir ferðapjónustunnar fyrir samgöngur. Þar kemur m.a. fram að helsta auðlind ferðapjónustunnar sé íslensk náttúra og við uppbyggingu innviða verði að taka mið af verndun náttúrunnar og huga að áhrifum á landslag og upplifun ferðamanna, ekki síst á hálendisleiðum.

Í tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015–2026 sem nú er til umfjöllunar á Alþingi er sett fram stefna um samgöngur á miðhálendinu sbr. gr. 1.3, 1.3.1 og 13.2. Markmiðið er að „*Viðhald og frekari uppbygging samgöngukerfis á miðhálendinu stuðli að góðu aðgengi að hálendinu og jafnvægi milli ólíkra ferðamáta. Mannvirki og umferð hafi lágmarksáhrif á víðerni og*

óbyggðaupplifun.“ Auk þess er í gr. 1.3.3 skilgreint sérstakt verkefni stjórnvalda um nánari stefnumótun um vegakerfi miðhálandisins. Þar segir: „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 hálandinu 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 leggur til að umfjöllun í tillögu að samgönguáætlun verði yfirfarin með hliðsjón af framangreindu.

### **Endurbygging vega**

Fram kemur undir markmiði um greiðar samgöngur að lokið verði við endurbyggingu allra helstu stofnleiða á landi og gert verði átak í að leggja bundið slitlag á vegi með litla umferð sem hafa viðunandi burðarþol þrátt fyrir að veghönnun sé að einhverju leyti ábótavant, en einnig verði hugað að fjölförnum ferðamannastöðum.

Í kafla 5.1 í umhverfisskýrslu kemur fram að fjölmargar framkvæmdir séu á samgönguáætlun 2015-2026. Hluti þeirra, sérstaklega vegafamkvæmdir, falli í flokk A samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum og sé fyrst og fremst tekið tillit til þeirra í umhverfismatinu.

Skipulagsstofnun vekur athygli á að stefna sem felur í sér endurbyggingu vega og hluti þeirra framkvæmda sem greint er frá í framkvæmdahluta tillögunnar geta, auk þess að falla undir flokk A, fallið í sér verkefni sem falla undir flokka B eða C í 1. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum. Því þurfa ábyrgðaraðilar þessara verkefna að huga að því tímanlega að málsmeðferð samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum sé lokið áður en til framkvæmda kemur.

### **Áhrif samgönguáætlunar á náttúru**

Í umhverfisskýrslu tillögunnar kemur fram að þau stefnumið sem helst hafi neikvæð áhrif á náttúrufar séu vegna markmiða um greiðar hagkvæmar og öruggar samgöngur og jákvæða byggðapróun. Þetta eigi þó aðeins við þar sem stefnt er að uppbyggingu grunnnetsins með nýframkvæmdum. Áhrif vegafamkvæmda á náttúrufar séu vel þekkt en vægi þeirra háð staðsetningu með tilliti til verndargildis framkvæmdasvæðis. Í heildarniðurstöðu umhverfismatsins kemur fram að líklegt sé að framkvæmdir sem tilgreindar eru í tillögunni komi til með að valda neikvæðum samlegðaráhrifum á náttúrufar, sérstaklega þar sem um nýframkvæmdir er að ræða.

Vegna þessa áréttar Skipulagsstofnun athugasemdir stofnunarinnar við umhverfismat samgönguáætlunar 2011-2022, þar sem gerð var athugasemd um að mat á áhrifum áætlunarinnar á náttúru væri ábótavant. Svo virðist sem lítið hafi verið bætt úr því í tillögu að samgönguáætlun 2015-2026 og umhverfismati hennar. Hér getur verið um að ræða áhrif sem eru ekki augljóslega tilkomin vegna framkvæmdahluta áætlunarinnar heldur líka vegna þeirra stefnumótandi markmiða sem þar eru sett fram.

Jafnframt telur stofnunin að ástæða sé til að horfa sterkar til náttúru í markmiðssetningu um umhverfislega sjálfbærar samgöngur.

Skipulagsstofnun minnir á að samgönguáætlun er forsenda fyrir ákvörðunum um nánari útfærslu skipulags, framkvæmda og forgangsröðun í því sambandi er mikilvægt að hún feli í sér stefnu um umhverfislega sjálfbærar samgöngur út frá sjónarhóli náttúrunnar. Ef ekki liggur fyrir slík stefna er hættu á að náttúran megi sín lítils gegn að þeim meginmarkmiðum og áherslum sem lögð eru fram í

áætluninni og þeim geti verið teflt fram sem réttlætingu fyrir lagningu vega og útfærslu þeirra um vernduð og viðkvæm svæði.

#### **Haf- og strandsvæði**

Í umsögn Skipulagsstofnunar um matslýsingu umhverfismatsins, dags. 23. júní 2014 var varpað fram spurningum um hversvegna haf- og strandsvæði væru skilgreind sem sérstakur umhverfisþáttur, frekar en önnur svæði, t.d. hálendi eða þéttbýli. Þar sem ekki er að finna í fyrirbyggjandi gögnum umfjöllun um þær umsagnir og athugasemdir sem bárust við mátslýsinguna ítrekar stofnunin þessa athugasemd.

### **3. Endanleg úrvinnsla umhverfismats**

Skipulagsstofnun veitti umsögn um tillögu að samgönguáætlun 2011-2022 og umhverfismat hennar þar sem komið var á framfæri ýmsum ábendingum. Þar var m.a. minnt á ákvæði 9. gr. laga um umhverfismat áætlana, en samkvæmt þeim skal, taka tillit til niðurstaðna umhverfismats við endanlega afgreiðslu áætlunarinnar og hafa áætlunina aðgengilega ásamt greinargerð þar sem m.a. er gerð grein fyrir hvernig umhverfissjónarmið hafi verið felld inn í áætlunina.

Skipulagsstofnun fékk senda umrædda greinargerð í tölvupósti dags. 22. október 2015. Í kjölfarið fékk Skipulagsstofnun senda „endanlega umhverfisskýrslu“ þar sem koma fram viðbrögð við innkomnum athugasemdum á kynningartíma umhverfisskýrslunnar. Framangreind greinargerð og endanleg umhverfisskýrsla virðast ekki vera aðgengilegar á vef innanríkisráðuneytisins og hvetur stofnunin til þess að úr því verði bætt.



Rut Kristinsdóttir