

Innanríkisráðuneytið
bt. Þorsteinn R. Hermannsson
Sölvhólsögðu 7
150 Reykjavík

Tilvísun: 2010080031 /

Reykjavík, 7. nóvember 2011

Efni: Umhverfismat Samgönguáætlunar 2011 - 2022. Athugasemdir Skipulagsstofnunar.

Vísað er til erindis innanríkisráðneytisins dags. 23. september 2011, þar sem Skipulagsstofnun varsent til kynningar umhverfismat samgönguáætlunar 2011- 2022 (hér eftir SGÁ), skv. 7. gr. laga nr. 106/2000 um umhverfismat áætlana. Erindinu fylgdu eftirfarandi gögn:

„Samgönguáætlun 2011-2022. Drög að tillögu samgönguráðs. Fylgiskjal með umhverfismati.“
September 2011.

„Umhverfismat tillögu að samgönguáætlun 2011-2022“ Unnið fyrir samgönguráð, september 2011.

„Samgönguáætlun 2011-2022. Greinargerð tillögu samgönguráðs. Drög. Fylgiskjal með umhverfismati.“ Samgönguráð. September 2011.

Fram kemur í kafla um aðferðir og áherslur í umhverfisskýrslu SGÁ að umhverfismat tillögunnar hafi farið fram samhliða áætlanagerðinni. Greining, umfjöllun og niðurstöður matsvinnunnar hafi nýst sem innlegg í stefnumótun SGÁ. Umhverfismatið hafi leitt til þess að skilgreind hafi verið helstu áhrif sem kunni að verða vegna SGÁ og aðgerðir sem ráðast þurfi í til að tryggja að dregið verði úr líklegum neikvæðum áhrifum samgönguáætlunar.

Þá kemur fram að umhverfismat SGÁ hafi fyrst og fremst miðað að áhrifum stefnumiða og þeirra áherslubreytinga sem SGÁ leggur til. Minni áhersla sé á að meta áhrif einstakra framkvæmda.

Fram kemur að SGÁ er unnið út frá fimm megin markmiðum, sem byggja á ákvæðum laga nr. 33/2008 um samgönguáætlun.

Marmiðin eru: greiðar samgöngur, umhverfislega sjálfbærar samgöngur, hagkvæmar samgöngur, öruggar samgöngur og jákvæð byggðapróun.

Fram kemur að farið hafi verið yfir helstu stefnumið SGÁ og helstu framkvæmdir og lagt mat á hvaða umhverfisþætti þær hefðu áhrif á. Til grundvallar við umhverfismat hafi verið litið til viðmiða sem m.a. snúa að stefnumörkun stjórnvalda. Í kafla 5.3. eru tilgreind þau viðmið og gögn sem nýtt voru við vinnuna. Umhverfismatið hafi miðað að því að styðja við gerð nýrrar SGÁ.

Fram kemur að tillaga að SGÁ 2011-2022 sé að stórum hluta byggð á fyrri tillögu að áætlun, þ.e. samgönguáætlun 2007 – 2018 enda eru þau meginmarkmið sem unnið er eftir þau sömu. Í undirbúningsvinnu SGÁ 2011-2022 hafi verið lögð aukin áhersla á samráð við hagsmunaaðila. Í kjölfar þess hafi orðið til nýjar áherslur og stefnumið, sem fela í sér talsverðar áherslubreytingar frá fyrri áætlunum. Umhverfismat SGÁ 2011-2022 fjalli fyrst og fremst um helstu umhverfisáhrif þeirra áherslubreytinga sem fram komu í samráðsferlinu.

Skipulagsstofnun ítrekar það sem fram kom í athugasemdum stofnunarinnar við matslýsingu SGÁ í bréfi dags. 3. september 2010 að samkvæmt vef samgönguáætlunar (<http://samgonguaaetlun.samgonguraduneyti.is/2007-2018/>) var tillaga til þingsályktunar um tólf ára samgönguáætlun áráanna 2007 til 2018 lögð fram á Alþingi vorið 2007 en hún náði þá ekki fram að ganga og því er enn í gildi langtímaáætlun fyrir 2003 til 2014. Hins vegar var fjögurra ára áætlun áráanna 2007 til 2010 samþykkt og er í gildi.

Markmið og stefnumið samgönguáætlunar 2011- 2022 og markmið laga um umhverfismat áætlana.

Í kafla 3 á bls. 9 í umhverfisskýrslu SGÁ er greint frá tilgangi/markmiðum umhverfismats áætlunarinnar í nokkrum liðum. Þar kemur fram að með því að fylgja eftir þessum markmiðum í vinnu við gerð SGÁ sé stefnt að því að draga úr mögulegum neikvæðum umhverfisáhrifum áætlunarinnar og stuðlað sé að sjálfbærri þróun í samgöngumálum á Íslandi. Slíkt sé einnig í samræmi við markmið laga um umhverfismat áætlana nr. 105/2006.

Í kafla 1.3 um umhverfislega sjálfbærar samgöngur í þingsályktunartillögu SGÁ kemur fram að *stefnt skuli að umhverfislega sjálfbærum samgöngum, að dregið verði úr neikvæðum umhverfisáhrifum samgangna*. Skipulagsstofnun telur ljóst að ýmislegt sem lagt er til í SGÁ og umhverfismati hennar stuðlar að því að dregið verði úr neikvæðum umhverfisáhrifum samgangna. Hins vegar sé jafnframt ljóst við lestur umhverfisskýrslunnar að helstu neikvæðu áhrif SGÁ munu verða á náttúrufar (sbr. töflu 7.3. í umhverfisskýrslu). Að mati Skipulagsstofnunar hefði þessi niðurstaða átt að leiða til þess að kynntar væru breytingar sem gerðar hafi verið á SGÁ til þess að draga úr neikvæðum áhrifum hennar á náttúrufar. Því telur Skipulagsstofnun að SGÁ dragi ekki sem skyldi úr ákveðnum neikvæðum áhrifum áætlunarinnar á umhverfið og stuðli því ekki að sjálfbærri þróun í samgöngumálum eins og ætlast megi til og uppfylli því ekki fyllilega markmið laga um umhverfismat áætlana nr. 105/2006 um að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum.

Umhverfislega sjálfbærar samgöngur.

Skipulagsstofnun gerði athugasemdir við matslýsingu umhverfismats samgönguáætlunar í bréfi dags. 3. september 2010 þar sem m.a. var bent á að hafa bæri í huga að sjálfbær þróun byggði á þremur stoðum, samfélagi, efnahag og umhverfi/náttúru.

Við lestur umhverfisskýrslu SGÁ virðist notkun hugtaksins “sjálfbær” eða “umhverfislega sjálfbær” að mati Skipulagsstofnunar ekki ná til þeirrar stoðar hugtaksins sem vísar til náttúru. Sé litið til markmiða laga um samgönguáætlun nr. 33/2008 telur Skipulagsstofnun að í áætluninni eigi að koma fram stefna samgönguyfirvalda um að hverju beri að stefna varðandi samgöngur sem séu sjálfbærar m.t.t. náttúrunnar og ekki síst þegar niðurstöður umhverfismats SGÁ benda til þess að helstu neikvæðu áhrif hennar verði á náttúrufar. Hér er um að ræða áhrif sem eru ekki augljóslega tilkomin vegna framkvæmdahluta áætlunarinnar heldur líka vegna þeirra markmiða sem þar eru lögð fram, m.a. um öruggar og greiðar samgöngur og um jákvæða byggðapróun.

Ljóst er að ákveðin stefnumið eða áherslur innan ofangreindra markmiða SGÁ munu hafa áhrif á náttúrfar. Stefna um aukinn hreyfanleika mun t.d. leiða til þess að áhersla er lögð á styttingu vegalengda með tilheyrandi nýframkvæmdum í vegagerð, sem hefur neikvæð áhrif á ýmsa náttúrufarsþætti (bls. 31 í umhverfisskýrslu SGÁ). Markmið um greiðar samgöngur og markmið um öruggar samgöngur, sem eiga að einkennast af áreiðanleika og öryggi, fremur en hraða munu geta falið í sér neikvæð áhrif á náttúrfar (tafla 7.3 umhverfisskýrslu SGÁ).

Með tilliti til þess sem rakið er hér að framan telur Skipulagsstofnun því nauðsynlegt að auk þeirra markmiða sem lagt er upp með í SGÁ leggi samgönguyfirvöld fram stefnumið sem taki til náttúru undir markmiði um umhverfislega sjálfbærar samgöngur. Slíkt stefnumið væri m.a. nauðsynlegt viðmið þegar kemur að öðrum áætlunum, s.s. skipulagsáætlunum sveitarfélaga sem og þegar taka þarf ákvarðanir um valkosti við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Bent er á að í umhverfisskýrslu SGÁ á bls. 30, segir að áhrif SGÁ 2011-2022 á náttúrfar séu fyrst og fremst vegna framkvæmda og séu þau áhrif vel þekkt vegna áralangrar reynslu af mati á umhverfisáhrifum framkvæmda. Einnig sé í umhverfismati SGÁ mikilvægt að greina frá áhrifum af stefnu SGÁ „enda séu það stefnumið áætlunarinnar sem eru forsenda fyrir ákvörðun um framkvæmdir og forgangsröðun þeirra.“ (kafla 7.6 bls. 30 í umhverfisskýrslu).

Skipulagsstofnun bendir á að hluti stærri vegaframkvæmda sem gert er ráð fyrir í SGÁ eru framkvæmdir sem vinnu við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda er lokið og Vegagerðin hefur lagt fram aðalvalkost í legu og útfærslu vega. Fram að þessu hefur Vegagerðin í mati á umhverfisáhrifum einstakra vegaframkvæmda gjarnan vísað til stefnumiða samgönguáætlunar m.a um styttingu vegalengda og ferðatíma og lítið þannig á að stefnumiðið réttlæti lagningu vega um vernduð eða viðkvæm svæði. Þrátt fyrir þá áherslubreytingu sem nú er að finna í SGÁ, telur Skipulagsstofnun einsýnt að þeim meginmarkmiðum og stefnumiðum sem lögð eru fram í áætluninni verði teflt fram sem réttlætingu fyrir lagningu vega og útfærslu þeirra um vernduð og viðkvæm svæði. Skipulagsstofnun telur ljóst að, án þess að gera lítið úr nauðsyn þess að lagðir séu öruggir og greiðfærir vegir, þurfi við val á legu þeirra, hugsanlegri lagningu og útfærslu ávallt að horfa til mikilvægi svæðis, m.a. þegar um er að ræða svæði sem hefur staðfest verndargildi skv. lögum. Þetta á einnig við, að mati stofnunarinnar, á viðkvæmum svæðum m.t.t. landslags og náttúrufars þar sem taka þarf mið af aðstæðum og ljóst er að fyrir hendi þarf að vera sveigjanleiki í legu og hönnun vega til þess að unnt sé að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum á náttúrfar og landslag. Þannig þarf að gera ráð fyrir að stefnumið SGÁ (t.d. greiðar samgöngur) sem leitt geta til styttingu vegalengda náist ekki í öllum tilfellum. Að auki verði að gera ráð fyrir í einhverjum tilfellum að vegna aðstæðna á viðkomandi svæði verði að draga úr kröfum um hönnunarhraða, umfangi vegar, einkum skeringa og fyllinga og að öðru leyti umfangi rasks utan vegarins. Skipulagsstofnun telur því í ljósi ofangreinds að ef Samgönguáætlun 2011-2022 á að nýtast sem forsenda fyrir ákvörðun um framkvæmdir og forgangsröðun, líkt og stefnt er að með áætluninni, verður hún, að mati Skipulagsstofnunar, að fela í sér stefnumið sem snúa að snúa að umhverfislega sjálfbærum samgöngum út frá sjónarhóli náttúrunnar. Skipulagsstofnun telur því að við mat á umhverfisáhrifum áætlunarinnar og þeim áhrifum sem umhverfismatið á að hafa á gerð áætlunarinnar sjálfar hafi ekki verið tekið nægjanlega tillit til athugasemda sem stofnunin gerði við matslýsingu í bréfi dags. 3. september 2010 og snéru að þessu mikilvæga atriði.

Í kafla 7. 1 er fjallað um áhrif á samfélag. Þar kemur fram að þau stefnumið og aðgerðir sem helst hafi áhrif á samgöngur séu markmið um; a) greiðar samgöngur, b) hagkvæmar samgöngur, c) öruggar samgöngur og d) jákvæða byggðapróun. Skipulagsstofnun telur að

svo virðist vera sem ekki sé talið að markmið um umhverfislega sjálfbærar samgöngur hafi áhrif á samfélag. Fram kemur fram í töflu 7.3 á bls. 32 að ekki hafi verið lögð áhersla á þetta atriði á matsvinnunni. Skipulagsstofnun telur að betur þurfi að rökstyðja hvers vegna ekki var lagt mat á áhrif umhverfislega sjálfbærra samgangna á samfélag.

Á bls. 17 er fjallað um að stefna sem feli í sér greiðari samgöngur og hreyfanleika ætti frekar að fela í sér að tryggja jafn góðar forsendur til að ferðast óháð ferðamáta og samfélagshóp, frekar en að miða einungis við hraða og vegalengdir. Erfitt sé að takmarka skilgreiningu hugtaksins greiðar samgöngur við tæknilega þætti, s.s. ferðatíma, hraða og vegalengd því þá muni stefnumörkun um hreyfanleika að öllum líkindum leiða til byggingu afkastameiri umferðarmannvirkja. Í kaflanum er sérstaklega vikið að samgöngum í þéttbýli og að þær geti verið greiðar þó dregið sé úr umferðarhraða. Skipulagsstofnun telur það jákvæða áherslubreytingu sem nú birtist í SGÁ 2011- 2022 að greiðar samgöngur feli ekki eingöngu í sér að horft er til umferðarhraða og vegalengda. Hins vegar telur Skipulagsstofnun þá vanta rökstuðning fyrir þeirri fullyrðingu sem fram kemur í kafla 7.1.1. á bls. 20 að í dreifðari byggð sé stefnumið um styttingu ferðatíma innan sóknarsvæðis mikilvægara fyrir lífskjör fólks en áhersla á breyttan ferðamáta.

Í kafla 7.3 er fjallað um áhrif á skipulag og byggð. Á bls. 22 kemur fram að áhrif stefnumiða samgönguáætlunar á skipulag hafi ekki verið skilgreint sem umhverfispáttur skv. matslýsingu. Í töflu 5.1. á bls. 13 er yfirlit yfir helstu umhverfispætti í umhverfismati SGÁ og segir þar í umfjöllun um skipulag og byggð. ”SGÁ mótar stefnu sem hefur bein áhrif á landnotkun og getur bæði sett skipulagi byggðar skorður eða veitt aukna möguleika.” Skipulagsstofnun bendir á að ekkert er í lögum um samgönguáætlun sem getur bundið skipulag sveitarfélaga, s.s staðarval einstakra samgöngumannvirkja sem greint er frá í áætluninni.

Í kafla 7.3.1 um helstu niðurstöður um áhrif á skipulag og byggð kemur fram að í áætluninni sé lögð áhersla á að bæta og jafna samkeppnisstöðu mismunandi ferðamáta. Stefnan sé lykilforsenda fyrir því að draga verulega úr nýbyggingu umferðarmannvirkja í þéttbýli. Skipulagsstofnun bendir á að öll umræða sem á sér stað í kaflanum um áhrif á skipulag og byggð snúa að höfuðborgarsvæðinu. Skipulagsstofnun telur að fyrst á annað borð var ákveðið að fjalla um áhrif áætlunarinnar á skipulag og byggð, verði að gera það á landsvísu. Skipulagsstofnun bendir á að t.d. þurfi að fjalla um áhrif markmiðs um greiðari samgöngur á skipulag annarra sveitarfélaga en á höfuðborgarsvæðinu, en sbr. það sem fjallað var um vegna athugasemda við kafla 7.1 hér að framan felur markmið um greiðari samgöngur í sér styttingu vegalengda á landsbyggðinni. Slíkar hugmyndir samgönguyfirvalda hafa í sumum tilvikum ekki fallið að þeirri stefnu sem birst hefur í skipulagsáætlunum sveitarfélaga og því ætti kafla sem fjallar um áhrif SGÁ á skipulag og byggð að taka tillit til þess.

Í kafla 7.4 er fjallað um áhrif á loftslag. Skipulagsstofnun bendir á að þegar lagt er mat á hvaða áhrif greiðar samgöngur muni hafa á loftslag er eingöngu lagt til grundvallar að skapaðar verði forsendur fyrir fjölbreyttari ferðamáta (sbr. töflu 7.3). Eins og fram hefur komið í ábendingum stofnunarinnar hér að framan vantar að tekið sé tillit til þess að utan höfuðborgarsvæðisins munu greiðari samgöngur fela í sér styttingu vegalegnda og vegi sem bjóða upp á meiri hraða. Það ýti undir notkun einkabíls og því þyrfti með tilliti til þess að meta áhrif greiðari samgangna á loftslag. Þá saknar Skipulagsstofnun þess að ekki sé út frá markmiðum um hagkvæmni eða jákvæða byggðapróunar fjallað um hvernig staðið er að vöruflutningum, sem hljóta að hafa vægi þegar hugað er að áhrifum á loftslag.

Í kafla 7.5. er fjallað um áhrif á öryggi. Eins og áður hefur verið bent á felur markmið um greiðar samgöngur í dreifbýli í sér styttingu vegalengda og eins og fram kemur á bls. 29 segir að í matsvinnunni hafi komið fram að tengsl séu á milli þeirra vegalengda sem ferðast er og fjölda umferðaróhappa. Skipulagsstofnun bendir á að síðar í umhverfisskýrslunni, (bls. 31) kemur fram að nútímakrafa um ferðahraða á þjóðvegum og legu vega sé til þess fallin að byggð verði umfangsmeiri umferðarmannvirki og séu áhrif á náttúrufar vel þekkt. Skipulagsstofnun telur að þar sem svo virðist sem markmið um greiðar samgöngur og "krafa" um ferðahraða á þjóðvegum muni leiða af sér umfangsmeiri mannvirki, sem bjóða upp á aukinn ferðahraða þurfi að bæta við umfjöllun um hvernig aukinn hraði hefur áhrif á öryggi. Eins telur Skipulagsstofnun rétt að fram komi skýring á því hvaða áhrif þessi "krafa" hefur á hönnun þjóðvega til samræmis við það sem fram kemur í greinargerð SGÁ bls. 87 þar sem sett hafa verið fram mælanleg undirmarkmið sem stuðla eiga að fækkun banaslysa. Þar kemur fram að markmiðið sé að meðalhraði að sumarlagi á þjóðvegum þar sem leyfður hámarks hraði er 90 km/klst haldist innan 95 km/klst.

Í kafla 7.5.1. eru helstu niðurstöður um áhrif á öryggi. Skipulagsstofnun vekur athygli á að enginn umfjöllun er um að umferðaröryggi gæti batnað á þjóðvegum með því að draga úr vægi þungaflutninga á landi og auka flutninga á sjó.

Í kafla 7.6. er fjallað um áhrif á náttúrufar. Skipulagsstofnun vísar til athugasemda hér að framan um hvaða skilningur er lagður í hugtakið "umhverfislega sjálfbærar samgöngur" í SGÁ þar sem fram kemur að það taki ekki til náttúru. Eins hefur verið bent á það að þar sem helstu neikvæðu áhrif SGÁ (sbr. töflu 7.3) verða á náttúrufar þá vanti inn í matið að huga að því til hvaða aðgerða megi grípa til að draga úr þeim áhrifum. Skipulagsstofnun bendir á í þessu sambandi að í d-lið 6. gr. laga um umhverfismat áætlana kemur fram að í umhverfisskýrslu skuli sérstaklega lýsa umhverfisvandamálum er varða áætlunina þegar hún varðar svæði sem hafi sérstakt náttúruverndargildi.

Skipulagsstofnun telur að betur þurfi að rökstyðja hvernig markmið um hagkvæmar samgöngur geti haft jákvæð áhrif á náttúrufar, þar sem nýta á aðferðarfræði félagshagfræðilegrar greiningar til að forgangsraða framkvæmdum. Eins og fram kemur á bls. 31 mun forgangsröðun framkvæmdanna hvorki hafa áhrif á umfang né vægi þeirra. Hins vegar kemur fram að slík forgangsröðun geti leitt til þess að fallið verði alfarið frá tilteknum framkvæmdum út frá hagkvæmissjónarmiðum og þar af leiðandi komið í veg fyrir neikvæð áhrif framkvæmdarinnar. Skipulagsstofnun telur að þar sem hvorki markmið né aðferðarfræði félagshagfræðilegrar greiningar gangi út á það að lágmarka neikvæð áhrif á náttúru séu það hæpin rök að telja þessa aðferðarfræði til þess fallna að hafa jákvæð áhrif á náttúrufar.

Þá gerir Skipulagsstofnun athugasemdir við það mat sem lagt er á áhrif markmiðs um greiðar samgöngur á náttúrufar. Fram kemur að sú áherslubreyting sem verður frá fyrri áætlun um hvaða skilningur er lagður í greiðfærni, feli í sér aðgerðir sem stuðla að breyttum ferðavenjum. Það kunnir að draga úr nýframkvæmdum í vegagerð og koma í veg fyrir neikvæð áhrif á náttúrufar. Skipulagsstofnun bendir á að þetta er áhersla sem aðallega á við um þéttbýli en ekki dreifbýli. Í þéttbýli er síður að finna óraskaða náttúru og því spurning hvort þetta leiði til mikill jákvæðra áhrifa á náttúrufar þar. Hins vegar er óraskaða náttúru frekar að finna í dreifbýli þar sem áherslur um greiðar samgöngur eiga ekki að fela í sér umfangsminni framkvæmdir og því líklegt að áhrif þessa markmiðs á náttúrufar verði neikvæð. Skipulagsstofnun telur því að markmiðið í sjálfu sér geti stuðlað að neikvæðum áhrifum á náttúru og gerir því athugasemdir við það sem fram kemur í töflu 7.3 um að það séu eingöngu framkvæmdir sem geti raskað náttúrufari.

Í kafla 7.6.1. eru dregnar saman niðurstöður um áhrif á náttúrufar. Skipulagsstofnun telur að betur þurfi að skýra hvernig það samræmist markmiðum samgönguáættunar að horfa til "nútfimkröfu um ferðahraða á þjóðvegum" og hvaða vægi hún hefur þegar kemur að því að vegna og meta áhrif hennar á náttúrufar.

Í köflum 7.8.2 – 7.8.8 eru dregin fram helstu umhverfisáhrif fyrirhugaðra framkvæmda skv. SGÁ. Skipulagsstofnun bendir á að ekki er alltaf samræmi í því hvort vitnað er til álita/úrskurða Skipulagsstofnunar vegna framkvæmda þar sem mati á umhverfisáhrifum er lokið. Til dæmis er vísað í álit Skipulagsstofnunar vegna færslu Hornafjarðarvegar, breikkunar Suðurlandsvegar og endurnýjunar vegar um botn Berufjarðar, en ekki til úrskurða Skipulagsstofnunar vegna lagningu Arnarnesvegar, tilfærslu Álftanesvegar eða lagningu Vestfjarðarvegar í Gufudalssveit. Skipulagsstofnun telur rétt að samræmis sé gætt hvað þetta varðar.

Í kafla 8 er fjallað um eftirfylgni. Skipulagsstofnun telur að það þurfi að rökstyðja hvernig þróun og innleiðing aðferðarfræði við forgangsröðun framkvæmda geti nýst til eftirfylgni með áhrifum SGÁ á náttúrufar, þar sem náttúran er ekki ein þeirra forsendna sem aðferðarfræðin byggir á.

Í kafla 9 er fjallað um samlegðaráhrif og heildarniðurstöðu umhverfismats SGÁ. Þar kemur fram: *"Líklegt er að framkvæmdir á SGÁ 2011- 2022 komi til með að valda neikvæðum samlegðaráhrifum á náttúrufar, sérstaklega þar sem um nýframkvæmdir er að ræða."* Skipulagsstofnun bendir á að mati á umhverfisáhrifum er lokið vegna margra stærri vegamannvirkja sem gert er ráð fyrir í SGÁ með þeirri niðurstöðu að þær komi til með að hafa neikvæð áhrif á tiltekna náttúrufarsþætti. Því telur stofnunin að að endurskoða þurfi orðalagið að það sé eingöngu "líklegt" að þær valdi neikvæðum samlegðaráhrifum á náttúrufar, þar sem fyrir liggur niðurstaða um áhrif þeirra á náttúrufar í sumum tilfellum.

Á bls. 55 segir: *"Áform um framkvæmdir eru að mestu í samræmi við stefnu tillögu að SGÁ"*. Eins og Skipulagsstofnun hefur bent á hér að framan er það mat hennar að inn í SGÁ 2011-2022 vanti að setja fram stefnumið um umhverfislega sjálfbærar samgöngur m.t.t. náttúru. Á meðan sú stefna er ekki fyrir hendi er auðvelt að halda því fram að áform um framkvæmdir séu að mestu í samræmi við SGÁ. Verði ekki bætt úr þessu er augljóst að náttúran mun fara halloka þegar kemur að því að taka ákvarðanir um framkvæmdir og útfærslur þeirra.

Í viðauka I er greint frá tengslum SGÁ við aðrar áætlanir. Skipulagsstofnun gerir eftirfarandi athugasemdir.

Bls. 61 í töflu sem fjallar um tengsl SGÁ og stefnu um Velferð til framtíðar kemur fram *„Markmið um sjálfbærar samgöngur tekur einnig til þess að umhverfisáhrifum samgangna, hnattrænum, svæðisbundnum og staðbundnum verði haldið innan ásettannlegra marka miðað við gildandi lög og reglugerðir."* „Almennt skal forðast að raska vollendi við framkvæmdir SGÁ." Skipulagsstofnun telur að betur þurfi að skýra hvað teljist „innan ásettannlegra marka."

Á bls. 63 frá er greint niðurstöðum um tengsl SGÁ við "Velferð til framtíðar" og þar segir: *„Markmið sem fram koma í Velferð til framtíðar-Stefnumörkun Íslands til 2020 (Umhverfissráðuneyti, 2002) eru stefnumarkandi fyrir samgönguáætlun. Stefnumið SGÁ um umhverfislega sjálfbærarsamgöngur sem varða að stórum hluta loftmengun og notkun jarðefnaeldsneytis eru í samræmi við stefnumörkun ríkisins um sjálfbæra þróun til 2020."*

Önnur stefnumið í Velferð til framtíðar, s.s. um verndun víðerna, vistkerfa og líffræðilega fjölbreytni eru viðmið sem taka þarf tillit við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og/eða gerð skipulagsáætlana.” Hér virðist vera sem ákveðið hafi verið að nýta ákveðin stefnumið í „Velferð til framtíðar” sem viðmið sem líta beri til við gerð skipulagsáætlana og /eða mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Líkt og Skipulagsstofnun hefur bent á hér að framan hefur Vegagerðin fram að þessu vísað til stefnu Samgönguáætlunar til að réttlæta val á kostum eða útfærslum vega þrátt fyrir að viðkomandi valkostur skerði t.d. vistkerfi. Skipulagsstofnun fær því ekki séð hvernig þessi viðmið komi að gagni á seinni stigum áætlanagerðar eða við ákvörðun um tillögum framkvæmda þegar hún er undanskilin sem viðmið í SGÁ. Sérstaklega er vægið lítið í ljósi þess að hluti þeirra framkvæmda sem gert er ráð fyrir í áætluninni hafa hlotið endanlega afgreiðslu í skipulagsáætlunum og jafnvel er mati á umhverfisáhrifum lokið.

Á bls. 63. í töflu þar sem fjallað er um tengsl SGÁ við Náttúruverndaráætlun 2009-2013 stendur: „Með SGÁ er sett fram stefnumótun og aðgerðir sem stuðla að því að draga úr og/eða koma í veg fyrir umhverfisáhrif. Stór hluti aðgerða fellur til á síðari stigum ákvarðanatöku þegar nákvæmari upplýsingar um möguleg áhrif liggja fyrir.” Í niðurstöðukafla um tengsl/samræmi við náttúruverndaráætlun 2009-2013 kemur fram að við nánari útfærslu samgönguframkvæmda þurfi að taka mið af náttúruverndaráætlun með það að markmiði að lágmarka umhverfisáhrif. Eins og áður sagði liggja fyrir nákvæmar upplýsingar um áhrif margra þeirra stærri framkvæmda sem eru í SGÁ og greint hefur verið frá í kafla 7. Þar hefur Vegagerðin lagt fram aðalvalkosti og útfærslur vegamannvirkja þrátt fyrir að þær séu innan svæða á náttúruverndaráætlun (eða njóta annarrar verndar) og því fær Skipulagsstofnun ekki séð hvenær tekið verður mið af náttúruverndaráætlun með það að markmiði að lágmarka umhverfisáhrif.

Á bls. 64 segir í texta þar sem dregin er saman niðurstaða vegna tengsla SGÁ við svæði á náttúruminjaskrá. „Einstaka framkvæmdir samgönguáætlunar eru innan svæða sem eru friðlýst erða eru skilgreind sem aðrar náttúruminjar.” „...nauðsynlegt er að leita leyfis Umhverfisstofnunar ef fyrirhugaðar eru framkvæmdir á friðlýstum svæðum sem falla undir aðrar náttúruminjar. Skýr rök þarf fyrir framkvæmdum sem eru innan ofangreindra svæða og verður að leggja þau fram eins snemma og kostur er, t.d. við gerð aðalskipulagsáætlana og í mati á umhverfisáhrifum. En ef viðkomandi minjum verður raskað er ljóst að ákveðinn hluti við framfylgd SGÁ gengur í berhögg við náttúruminjaskrá, en fyrir því þurfa að vera eins og áður segir að liggja fyrir haldgóð rök.”

Skipulagsstofnun telur að í þeim tilvikum þar sem ljóst er við gerð SGÁ að gert er ráð fyrir framkvæmdum sem muni raska svæðum á náttúruminjaskrá eigi að liggja fyrir rökstuðningur þegar áætlunin er lögð fram, í samræmi við þá áætlun að leggja rökinn fram „eins snemma og kostur er“, í stað þess að bíða þar til kemur að ferli mats á umhverfisáhrifum.

Þá vill Skipulagsstofnun vekja athygli á að lagt hefur verið fram frumvarp um breytingar á náttúruverndarlögum, m.a. 37 gr. laganna en skv. frumvarpinu er gert ráð fyrir að óheimilt verði að raska náttúrufyrirbærum sem talin eru upp í lagagreinininni nema brýna nauðsyn beri til og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Hér er kveðið mun sterkar að orði heldur en í núverandi lögum enda kemur m.a. fram í athugasemdum með frumvarpinu að reynslan hafi sýnt að ekki hafi náðst sá árangur sem að var stefnt með 37. gr. Ljóst er að hér er um náttúrufyrirbæri að ræða, sem vegagerð mun geta haft á hrif á s.s. eldhraun, votlendi og birkiskógar sem einkennast af náttúrulegri nýliðun og aldursdreifingu.

Afgreiðsla áætlunar

Eftir endanlega afgreiðslu skulu eftirtalin gögn send Skipulagsstofnun sbr. 9. laga um umhverfismat áætlana og einnig f- lið 4 gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

a. Endanleg áætlun.

b. Greinargerð um hvernig umhverfissjónarmið voru felld inn í áætlunina og hvernig höfð var hliðsjón af umhverfisskýrslu og athugasemdum sem bárust á kynningartíma tillögu og umhverfisskýrslu og rökstuðningur fyrir endanlegri áætlun í ljósi þeirra valkosta sem skoðaðir voru.

c. Hvernig haga skuli vöktun vegna líklegra verulegra umhverfisáhrifa komi hún eða einstakir þættir hennar til framkvæmda.



Rut Kristinsdóttir



Jakob Gunnarsson