

Umhverfismat samgönguáætlunar 2019-2033

**Greinargerð í samræmi við 9. gr. laga um
umhverfismat áætlana nr. 105/2006**

Greinargerð

September 2018

18521

S:\2018\18521\v\3 - Greinargerð um breytingar\180926-Greinargerð um afgreiðslu
áætlunar.docx

September 2018

| Nr. útg. | Dagsetning | Unnið | Yfirfarið | Samþykkt |
|----------|------------|-------|-----------|----------|
| 1 | 25.9.2018 | SBO | SGT | SGT |

Efnisyfirlit

| | | |
|----------|--|----------|
| 1 | Inngangur | 4 |
| 2 | Samantekt á breytingum á tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun | 4 |
| 2.1 | Kafli 1. Framtíðarsýn og meginmarkmið (áður stefnumótun) | 4 |
| 2.1.1 | <i>Samantekt breytinga</i> | 4 |
| 2.1.2 | <i>Áhrif á umhverfisþætti</i> | 4 |
| 2.2 | Kafli 2.1 Markmið um greiðar samgöngur | 4 |
| 2.2.1 | <i>Samantekt breytinga</i> | 4 |
| 2.2.2 | <i>Áhrif á umhverfisþætti</i> | 5 |
| 2.3 | Kafli 2.2 Markmið um öruggar samgöngur | 5 |
| 2.3.1 | <i>Samantekt breytinga</i> | 5 |
| 2.3.2 | <i>Áhrif á umhverfisþætti</i> | 6 |
| 2.4 | Kafli 2.3 Markmið um hagkvæmar samgöngur | 6 |
| 2.4.1 | <i>Samantekt breytinga</i> | 6 |
| 2.4.2 | <i>Áhrif á umhverfisþætti</i> | 6 |
| 2.5 | Kafli 2.4 markmið um umhverfislega sjálfbærar samgöngur | 6 |
| 2.5.1 | <i>Samantekt breytinga</i> | 6 |
| 2.5.2 | <i>Áhrif breytinga</i> | 7 |
| 2.6 | Kafli 2.5 markmið um jákvæða byggðapróun | 7 |
| 2.6.1 | <i>Samantekt breytinga</i> | 7 |
| 2.6.2 | <i>Áhrif breytinga</i> | 7 |
| 3 | Umsagnir | 7 |
| 4 | Afgreiðsla áætlunar | 7 |
| 4.1 | Umhverfissjónarmið | 7 |
| 4.2 | Hliðsjón höfð af umhverfisskýrslu | 8 |
| 4.3 | Rökstuðningur fyrir endanlegri áætlun | 8 |
| 4.4 | Vöktun og eftirfylgni | 8 |

1 Inngangur

Greinargerð þessi er gerð í samræmi við b lið 9. gr. laga um umhverfismat áætlana nr. 105/2006. Í greinargerðinni er fjallað um:

- ▶ Hvernig umhverfissjónarmið hafa verið felld inn í áætlunina.
- ▶ Hvernig höfð hefur verið hliðsjón af umhverfisskýrslu og athugasemdum sem bárust á kynningartíma við tillögu og umhverfisskýrslu.
- ▶ Rökstuðning fyrir endanlegri áætlun, í ljósi þeirra valkosta sem skoðaðir voru.

Í greinargerðinni er skýrt frá þeim breytingum sem gerðar voru á hverjum kafla áætlunarinnar frá kyntri áætlun til endanlegrar áætlunar sem nú liggur fyrir Alþingi. Þá er greint frá mögulegum áhrifum breytinganna á umhverfisþætti.

2 Samantekt á breytingum á tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun

2.1 Kafli 1. Framtíðarsýn og meginmarkmið (áður stefnumótun)

2.1.1 Samantekt breytinga

Kafllinn vísar nú til meginmarkmiða sem grundvallast m.a. á annarri stefnumörkun og áætlunum sem samþykktar eru af ríkisstjórn og Alþingi. Afmarkaðri og sértækari markmið eru því nú fléttuð inn í markmiðakafla eða vísað til þeirra í skýringum eða öðrum áætlunum. Vakin er athygli á að samhliða Samgönguáætlun 2019-2033 er lögð fram fimm ára samgönguáætlun fyrir árin 2019-2023 sem byggir á markmiðum 15 ára áætlunar.

Ný meginmarkmið eru:

- ▶ Þjónusta samgöngu- og fjarskiptakerfa mæti þörfum samfélagsins.
- ▶ Sjálfbærar byggðir um land allt.

Í greinargerð koma fram ítarlegri upplýsingar um inntak markmiðanna.

2.1.2 Áhrif á umhverfisþætti

Áhrifin eru talin óveruleg ef nokkur.

2.2 Kafli 2.1 Markmið um greiðar samgöngur

2.2.1 Samantekt breytinga

Eftirtalдар áherslur falla út úr áætluninni en breytinguna ber að skoða með tilkomu fimm ára áætlun, verkefni 4.1.5. *Almenningssamgöngur verði skipulagðar sem heildstætt kerfi á landi, lofti og sjó og gætt verði jafnræðis í stuðningi ríkisins við framkvæmdaraðila.*

- ▶ Stuðlað verði að því að upplýsingar um allar almenningssamgöngur verði aðgengilegar og bókanlegar á sameiginlegri þjónustugátt.
- ▶ Almenningsamgöngur þar með talið áætlunarflug og ferjusiglingar verði endurskoðaðar samhliða setningu nýrra laga um farþegaflutninga.

Ekki eru lengur tilgreind markmið um breytingu á lögum og reglum til að auka öryggi hjólandi og gangandi vegfarenda. En endurskoðun umferðarlaga hvað þessa þætti stendur til á komandi vetri.

Nærsamfélag er ekki lengur tilgreint sem áhrifaþáttur vegna hafnarframkvæmda en markmiðið tiltekur nú öryggi og atvinnusköpun.

Áhersla um að lokið verði skilgreiningu á grunnneti hjólreiðastíga er nú í fimm ára áætlun, verkefni 4.1.1. *Lokið verði við skilgreiningu á grunnneti hjólreiðastíga innan helstu þéttbýliskjarna og á vinsælustu ferðamannaleiðum.* Jafnframt kemur fram í áherslu 2.1.23 að áfram verði stutt við gerð stofnstíga í þéttbýli og dreifbýli.

Eftirfarandi áhersla fellur út en en áfram er unnið að skilgreiningu á flutningaleiðum á sjó sbr. áherslu 2.1.13 *Flutningaleiðir á landi og sjó verði skilgreindar [...]*

- ▶ Samgönguyfirvöld fylgist áfram náið með þróun á þjóðhagslegri hagkvæmni land-, loft- og strandflutninga. Áfram verði leitast við að færa sem mest af flutningum á sjó.

Nýjar áherslur eru:

2.1.9 Fækkað verði einbreiðum brúm á umferðarmestu vegum landsins.

2.1.10 Þjónusta á vegum verði forgangsraðað með hliðsjón af umferð.

2.1.22 Íbúar landsbyggðarinnar eigi kost á að komast til höfuðborgarsvæðisins á innan við 3,5 klst. ferðatíma, akandi og/eða í flugi.

2.2.2 **Áhrif á umhverfispætti**

Nýjar áherslur munu hafa jákvæð áhrif á öryggi og samfélag og byggð utan höfuðborgarsvæðisins. Ásetningur áherslna hvað varðar breytingar á ferðavenjum og strandsiglinum og það umhverfi sem styður við þær breytingar er minna skýr en fyrr. Sérstaklega hvað varðar að helstu tækifæri til breytinga á ferðavenjum eru á höfuðborgarsvæðinu.

2.3 **Kafli 2.2 Markmið um öruggar samgöngur**

2.3.1 **Samantekt breytinga**

Mælikvörðum á frammistöðu í öryggismálum er breytt svo vísað er til samanburðar við önnur lönd í stað innri mælikvarða um fækkun slysa. Í stað þess markmiðs sem hljóðar svo: *Markvisst verði unnið að því að hámarka öryggi í öllum samgöngum. Markmið allra aðgerða er að fækka alvarlegum slysum og banaslysum.* Segir nú: *Öryggi verði haft til hliðsjónar við allar ákvarðanir, áherslur og aðgerðir í samgöngumálum óháð ferðamáta. Markmið allra öryggisaðgerða er að vernda mannlíf og að Ísland standi jafnfætis þeim ríkjum er fremst standa í öryggismálum.* Þá er markmiðið: *Að fækka slysum með fræðslu, áróðri, endurbótum á samgöngukerfi og virku, sýnilegu eftirliti fellt út en nú segir: 2.2.7 eftirlit og tíðni eftirlits með leyfishöfum taki mið af áhættu og frammistöðu þeirra í öryggismálum.*

Áherslu um að öllum vegfarendum verði tryggt öruggt og heilnæmt umhverfi óháð ferðamáta er fellt út en eftir stendur áhersla 2.4.10 *Leitað verði leiða til að bæta staðbundin loftgæði og hljóðvistvið þjóðvegi í þéttbýli í samstarfi við sveitarfélög.*

Eftirlit með öryggi er breytt og þar sem áður voru eftir talin markmið:

- ▶ Áfram skal staðið vel að innleiðingu og uppfyllingu nýrra krafna um flugvernd og flugöryggi.
- ▶ Ísland standist ávallt úttektir og uppfylli kröfur alþjóðasamninga um siglingar.
- ▶ Tryggðar verði réttar skráningar farartækja og að skírteini stjórnenda séu í samræmi við gildandi reglur og alþjóðlegar skuldbindingar.
- ▶ Eftirlit með samgöngumannvirkjum og rekstri þeirra sé samkvæmt lögum, reglum og alþjóðlegum skuldbindingum.
- ▶ Starfsemi þeirra er veita leiðsögu sé undir eftirliti og í samræmi við alþjóðlegar kröfur

Koma fram eftirtalin markmið:

- 2.2.2 Fyrir liggja mat á öryggishlutverki flugvalla, hafna og vega m.a. með tilliti til ófyrirséðra atburða s.s. náttúruhamfara.
- 2.2.3 Í gildi verði öryggisstjórnunarkerfi fyrirtækja og stofnana á öllum sviðum samgangna og þeim viðhaldið.
- 2.2.4 Fylgst verði með öryggisatvikum í flugi, siglingum og umferð og þau nýtt til ráðstafana sem auka öryggi.
- 2.2.5 Tryggð verði rétt og samræmd skráning samgönguslysa.
- 2.2.6 Trúverðugleiki Íslands sé tryggður með því að landið standist allar úttektir alþjóðlegra stofnana á öryggi í samgöngum.
- 2.2.7 Eftirlit og tíðni eftirlits með leyfishöfum taki mið af áhættu og frammistöðu þeirra í öryggismálum.

Þá er tilgreint sem fyrr að vinna skuli að sérstökum flug-, siglinga-, og umferðaröryggisáætlunum.

2.3.2 **Áhrif á umhverfispætti**

Áhrif breytinganna yrðu mest á umhverfispáttinn öryggi. Ekki er metið að breytingarnar hafi áhrif á umhverfispáttinn frá því sem er í umhverfisskýrslu. Framsetning eftirfylgni í samræmi við áætlunina getur reynst ógagnsærri án tilgreindra markmiða um árangur í öryggismálum sem byggir á þróun tölulegra markmiða án tillits til árangurs annarra þjóða.

2.4 **Kafli 2.3 Markmið um hagkvæmar samgöngur**

2.4.1 **Samantekt breytinga**

Efnislega eru óverulegar breytingar á kaflanum. Ýmis markmið um rannsóknir eru felld inn í efnislega skyld markmið en sérstakur kafli um rannsóknir er felldur út.

2.4.2 **Áhrif á umhverfispætti**

Engin.

2.5 **Kafli 2.4 markmið um umhverfislega sjálfbærar samgöngur**

2.5.1 **Samantekt breytinga**

Ýmsar áherslubreytingar má skoða í því ljósi að fram er komin aðgerðaráætlun stjórnvalda vegna loftslagsbreytinga sem vísað er til í áætluninni. Sú áætlun er í umsagnarferli.

Eftirtaldar áherslur falla út:

- ▶ Áhersla verði lögð á fræðslu, hagræna hvata og skipulagsaðgerðir sem stuðli að breyttum ferðavenjum til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.
- ▶ Opinberar stofnanir verði hvattar til að innleiða vistvæna samgöngustefnu sem stuðli að orkusparnaði og orkuskiptum og verði öðrum til fyrirmyndar.
- ▶ Skipulag og forgangsröðun samgangna í þéttbýli taki mið af umhverfis- og lýðheilsu-bætandi aðgerðum.

Eftirtaldar áherslur bætast við:

- 2.4.5 Fræðsla um vistakstur verði aukin, m.a. til að draga úr mengun og hávaða frá bílaumferð
- 2.4.12 Stutt verði við framleiðslu á innlendum umhverfisvænum orkugjöfum eins og kostur er.

2.5.2 **Áhrif breytinga**

Meðal niðurstaðna sem tilgreindar voru í samantekt umhverfisskýrslu vegna áætlunarinnar voru þær sem fjölluðu um áhrif á loftslag og samfélag og byggð. Þær breytingar sem gerðar hafa verið eru ekki taldar hafa jákvæð áhrif á þá þætti sem snúa að hvötum og hvatningu til að byggja undir breytingar á ferðavenjum með tilheyrandi áhrifum á fyrrgreinda umhverfisþætti. Jafnframt er talið mikilvægt að vinna að samþættu mati á áhrifum áætlana stjórnvalda sem fjalla um loftslagsmál.

2.6 **Kafli 2.5 markmið um jákvæða byggðapróun**

2.6.1 **Samantekt breytinga**

Almenn áhersla sem er felld brott:

- ▶ Við forgangsröðun framkvæmda verði tekið tillit til sóknaráætlana landshlutasamtaka sveitarfélaga.

Sóknaráætlanir eru þó nefndar í skýringum við meginmarkmið í greinargerð.

Áherslukafli um flutninga og ferðapjónustu er felldur brott. Þar með taldar eftirtaldar áherslur:

- ▶ Unnið verði að styttingu flutningaleiða
- ▶ Skilgreindar verði ferðamannaleiðir að fjölsóttum ferðamannastöðum og sú samgöngupjónusta sem þarf að vera fyrir hendi.
- ▶ Stefna verði mótuð um veg- og fræðsluskilti og bættar merkingar.

Nýjar áherslur:

- 2.5.1 Leitast verði við að styrkja samgöngur þannig að sem flestum landsmönnum sé kleift að nálgast nauðsynlega opinbera þjónustu á sem stystum tíma.
- 2.5.4 Við forgangsröðun samgönguverkefna verði jafnréttissjónarmið höfð til hliðsjónar.

2.6.2 **Áhrif breytinga**

Þær breytingar sem snúa að brottföllnum markmiðum má að einhverju leyti skýra með því að markmiðin eru í vinnslu í öðrum áætlunum eða hjá tilteknum stofnunum. Erfitt er þó að leggja mat á slíkar upplýsingar þar sem svið greiningarinnar er eingöngu áætlunin sjálf. Með hliðsjón af mikilvægi ferðapjónustu fyrir efnahag landsins og tækifæra ferðapjónustunnar á landsbyggðinni felur brottfall áherslna um ferðapjónustu í sér umtalsverða breytingu á áhrifum markmiðs um jákvæða byggðapróun.

3 **Umsagnir**

Alls bárust 13 erindi með umsögnum um ýmist umhverfisskýrslu, samgönguáætlun eða bæði. Erindin voru greind niður í einstök viðfangsefni og voru alls 89 skráð. Þar af voru 25 sem fjölluðu bæði um umhverfisskýrslu og samgönguáætlun, 27 eingöngu um umhverfisskýrsluna og 37 sem fjölluðu um samgönguáætlunina eina.

Flestar athugasemdir fjölluðu um loftmengun; bæði losun gróðurhúsalofttegunda og staðbundin loftgæði. Næst flestar fjölluðu um samræmi við aðrar áætlanir og því næst um samráðsferlið og framsetningu áætlunarinnar.

Við undirbúning samgönguáætlunar var höfð hliðsjón af umsögnum m.a. umsögn Umhverfisstofnunar.

4 **Afgreiðsla áætlunar**

4.1 **Umhverfissjónarmið**

Samgönguráð felldi umhverfissjónarmið inn í samgönguáætlun á fjóra vegu:

- i) Við mótun áherslna og aðgerða undir megin markmiðum samgönguáætlunar. Markmiðin eru skilgreind í lögum nr. 33/2008 um samgönguáætlun en við mótun áherslna og skilgreiningu aðgerða í áætluninni var tekið tillit til umhverfissjónarmiða bæði varðandi áhrif umferðar á loftgæði og loftslag og áhrifa vegna uppbyggingar og viðhalds umferðarmannvirkja.
- ii) Við mótun stefnumiða og skilgreiningu framkvæmda var horft til laga og reglugerða sem snúa að umhverfi, náttúruvernd, menningarminjum og heilsu. Lög og reglur höfðu því bein áhrif á skilgreiningu áherslna og aðgerða í samgönguáætlun.
- iii) Höfð var hliðsjón af öðrum áætlunum og alþjóðlegum samningum sem fela í sér umhverfissjónarmið.
- iv) Samhliða mótun tillögu að samgönguáætlun var unnið umhverfismat í samræmi við lög þar um nr. 105/2006, sem tryggði að litið var til umhverfissjónarmiða og skjalfestar niðurstöður og umræður um hugsanleg umhverfisáhrif, aðgerðir til að draga úr áhrifum og vöktun í kjölfar samþykktar Alþingis á þingsályktunartillögu.

4.2 Hliðsjón höfð af umhverfisskýrslu

Í kafla 1 í umhverfisskýrslu er fjallað um matsvinnu og forsendur mats. Þar kemur fram að umhverfismat hafi farið fram á undirbúningsstigi samgönguáætlunar og á þann hátt hafi matsvinnan haft áhrif á stefnumótun og nýst beint til að upplýsa áætlanagerð um mögulegar afleiðingar stefnumótunar á umhverfið.

Í kafla 1.2-1.3 í umhverfisskýrslu er m.a. greint frá samspili umhverfismats og samgönguáætlunar. Kemur þar fram að greining, umfjöllun og niðurstöður umhverfismats nýttust sem innlegg í stefnumótun fyrir tillögu að samgönguáætlun.

4.3 Rökstuðningur fyrir endanlegri áætlun

Við mótun samgönguáætlunar var litið til margvíslegra valkosta. Í umhverfisskýrslunni kemur m.a. fram að umræða um áhrif mismunandi stefnuvalkosta, aðgerða og áherslna á umhverfið og samfélag var hluti af stefnumótunarvinnu. Mikilvægur liður undirbúningsvinnu vegna tillögu að samgönguáætlun var að leita með víðtæku samráði eftir hugmyndum ólíkra aðila sem innlegg í stefnumótunarvinnu. Í þessari vinnu hafa mismunandi stefnuvalkostir og áherslur verið ræddir. Markmið með þessari nálgun var m.a. að nýta undirbúningsvinnu til að bera saman áhrif ólíkra stefnumiða við mótun á nýrri samgönguáætlun.

Þá var stór liður stefnumótunarvinnu falinn í því að endurskoða fyrri stefnumið og áherslur og fjalla um mögulegar breytingar og áhrif þeirra á umhverfið. Þær áherslubreytingar frá fyrri stefnumiðum sem taldar eru hafa hvað mestar breytingar í för með sér á áætlunartímabilinu og eru líklegar til að valda því að umhverfisáhrif verði minni en ella tengjast flestar áherslum um breyttar ferðavenjur og að auka hlutverk umhverfisvænni ferðamáta.

Áherslubreytingar í stefnunni eru því að mati samgönguráðs til þess fallnar að stuðla að jákvæðum áhrifum á byggð og lýðheilsu og að dregið verði úr losun gróðurhúsalofttegunda vegna umferðar. Valkostasamanburður hefur því leitt til þess að skerpa á og styrkja markmið samgönguáætlunar um sjálfbærar samgöngur.

4.4 Vöktun og eftirfylgni

Eftirfylgni og vöktun umhverfisáhrifa vegna framkvæmdar samgönguáætlunar er getið í kafla 1.3 í umhverfisskýrslu. Vöktun vegna umhverfisáhrifa nýrra framkvæmda verður ákveðin í mati á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmda og eftir atvikum við mótun aðalskipulagsáætlana og deiliskipulagsáætlana vegna þeirra.

