

Samgönguáætlun 2011-2022
Greinargerð tillögu samgönguráðs
- DRÖG
Fylgiskjal með umhverfismati

Samgönguráð

september 2011

EFNISYFIRLIT

INNGANGUR 1

Lög um samgönguáætlun	1
Samgönguráð og starfshópar	1
Vefsvæði samgönguáætlunar – Útgefin gögn	2
Tillögufarlið og stefnumótandi bakgrunnsgögn	2
Megináherslur stefnumótunar.....	3
Umhverfismat.....	4

1. STEFNUMÓTUN SAMGÖNGUÁÆTLUNAR 5

1.1 Markmið um greiðar samgöngur..... 5

<i>1.1.1 Inngangur – Nýjar áherslur og niðurstöður samráðs</i>	<i>5</i>
<i>1.1.2 Greiðar samgöngur innan landshluta. Atvinnu- og þjónustusvæði.....</i>	<i>6</i>
<i>1.1.3 Uppbygging grunnnetsins.....</i>	<i>11</i>
<i>1.1.4 Vaxtarsvæði, samgöngumiðstöðvar og flutningaleiðir.....</i>	<i>12</i>
<i>1.1.5 Stofnleiðir.....</i>	<i>15</i>
<i>1.1.6 Almenningsamgöngur milli þéttbýlisstaða.....</i>	<i>16</i>
<i>1.1.7 Innanlandsflug.....</i>	<i>19</i>
<i>1.1.8 Greiðar samgöngur fyrir hjólandi og gangandi vegfarendur</i>	<i>21</i>
<i>1.1.9 Greiðar samgöngur fyrir fatlaða og hreyfihamlaða.....</i>	<i>22</i>
<i>1.1.10 Hreyfanleiki og aðgengi - Samgöngur og landnotkun.....</i>	<i>23</i>
<i>1.1.11 Vöruflutningar.....</i>	<i>24</i>
<i>1.1.12 Greiðar samgöngur fyrir ferðaþjónustu.....</i>	<i>26</i>
<i>1.1.13 Hagnýting upplýsingatækni.....</i>	<i>27</i>
<i>1.1.14 Flugmál</i>	<i>27</i>
<i>1.1.15 Siglingamál.....</i>	<i>28</i>
<i>1.1.16 Vegamál.....</i>	<i>28</i>
<i>1.1.17 Landshlutaáherslur</i>	<i>29</i>
1.2 Markmið um hagkvæmar samgöngur..... 30	
<i>1.2.1 Inngangur – Nýjar áherslur og niðurstöður samráðs</i>	<i>30</i>
<i>1.2.2 Hagkvæmni.....</i>	<i>30</i>

1.2.3 Hagkvæmni í uppbyggingu og rekstri innviða.....	31
1.2.4 Hagkvæmni í þágu notenda og verðlagning á samgöngum.....	35
1.2.5 Forgangsröðun með félagshagfræðilegri greiningu	37
1.2.6 Almenn gjaldtaka fyrir not samgöngukerfisins.....	41
1.2.7 Hagnýting tækni	45
1.2.8 Breyttar ferðavenjur– Uppbygging umferðarmannvirkja í þéttbýli	49
1.2.9 Landshlutaáherslur	51
1.3 Markmið um umhverfislega sjálfbærar samgöngur	52
1.3.1 Inngangur – Nýjar áherslur og niðurstöður samráðs	52
1.3.2 Umhverfisáhrif samgangna	52
1.3.3 Samgönguáætlun 2011-2022 og aðgerðaáætlun í loftslagsmálum	54
1.3.4 Almenningsamgöngur, ganga og hjólreiðar. Samvinna við sveitarfélög.....	59
1.3.5 Orkusparnaður og orkuskipti	68
1.3.6 Flug	69
1.3.7 Siglingar.....	71
1.3.8 Vegir.....	72
1.3.9 Staðbundin loftgæði.....	73
1.3.10 Landshlutaáherslur	73
1.4 Markmið um öryggi í samgöngum.....	75
1.4.1 Inngangur – Nýjar áherslur og niðurstöður samráðs	75
1.4.2 Aðgerðaáætlanir, öryggisstjórnunarkerfi og alþjóðlegar úttektir.....	75
1.4.3 Flugmál	76
1.4.4 Siglingamál.....	80
1.4.5 Umferðaröryggisáætlun 2011-2022	85
1.4.6 Rannsóknanefndir – RNF, RNS og RNU	95
1.4.7 Landshlutaáherslur	95
1.5 Markmið um jákvæða byggðapróun	96
1.5.1 Inngangur - Nýjar áherslur og niðurstöður samráðs	96
1.5.2 Jákvæð byggðapróun og samþætting áætlana.....	96
1.5.3 Útflutningshafnir og samgöngumiðstöðvar.....	103
1.5.4 Landshlutaáherslur	103

1.6 Samgöngurannsóknir – Rannsóknarstefna.....	104
<i>1.6.1 Staða.....</i>	<i>104</i>
<i>1.6.2 Stefna.....</i>	<i>104</i>
<u>HEIMILDIR.....</u>	<u>106</u>
<u>VIÐAUKI I – SAMRÁÐ VIÐ MÓTUN TILLÖGU.....</u>	<u>108</u>
Samráð við stefnumótun.....	108
<i>Samgönguhópur Samtaka atvinnulífsins.....</i>	<i>108</i>
<i>Samráðs- og hugarflugsfundir vorið 2009.....</i>	<i>108</i>
<i>Umræðufundir í janúar 2010.....</i>	<i>110</i>
<i>Samstarfsvettvangur um samgöngumál.....</i>	<i>111</i>
<i>Almenningssamgöngur – Morgunverðarfundur í apríl 2011.....</i>	<i>112</i>
<i>Samgönguþing 2011.....</i>	<i>113</i>
<i>Sóknaráætlanir – Áherslur landshlutasamtaka í samgöngumálum.....</i>	<i>115</i>
<u>VIÐAUKI II – VILJAYFIRLÝSING RÍKIS OG SSH UM TILRAUNAVERKEFNI UM EFLINGU ALMENNINGSSAMGANGNA.....</u>	<u>116</u>

MYNDASKRÁ

Mynd 1	Svæði sóknaráætlunar – Tillaga að svæðaskiptingu árið 2009.....	7
Mynd 2	Vaxtarsvæði á Íslandi árin 2001-2010.....	9
Mynd 3	Önnur svæði á Íslandi, 2001-2010.....	10
Mynd 4	Skilgreindir Evrópuvegir (TEN-T) á Íslandi í janúar 2010.....	14
Mynd 5	Fjöldi komu- og brottfararfarþega um innanlandsflugvelli 1994-2010.....	19
Mynd 6	Aðalskipulag Reykjavíkur (AR) 2001-2024.....	20
Mynd 7	Takmörkun á áspunga – Fjöldi daga árið 2009.....	34
Mynd 8	Ártúnsbrekka – Fleytitíð - Dæmi.....	50
Mynd 9	Losun gróðurhúsalofttegunda á Íslandi 1990-2008.....	53
Mynd 10	Losun gróðurhúsalofttegunda (GHL) frá samgöngum – Raunhæf þróun.....	58
Mynd 11	Grunnnet almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu - Umræðutillaga.....	65
Mynd 12	Grunnnet hjólreiðastíga á höfuðborgarsvæðinu - Umræðutillaga 04.....	67
Mynd 13	Yfirlit um flokkun flugatvika árið 2010.....	78
Mynd 14	Dauðaslys á sjó 1964-2009.....	82
Mynd 15	Fjöldi fiskiskipa sem fórust árin 1986-2009. Þriggja ára meðaltöl.....	83
Mynd 16	Tilkynnt slys.....	83
Mynd 17	Mannfjöldapróun eftir landshlutum 2001-2010.....	97
Mynd 18	Vinnusóknarsvæði landshluta 2008.....	98
Mynd 19	Samþætting - Skörun ýmissa opinberra áætlana.....	99
Mynd 20	Framleiðsluvirði atvinnuvega 1999-2009.....	101
Mynd 21	Helstu viðkomuhafnir skemmtiferðaskipa árin 2005-2009.....	102

TÖFLUSKRÁ

Tafla 1	Markmið um hámarksfjölda látinna og alvarlega slasaðra í umferð til 2022.....	86
Tafla 2	Töluleg umferðaröryggismarkmið um hámarksfjölda 2011-2022.....	87
Tafla 3	Töluleg umferðaröryggismarkmið um hámarksfjölda 2011 til 2022.....	87
Tafla 4	Velta og meðalstarfsmannafjöldi flutningafyrirtækja árið 2009.....	100
Tafla 8	Fundaröð samgönguráðs 2007-2008 um stefnumótun í samgöngum.....	108
Tafla 9	Samráðs- og hugarflugsfundir vorið 2009.....	109
Tafla 10	Höfuðborgarsvæðið og áhrifasvæði þess - Umræðuefni og umræðustjórar ...	110

INNGANGUR

Samgönguáætlun 2003-2014, fyrsta áætlunin sem unnin var samkvæmt lögum um gerð samgönguáætlunar frá 2002, var samþykkt á Alþingi vorið 2003. Fyrsta endurskoðun hennar, tillaga til þingsályktunar um samgönguáætlun 2007-2018, var lögð fram á vörþingi 2007 en var ekki afgreidd. Samgönguáætlun 2003-2014 er því enn í gildi og gildandi fjögurra ára áætlun 2009-2012, sem samþykkt var á vörþingi 2010, fellur innan hennar. Með framlagningu tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun 2011-2022 fer fram önnur endurskoðun tólf ára samgönguáætlunar.

Lög um samgönguáætlun

Í lögum nr. 33/2008 um samgönguáætlun segir að innanríkisráðherra leggi á fjögurra ára fresti fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun þar sem mörkuð skal stefna og markmið fyrir allar greinar samgangna næstu tólf árin. Fjögurra ára áætlun skal vera hluti af og innan ramma tólf ára samgönguáætlunar, hana skal endurskoða á tveggja ára fresti.

Samgönguáætlun tekur til fjáröflunar og útgjalda til allra greina samgangna, þ.e. flugmála, vegamála og siglingamála, þ.m.t. almenningsamgangna, hafnamála, sjóvarna, öryggismála og umhverfismála samgöngugreina. Þar skal skilgreina það grunnkerfi sem ætlað er að bera meginþunga samgangna og gera skal grein fyrir ástandi og horfum í samgöngum í landinu. Við gerð samgönguáætlunar skal m.a. byggja á þeim meginmarkmiðum að samgöngur séu *greiðar, hagkvæmar, öruggar og umhverfislega sjálfbærar auk þess sem þær stuðli að jákvæðri byggðapróun*.

Við gerð samgönguáætlunar skal jafnframt taka mið af eftirfarandi markmiðum:

- a. að ná fram samræmdri forgangsröð og stefnumótun,
- b. að ná fram hagkvæmri notkun fjármagns og mannafla,
- c. að ná fram samræmdu skipulagi samgöngugreina og samstarfi stofnana ráðuneytisins og fyrirtækja á þess vegum.

Einnig skal taka mið af því að fjármunir ríkissjóðs nýtist sem best og skal forgangsröðun byggjast á mati á þörf fyrir samgönguframkvæmdir í landinu í heild og í einstökum landshlutum.

Áður en áætlun er unnin leggur ráðherra fram stefnu sína í helstu málaflokkum, auk fjárhags- og tímaramma, fyrir samgönguráð. Tillögur byggðar á þeirri stefnu skulu unnar í stofnunum og fyrirtækjum samgöngumála fyrir ráðið. Samgönguráð undirbýr og semur tillögu að samgönguáætlun og leggur fyrir ráðherra til endanlegrar afgreiðslu og ákvörðunar.

Samgönguráð og starfshópar

Samkvæmt lögum skipar ráðherra samgönguráð sem hefur yfirumsjón með gerð tillagna að samgönguáætlun. Í samgönguráði sitja forstöðumenn þeirra samgöngustofnana sem heyra undir ráðuneytið. Auk þess situr þar fulltrúi ráðherra sem jafnframt er formaður.

Við gerð tillögu að samgönguáætlun 2011-2022 sátu eftirfarandi aðilar í samgönguráði:

- Dagur B. Eggertsson, borgarfulltrúi, fulltrúi ráðherra og formaður.
- Hreinn Haraldsson, vegamálastjóri.
- Hermann Guðjónsson, siglingamálastjóri.
- Karl Ragnars, forstjóri Umferðarstofu og síðar Gunnar Geir Gunnarsson,

- framkvæmdastjóri á Umferðarstofu, fulltrúi forstjóra.
- Pétur K. Maack, flugmálastjóri.

Með samgönguráði unnu að tillögnum:

- Friðfinnur Skaftason, verkfræðingur, innanríkisráðuneyti.
- Hermann Sæmundsson, skrifstofustjóri, innanríkisráðuneyti.
- Karl Alvarsson, fyrrverandi skrifstofustjóri í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.
- Sigurbergur Björnsson, skrifstofustjóri, innanríkisráðuneyti.
- Þorsteinn R. Hermannsson, verkfræðingur, innanríkisráðuneyti.

Auk ofangreindra aðila hafa starfsmenn samgöngustofnana, ráðgjafar auk fulltrúa sveitarfélaga, atvinnulífs, háskólasamfélagsins og fleiri samráðsaðila komið að gerð tillögunnar. Gerð er grein fyrir samráðsferli á vinnslutíma áætlunarinnar í *viðauka I*.

Sem hluta af vinnu sinni stofnaði samgönguráð sérhæfða starfshópa sem skiluðu greinargerðum um afmörkuð og stefnumótandi málefni til ráðsins. Starfshópar samgönguráðs fjölluðu um eftirfarandi málefni:

- Almenningsamgöngur.
- Áhrif ESB umsóknar á samgöngumál.
- Endurskoðun öryggisáætlana.
- Forgangsröðun framkvæmda.
- Grunnnet almenningsamgangna og hjólreiðastíga.
- Heimasíðu samgönguáætlunar.
- Höfuðborgarsvæðið.
- Samþættingu áætlana.
- Umhverfismál.

Erindisbréf og niðurstöður starfshópanna ásamt fleiri bakgrunnsgögnum er að finna á vefsvæði samgönguáætlunar á vef innanríkisráðuneytisins.

Vefsvæði samgönguáætlunar – Útgefin gögn

Vefsvæði samgönguáætlunar er vistað á heimasíðu innanríkisráðuneytisins. Þar er að finna lög um samgönguáætlun, fyrri samgönguáætlanir og margvísleg gögn, kynningar og skýrslur sem orðið hafa til í samráðsferli, vinnu starfshópa og við undirbúning tillögu að samgönguáætlun 2011-2022. Vefslóðin er eftirfarandi:

<http://www.innanrikisraduneyti.is/verkefni/malaflokkar/samgonguaaetlun/>

Tillöguferlið og stefnumótandi bakgrunnsgögn

Undirbúningur vinnu við tillögu að samgönguáætlun 2011-2022 hófst árið 2008 og samráð við atvinnulíf og sveitarfélög um langtímastefnumótun hófst í upphafi árs 2009. Samráð á stefnumótunarstigi var umfangsmikið, mun umfangsmeira en áður hefur tíðkast við mótun samgönguáætlunar. Nánari grein er gerð fyrir samráðsferlinu m.a. samráðs- og hugarflugsfundum, samstarfsvettvangi um samgöngumál, málþingi um almenningsamgöngur og samgöngubúningi 2011 í *viðauka I* með þessari greinargerð

Í kjölfar kosninga í maí 2009 birti ríkisstjórn Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs samstarfsyfirlýsingu sína. Í henni kom m.a. fram að vinna eigi áætlun um sjálfbærar samgöngur í samvinnu við sveitarfélögin með það að markmiði að draga úr þörf fyrir einkabílinn. Í slíkri stefnu verði almenningsamgöngur um allt land stórefldar og fólki

auðveldað að komast leiðar sinnar gangandi eða á reiðhjóli. Almenningsamgöngur verði sjálfsgæddur hluti samgönguáætlunar. Einnig kom þar fram að ljúka ætti aðgerðaáætlun um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda með sérstakri áherslu á samdrátt í losun frá samgöngum og fiskiskipum.

Í samræmi við lög um samgönguáætlun lagði þáverandi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, Kristján L. Möller, fram stefnu sína í helstu málaflokkum, auk fjárhags- og tímaramma í bréfi til samgönguráðs í ágúst 2009. Þar var sérstaklega fjallað um sóknaráætlun, kerfisbundna forgangsröðun framkvæmda, almenningsamgöngur og markvissar aðgerðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Í öðru bréfi ráðherra til samgönguráðs í ágúst 2010 var vísað í fyrra bréf en ítarlegri grein gerð fyrir einstökum stefnumiðum ráðuneytisins.

Ráðherraskipti urðu 2. september 2010 þegar Ögmundur Jónasson tók við embætti dómsmála- og mannréttindaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Þessi ráðuneyti sameinuðust í innanríkisráðuneyti 1. janúar 2011. Ráðherra setti fram stefnu og áherslur sínar á fundum með fulltrúum samgönguráðs í ræðu og riti og staðfesti þær með bréfi til samgönguráðs í maí 2011. Fjárhagsrammi samgönguáætlunar lá fyrir í september 2011.

Aðgerðaáætlun íslenskra stjórnvalda í loftslagsmálum var kynnt í október 2010. Í henni er lagt til að tíu svokallaðar lykilaðgerðir verði settar í forgang. Saman eiga þessar tíu aðgerðir að geta leitt til þess að Ísland geti staðið við líklegar alþjóðlegar skuldbindingar sínar til 2020. Þrjár eru á sviði samgangna en með þeim og almennri þróun er talið raunhæft að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum um 23% frá 2008 til 2020. Ein samgönguáætlun, efling göngu, hjólreiða og almenningsamgangna sem valkosts í samgöngum, er samkvæmt aðgerðaáætluninni á ábyrgð sveitarfélaga og innanríkisráðuneytisins.

Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag, tillögur stýrihóps sóknaráætlunar voru samþykktar í ríkisstjórn í janúar 2011. Ísland 2020 er stefnumarkandi skjal um öflugra atvinnulíf og samfélag. Það felur í sér áform um fjárfestingar í mannauði og nauðsynlegum innviðum efnahagslífsins og stefnu um hvernig megi styrkja menntun og menningu, nýsköpun og þróun, umhverfi og samfélagslega innviði. Þar kemur fram að sóknaráætlanir verða unnar fyrir hvern landshluta sem fela m.a. í sér eftirfarandi forgangsröðun og tillögugerð:

- Gerðar verði svæðisskipulagsáætlanir sem skilgreini stefnu um landnotkun á hverju svæði.
- Áætlun um uppbyggingu grunnnets samgangna sem verði lokið fyrir árið 2020.
- Áætlun um samgöngumiðstöðvar í hverjum landshluta og eflingu almennings-samgangna innan svæða og á milli svæða.

Auk ofangreindra stefnumótandi bakgrunnsgagna hafa niðurstöður ýmissa rannsóknar- og þróunarverkefna sem samgönguyfirvöld hafa látið vinna á undanförunum árum verið til hliðsjónar í stefnumótuninni. Til að gera grein fyrir stefnumótun samgönguráðs er í þessari greinargerð víða tekið efni úr skýrslum sem unnar hafa verið fyrir samgöngustofnanir, sveitarfélög og stjórnarráðið. Lista yfir helstu heimildir er að finna í heimildaskrá en hún er ekki tæmandi.

Megináherslur stefnumótunar

Samgönguráð hefur unnið þessa tillögu að samgönguáætlun 2011-2022 í samræmi við stefnu ríkisstjórnar, áherslur ráðherra, aðrar áætlanir hins opinbera, niðurstöður starfshópa sinna, niðurstöður fyrirbyggjandi rannsókna, niðurstöður faghópa samstarfsvettvangs um

samgöngumál og niðurstöður samráðs með fulltrúum sveitarfélaga og atvinnulífs. Umhverfismat áætlunarinnar, sem unnið var samhliða tillögunni, hafði einnig áhrif á stefnumótunina.

Ef mannfjöldaspá Hagstofu Íslands gengur eftir mun landsmönnum fjölga um 27-35 þúsund á tímabilinu 2011-2022. Samgöngukerfið þarf því að vera í stakk búð til að uppfylla ferðapörf 340-350 þúsund íbúa landsins auk ferðamanna árið 2022. Við mótun samgönguáætlunar með takmarkaða fjármuni til reiðu þarf fyrst að huga að þeim þörfum sem samgöngukerfið á að uppfylla. Tryggja þarf gáttir til útlanda, skilvirkar tengingar við umheiminn fyrir vöru- og fólksflutninga. Innanlands vegur þungt við forgangsröðun framkvæmda, viðhalds og þjónustu, sú þörf einstaklinga að sækja vinnu og skóla og dagleg þörf fyrirtækja. Sama gildir um aðföng og framleiðslu einstaklinga og atvinnulífs. Ef greiðar samgöngur eru ekki tryggðar er efnahagsleg afkoma ótrygg. Þörf t.d. fyrir sérfræðiþjónustu, varahluti og menningartengda viðburði vegur minna. Óreglulegar og árstíðabundnar þarfir, t.d. vegna frístunda vega minnst enda eru minni hagsmunir í húfi fyrir samfélagið í heild.

Þegar samgönguþarfir samfélagsins liggja ljósar fyrir þarf að meta hvaða samgöngulausnir geta uppfyllt þær á áreiðanlegan, hagkvæman, umhverfislega sjálfbæran og öruggan hátt. Ferðapörf einstaklinga og atvinnulífs er hægt að uppfylla á landi, láði og legi. Á landi er úrval ferðamáta mest, almenningsamgöngur, einkabílar, ganga, reiðhjól o.fl. Til að ná markmiðum samgönguáætlunar þurfa lausnirnar m.a. að taka mið af tilgangi ferðar, lengd og ferðatíma. Áreiðanleiki og viðunandi ferðatími velta á tilgangi ferðar. Markmiðið með uppbyggingu og rekstri samgöngukerfisins er að unnt sé að flytja fólk og vörur á milli staða.

Umhverfismat

Umhverfismati áætlana er ætlað að auka gæði þeirra, breyta þeim og samþætta þær fyrirliggjandi stefnu í umhverfismálum og sjálfbærri þróun. Umhverfismat áætlana er ferli sem ber að fylgja við gerð áætlana svo leggja megi mat á hvort og þá hvaða áhrif tiltekin áætlun hefur á umhverfið. Grundvallarhugmyndin með slíku mati er að sá sem mótar stefnuna geri sér grein fyrir orsakasambandi milli áætlana og umhverfisáhrifa þeirra.

Samhliða mótun tillögu samgönguráðs var unnið að mati á umhverfisáhrifum samgönguáætlunar 2011-2022 í samræmi við lög nr. 105/2006. Í meðfylgjandi matskýrslu er gerð grein fyrir heildarmati á afleiðingum áætlunarinnar á umhverfi og samfélag.

1. STEFNUMÓTUN SAMGÖNGUÁÆTLUNAR

Góðar samgöngur eru ein af grundvallarforsendum fyrir öflugu atvinnulífi, framförum og kraftmiklu þjóðlífi. Auk þess eru þær mikilvæg atvinnugrein sem veitir fjölda manns vinnu og aflar gjaldeyristekna. Hinum miklu framförum sem orðið hafa í samgöngumálum þjóðarinnar á undanförunum áratugum hafa þó einnig fylgt neikvæð áhrif á lífsgæði og umhverfi. Þannig hafa umferðarslys tekið allt of stóran toll og áhrif umferðar á umhverfið eru mikil og oftast neikvæð.

Eitt af brýnustu verkefnum næstu ára er að draga svo úr neikvæðum áhrifum samgangna að þau falli innan marka sjálfbærrar þróunar, án þess að kostir góðra samgangna skerðist. Auk þess þarf uppbygging samgöngukerfisins að stuðla að jákvæðri byggðapróun, tryggja greiða flutninga til og frá landinu og taka mið af því að sem hagkvæmustu leiða sé jafnan leitað á öllum sviðum.

Í þessum stefnumótunarkafla er skipting í undirkafla byggð á fimm meginmarkmiðum samgönguáætlunar um *greiðar samgöngur* sem eru *umhverfislega sjálfbærar, hagkvæmar, öruggar* og stuðla að *jákvæðri byggðapróun*.

Hugtakið *stefnumið* er í þessari greinargerð notað um ítarlegri lýsingu á hverju meginmarkmiði sem sett er fram í tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun. Hugtakið *áhersla* er notað um afmarkaðar aðgerðir eða áherslur sem horft skal til við framkvæmd áætlunar. Í tillögu að samgönguáætlun eru helstu áherslur settar upp í töflu á eftir *stefnumiðum*. Í þessum kafla er gerð grein fyrir *stefnumiðum* og *áherslum* sem lögð eru fram í tillögunni og er innrammaður texti í upphafi undirkafla bein tilvitnun í tillöguna.

Aðgerðir í samgöngumálum geta haft margþættan tilgang og koma sumar hverjar fyrir í stefnumiði og áherslum undir fleiru en einu meginmarkmiði. Sem dæmi má nefna framkvæmd eins og að breyta malarvegi í uppbyggðan veg með bundnu slitlagi. Slík framkvæmd eykur umferðaröryggi, dregur úr umhverfisáhrifum, eykur greiðfærni og hagkvæmni og stuðlar að jákvæðri byggðapróun.

Auk fimm kafla um meginmarkmið samgönguáætlunar er svo sérstakur undirkafla um nauðsyn rannsóknarstefnu.

1.1 Markmið um greiðar samgöngur

1.1.1 Inngangur – Nýjar áherslur og niðurstöður samráðs

Í samanburði við tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun 2007-2018 eru nokkrar breytingar á stefnumiðum og áherslum um greiðar samgöngur. Meginbreytingin felst í því að markmið um hámark ferðatíma til höfuðborgarsvæðisins er fellt út. Áhersla er nú lögð á styttri ferðatíma innan hvers landsvæðis til næsta atvinnu- og þjónustukjarna. Þá er áhersla um skilgreiningu á gáttum sem tryggja greiðar samgöngur til og frá landinu. Aukinn þungi er lagður á greiðari samgöngur með öðrum ferðamátum en einkabíl með áherslu á eflingu almenningssamgangna og að hjólandi og gangandi vegfarendum verði auðveldað að komast leiðar sinnar, einkum í þéttbýli. Einnig er ný áhersla á bætt og meiri samskipti skipulags- og samgönguyfirvalda. Þrátt fyrir þessar breyttu áherslur er mikilvægi greiðra samgangna milli höfuðborgar og hinna einstöku landsvæða áfram fyrir hendi.

Þessar áherslubreytingar eru í samræmi við niðurstöður samráðs- og „hugarflugsfunda“

með sveitarfélögum og Samtökum atvinnulífsins (SA) árið 2009. Þar kom fram greinilegur vilji fundarmanna að leggja beri áherslu á að bæta samgöngur innan landsvæða. Ferðatími íbúa á hverju landsvæði til þjónustukjarna og áreiðanleiki tíðari ferða eigi að hafa forgang.

Í umræðum á fundi vorið 2009 um höfuðborgarsvæðið og áhrifasvæði þess (frá Reykjanesi í vestri, Borgarnesi í norðri og Árborgarsvæði í austri) var töluvert fjallað um helstu vegtengingar við Reykjavík. M.a. var rætt um að skoða þyrfti hvaða vegi í borginni ætti að skilgreina sem þjóðvegi. Einnig voru umræður um endurbætur á vegtengingum á höfuðborgarsvæðinu, t.d. betri vegi umhverfis byggðina milli borgarluta. Áhersla var lögð á það að skipting vegaframkvæmda milli landsbyggðar og höfuðborgarsvæðisins ætti að vera réttlát og að arðsemi framkvæmda yrði höfð að leiðarljósi. Fram komu þau sjónarmið að í samgönguáætlun ætti að gæta jafnræðis á milli ferðamáta á höfuðborgarsvæðinu, skipulag byggðar þyrfti að styðja við almenningsamgöngur og að þær yrðu fjármagnaðar af ríki, sveitarfélögum, auk fargjalda.

Á samráðsfundi með Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) í janúar 2010 var rædd sú staðreynd að hingað til hafa sveitarfélögin og ríkið lagt megináherslu á framgang einkabíla í samgöngumálum. Almennur áhugi er nú á því að nálgast samgöngurnar með öðrum hætti. Í umræðum um ferðahraða einkabíla og almenningsamgangna kom fram að skilgreina þyrfti betur hvað átt sé við með hugtakinu „greiðum samgöngum“. Samgöngur í þéttbýli geti verið greiðar þó svo að dregið sé úr hraða.

Á umræðufundi með fulltrúum úr háskólasamfélaginu kom fram að rannsóknir hefðu sýnt að atvinnusókn væri bundin við 45-60 mínútna hámark í ferðatíma. Það væri því eðlilegt að leggja áherslu á að bæta samgöngur innan landsvæða til að styrkja og stækka hvert atvinnusvæði þar sem ferðir eru tíðar. Þá var vakin athygli á því að greiðar samgöngur snúast oft á tíðum frekar um áreiðanleika en ferðatíma, að hugtakið *greiðar samgöngur* getur haft mismunandi merkingu eftir tilgangi ferðar. Hugtakið þýðir þannig ekki endilega það sama innan höfuðborgarsvæðisins og utan þess. Á þessum fundi veltu menn því einnig fyrir sér hvaða áhrif það hefði á umræðu um staðsetningu Reykjavíkurflogvallar að fella út markmið um ferðatíma til höfuðborgarsvæðisins. Í greiningu á innanlandsflugi þyrfti að huga að þörfum vaxandi ferðarþjónustu í framtíðinni.

Á samráðsfundum bæði utan og innan höfuðborgarsvæðisins kom berlega í ljós að efla þarf samskipti og samvinnu sveitarfélaga og samgönguyfirvalda og samþætta betur skipulags- og samgönguáætlanir þessara aðila. Í þessu samhengi var nokkuð rætt um nauðsyn á festu í svæðisskipulagsáætlunum hvers landsvæðis og aukna aðkomu samgönguyfirvalda á fyrri stigum skipulagsgerðar.

1.1.2 Greiðar samgöngur innan landshluta. Atvinnu- og þjónustusvæði

Úr stefnumiði:

Bæta skal aðgengi og hreyfanleika í samgöngukerfinu fyrir flutninga á fólki og vörum innan og á milli svæða. Skapa þarf skilyrði fyrir flesta landsmenn að komast til atvinnu- og þjónustukjarna á innan við einni klukkustund.

Skilgreina þarf atvinnu- og þjónustukjarna landsins í sóknaráætlunum landshluta og landsskipulagsstefnu.

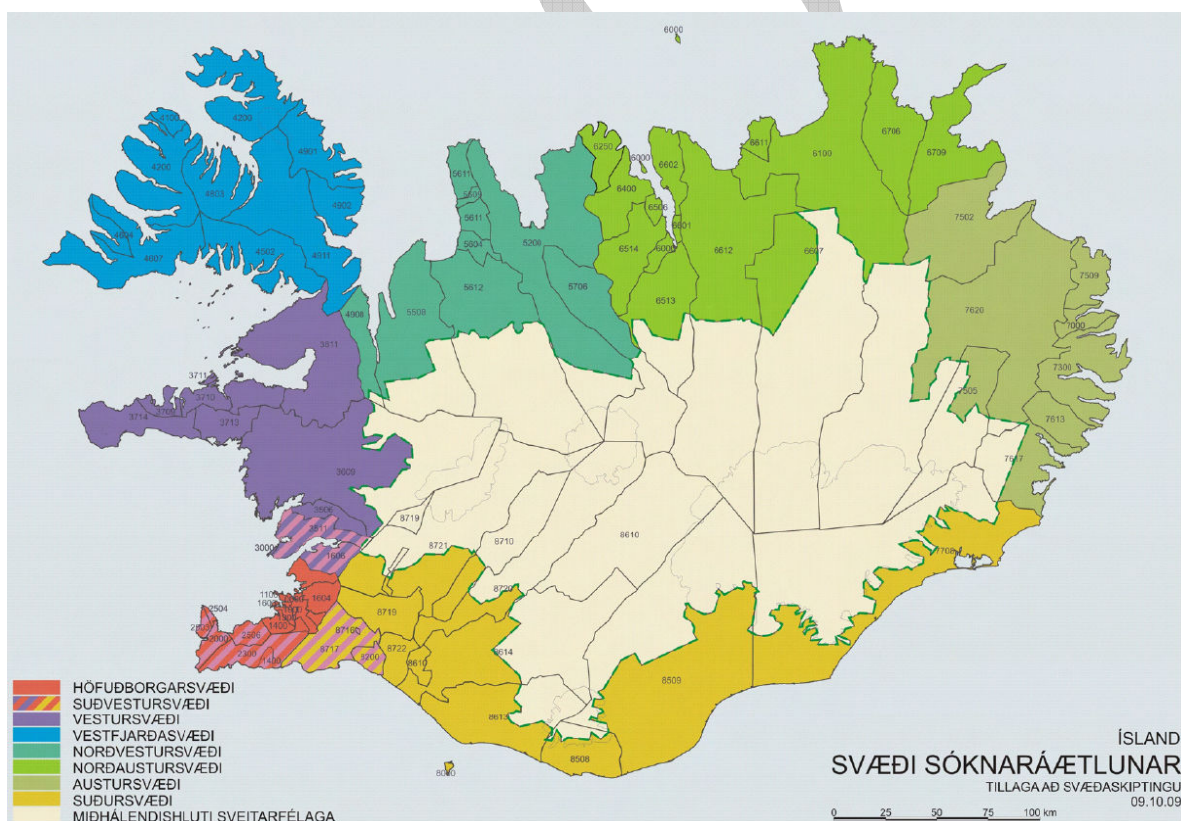
Með greiðum samgöngum er fyrst og fremst átt við áreiðanlegar samgöngur, að einstaklingar og vörur komist ávallt leiðar sinnar. Mikilvægt er að stuðla að styttri ferðatíma en

áreiðanleiki kerfisins skiptir meginmáli.

Atvinnu- og þjónustusvæði

Í tillögu að samgönguáætlun er lögð áhersla á að skapa skilyrði fyrir sem flesta landsmenn að þeir komist til og frá atvinnu- og þjónustukjarna á innan við einni klukkustund. Sú stefnumörkun kallar á formlega skilgreiningu þessara kjarna svo hægt sé að vinna skipulega og vel að þessu markmiði á áætlunartímabilinu. Í samræmi við stefnumörkunarplagg sem ríkisstjórnin samþykkti í ársbyrjun 2011, „Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag“, er hafin vinna við sóknaráætlanir fyrir hvern landshluta sem tekur mið af svæðaskiptingu. Hluti af sóknaráætlun hvers landshluta er gerð svæðisskipulagsáætlunar og áætlunar um samgöngumiðstöðvar í hverjum landshluta, sem og um eflingu almenningsgangna innan svæða og til og frá þeim. Samgönguyfirvöld munu taka virkan þátt í að móta sóknaráætlanir og að því loknu eiga formlegar skilgreiningar á atvinnu- og þjónustukjörnum að liggja fyrir. Þá munu samgönguyfirvöld taka þátt í mótun landsskipulagsstefnu, samræmdri stefnu ríkisins til tólf ára, sem umhverfisráðherra lætur vinna og leggur fyrir Alþingi samkvæmt skipulagslögum sem tóku gildi 1. janúar 2011. Í landsskipulagsstefnu eru samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun. Stefnar er mótuð með tilliti til skipulags landnotkunar; með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Mynd 1 Svæði sóknaráætlunar – Tillaga að svæðaskiptingu árið 2009



Atvinnu- og þjónustusvæði hérlendis hafa verið töluvert rannsökuð á undanförunum árum, m.a.við Háskólann á Akureyri (HA). Hér á eftir er stutt samantekt á rannsóknum og

hugmyndum sem þar hafa verið settar fram og nýtast munu við skilgreiningu á atvinnu- og þjónustukjörnum. Í kafla 1.5 um meginmarkmið jákvæðrar byggðapróunar er einnig fjallað um greiningu á vinnusóknarsvæðum sem Byggðastofnun, ásamt atvinnuþróunarfélögum á landvísu, hefur unnið að.

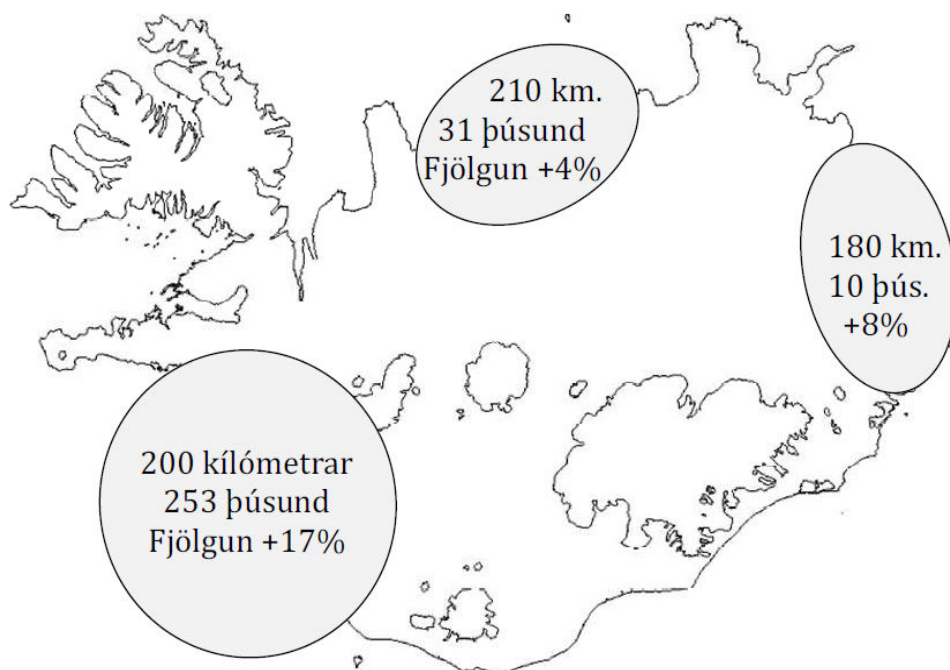
Í greinargerð faghóps HA vegna samgönguáætlunar kemur fram að atvinnusóknarsvæði er hugsað sem það svæði kringum tiltekinn vinnustað sem hægt er að búast við að fólk sækir vinnu daglega. Á seinni árum hefur verið miðað við u.þ.b. 45 mínútna akstursvegalengd og er þar stuðst við evrópskar byggðarannsóknir. Ýmislegt fleira hefur áhrif á hversu langt fólk er reiðubúið að aka til og frá vinnu. Má í því sambandi benda á eldsneytiskostnað, laun, vinnutíma og vaktafyrirkomulag, gæði vegtenginga og atvinnumöguleika í heimabyggð. Hér á landi sækja fæstir vinnu lengra en sem nemur 30 mínútna akstri.

Jafnframt kemur fram að hámarksvegalengd sem hægt er að reikna með að fólk sækir þjónustu er nokkuð lengri en þó breytileg eftir því um hvaða þjónustu er að ræða og hversu oft hennar er þörf. Þótt miðja þjónustusvæða geti verið vel skilgreind þynnast þau út þegar fjær dregur og endimörk eru yfirleitt óljós. Jafnframt geta mismunandi atvinnu- og þjónustukjarnar skarast með ýmsum hætti og myndað þannig keðju sem spannar mörg hundruð kílómetra samfellt svæði. Stærð þjónustusvæða fer eftir því hversu sérhæfð og fjölbreytt þjónusta er. Þjónustuframboðið ræðst að tölurverðu leyti af íbúafjölda.

Vaxtarsvæði

Hugmyndir um þjónustukjarna og kjarnasvæði hafa verið lagðar til grundvallar þróun byggðar og samfélags héraðs um langt skeið. Óhætt er að segja að umtalsverður árangur hafi náðst við að byggja upp og styrkja slíka kjarna. Ríflega níu af hverjum tíu landsmönnum búa á þremur vaxtarsvæðum sem hvert um sig er um tvö hundruð kílómetrar í þvermál. Á þessum svæðum er fólksfjölgun, tiltölulega fjölbreytt þjónusta og atvinnulíf og sóknarmöguleikar eru umtalsverðir. Því má með nokkrum sanni segja að markmið um að „*skapa... skilyrði fyrir flesta landsmenn að komast til og frá þjónustukjarna á innan við einni klukkustund*“ hafi nú þegar verið komið í kring. Aftur á móti er mikilvægt að efla þessi svæði með því að bæta samgöngur og styrkja útjaðra þeirra. Með frekari samgöngubótum ættu íbúarnir að geta komist til næsta þjónustukjarna á innan við einni klukkustund allan ársins hring (Faghópur HA, 2011).

Mynd 2 Vaxtarsvæði á Íslandi árin 2001-2010



Heimild: Þóroddur Bjarnason, 2011

Samkvæmt greinargerð faghóps HA eru vaxtarsvæðin þrjú eftirfarandi:

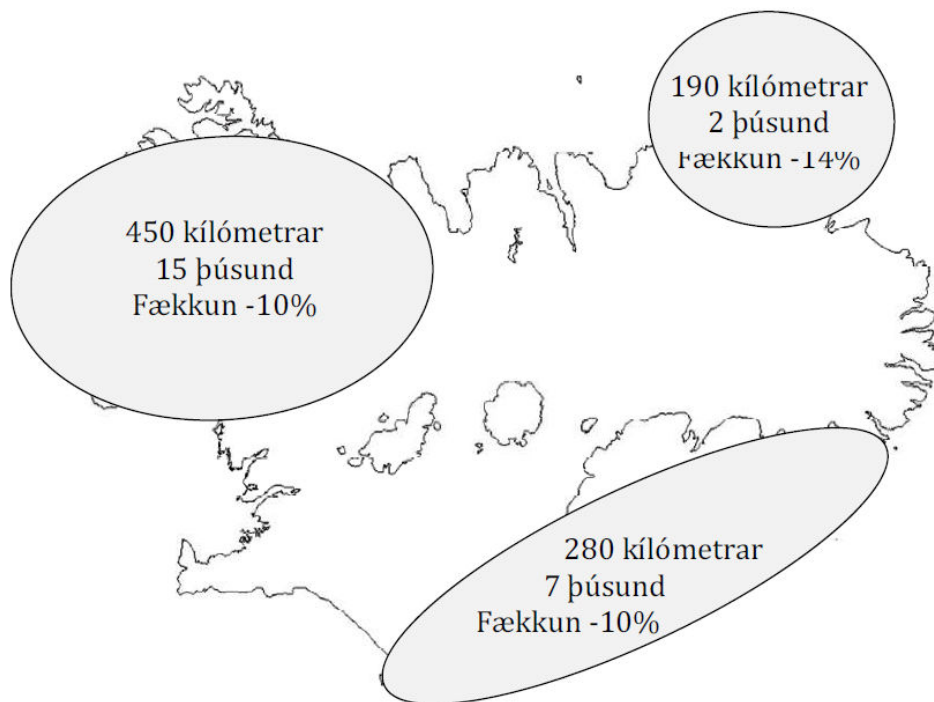
- Á suðvesturhorni landsins búa 253 þúsund manns á svæði sem er um tvö hundruð kílómetrar frá Bifröst til Hvalsvallar og fjölgaði fólki þar um 17% á tímabilinu 2001–2010. Segja má að atvinnusvæði Reykjavíkur nái allt til Borgarbyggðar í norðri, Sandgerðis í vestri og Selfoss í austri en þjónustusvæði hennar til Bifrastar í norðri og Hvalsvallar í austri. Innan atvinnusvæðisins búa því um 247 þúsund manns en um sex þúsund til viðbótar innan þjónustusvæðisins. Á þessu svæði fjölgaði fólki í nánast öllum byggðakjörnum á tímabilinu 2001–2010 en fækkaði um 4% í strjálbýli.
- Á Mið-Norðurlandi eru ríflega tvö hundruð kílómetrar frá Sauðárkróki í vestri til Húsavíkur í austri. Á því svæði búa 31 þúsund manns og fjölgaði fólki þar um 4% á árunum 2001–2011. Tröllaskagi og Vaðlaheiði skipta Mið-Norðurlandi í þrennt en með samgöngubótum síðustu áratuga hafa þau mörk orðið sífellt óskýrari. Þjónustusvæði Akureyrar nær frá Skagafirði að Skjálfanda og skarast þar við minni þjónustusvæði Sauðárkróks og Húsavíkur. Þannig verður til nokkuð þétt þjónustusvæði sem nær til Skagafjarðar, Eyjafjarðar og Suður-Þingeyjarsýslu. Tíðar flugsamgöngur milli Reykjavíkur og Akureyrar og reglubundið flug til Sauðárkróks styrkja jafnframt þjónustu á þessu svæði. Aftur á móti eru Skagafjörður, Eyjafjörður og Suður-Þingeyjarsýsla austan Vaðlaheiðar séu þrjú aðskilin atvinnusvæði. Fólki fjölgaði að meðaltali um 10% í sunnanverðum Eyjafirði árin 2001–2011 og um 2% á Sauðárkróki og öðrum þéttbýlisstöðum í Skagafirði. Annars staðar á Mið-Norðurlandi fækkaði varð aftur á móti fólksfækkun.
- Á Austurlandi búa um tíu þúsund manns á svæði frá Vopnafirði í norðri að Djúpvavogi í suðri sem er vel innan við tvö hundruð kílómetrar í þvermál. Íbúum á þessu svæði fjölgaði um 8% á tímabilinu 2001–2011. Líta mætti á allt Austurland sem eitt

þjónustusvæði hluta ársins en erfiðir fjallvegir margskipta því að vetri til. Líkt og á Mið-Norðurlandi styrkir innanlandsflug milli Egilsstaða og Reykjavíkur þjónustu á Mið-Austurlandi til mikilla muna. Um níu þúsund af rúmlega tíu þúsund íbúum búa innan við 70 kílómetra frá flugvælinum á Egilsstöðum. Í sveitarfélögunum Fljótsdalshéraði og Fjarðabyggð á Mið-Austurlandi eru íbúar um átta þúsund og fjölgaði þeim um 17% árin 2001–2011. Norðan og sunnan við þessi svæði búa ríflega tvö þúsund manns en þar fækkaði fólki á sama tíma.

Önnur svæði

Utan ofangreindra þriggja þjónustusvæða búa um 24 þúsund manns eða tæplega 8% landsmanna. Á þeim svæðum fækkaði íbúum að meðaltali um 10-14% á árunum 2001-2010. Á norðvesturhorni landsins búa samtals tæplega fimmtán þúsund manns á Snæfellsnesi, í Dölum, á Vestfjörðum og í Húnavatnssýslum. Á norðausturhorninu búa um tvö þúsund manns í Norður-Þingeyjarsýslu og suðaustanlands búa um sjö þúsund manns í Vestmannaeyjum og Skaftafellssýslum.

Mynd 3 Önnur svæði á Íslandi, 2001-2010



Heimild: Þóroddur Bjarnason, 2011

Samgöngumál fámennra svæða þar sem vegalengdir til næsta þjónustukjarna eru miklar eru að mörgu leyti erfið viðfangs. Sum byggðarlög eru einfaldlega of langt frá miðstöðvum framangreindra svæða til að geta talist innan þjónustusvæðis fyrir flesta þjónustu og vandséð er að samgöngubætur geti einar og sér bætt úr því. Því verður að líta á þau sem útverði byggðar á tilteknum landsvæðum og móta samgöngustefnu á landi, í lofti og á sjó með tilliti til þess. Önnur byggðarlög búa við fámenni og mikla farartálma en gætu tengst stærri þjónustusvæðum með afar kostnaðarsömum vegaf framkvæmdum. Í slíkum tilvikum ræðst framvinda mála af ákvörðunum um ásættanlegan kostnað við að mæta brýnum þörfum

fámennra byggðarlaga.

Í greinargerð faghóps HA segir að einkum þrjár leiðir virðist færar til að koma til móts við þá sem búa utan þjónustusvæðis í þessum skilningi:

- Í fyrsta lagi mætti stækka þjónustusvæði vaxtarkjarnanna þriggja með því að styrkja stærri byggðakjarna á jaðri þeirra. Þannig mætti til dæmis hugsa sér að ná markmiðum um hámark ferðatíma til og frá þjónustukjarna að hluta til á Snæfellsnesi, í Dalasýslu og í Vestur-Húnavatnssýslu með eflingu Borgarness, í Austur-Húnavatnssýslu með eflingu Sauðárkróks eða í Norður-Þingeyjarsýslu með eflingu Húsavíkur. Svipaða sögu mætti segja á Suðurlandi út frá Selfossi eða með Hvolsvöll sem miðstöð.
- Í öðru lagi mætti reyna að skapa ný vaxtarsvæði með mikilli eflingu smærri kjarna og bættum samgöngum við stærra svæði umhverfis þá. Þannig mætti til dæmis stefna að því að efla Ísafjörð enn frekar sem þjónustukjarna fyrir stóran hluta Vestfjarða og Höfn í Hornafirði sem þjónustukjarna fyrir austanvert Suðurland og sunnanvert Austurland.
- Í þriðja lagi mætti tryggja ákveðna grunnþjónustu á tilteknum svæðum og sérhæfðari þjónustu með reglulegum flugsamgöngum við stóra þjónustukjarna. Þannig mætti til dæmis hugsa sér að styrkja byggð á sunnanverðum Vestfjörðum, á norðvesturhorni og suðvesturhorni landsins með nokkurs konar þjónustutryggingu þar sem íbúarnir geti gengið að því sem vísu að tiltekin grunnþjónusta í heilbrigðismálum, grunn- og leikskólum, löggæslu og verslun verði til staðar til lengri tíma.

Þessar þrjár aðferðir útiloka ekki hver aðra og blanda af þeim gæti verið árangursríkasta leiðin til að koma til móts við íbúa sem búa utan þjónustusvæðis. Heildarstefnu þarf að móta í sóknaráætlunum viðkomandi landshluta og landsskipulagsáætlun.

1.1.3 Uppbygging grunnnetsins

Áhersla:

Grunnnetið verði byggt upp með hliðsjón af sóknaráætlunum landshluta og tillögum um forgangsröðun framkvæmda, byggðum á félagshagfræðilegri greiningu.

Tímarammi:

Unnið verður markvisst að þróun og innleiðingu aðferðafræði við forgangsröðun framkvæmda í samgöngukerfinu og ákveðið verður hvernig arðsemisútreikningar og félagshagfræðilegt mat koma þar inn. Þeirri vinnu ljúki á fyrsta tímabili áætlunarinnar.

Samkvæmt lögum um samgönguáætlun skal við gerð hennar skilgreina það grunnkerfi sem ætlað er að bera meginþunga samgangna. Uppbygging grunnnetsins, viðhald þess og rekstur er forgangsatriði við ráðstöfun fjármuna á samgönguáætlun. Í því skyni að nýta fjármuni á sem skilvirkastan hátt þarf að beita viðurkenndum greiningar- og matsaðferðum til að bæta ákvarðanatöku. Gerð er grein fyrir aðferðum við forgangsröðun samgöngustofnana og forgangsröðun með félagshagfræðilegri greiningu í kafla um hagkvæmar samgöngur, kafla 1.2.5.

1.1.4 Vaxtarsvæði, samgöngumiðstöðvar og flutningaleiðir

Úr stefnumiði:

Samgöngur skulu styrkja uppbyggingu, vöxt og þróun þriggja vaxtarsvæða landsins um leið og samgöngur til og frá skilgreindum atvinnu- og þjónustukjörnum utan vaxtarsvæðanna verða bættar.

Skilgreina skal hafnir og flugvelli sem tryggja greiðar samgöngur til og frá landinu.

Tengdar áherslur:

Þjónusta í grunnnetinu innan og á milli svæða verði bætt.

Unnið verði að endurskilgreiningu á grunnnetinu með hliðsjón af samgönguneti Evrópu (TEN-T). Jafnframt verði litið til þróunar í flutningaþjónustu m.t.t. vaxtarsvæða og flutningaleiðir formlega skilgreindar.

Á flutningaleiðum verði lögð áhersla á að vegir verði með nægjanlegt burðarþol allt árið, breidd þeirra verði nóg og þeir lagðir bundnu slítlagi. Fyrir þennan hluta grunnkerfisins verði sett markmið um hraða uppbyggingu vega til að þjóna atvinnulífinu með viðunandi hætti auk þess að stuðla að auknu umferðaröryggi.

Tímarammi:

Formlegri skilgreiningu vaxtarsvæða, miðstöðva og flutningaleiða ljúki á fyrsta tímabili áætlunarinnar.

Írsk stjórnvöld hafa í sínum áætlunum lagt áherslu á þróun vaxtarsvæða og það sem kalla má gáttir (e. gateways) og miðstöðvar (e. hubs). Í landsskipulagsstefnu Írlands frá 2002 eru skilgreind níu slík svæði og sett fram framtíðarsýn um blómlega kjarna (e. gateway centers) sem eiga að vera drifkraftar í uppbyggingu stærri svæða í nágrenni næstu bæjarfélaga og í dreifbýli. Í þróunaráætlun Írlands 2007-2013 er sérstök áhersla lögð á að beina fjárfestingum í þetta kerfi sem skilgreint var í landsskipulagi. Lykilmarkmið er að byggja á þróuninni og viðhalda sjálfbærum vexti hvers svæðis með sérstaka áherslu á vaxtarsvæði með færri íbúa. Tryggja á að hvert svæði hámarki möguleika sína til hag- og félagslegrar þróunar. Fjárfestingum í samgöngum verður forgangsraðað með það í huga að ljúka uppbyggingu innviða innan og á milli vaxtarsvæðanna níu.

Dublin er skilgreind sem megingátt Írlands á lands- og alþjóðavísu. Uppbygging vaxtarsvæða er kjarninn í þróunaráætlun Írlands en uppbygging verður ekki bundin við þau og þeirra næsta nágrenni. Innan víðtækari áhrifasvæða vaxtarsvæðanna voru í landsskipulagi skilgreindir níu bær, eða bæjaklasar sem miðstöðvar fyrir skilgreind minni svæði sem eiga einnig að tryggja að möguleikar vaxtarsvæðanna verði útvíkkaðir og tengdir fjarlægara dreifbýli. Miðstöðvar eiga að brúa bilið milli vaxtarsvæða og stærri dreifbýlissvæða.

Með hliðsjón af ofangreindu verklagi eru svæðin þrjú sem lýst er í kafla 1.1.2 *skilgreind sem vaxtarsvæði* og gáttir landsins á samgönguáætlun. Suðvestur-svæði, sbr. svæðaskiptingu sóknaráætlunar, er megingátt landsins vegna innlendrar og alþjóðlegrar stöðu þess svæðis og Mið-Norðurland og Mið-Austurland eru aðrar gáttir. Samgönguáætlun gerir ráð fyrir að formlegar skilgreiningar á miðstöðvum, þ.e. atvinnu- og þróunarkjörnum, utan þessara vaxtarsvæða liggi fyrir þegar vinnu við sóknaráætlanir hvers landshluta, landsskipulag og tengdri greiningarvinnu verður lokið.

Fjármunum til samgöngumála á árunum 2011-2022 verður forgangsraðað í verkefni sem styrkja uppbyggingu, vöxt og þróun vaxtarsvæðanna þriggja um leið og samgöngur til og frá skilgreindum atvinnu- og þjónustukjörnum utan vaxtarsvæðanna verða bætтар.

Hafnir og flugvellir

Meginhöfn fyrir almennan vöruflutning til og frá landinu verður Reykjavíkurböfn, eins og áður. Tollhafnir eru auk þess á eftirtöldum stöðum: Akranesi, Akureyri, Eskifirði, Grundarfirði, Grundartanga, Hafnarfirði, Höfn í Hornafirði, Húsavík, Ísafirði, Keflavík, Kópavogi, Neskaupstað, Reyðarfirði, Sauðárkróki, Seyðisfirði, Siglufirði, Skagaströnd, Þorlákshöfn, Vestmannaeyjum og Vopnafirði. Þá skapa áætlunarsiglingar til og frá Reyðarfirði möguleika á almennum vöruflutningum til og frá landinu. Aðföng og afurðir stóriðju fara um viðkomandi stóriðjuhafnir. Aðföng fiskvinnslu og sjávarafurðir fara oftast frá þeim 28 fiskihöfnum sem uppfylla kröfur siglingaverndar og þar sem vinnsla fer fram. Ferjusiglingar til Evrópu fara um Seyðisfjarðarhöfn og þá taka einar sex til átta hafnir á móti skemmtiferðaskipum með erlenda farþega. Ekki er talið að mikil breyting verði á þessu á áætlunartímabilinu.

Megingátt flugs til vöru- og farþegaflutninga til og frá landinu er Keflavíkurlugvöllur. Auk hans uppfylla Akureyraflygvöllur, Egilsstaðaflygvöllur og Reykjavíkurlugvöllur kröfur um vottun fyrir velli sem þjóna alþjóðlegu almenningsflugi og hafa hana. Þá eru þeir skilgreindir sem landamærastöðvar og aðaltollhafnir.

Árið 2010 voru komu- og brottfararfarþegar um Keflavíkurlugvöll 1.461.000 talsins og skiptifarþegar 330.000 eða samtals 1.791.000 farþegar. Á Reykjavíkurlugvelli voru 41.550 komu- og brottfararfarþegar í millilandaflugi, 15.600 á Akureyri og 930 á Egilsstöðum. Á fyrsta tímabili áætlunar er nauðsynlegt að skoða hlutverk Reykjavíkurlugvallar sérstaklega. Ekki er víst að innanlandsflug verði unnt að stunda án þess að framkvæmd flugverndar verði héraendis með samskonar hætti og innan Evrópu. Ennfremur er rétt að huga að hagkvæmni þess að stundað sé flutningaflug til Grænlands (Norðurlóða) og annarra staða, svo og millilandaflug í almannaflygi. Mikilvægi flugbrautar 06/25 á suðvestursvæði vallarins þarf að skoða sérstaklega, rekstur hugsanlegs þýrlupalls í tengslum við sjúkrahúsið og raunar alla starfsemina.

Takmarkað millilandaflug er einnig stundað frá nokkrum innanlandsflugvöllum, helst Ísafjarðarflugvelli og vellinum á Höfn í Hornafirði. Þessir vellir eru ekki vottaðir samkvæmt kröfum Alþjóðaflugmálastofnunarinnar. Því verður að gera umtalsverðar og kostnaðarsamar breytingar ef stunda á millilandaflug frá þeim. Verður að skoða það vel á fyrsta tímabili áætlunarinnar.

Þjónusta í grunnnetinu

Vetrarþjónusta (snjómokstur og hálkurnir) á mikilvægustu köflum vegakerfisins verður aukin frá því sem nú er, bæði til að auka umferðaröryggi og greiða fyrir samgöngum.

Sumarþjónusta á mikilvægustu ferðamannavegum verður aukin og þjónustustig að öðru leyti bætt eftir því sem fjármagn leyfir.

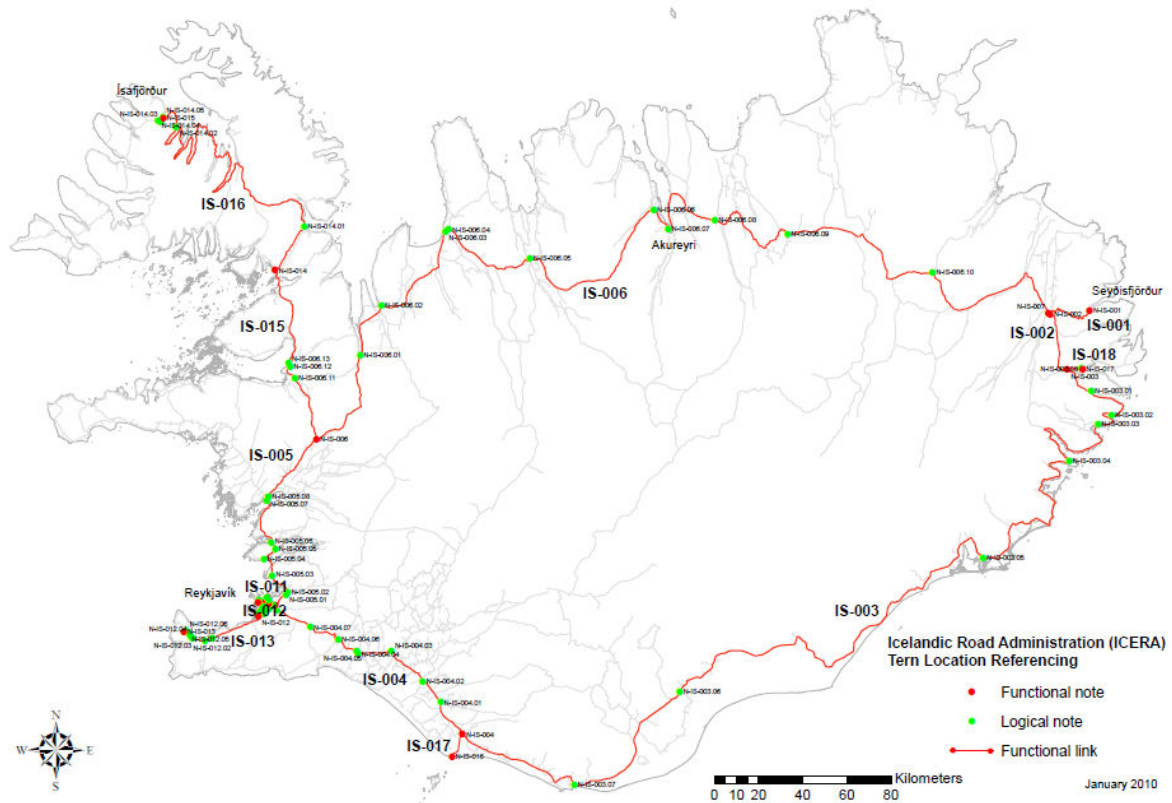
Þjónusta í grunnnetshöfnum og á grunnnetsflugvöllum verður með svipuðum hætti og verið hefur.

Flutningaleiðir

Evrópusambandið hefur skilgreint kerfi svonefndra „Evrópuvega“ (e. Trans-European Transport Network, TEN-T) innan sambandsins. Jafnframt hafa EFTA-löndin Ísland og

Noregur skilgreint slíka vegi hjá sér. Sambandið styrkir gerð Evrópuvega gegn mótframlagi aðildarlandanna en það gildir ekki um EFTA-ríkin.

Mynd 4 Skilgreindir Evrópuvegir (TEN-T) á Íslandi í janúar 2010



Á árinu 2011 er stefnt að því að tillaga framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins að endurskilgreiningu TEN-T kerfisins verði rædd og afgreidd. Fjármunum Evrópusambandsins verði fyrst og fremst varið í kjarnanetið. Samkvæmt fyrirleggjandi gögnum sér framkvæmdastjórnin fyrir sér að í kjarnaneti verði hafnir og flugvellir (hnútpunktur) sem uppfylla ákveðin viðmið um magn vöru- og farþegaflutninga og mikilvægustu tengingar þeirra á milli. Kjarnanetið spanni einnig yfir hafnir og flugvelli á eyjum og á jaðarsvæðum (Europolitics N°4136, 2011).

Unnið verður að endurskilgreiningu á „Evrópuvegum“, höfnum og flugvöllum hérlendis með hliðsjón af þeim breytingum sem fyrirhugaðar eru á TEN-T netinu svonefnda í ríkjum Evrópusambandsins.

Með flutningaleiðum á vegakerfinu er átt við vegi þar sem umferð er mest og stærstur hluti landflutninga fer um. Í stórum dráttum eru það sömu vegir og skilgreindir hafa verið sem Evrópuvegir. Þótt ekki liggja fyrir formleg skilgreining á því hvaða vegir eru flutningaleiðir hefur Vegagerðin að nokkru leyti þegar skilgreint þessa vegi eftir mikilvægi, m.a. með ákvörðunum um tíðni vetrarþjónustu. Á skilgreindum flutningaleiðum verður lögð áhersla á að vegir verði með nægilegt burðarþol allt árið, breidd verði nóg og þeir lagðir bundnu slitlagi. Fyrir þennan hluta grunnkerfisins verði sett markmið um hraða uppbyggingu vega til að þjóna atvinnulífinu með viðunandi hætti og stuðla að auknu umferðaröryggi.

Á fyrsta tímabili samgönguáætlunar 2011-2022 verður unnin greining á samspili

þungatakmarkana og hagkvæmni. Kannaður verður samfélagslegur kostnaður vegna þungatakmarkanir á vegum og metinn ábatinn af því að draga úr tíðni þeirra og hraða endurbótum á burðarþoli tiltekinna vegarkafla. Nánar er fjallað um þungatakmarkanir í kafla 1.2.3

1.1.5 Stofnleiðir

Áhersla:

Lokið verði við endurbyggingu allra helstu stofnleiða á landi og að tengja þær þéttbýli - miðað við hundrað íbúa og fleiri - með bundnu slitlagi og viðunandi burðarþoli. Gert verði sérstakt átak við lagningu á bundnu slitlagi á umferðarlitla vegi sem hafa viðunandi burðarþol þrátt fyrir að veghönnun sé að einhverju leyti ábótavant.

Tímarammi:

Stöðugt verður unnið að því að endurbyggja helstu stofnvegi og leggja bundið slitlag á þá á áætlunartímanum.

Samkvæmt vegalögum (nr. 80/2007) eru stofnvegir hluti af grunnkerfi samgangna eins og það er skilgreint í samgönguáætlun hverju sinni. Til stofnvega teljast þeir vegir sem tengja saman byggðir landsins. Við það vegakerfi skal tengja þéttbýlisstaði með um það bil hundrað íbúa eða fleiri.

Í drögum að samgönguáætlun 2007–2018 var mat lagt á kostnað við að uppfylla markmið áætlunarinnar um framkvæmdir. Kostnaðurinn var áætlaður 206 ma.kr. en til framkvæmda var fyrirhugað að veita tæpum 126 ma.kr. Frekar hefur dregið í sundur með þessum tölum. Ber þar fyrst að nefna að verðlag hefur hækkað yfir 60% á þessum tíma. Í öðru lagi hafa áform um margar framkvæmdir á fyrsta tímabili áætlunarinnar ekki gengið eftir. Í þriðja lagi hafa verið innleiddar nýjar veghönnunarreglur sem leiða til aukins öryggis í umferðinni en hafa í för með sér nokkuð aukinn kostnað. Vegagerðin áætlar nú að stofnkostnaður við vegakerfið til að ná framkvæmdamarkmiðum 2011-2022 nemi alls um 365 ma. kr. Er þá miðað við ódýrari útfærslur á mannvirkjum, t.d. við aðskilnað akstursstefnu út frá höfuðborginni en almennt var vilji til fyrir efnahagshrun. Hlutur jarðganga í þessari áætlun er um 94 ma. kr. Miðað við gefnar forsendur um markaðar tekjur stofnunarinnar gerir Vegagerðin ráð fyrir að alls verði um 90 ma. kr. til ráðstöfunar í stofnframkvæmdir á tímabilinu ef ekki koma til auknar tekjur til vegagerðar eða ríkisframlag til að fjármagna sérstök verkefni.

Það markmið að tengja með bundnu slitlagi þéttbýlisstaði með hundrað íbúa og fleiri er langt komið. Bættust nokkrir slíkir staðir við á síðasta fjögurra ára tímabili. Víða er hins vegar burðarþoli ábótavant. Áhersla verður lögð á að vinna að því að auka burðarþol veganna eftir því sem fjármagn leyfir. Einnig þarf að taka ákvörðun um það á fyrsta tímabili þessarar samgönguáætlunar hvort setja eigi fram markmið um bundið slitlag á vegi til þéttbýlisstaða með færri en hundrað íbúa.

Samkvæmt áætlunum Vegagerðarinnar er kostnaður við að leggja bundið slitlag á umferðarlitla vegi sem hafa viðunandi burðarþol að jafnaði um eða innan við helmingur kostnaðar við að endurbyggja sömu vegi að fullu. Gera á átak í lagningu bundins slitlags á slíka vegi þrátt fyrir að veghönnun sé að einhverju leyti ábótavant miðað við núgildandi reglur um veghönnun. Sérstaklega verður hugað að mótvægisáðgerðum til að tryggja umferðaröryggi á vegarköflum þar sem hönnun uppfyllir ekki allar kröfur veghönnunarreglna.

1.1.6 Almenningsamgöngur milli þéttbýlisstaða

Áhersla:

Efla á almenningssamgöngur í landinu milli þéttbýlisstaða og innan þéttbýlis. Öflugar almenningssamgöngur eru greiðar samgöngur sem auka hreyfanleika og aðgengi. Við skipulag þeirra verði hliðsjón höfð af þjóðhagslegri hagkvæmni og stuðlað að umhverfislega sjálfbærri þróun.

Landshlutasamtök sveitarfélaga taki yfir almenningssamgöngur á landi sem hingað til hafa verið ríkisstyrktar. Öll fjárframlög verði sameinuð vegna sérleyfa, einkaleyfa og skólaaksturs í hverjum landshluta. Þannig verði þjónusta færð að þörfum og almenningssamgöngur milli þéttbýlisstaða í hverjum landshluta eflar með grenndarstjórnsýslu og bættri nýtingu fjármagns.

Tímarammi:

Yfirfærslu almenningssamgangna á landi frá ríki til landshlutasamtaka sveitarfélaga verði að fullu lokið fyrir árið 2013.

Í tillögu að samgönguáætlun 2011-2022 er gerður greinarmunur á *almenningsamgöngum innan þéttbýlis* sem ríkið hefur ekki styrkt með beinum hætti á samgönguáætlun og *almenningsamgöngum milli þéttbýlisstaða* sem ríkið hefur hingað til styrkt. Efling almenningssamgangna hefur margþætt hlutverk í tillögunni og er því sett fram sem áhersla undir þremur meginmarkmiðum um greiðar samgöngur, umhverfislega sjálfbærar samgöngur og hagkvæmar samgöngur.

Almenningssamgöngur innan stærri þéttbýlisstaða snúast að mestu um fjöldaflutninga á fólki. Meginmarkmiðin með eflingu almenningssamgangna innan þéttbýlis eru fyrst og fremst tvö. Annars vegar ráða umhverfisþættir og hins vegar hagrænir, en aukinn hreyfanleiki skiptir einnig máli. Fjallað er um eflingu almenningssamgangna í þéttbýli í kafla 1.3.4 um umhverfislega sjálfbærar samgöngur.

Almenningssamgöngur milli þéttbýlisstaða snúast í flestum tilfellum um grunnþjónustu, ekki endilega fjöldaflutninga. Meginmarkmið með eflingu almenningssamgangna milli þéttbýlisstaða utan höfuðborgarsvæðisins er að stuðla að greiðum samgöngum með því að auka hreyfanleika íbúanna, bæta aðgengi þeirra að þjónustu og draga úr þörf fyrir einkabíl með þessum valkosti. Þær geta einnig skilað umhverfislegum og hagrænum ávinningi ef nýtingin er góð.

Frá árinu 2008 hefur verið unnið að því að endurskoða ríkisstyrktar almenningssamgöngur. Starfshópi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins og Vegagerðarinnar var falið að greina þær almenningssamgöngur sem í dag eru ríkisstyrktar og gera tillögur um endurbætur. Undir ríkisstyrktar almenningssamgöngur falla sérleyfi á landi, styrktur ferjurekstur og styrkt áætlunarflug og hefur Vegagerðinni haft umsjón með þessum málaflokki.

Áætlunarflug og ferjurekstur hefur verið boðinn út og sérleyfisakstur að mestu. Samkvæmt fjárlögum ársins 2011 fara 1.049 milljónir króna til ferjureksturs og sérleyfa á landi og 190 m. kr. til ríkisstyrkts flugs. Greining leiddi í ljós að notkun almenningssamgangna er lítil. Á 26 sérleiðum eru farþegar að meðaltali færri en þrír í hverri ferð og færri en einn á tíu leiðum. Þá er nýting á styrktum flug- og ferjuleiðum langt undir flutningsgetu. Verulegir fjármunir renna frá ríki og sveitarfélögum til annarra almenningssamgangna þ.e. til aksturs með skólabörn, framhaldsskólanema, aldraða og fatlaðra, án þess að leitast hafi verið við að samræma þessa

þjónustu sérstaklega.

Að mati starfshópsins er hluti vandans skipulagsleysi, lítil samhæfing og takmarkað upplýsingaflæði. Auk þess er verið þjónustunnar það hátt að einkabíll er vænlegri kostur í mörgum tilvikum. Eftirfarandi tillögur starfshópsins að endurbótum eru lagðar fram í skýrslunni *Stefnumótun í almenningssamgöngum* frá september 2010:

1. Auka ber hlutdeild almenningssamgangna í fólksflutningum. Stefna ber að því að meirihluti vaxandi fólksflutninga á næsta tímabili samgönguáætlunar verði með almenningssamgöngum. Stjórnvöld munu leitast við að tryggja lágmarksþjónustu við ferðir almennings á milli landsvæða. Jafnframt munu þau tryggja flutning innan svæða til að sinna þörfum samfélags og atvinnulífs eins og þær eru metnar á hverjum tíma í samræmi við fjárveitingar.
2. Framkvæmd málaflokksins skal koma fram í samgönguáætlun og eftir atvikum öðrum áætlunum stjórnvalda en fé til hans er ákveðið á fjárlögum.
3. Stefnt verður að því að auka hlutdeild almenningssamgangna í samgöngum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Við skipulag almenningssamgangna verður gengið út frá þjóðhagslegri hagkvæmni, markmiðum stjórnvalda og alþjóðlegum skuldbindingum í umhverfismálum, m.a. um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Mat á þörfum skal unnið í samstarfi við samtök sveitarfélaga á hverju svæði. Leitast skal við að laga þjónustu að þörfum og gera rekstraraðilum kleift að nýta til þess samgöngutæki af hæfilegri stærð.
4. Aðkoma stjórnvalda taki mið af samkeppnis- og ríkisstyrkjareglum og því gæti verið tilefni til að huga að árstíðabundnum styrkveitingum.
5. Ráðuneytið taki upp viðræður við landshlutasamtök sveitarfélaga með það að markmiði að þau taki að sér almenningssamgöngur á sínu svæði. Samtökin verði hvött til að stofna samgöngufélög um framkvæmdina.
6. Lögð verði áhersla á að þar sem stjórnvöld taka þátt í að fjármagna samgöngur verði gerð skuldbinding um aukna notkun umhverfisvænna orkugjafa.
7. Komið verði upp skilgreindum samgöngumiðstöðvum á hverju svæði sem verði tengipunktur allra almenningssamgangna á svæðinu.
8. Ekki verði styrktir fleiri en einn ferðamáti á hvern stað, enda leiði það til óhagkvæmni og samkeppni milli tveggja styrktra samgöngumáta.

Sérstaklega um farþegaflutninga á landi:

9. Stefnt verði að því að framlög stjórnvalda til þjónustu, t.d. vegna skólabarna, fatlaðra og aldraðra verði samræmd með það að markmiði að framlögin nýtist betur og verði til þess að bæta nýtingu og samþætta mismunandi þjónustu í almenningssamgöngum.
10. Forðast ber að skattleggja almenningssamgöngur. Þar sem um skattlagningu er að ræða verði gætt að afnræði. Þá þarf ávallt að hafa í huga að mismuna ekki sveitarfélögum.
11. Framboði og eftirspurn eftir almenningssamgöngum verði stillt saman eins og kostur er, t.d. með tilkomu þjónustuborðs sem sér um skipulagningu. Þjónusta verði skv. beiðni á fáförnum leiðum og reynt að nota önnur hentugri farartæki en þau sem nú eru notuð til reglubundinna flutninga, eða útvega flutning með öðrum aðilum í atvinnurekstri.
12. Komið verði upp rafrænu upplýsingakerfi í almenningssamgöngum í tengslum við þjónustuborð.
13. Þar sem stjórnvöld styrkja almenningssamgöngur á vegum verði gjaldtaka ekki hærri

en svo að hún verði undir eldsneytiskostnaði einkabíls. Stuðla verður að samræmingu í farmiðasölu þannig að farmiðar gildi milli staða.

14. Á þéttbýlissvæðum verði lögð meiri áhersla á uppbyggingu á almennings-samgöngukerfi og hætt að leggja í kostnaðarsamar aðgerðir til að flýta för einkabifreiða. Áhersla verði á að auka hraða og tíðni almenningsvagna.
15. Hætt verði að veita sérleyfi á einstökum leiðum. Þeirri breytingu verði mætt með endurskoðuðum reglum, m.a. um tilkynningaskyldu um akstur á leiðum og fyrirvara um breytta þjónustu. Þar sem þörf er á styrk við þjónustu fari fram útboð án verndar sérleyfis.
16. Endurskoðuð verði ákvæði laga um fólksflutninga og farmflutninga sem taki mið af breyttri stefnumörkun og um leið verði hugað að breyttu fyrirkomulagi sérleyfa og nýju þjónustuborði.

Í hnotskurn eru helstu verkefni varðandi samgöngur á landi, að mati nefndarinnar, þessi:

- Einkaleyfi sveitarfélaga á landsvæðum.
- Færa þjónustu að þörfum.
- Opnun þjónustuvera.
- Endurskoðun á skatta- og styrkjafyrirkomulagi.
- Breyta lögum og reglum eftir því sem við á.

Skýrslan er aðgengileg á vefsvæði samgönguáætlunar.

Samgönguráð fjallaði um tillögur starfshópsins haustið 2010 og tillaga að samgönguáætlun 2011-2022 tekur mið af þeim. Í samræmi við tillögurnar hafa frá síðari hluta árs 2010 staðið yfir viðræður við landshlutasamtök sveitarfélaga um að þau taki að sér aukið hlutverk í skipulagi og rekstri almenningsgangna sem ríkið hefur styrkt, einkum á landi. Stefnt er að því að gera langtímasamninga við öll landshlutasamtök í landinu um yfirtöku umræddra verkefna og liggja fyrstu samningar til sjö ára nú fyrir. Með yfirfærslu verkefna er einnig verið að tryggja landshlutasamtökum einkaleyfi á að skipuleggja og eftir atvikum reka þjónustuna. Núverandi fjárframlög fylgja verkefnunum. Hvað ríkisstyrktar almennings-samgöngur á sjó og í lofti varðar er stefnt að því að fylgjast vel með gangi mála og endurskoða styrki í takt við þróun vegakerfisins og hvernig nýtingin verður á styrktum leiðum.

Í greiningu á almennings-samgöngum milli þéttbýlisstaða var töluvert rætt um hvernig hægt væri að nýta betur ýmis farartæki sem eru á ferðinni og auka samnýtingu bifreiða. Síðan 2005 hefur vefsíðan *samferda.is* verið notuð af fólki sem vill deila ferðakostnaði niður með því að ferðast saman á einum bíl. Fólk fer inn á vefsíðuna og ýmist auglýsir eftir farþega eða bíl og bílstjóra og tilgreinir hvert það er að fara og hvenær. Farþegavefurinn *fartheqi.is* býður upp á sambærilega þjónustu. Þar segir að þessum samnýtingar-máta sé ekki ætlað að keppa við þá sem fyrir eru, þ.e. strætisvagna, áætlunarbíla, leigubíla eða flug, heldur miklu fremur að vera viðbót á þeim stöðum sem fyrrnefndir kostir eru ekki í boði.

Vefsíðan *bilfar.is* er í umsjá sömu aðila og *fartheqi.is* sem standa nú fyrir tilraun með skilti sem sett hafa verið upp í Súðavík og Bolungarvík þar sem umferð fer hjá í átt til Ísafjarðar. Með því að standa við skilti gefur viðkomandi til kynna að hann óski bílfars. Vegna fámennis og kostnaðar er erfitt að halda úti tíðum ferðum almenningsvagna en margt bendir til að þessir tveir samgöngumátar eigi vel að geta styrkt hvorn annan. Þessi nýi valkostur geti talist viðbót við þær almennings-samgöngur sem eru í boði.

Í þessu samhengi er rétt að benda á að farþegar í bifreiðum njóta váttryggingaverndar lögboðinnar ábyrgðartryggingar skráningarskyldra ökutækja verði þeir fyrir meiðslum vegna

notkunar ökutækis, sbr. 88. grein umferðarlaga nr. 50/1987.

1.1.7 Innanlandsflug

Áhersla:

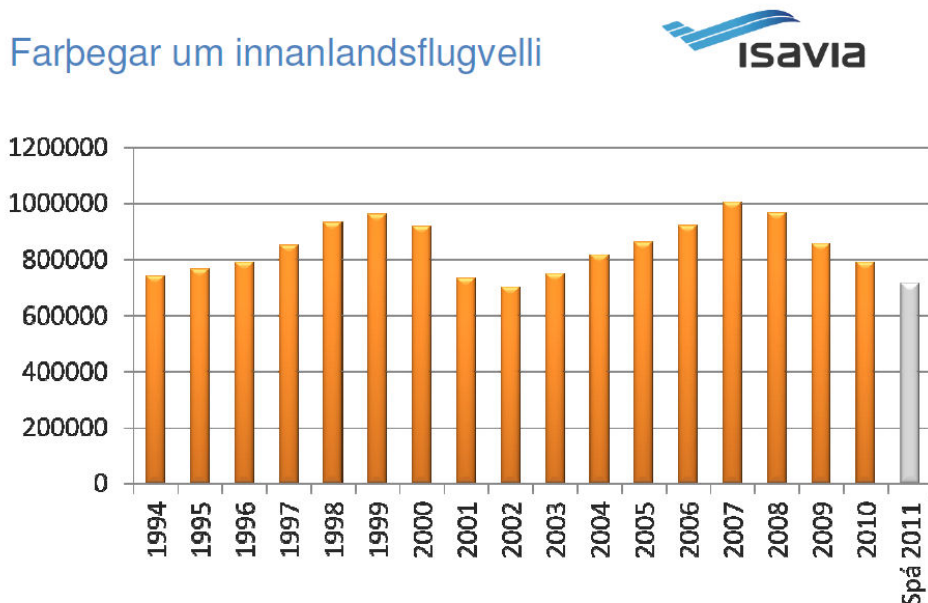
Gerð verði félagshagfræðileg úttekt á framtíð áætlunarflugs innanlands. Teknar verði upp viðræður milli ríkisins og Reykjavíkurborgar um framtíð flugvallarins í Vatnsmýrinni.

Tímarammi:

Úttekt á framtíð innanlandsflugs og viðræðum ríkis og Reykjavíkurborgar um framtíð flugvallarins í Vatnsmýrinni ljúki á fyrsta tímabili áætlunarinnar.

Innanlandsflug er hluti af almenningssamgöngukerfi landsins. Brottfarar- og komufarþegar árið 2007 voru samtals um ein milljón. Síðan þá hefur farþegum fækkað og árið 2010 var farþegafjöldi sambærilegur og árið 2004 eða um 796 þúsund farþegar. Samkvæmt könnun ráðgjafafyrirtækisins Land-ráðs frá 2010 hefur innanlandsflug dalað lítillega frá fyrri könnunum. Svarendur fóru að meðaltali tvær ferðir á ári 2010 en 2,2 ferðir 2007. Svarendur í landsbyggðarkjörnum notuðu innanlandsflugið að meðaltali 4,2 sinnum á ári meðan að íbúar á höfuðborgarsvæðinu fóru að meðaltali 0,9 sinnum.

Mynd 5 Fjöldi komu- og brottfararfarþega um innanlandsflugvelli 1994-2010



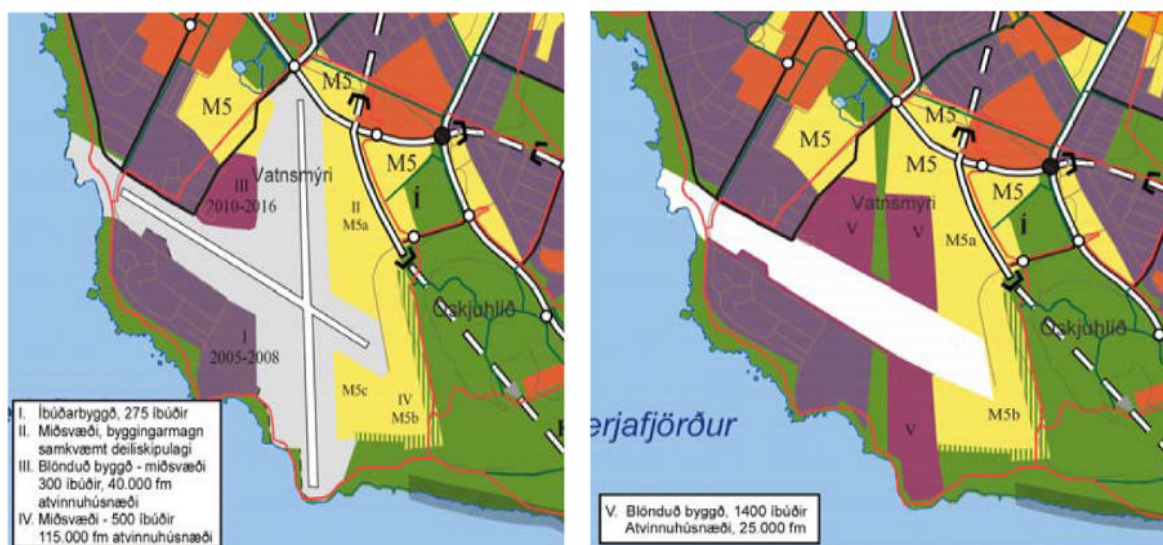
Isavia ohf. annast rekstur og uppbyggingu allra flugvalla og lendingarstaða sem tilheyra grunnneti samgöngukerfisins. Þá annast fyrirtækið flugleiðsöguþjónustu sem Ísland veitir fyrir alþjóðlegt flug og innanlandsflug. Fyrirtækið hefur unnið greiningu á rekstrarkostnaði, tekjum og fjárfestingum sem Isavia þarf að ráðast í á næstu fimm árum til að viðhalda flugvöllum og flugleiðsögukerfum sem eru hluti af grunnnetinu. Greiningin bendir til að kerfið sem Isavia rekur muni ekki verða ásættanlegt ef fjárframlög verða áfram skert. Fjármagn þarf í

nauðsynlegar framkvæmdir til að viðhalda ástandi mannvirkja og búnaðar.

Ísavia vinnur nú að greiningu á innanlandsflugi. M.a. verður skoðað hvort samdráttur í farþegafjölda sé tímabundið ástand eða líkleg framtíðarþróun. Ætlunin er að draga upp heildstæða mynd af framtíð innanlandsflugs með tilliti til áætlunarflugs, sjúkraflugs, gjalda og samkeppni við samgöngur á landi. Tillaga að samgönguáætlun gerir ráð fyrir að í framhaldinu verði unnin hagræn úttekt á framtíð innanlandsflugs til að fá góða yfirsýn yfir líklega þróun í farþegafjölda og heildarkostnaði hins opinbera og einstaklinga. Í þeirri úttekt verði sérstaklega hugað að þörfum ferðaðþjónustunnar. Þessari vinnu á að ljúka á fyrsta tímabili samgönguáætlunar.

Mynd 6 Aðalskipulag Reykjavíkur (AR) 2001-2024

Uppbygging í Vatnsmýri 2001-2016 og 2016-2024 skv. AR.



Vinna við nýtt aðalskipulag Reykjavíkur (AR) 2010-2030, með framtíðarsýn til 2050, stendur nú yfir. Í tillögu að samgönguáætlun er gert ráð fyrir að viðræður milli ríkisins og Reykjavíkurborgar um framtíð flugvallarins í Vatnsmýrinni verði teknar upp og þeim lokið á fyrsta tímabili samgönguáætlunar. Samkvæmt greinargerð með núgildandi aðalskipulagi Reykjavíkur verður uppbygging í Vatnsmýri á skipulagstímabilinu gerð í áföngum. Gert er ráð fyrir að flugbrautum á Reykjavíkflugvelli verði lokað í áföngum. Lagt er upp með að með lokun NA-SV (06-24) flugbrautar, opnast möguleiki á uppbyggingu á tveimur svæðum til 2016. Á síðasta hluta skipulagstímabilsins, 2016-2024, verði svo hafist handa við að undirbúa svæðið fyrir frekari uppbyggingu. Þetta verði gert í samráði við samgönguyfirvöld enda hafi þau þá mótað sér stefnu um framtíð innanlandsflugs. Aðalskipulagið gerir ráð fyrir að mögulegt verði að reka A-V flugbrautina frá 2016 til loka skipulagstímabilsins og er því frátekið rými á skipulagsupprætti í þessum tilgangi (sjá svæði V á mynd 6).

Framvinda málsins alls verður hins vegar að leiða í ljós hvers konar flugstarfsemi verður fýsilegt að reka í Vatnsmýrinni á þessum hluta skipulagstímabilsins en slíkt er á valdi samgönguyfirvalda. Á hitt er þó að líta að skv. tilmælum frá Alþjóðaflugmálastofnuninni, ICAO, skal fjöldi og lega flugbrauta vera þannig að flugvélar sem nota viðkomandi flugvöll geti nýtt hann í 95% tilvika, með hliðsjón af leyfilegum hliðarvindi. Nú er nýtingarhlutfall Reykjavíkflugvallar 98,2%. Við lokun á einni flugbraut fer hlutfallið niður í 93,8% og við

lokun á tveimur brautum fer það niður í 82,4% sem er langt undir viðmiðunarmörkum ICAO. Þessi niðurstaða byggist á langtímarannsóknum Veðurstofu Íslands. Nú þegar er austur-vestur flugbrautin of stutt fyrir fullhlaðna F-50 flugvél í flugtaki til austurs við ákveðnar vindaðstæður þar sem Öskjuhlíð er hindrun. Við þessar aðstæður verður að takmarka farþegafjölda. Af ofangreindum ástæðum mun lokun norður-suður flugbrautar tefla innanlandsflugi um Reykjavíkflugvöll og rekstrargrundvelli flugrekenda í mikla tvísýnu. Fari svo að miðstöð innanlandsflugs verði flutt frá Reykjavík til Keflavíkur leiðir það til aukins ferðatíma. Í tengslum við slíka ákvörðun er m.a. eðlilegt að lagt verði mat á hvort og þá hvaða breytingar þurfi að gera vegna breyttrar þjónustu við landsbyggðina.

1.1.8 Greiðar samgöngur fyrir hjólandi og gangandi vegfarendur

Áhersla:

Hjólandi og gangandi vegfarendum verði auðveldað að komast leiðar sinnar. Skapa þarf aðstæður til að ganga og hjólreiðar í þéttbýli verði greiður og öruggur samgöngumáti.

Tímarammi:

Samvinna við sveitarfélögin hefjist á árinu 2011 og áætlun um sjálfbærar samgöngur liggi fyrir á fyrsta tímabili samgönguáætlunar. Áætlun um sjálfbærar samgöngur með sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess verði byggð á eftirtöldu:

Verkefnaáætlunar-tillögu starfshóps samgönguráðs um höfuðborgarsvæðið og umræðutillögum starfshóps um grunnnet almenningsamgangna og hjólreiðastíga.

Á síðustu áratugum hefur íbúafjölgun fyrst og fremst verið í þéttbýli. Til að tryggja greiðar samgöngur og hreyfanleika fólks í þéttbýli þarf oft aðrar lausnir en í hinum dreifðari byggðum. Í þéttbýli eru hjólreiðar og ganga fullgildir samgöngumáttar hjá hópi fólks sem ekki þarf að ferðast um langan veg, býr t.d. í nágrenni atvinnu og þjónustu. Mikil áhersla er lögð á aukinn þéttleika og blandaða byggð íbúabyggðar, atvinnu og þjónustu í skipulagsáætlunum fjölmennari sveitarfélaga. Með þannig byggðamynstri skapast á áætlunartímabilinu aðstæður fyrir stærri hóp til að gera göngu og hjólreiðar að fullgildum samgöngumáttum. Því þarf að skapa aðstæður til að hjólreiðar verði greiðar og öruggar.

Í kafla 1.3.4 er fjallað ítarlega um sameiginlega áætlun ríkis og sveitarfélaga um sjálfbærar samgöngur með áherslu á almenningsamgöngur, göngu og hjólreiðar sem vinna skal á fyrsta tímabili samgönguáætlunar. Þar er kynnt umræðutillaga starfshóps samgönguráðs að grunnneti hjólreiðastíga á höfuðborgarsvæðinu og forsendur til grundvallar samvinnu ríkis og sveitarfélaga um eflingu almenningsamgangna, göngu og hjólreiða. Fram kemur að hópurinn afmarkaði í bili vinnu sína við höfuðborgarsvæðið. Þar mun aukin notkun reiðhjóla sem samgöngutækja að sjálfsögðu skila mestum hagrænum og umhverfislegum ávinningi. Því er líklegast að fjármagni ríkisins til hjólreiðainnviða verði varið þar, a.m.k. til að byrja með. Við vinnslu sjálfbærra samgönguáætlana með sveitarfélögum utan höfuðborgarsvæðisins á næstu misserum þarf að beita sambærilegu verklagi til að efla hjólreiðar.

1.1.9 Greiðar samgöngur fyrir fatlaða og hreyfihamlaða

Áhersla:

Tryggt verði aðgengi fyrir fatlaða og hreyfihamlaða einstaklinga að mannvirkjum og þjónustu samgöngukerfisins. Fjölbreyttar þarfir ólíkra þjóðfélagshópa til lífsgæða, ferðamáta og hreyfanleika verði hafðar í huga við stefnumótun og áætlanagerð í samgöngumálum.

Samgöngumannvirki og samgöngutæki í eigu og rekstri ríkisins, eða sem háð eru samþykki ríkisins, verða að vera þannig úr garði gerð að þau þjóni því markmiði að allir geti notað þau. Þessu markmiði skal ná með markvissri hönnun samgöngumannvirkja og með viðeigandi kröfum við gerð útboðs- og verklýsinga við úthlutun leyfa og kaup á samgöngubjónustu.

Í skipulags- og byggingarlögum og byggingarreglugerð er mælt fyrir um kröfur vegna aðgengis fatlaðra að mannvirkjum. Fyrirmælin gilda um samgöngumannvirki sem önnur mannvirki og efnislega má draga af þeim ályktanir í þeim tilvikum þegar vafi leikur á hvort byggingarreglugerðin gildir. Við hönnun gatnamannvirkja hjá sveitarfélögum hafa orðið til vinnureglur sem líta má á sem ígildi staðla. Má þar nefna frágang og niðurtektir á gangstéttum fyrir blindu og sjónskerta og fyrir notendur hjólastóla þar sem farið er yfir götur.

Með hækkandi meðalaldri þjóðarinnar á komandi áratugum mun fólki með skerta hreyfigetu fjölga. Af þeim sökum er brýnt að horfa á heildrænan hátt á aðgengi fyrir alla við hönnun samgöngumannvirkja. Þegar vegir og tengd mannvirki í þéttbýli eru hönnuð verður litið til frágangs á gangstéttum, skábrautum, göngustígum og fleiri atriða í þágu sjónskertra og notendur hjólastóla. Við gerð flugstöðvabygginga gildir byggingareglugerð. Þegar þjónusta er keypt vegna almenningssamgangna, ferjusiglinga og áætlunarbíla verður gerð krafa um fullt aðgengi fyrir fatlaða og miðað við bestu lausnir.

Með reglugerð frá árinu 2008 um réttindi fatlaðra og hreyfihamlaðra einstaklinga sem ferðast með flugi er kveðið á um vernd og aðstoð við þessa hópa, bæði til að vernda þá gegn mismunun og tryggja að þeir fái aðstoð. Þessa þjónustu skal veita án þess að greitt sé viðbótargjald. Flugmálastjórn Íslands (FMS) ber ábyrgð á eftirliti með framkvæmd þessarar reglugerðar.

Undanfarið hafa skilgreiningar á fötlun og aðgengi verið að breytast. Áður fyrr var eingöngu gert ráð fyrir fólki með mjög augljósa líkamlega fötlun. Nú er aftur á móti farið að gera ráð fyrir að fólk með ofnæmi fái sambærilega þjónustu og fatlaðir. Á Norðurlöndunum hefur talsvert verið rætt um breyta mælikvörðum á aðgengi með það að markmiði að þeir nái til fleiri hópa en áður. Samgönguyfirvöld þurfa að fylgjast með þróun mála á þessu sviði. Þá er æskilegt að innanríkisráðuneytið, í samvinnu við samtök fatlaðra, láti gera vandaða skoðanakönnun um aðgengismál almennt

1.1.10 Hreyfanleiki og aðgengi - Samgöngur og landnotkun

Áhersla:

Eflid verði samskipti skipulagsyfirvalda sveitarfélaga og samgönguyfirvalda.

Tímarammi:

Að frumkvæði samgönguyfirvalda verði unnið að úrbótum á fyrirkomulagi samskipta og samvinnu um skipulag landnotkunar og samgangna í samvinnu við sveitarfélög og viðkomandi stofnanir á fyrsta hluta áætlunartímabilsins.

Hreyfanleiki (e. mobility) var í tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun 2007-2018 skilgreindur sem samanlögð farin vegalengd hvers einstaklings á dag, akandi, með flugi, hjólandi, gangandi o.s.frv. Þar var lögð áhersla á aukinn hreyfanleika fólks og vöru en hann var þá 43 km/dag, nokkru minni en í Bandaríkjunum en aftur á móti meiri en í Vestur-Evrópu. Jafnframt kom fram að að gæta þyrfti að því að auka aðgengi þar sem þess er kostur. Það getur dregið úr þörfinni fyrir hreyfanleika, t.d. með styttingu leiða eða flutningi á þjónustu nær notendum.

Hreyfanleiki hefur verið lykilhugtak í samgöngum og hefur þá gjarnan verið mældur í ferðatíma, hraða eða vegalengd. Með hreyfanleika sem meginmælikvarða hefur markmiðið verið að koma fólki og vörum á sem stystum tíma á milli staða A og B og á milli sem flestra staða á degi hverjum. Vald til að auka þennan hreyfanleika hefur að hluta verið hjá samgönguyfirvöldum og að hluta hjá skipulagsvaldinu, þ.e. sveitarfélögunum sem hafa á tíðum skipulagt byggð og kallað eftir samgönguframkvæmdum til að auka hreyfanleika.

Aðgengi (e. accessibility) er hugtak sem skipar sífellt stærra hlutverk í samgöngumálum, sérstaklega í þéttbýli. Aðgengi er almennt notað til að lýsa að hve miklu marki vara, tækni, þjónusta eða umhverfi, er í boði fyrir sem flesta. Með aðgengi í samhengi við samþættingu samgangna og landnotkunarskipulags er átt við vegalengdir, hversu langt fólk þarf að ferðast til að sækja vinnu, menntun, þjónustu og menningu. Vald til að auka aðgengi, t.d. með þéttingu byggðar, blöndun atvinnustarfsemi og íbúðabyggðar er að stærstum hluta hjá sveitarfélögum sem fara með skipulagsvaldið. Samgönguyfirvöld geta fremur lítið beitt sér á þeim vettvangi.

Mikilvægi þess að tvíanna saman skipulag landnotkunar og samgangna er því mikið og kallar á aukna samvinnu ríkis og sveitarfélaga. Í stefnumótun skipulagsyfirvalda, sem fyrst og fremst fer fram við aðalskipulagsgerð, og stefnumótun samgönguyfirvalda við gerð samgönguáætlana þarf að leita hagkvæmustu lausna hverju sinni. Það getur verið mun hagkvæmari lausn fyrir samfélagið að staðsetja stað A nálægt B og auka þannig aðgengi í stað þess að leggja áherslu á hreyfanleika og byggja upp innviði til að koma fólki og vörum hratt á milli staða A og B.

Þessi samþætting er til umfjöllunar í samgönguáætlunum annarra Evrópuríkja.

- Í samgönguáætlun Noregs 2010-2019 kemur fram að á áætlunartímabilinu verði unnið að því að skapa vettvang fyrir ríki, sýslur og sveitarfélög á hverju borgarsvæði til samskipta, samninga og framkvæmda í samgöngu- og skipulagsmálum. Samgöngustofnanir ríkisins munu eiga frumkvæði að þessi vettvangur verði til.
- Í samgöngustefnu Írlands 2009-2020 er markmið um fjölgun fólks og starfa á sjálfbærum og þéttum svæðum sem komi í veg fyrir dreifða byggð og langar ferðir.
- Í kynningu á samgöngustefnu Evrópusambandsins til 2020 er fjallað um skipulag með áherslum á að bæta aðgengi. Þar kemur fram að hætta sé á að kostnaður vegna

samgangna sé ekki tekinn með í reikninginn hjá skipulagsyfirvöldum, að framboð ódýrra samgangna sé talið sjálfsagt. Þróun í átt að samsöfnun á starfsemi (fyrirtæki, stofnanir) hafi leitt af sér „þvingaðan“ hreyfanleika tilkominn vegna verra aðgengis. Við ákvarðanatöku í skipulagsmálum eða val á staðsetningu eigi yfirvöld og fyrirtæki að taka til greina afleiðingar ákvarðana á ferðapörf viðskiptavina, starfsmanna og vöruflutninga.

Sveitarfélög héraendis virðast mörg hver vera á þeirri skoðun að auka þurfi samvinnu í þessum málaflokki eins og fram kemur í viðauka I. Úr niðurstöðum samráðs- og hugarflugsfundar, sem samgönguráð stóð fyrir í apríl 2009 með sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess má m.a. lesa eftirfarandi:

- Þörf er á breyttri stjórnsýslu, samræmdri og virkari stýringu í uppbyggingu, t.d. með sameiginlegri samgöngustofnun sem næði til allra samgöngumáta og stýrði þróun samgangna.
- Móta þarf skýra sýn fyrir höfuðborgarsvæðið og áhrifasvæði þess. Heildstæða stjórnsýslu og skipulag þarf til að styrkja svæðið allt en skerpa um leið á sérstöðu mismunandi staða. Sjálfbærni bæjarhluta og hverfa er mjög mikilvæg - að til verði starfhæfar einingar sem dragi úr ferðalengd og ferðapörf.
- Samgönguáætlun þarf að leggja áherslu á almenningsamgöngur og skipulag byggðar þarf að styðja vel við þær.

Á fundi með Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) í janúar 2010 kom fram að sveitarfélög geta skipulagt hverfi án þess að taka nægjanlegt tillit til samgöngubarfa og gert síðan kröfur á ríkið um að það kosti greiðar samgöngur. Þar fari ekki saman ábyrgð á skipulagsmálum og afleiðingum þeirra varðandi samgöngur.

Á samráðs- og hugarflugsfundum með sveitarfélögum utan höfuðborgarsvæðisins var almennt kallað eftir frekari aðkomu Vegagerðarinnar að skipulagsmálum og frekari samþættingu samgönguáætlana ríkisins og skipulagsáætlana sveitarfélaga. Rætt var um að vinna þyrfti svæðisskipulag fyrir alla landshluta, að meiri festa þyrfti að vera í ákvarðanatöku og loks að samvinna ríkisstofnana og sveitarfélaga þyrfti að vera meiri.

Aukin samvinna sveitarfélaga og samgönguyfirvalda í stefnumótun og áætlanagerð er - hér á landi rétt eins og í öðrum löndum - grundvallaratriði ef ná á markmiðum um greiðfærni, hagkvæmni og umhverfislega sjálfbærni.

Faghópur samstarfsvettvangs um samgöngumál, sem fjallaði um samþættingu samgangna, skipulags og heilsu tekur undir þetta í greinargerð til samgönguráðs. Þar segir m.a. að uppbygging stjórnsýslu samgöngu- og skipulagsmála þurfi að tryggja samvinnu ríkis og sveitarfélaga og þverfaglegar áherslur. Stefna og aðgerðir í samgöngumálum, byggðapróun og skipulag í þéttbýli og dreifbýli þurfi að haldast í hendur og stefna að sameiginlegu markmiði.

1.1.11 Vöruflutningar

Áhersla:

Samgönguyfirvöld munu áfram fylgjast náið með þróun á þjóðhagslegri hagkvæmni land- og strandflutninga. Á áætlunartímabilinu verður áfram unnið að greiningum og samanburðar-rannsóknnum með það að markmiði að forðast mismunun í gjaldtöku flutningamáta.

Rekstri Ríkisskípa var hætt árið 1992. Síðan hefur ríkið ekki varið fjármunum til

strandsiglinga. Skipafélögin Eimskip og Samskip héldu uppi áætlunarsiglingum til nokkurra hafna en þær lögðust af í byrjun nýrrar aldar. Samskip hætti siglingum árið 2000 og Eimskip í lok árs 2004. Síðan hafa þessi fyrirtæki eftl landflutningastarfsemi sína til að anna flutningaþörf. Áður en skipafélögin ákváðu að hætta strandsiglingum höfðu þau smám saman verið að byggja upp landflutningakerfi í samkeppni við aðra einkaaðila. Tóku landflutningarnir sífellt stærri hluta af þeim flutningum sem áður fór með strandferðaskipum. Samstarfsaðilar Eimskips Flytjanda og Landflutninga-Samskipa eru nú 13 talsins og samkvæmt vefsíðum þessara fyrirtækja þeirra má áætla að starfsfólk sé hátt á fimmta hundrað.

Afleiðingar þessara breytinga eru margs konar og frá því þær hófust hafa m.a. verið teknar saman eftirtaldar skýrslur þar sem leitast er við að greina áhrifin:

- „Samkeppnisstaða land- og sjóflutninga.“ Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, apríl 2002.
- „Greinargerð um breytingar á flutningum innanlands.“ Samgönguráðuneyti í samvinnu við Vegagerðina og Siglingastofnun, október 2004.
- „Samanburður á beinni gjaldtöku og samfélagslegum kostnaði við flutninga.“ Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, mars 2005.
- „Nefndarálit um þróun flutninga innanlands.“ Samgönguráðuneyti, apríl 2005.
- „Mat á hagkvæmni strandflutninga á Íslandi.“ Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneyti, maí 2010.

Af skýrslunum má ráða að það hafi verið krafa markaðarins um örári flutninga og minna birgðahald sem hratt þessum breytingum af stað. Aðrir helstu áhrifaþættir voru batnandi vegakerfi með bundnu slitlagi, styttri vegalengdir, fólksfækkun í þéttbýli á landsbyggðinni, minni umsvif og meiri sveigjanleiki landflutninga gagnvart breytilegu flutningsmagn. Eins kemur fram að fastur kostnaður sjóflutninga sé mikill og til að þeir beri sig verði ákveðið flutningsmagn að vera tryggt.

Allar ofantaldar skýrslur eru nokkuð samdóma um að óbeint séu styrkir til landflutninga umtalsverðir því að þunglestuð ökutæki greiða lægra hlutfall í rekstrarkostnaði vegakerfisins en þeim ber. Samkvæmt greinargerð frá 2004 var að mati Vegagerðarinnar gróft áætlað að viðhaldskostnaður þjóðvega hefði aukist um 100 milljónir.kr. á ári vegna þeirrar aukningar á þungaumferð sem varð þegar Eimskip hætti strandsiglingum. Ekki liggur fyrir hver heildaráhrif breyttra flutningahátta hafa orðið á viðhaldskostnað vegakerfisins. Af skýrslum Vegagerðarinnar um framkvæmd samgönguáætlunar árin 2002–2009 má þó sjá að árlegur kostnaður við viðhald þjóðvega (viðhald bundins, slitlags malar slitlags, styrkingar og endurbætur) hefur á þessu tímabili hækkað um 865 m.kr. miðað við fast verðlag. Árið 2009 var kostnaðurinn 3.757 m.kr. en var 2.892 m.kr. árið 2002, framreiknað m.v. byggingarvísitölu.

Siglingastofnun safnar ár hvert upplýsingum frá höfnum landsins um flutningsmagn. Við mat á strandflutningum er gengið út frá þeim tölum og gögnum Hagstofu um magn inn- og útflutnings en Hagstofan áætlað að um 99% innflutnings og 98% útflutnings í tonnum talið sé með skipum. Strandflutningur reiknast sem mismunur á heildarflutningum um hafnir landsins og sjóflutningum til og frá landinu. Á tíunda áratug síðustu aldar voru strandflutningar að jafnaði 696 þúsund tonn á ári en hafa síðan jafnt og þétt dregist saman niður í um 149 þúsund tonn árið 2009.

Ekki liggja fyrir upplýsingar um magn sem nú er flutt um þjóðvegi landsins en í skýrslu um mat á hagkvæmni strandflutninga var gerð allitarleg könnun á magni af „þolinmóðri vöru“ til og frá Vestfjörðum og Norðurlandi sem færa mætti af þjóðvegum á sjó. Þar var aðallega um að

ræða ýmis aðföng til fiskvinnslu- og iðnfyrirtækja, drykkjarvörur, byggingavörur og frystar fiskafurðir. Niðurstaðan var að til og frá þessum svæðum færu árlega um 170 þúsund tonn af slíkri vöru eða um tíu þúsund tonn meira en Mánafoss, skip Eimskipafélagsins, flutti áður en útgerð þess var hætt. Umreiknað í fjórutíu feta gámaeiningar var talið að til Vestfjarða og Norðurlands jafngilti þetta fjögur þúsund gámum og frá svæðinu öllu tæpum fimm þúsund gámum.

Við mat á hagkvæmni strandflutninga frá 2010 segir að miðað við þessar forsendur ætti rekstur strandferðaskips sem sigldi vikulega milli Reykjavíkur, Vesturbyggðar, Ísafjarðar, Sauðárkróks og Akureyrar að standa undir sér.

Þróun í flutningamagni, orkunýtingu samgöngutækja, orkuverði og fjölmargra annarra þátta hefur áhrif á þjóðhagslega hagkvæmni land- og strandflutninga. Hagkvæmnin getur breyst á stuttum tíma. Þar af leiðandi er mikilvægt að fylgjast vel með þróuninni og stuðla að gagnsærri verðlagningu hins opinbera til að forðast mismunun við gjaldtöku af flutningsgreinum.

1.1.12 Greiðar samgöngur fyrir ferðaþjónustu

Áhersla:

Huga skal sérstaklega að þörfum ferðaþjónustu við uppbyggingu og rekstur samgöngukerfisins. Vaxtar- og markaðssvæði ferðaþjónustu verði höfð til hliðsjónar við mótun samgönguáætlunar.

Samkvæmt 2. grein laga um samgönguáætlun skal meta og taka tillit til þarfa ferðaþjónustunnar fyrir bættar samgöngur. Þetta munu samgönguyfirvöld gera við forgangsröðun fjármagns til uppbyggingar og rekstrar samgöngukerfisins. Byggja þarf upp samgöngukerfið til að þjóna þeirri ferðaþjónustu sem fyrir hendi er og styðja við þróun hennar. Við uppbyggingu samgöngumannvirkja verður sem fyrir hugað að sjónrænum áhrifum á landslag.

Vegir, hafnir og flugvellir ásamt húsakosti og ýmis konar aðstöðu eru forsenda allrar ferðaþjónustu. Ferðaþjónusta er ein af þremur meginstöðum atvinnulífsins og er í þriðja sæti við öflun útflutningstekna. Hún skapar um 17% af tekjum þjóðarinnar og telur Hagstofan að árið 2008 hafi heildarkaup á ferðaþjónustu hér á landi numið tæplega 171 milljarði króna, eða sem svarar tæpum 12% af vergri landsframleiðslunni.

Meginmarkmið ferðamálaáætlunar 2011-2020 eru eftirfarandi:

- Að viðhalda sérstöðu Íslands með markvissri og öflugri uppbyggingu áfangastaða.
- Að auka gæði, fagmennsku og umhverfisvitund í ferðaþjónustu.
- Að stuðla að aukinni arðsemi og virðingu atvinnugreinarinnar.
- Að lengja ferðamannatímabilið, draga úr árstíðasveiflum og stuðla að betri dreifingu ferðamanna um landið.

Í skýrslu stýrihóps við stefnumótun í íslenskri ferðaþjónustu segir m.a. að helsta auðlind atvinnugreinarinnar sé íslensk náttúra. Uppbygging á innviðum ferðaþjónustunnar verður að miða að því að vernda náttúruna og atvinnugreinin þarf að mótast af hugarfari sjálfbærni og ábyrgðar gagnvart náttúru og menningu.

Mikilvægt er að skilgreind vaxtar- og markaðssvæði ferðaþjónustunnar séu samfléttuð samgönguáætlun. Það á ekki síst við um uppbyggingu ferðamannastaða þar sem samgöngur og aðgengi eru forsenda þess að byggja upp þjónustu, vernda áfangastaði og auka ánægju

ferðafólks.

Millilandaflug byggist að langmestu leyti á alþjóðaflugvellingum í Keflavík þaðan sem flogið er beint til fjölmargra áfangastaða í Evrópu og Bandaríkjunum. Á mörgum svæðum á landsbyggðinni takmarkar fjarlægð frá alþjóðaflugvellingum möguleika ferðaþjónustunnar. Nokkrir möguleikar eru á því að bæta samgöngur við útlönd með tengiflugi til Keflavíkur en jafnframt eru talsverðar væntingar bundnar við beint millilandaflug til og frá Akureyri og Egilsstöðum. Það gæti sérstaklega skipt máli fyrir ferðaþjónustuna og er þar horft til reynslunnar af beinu flugi í norðanverðri Skandinavíu (Halpern, 2005, 2010 í Faghópur HA, 2011).

Í greinargerð faghóps HA kemur fram að rannsóknir meðal erlendra ferðamanna sem koma til Akureyrar með beinu flugi benda eindregið til þess að það ráði miklu um ferðamynstur. Ferðafólk virðist ekki alltaf fara langt frá flugvelli, einkum þegar dvalið er í mjög stuttan tíma. Helsti markaður Akureyrar sem sem fyrsta áfangastaðar virðist vera ferðamenn sem áður hafa komið til suðvesturhorns landsins. Um 60% erlendra ferðamanna sem fljúga beint að utan til Akureyrar hafa áður komið til Íslands en 18% erlendra ferðamanna sem koma til Keflavíkur eru endurkomufarþegar.

Aukið alþjóðaflug á Akureyri og Egilsstaði kallar ekki á meiriháttar fjárfestingar í innviðum eða aðstöðu fyrr en eftirspurn og farþegafjöldi hefur náð amk. 100 þúsund farþegum á ári skv. grófri áætlun. Ísavia vinnur að nánari greiningu á þessu.

Þá eru komur erlendra skemmtiferðaskipa til landsins sívaxandi hluti ferðaþjónustu víða um land. Ferðalögum með skemmtiferðaskipum fjölgar hratt um heim allan og sífellt stærri farþegaskip eru smíðuð. Á sjötta og sjöunda áratugnum tóku slík skip yfirleitt um fimm til átta hundruð farþega en nú er algengt að meira en fjögur þúsund farþegar séu um borð. Samkvæmt gögnum Ferðamálastofu komu 77 skemmtiferðaskip til landsins með um 70 þúsund farþega árið 2010. Mikilvægt er að huga að innviðum og skilyrðum til móttöku á ferðamönnum við hafnir.

1.1.13 Hagnýting upplýsingatækni

Áhersla:

Tækni nýtt til að afla og miðla upplýsingum um aðstæður til samgangna í lofti, á láði og legi.

Tímarammi:

Samgönguyfirvöld munu stöðugt fylgjast með þróun upplýsingatækni á áætlunartímabilinu og innleiða skilvirkar nýjungar.

Upplýsingatækni hefur þróast mikið á undanförmum árum. Sífellt auðveldara verður að afla og miðla upplýsingum. Afar líklegt er að sú þróun haldi áfram og munu samgöngustofnanir stöðugt vinna að því að nýta tækni til að afla og miðla upplýsingum um aðstæður til samgangna í lofti, á láði og legi. Öflun og miðlun upplýsinga er ekki síst öryggisatriði. Nánar er fjallað um þessi efni í kafla um öruggar samgöngur, kafla 1.4.

1.1.14 Flugmál

Kröfur til flugvalla

Kröfur Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) eru lágmarkskröfur er varða flugöryggi og samvirkni flugmála í aðildarríkjunum og ríkin hafa fallist á að innleiða. Kröfur til flugvalla

byggjast aðallega á tilmælum um hönnunarstaðla flugvalla og reksturs þeirra. Þær eru settar fram í Viðauka 14 við Chicago samninginn og tilheyrandi leiðbeiningarefni og innleiddar í íslensk lög um loftferðir og reglugerð 464/2007 um flugvelli. Um rekstur annarrar þjónustu á flugvöllum hafa til viðbótar í samræmi við Chicago samninginn einnig verið settar ýmsar reglugerðir, s.s. um flugmálaupplýsingar, flugleiðsöguþjónustu, flugvernd, flugstöðvar og þjónustu. Þessum kröfum ber flugmálayfirvöldum að hlíta og framfylgja.

Samkvæmt loftferðalögunum er það í verkahring Flugmálastjórnar Íslands að hafa eftirlit með að farið sé eftir reglugerðum og fylgjast með viðunandi innleiðingu og viðhaldi á þeim kröfum sem gerðar eru. Mikilvægt er að Ísland fylgi í hvívetna lágmarkskröfum sem alþjóðleg sátt er um og gagnkvæmar væntingar nágrannaríkja varðandi flugöryggi á flugvöllum. Aukinnar eftirfylgni með kröfunum er að vænta frá Alþjóðaflugmálastofnuninni og Evrópusambandinu á næstu misserum, m.a. vegna innleiðingar gæða- og öryggisstjórnunarkerfa og sameiginlegra reglugerða í Evrópu.

Nú eru rekin tvö flugvallakerfi í landinu. Annars vegar er Keflavíkurflugvöllur og hins vegar aðrir flugvellar sem þjóna áætlunarflugi innanlands. Utan flugvallarkerfanna er fjöldi lendingarstaða sem aðeins þjóna einka- og/eða sjúkraflugi með takmarkaða eða enga þjónustu. Skv. reglugerð um flugvelli eru mismunandi kröfur gerðar til þeirra efir því undir hvaða flokk þeir heyra.

Flugvöllum sem þjóna áætlunarflugi er skipt upp í tvo flokka: Annars vegar flokk 1 og hins vegar í lendingarstaði. Í reglugerð er einnig að finna þriðja flokkinn sem eru flugvellar í flokki 2 en engir flugvellar í landinu hafa verið skilgreindir í þann flokk. Flugvellar í flokki 1 eru Keflavíkurflugvöllur, Reykjavíkurflugvöllur, Akureyrarflugvöllur og Egilsstaðaflugvöllur. Þrír síðastnefndu gegna hlutverki varaflugvalla fyrir millilandaflug, hvort sem er til á frá Íslandi eða vegna flugs yfir Atlantshafið.

Keflavíkurflugvöllur, stærsti flugvöllur landsins, fellur undir styrkjareglur ESB sem m.a. endurspeglast í tilskipun 2009/12/EC um gjaldtöku á flugvöllum og leiðbeiningarreglur framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um ríkisstyrki og samkeppnisreglur á sviði flugmála. Samkvæmt þessum reglum er ekki heimilt að flytja fjármuni á milli þessara flugvallakerfa.

1.1.15 Siglingamál

Siglingastofnun hefur skilgreint staðalkröfur fyrir fiskihafnir. eru það tæknikröfur sem lúta t.d. að skipulagi hafna, gæðum innsiglingar og kyrrð í höfn, svo og kröfur notenda um mat á atriðum eins og nýtingu á bryggjuþlássi. Höfnum hefur verið skipt niður í fjóra flokka og eftir þeim eru mismunandi kröfur gerðar um staðla. Áætlanir um ríkisstyrki til hafnargerðar hafa verið við það miðaðar að ná því markmiði að hver höfn uppfylli viðeigandi staðalkröfur.

Unnið verður áfram að aukinni sjálfvirkni í rekstri vita- og leiðsögukerfa fyrir sjófarendur sem leiðir til hagræðingar og tækifæra til að þróa og byggja upp nýjungar á því sviði. Á sama hátt verði sjálfvirkni og rafræn samskipti notuð til að afla og miðla upplýsingum um ferðir skipa, farm, áhafnir o.fl. í þeim tilgangi að flýta fyrir og auðvelda afgreiðslu skipa í millilandasiglingum.

1.1.16 Vegamál

Umferð um vegi í grunnneti er mjög mismikil og má á þeim grunvelli skipta þeim í nokkra flokka. Hér verður vegunum skipt í fjóra flokka eftir framkvæmdamarkmiðum.

1a Vegir utan höfuðborgarsvæðisins með ársdagsumferð (ÁDU) um 1.000 bíla á sólarhring

eða meira.

Þessir vegir eru með bundið slitlag og hluti af umferðarþyngstu flutningaleiðunum. Á áætlunartímabilinu þarf að styrkja þá þannig að ekki þurfi að koma til öxulpungatakmarkana. Brýr með aðeins eina akrein þarf að breikka. Stefnt er að því að minnsta breidd þessara vega verði 8–10 metrar eftir aðstæðum en meiri þar sem þörf er á vegna umferðar. Þar sem umferðarþyngingur er mestur í þessum flokki verði gerðir 2 + 1 vegir eða 2 + 2 vegir eftir aðstæðum. Lagfæra þarf vegamót og fækka þeim eins og kostur er. Í sumum tilvikum þarf að gera hliðarvegi til að fækka gatnamótum.

Ib Vegir á höfuðborgarsvæði.

Gera þarf á áætlunartímabilinu nýja vegi á höfuðborgarsvæðinu, endurbæta eldri vegi og lagfæra gatnamót í samræmi við stefnumörkun um umhverfislega sjálfbærar samgöngur. Hafa verður í huga að vegabætur í þéttbýli eru yfirleitt kostnaðarsamar vegna mikillar umferðar sem oft leiðir til flókinnar umferðarmannvirkja.

II Aðrar þýðingarmiklar landshluta- og þéttbýlistengingar.

Í þessum flokki eru aðalflutningaleiðir landsins sem ekki eru í flokki Ia. Um er að ræða þann hluta Hringvegarins sem ekki er í flokki Ia ásamt tengingum til stærstu þéttbýlisstaða utan Hringvegar. Á áætlunartímabilinu þarf að vinna að endurbyggingu og lagningu bundins slitlags á þessa vegi. Allir nýir vegir verði minnst 8 m breiðir og hafi fullt burðarþol. Unnið verði áfram að því að endurbyggja og breikka einbreiðar brýr á Hringveginum á áætlunartímabilinu.

III Aðrir vegir í grunnneti.

Áhersla verður lögð á að endurbæta hættulega og ógreiðfæra vegarkafla og bundið slitlag lagt eins og fjármunir leyfa.

IV Vegir utan grunnnets.

Vegir utan grunnnets eru tengivegir, héraðsvegir og landsvegir. Áhersla verður lögð á að endurbæta hættulega og ógreiðfæra vegarkafla á umferðarmestu tengivegunum. Ennfremur verður leitast við eftir því sem fjárframlög leyfa að leggja bundið slitlag á tengivegi sem eru með ÁDU umferð yfir 100 bíla á sólarhring, mælt á ársgrundvelli.

Sama á við um umferðarmestu héraðsvegina sem hafa að flestu leyti sömu eiginleika og tengivegir nema að þeir eru styttri. Skilyrði er að tengivegur nái 10 km lengd. Leitast verður við að láta ástand landsvega ekki versna frá því sem nú er og stefnt að því að bæta vegi til fjölsótttra ferðamannastaða.

1.1.17 Landshlutaáherslur

Tillögur um stefnu sem stuðlar að greiðum samgöngum eru landfræðilega bæði almennar og sértækar. Almennar áherslur snúast m.a. um hámark ferðatíma til og frá atvinnu- og þjónustukjarna, eflað samskipti skipulags- og samgönguyfirvalda og uppbyggingu stofnleiða. Áhersla er lögð á að styðja við efnahagslegan vöxt á þremur svæðum og tryggja örugga grunnþjónustu í öðrum landshlutum. Markmiðin verða að einhverju leyti mismunandi eftir sóknaráætlunum landshluta og er heimafólki ætlað að koma með tillögur um staðbundnar áherslur í framkvæmdum og þjónustu samgöngukerfisins.

1.2 Markmið um hagkvæmar samgöngur

1.2.1 Inngangur – Nýjar áherslur og niðurstöður samráðs

Stefnumið um hagkvæmar samgöngur og tengdar áherslur eru ítarlegri nú en í fyrri samgönguáætlunum. Aukin áhersla er lögð á að meta samfélagslegan kostnað og ávinning af framkvæmdum, að gjaldtaka af notendum endurspegli raunverulegan kostnað og loks breytta ferðahætti í þéttbýli til að draga úr nauðsyn á uppbyggingu umferðarmannvirkja.

Stefnumið og áherslur eru í samræmi við niðurstöður samráðsfunda og „hugarflugsfunda“ með sveitarfélögum og Samtökum atvinnulífsins (SA). Á fundunum kom fram stuðningur við faglega forgangsröðun fjárfestinga þar sem samfélagsleg áhrif yrðu metin og vegin samhliða ávinningi, t.a.m af styttri ferðatíma og auknu umferðaröryggi. Tekin yrði upp samræmd, aðgengileg og skýr aðferðafræði við forgangsröðun til að auka gagnsæi í ákvarðanatöku. Stuðningur væri þó með fyrirvara um mikilvægi samfélagslegra áhrifa og áhrifa á atvinnulíf.

Á umræðufundi með fulltrúum úr háskólasamfélaginu kom fram að við faglega forgangsröðun framkvæmda þyrfti að taka tillit þess að vegakerfið á ákveðnum svæðum er tiltölulega vanþróað, svokallaðar „dreifbýlisbreytur“ þyrftu að veða þungt í samanburði á verkefnum. Þá voru fundarmenn nokkuð sammála um að erfitt gæti reynst að áætla ytri kostnað samgangna á Íslandi miðað við reynslu af arðsemismati framkvæmda hingað til. Gjaldtaka sem endurspeglar raunverulegan innri og ytri kostnað gæti því reynst flókin. Í þessu samhengi var gjaldtaka af þungaflutningum á þjóðvegum og sjóflutningum töluvert rædd á samráðsfundum með sveitarfélögum utan höfuborgarsvæðisins. Fram kom það viðhorf að gjaldtaka sem endurspeglar raunverulegan innri og ytri kostnað myndi stuðla að „leiðréttingu“ og auka hlut sjóflutninga.

1.2.2 Hagkvæmni

Í lögum um samgönguáætlun nr. 33/2008 segir að við gerð samgönguáætlunar skuli m.a. byggja á því meginmarkmiði að samgöngur séu hagkvæmar. Við gerð áætlunarinnar skuli jafnframt taka mið af markmiðum um að ná fram samræmdri forgangsröð og stefnumótun og hagkvæmri notkun fjármagns og mannafla. Samgönguáætlun á því að stuðla að hagkvæmni í samgöngum bæði fyrir notendur samgöngukerfisins og rekstrar- og uppbyggingaraðila þess.

1.2.3 Hagkvæmni í uppbyggingu og rekstri innviða

Úr stefnumiði:

Auka verður hagkvæmni í uppbyggingu og rekstri samgöngukerfisins. Áhersla verður lögð á að leita hagkvæmstu lausna hverju sinni til að ná markmiðum samgönguyfirvalda.

Tengdar áherslur:

Unnið verður að því að þróa áfram og festa í sessi formllegt verklag við ákvarðanir um uppbyggingu vegakerfisins í dreifbýli og þéttbýli þar sem kostnaður og ábati mismunandi leiða að markmiðum samgönguyfirvalda er borinn saman.

Kannaður verður samfélagslegur kostnaður við þungatakmarkanir á vegum, ábati þess að draga úr tíðni þungatakmarkana og hraða endurbótum á burðarþoli tiltekinnna vegarkafla.

Tímarammi:

Verklag um mat á hagkvæmstu lausnum verði fest í sessi á fyrsta tímabili samgönguáætlunar. Á sama tíma verði könnuð skilvirkni þess að aflétta þungatakörkunum.

Við uppbyggingu samgöngukerfisins þarf verklag að vera með þeim hætti að tryggt sé að ávallt sé leitað hagkvæmstu lausna til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að. Samgöngustofnanir ríkisins hafa hagkvæmni að leiðarljósi í sínum verkum, leita hagkvæmstu lausna hverju sinni og vinna eftir ákveðnu verklagi við mat á því hvort hægt sé að ná framkvæmdamarkmiðum með minni tilkostnaði.

Í gæðastefnu Vegagerðarinnar kemur fram að það er hlutverk hennar að þróa og sjá um vegakerfið á sem hagkvæmastan hátt með þarfir samfélagsins, öryggi vegfarenda og umhverfissjónarmið að leiðarljósi. Þá segir að stjórnendur Vegagerðarinnar muni hafa forystu um gæðamál og hvetja starfsmenn til að ná réttum gæðum í allri starfsemi með sem minnstum kostnaði.

Hagkvæmar lausnir í vegagerð í dreifbýli - verklag

Með uppbyggingu og rekstri vegakerfis í dreifbýli er m.a. leitast við að stytta ferðatíma, auka greiðfærni, áreiðanleika og öryggi. Til að auka hagkvæmni í uppbyggingu og rekstri vegakerfisins er mikilvægt að leitað sé hagkvæmstu lausna hverju sinni til að ná settum markmiðum. Áriðandi er að valin sé lausn við hæfi miðað við þá umferð sem gera má ráð fyrir samkvæmt umferðarspá á hönnunartímabilinu. Ákvarðanir sem þessar þarf að taka á tæknilegum forsendum.

Á síðustu áratugum hafa útboð á nýframkvæmdum, viðhaldi og þjónustu verið meginregla hjá Vegagerðinni. Eigin vinnuflokkum hefur stórfækkað og sinnir nú Vegagerðin sjálf einkum minni háttar viðhaldi og þjónustu sem erfitt er að skilgreina til útboðs. Vegagerðin er ennfremur með tvo brúargerðarflokka sem litið er á sem eins konar viðlagaflokka þegar til náttúruhamfara eða óvæntra atvika kemur. Með þessum hætti er litið svo á að leitað sé hagkvæmstu leiða til að ná fram sem lægstum framkvæmdakostnaði.

Álitamál kann að vera hvort hagkvæmt sé að bjóða út framkvæmdir í stórum einingum eða litlum. Vegagerðin telur aftur á móti að reynslan hafi sýnt að ekki hafi verið unnt að finna marktækt samband milli stærðar útboðsverka og hagkvæmni. Sú aðferð, sem viðhöfð hefur verið við uppbyggingu vegakerfisins, að bjóða út misstórar framkvæmdir, hafi í öllum aðalatriðum stuðlað að hámarkshagkvæmni.

Hagkvæmar lausnir í þéttbýli - verklag

Innan stærri þéttbýlisstaða gilda oft aðrar forsendur en í dreifbýli. Í þéttri byggð getur verið erfitt og dýrt að stytta ferðatíma og draga úr umferðartöfum með uppbyggingu vegamannvirkja. Reynslan hérlendis og erlendis hefur sýnt að ólíklegt er að hefðbundnar lausnir í vegagerð geti uppfyllt ferðapörf íbúa á höfuðborgarsvæðinu til framtíðar á hagkvæman hátt (sjá t.d. í kafla 1.2.11). Ljóst er að leita þarf víðtækari lausna. Þörf er á formlegu verklagi til að leita hagkvæmustu leiða til að mæta ferðapörf íbúa. Slíkt verklag verði mótað á fyrsta tímabili samgönguáætlunar.

Erlendis hafa samgönguyfirvöld í borgum víða þróað verklag við val á aðgerðum til að leysa umferðartafir á skilvirkari hátt en áður. Í skýrslu Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD, og alþjóðlega umferðarmálþingsins (International Transport Forum), *Managing Urban Traffic Congestion*, frá árinu 2007 er fjallað um þessi mál. Þar er sett fram viðmið um verklag sem gengur út á að greina ítarlega aðrar leiðir en uppbyggingu nýrra vega og gatna áður en ákvörðun um uppbyggingu er tekin. Þar segir að venjubundnum aðgerðum til að draga úr umferðartöfum og umferðarþunga, stytta ferðatíma og auka áreiðanleika samgöngukerfa í borgum megi skipta í fjóra flokka.

- Aðgerðir sem miða að því að bæta umferðarstýringar og umferðarflæði.
- Aðgerðir sem miða að því að breyta ferðamátavali, flytja fleiri með almenningsamgöngum eða draga á annan hátt úr þörf fyrir uppbyggingu vega.
- Aðgerðir sem miða að því að bæta núverandi innviði til að auka afkastagetu.
- Aðgerðir sem miða að því að byggja upp nýja innviði.

Í skýrslu OCED og ITF er fjallað um hvern aðgerðaflokk fyrir sig eins og rakið er hér á eftir. Fram kemur að á meðan allar ofangreindar leiðir séu mikilvægar, og geti í ýmsum tilfellum bætt umferðarástand í þéttbýli verulega, þá sé ólíklegt að einn aðgerðaflokkur muni duga til að ná langtímamarkmiðum samgönguyfirvalda.

Bættar umferðarstýringar.

Bættar umferðarstýringar geta skilað miklu. Umferðarupplýsingagjöf, ráðgjöf um leiðarval, samstilling umferðarljósá og innleiðing breytilegs hámarkshraða hafa t.d. oft komið vel út sem kostnaðarlega skilvirkar aðgerðir til að bæta umferðarástand. Þetta eru aðgerðir sem veghaldari nýtir til að fá meira út úr óbreyttu vegakerfi.

Bættar almenningsamgöngur.

Almenningsamgöngur geta flutt fleiri farþega en stakir einkabílar miðað við það rými sem þær taka á veginum. Efling almenningsamgangna er mikilvæg grundvallaraðgerð til að draga úr umferðartöfum og umferðarþunga.

Stjórnun umferðarálags (e. Mobility Management eða Travel Demand Management).

Það eru fjölmargar þekktar leiðir sem geta skilað árangri til að draga úr notkun bíla í þéttbýli. Þar má m.a. nefna samnýtingu bifreiða, eflingu hjólríða og göngu sem ferðamáta, gjalddöku af bílaumferð og stuðning við samgöngustefnu fyrirtækja með áherslu á stóra vinnustaði sem valda að óbreyttu mikilli umferð.

Breytingar á innviðum.

Það eru margar leiðir til að ná aukinni afkastagetu án grundvallar breytinga á þeim innviðum sem fyrir eru. Nefna má í því sambandi viðbótarakreinar, sérreinar í stað almennra akreina, breytingar á gatnamótum, breytta geómetríu vega og breytingar úr tvístefnu í einstefnu. Þótt þessar aðgerðir séu hentugar til að fækka „flöskuhálsum“ í gatnakerfinu þarf að gæta að afleiðingum þess að losa um flöskuhál á aðliggjandi kerfi. Greina þarf vandlega

hvaða áhrif slíkar aðgerðir hafa á kerfið í heild.

Uppbygging nýrra innviða

Uppbyggingu á nýjum vegamannvirkja er oft á tíðum skorður settar vegna skorts á rými í þéttari byggð. Margar borgir líta nú á viðbætur við innviði og nýbyggingar sem síðasta úrræðið. Skilvirkni þess að bæta við aukinni afkastagetu, sem lausn til að draga úr umferðartöfum, er gjarnan einungis skammtímalausn vegna „nýrrar viðbótarumferðar“ sem fer að nýta sér viðkomandi mannvirki. Samt sem áður eru tilfelli þar sem ný vegamannvirki eru skilvirk aðgerð, sérstaklega þar sem notkun er stýrt t.d. með vegtollum.

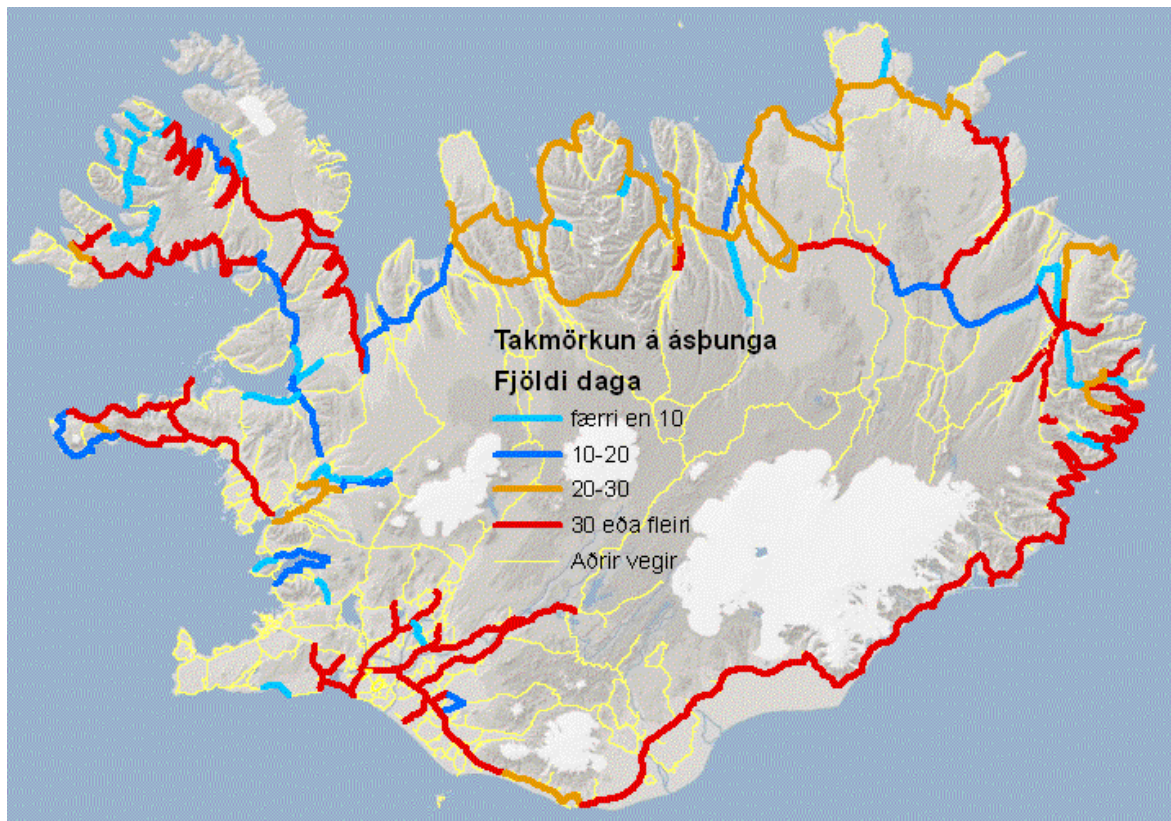
OECD og ITF(ECMT) telja að ákvörðun um að fjárfesta í aukinni afkastagetu gatna (eða bílastæða) ætti að koma í kjölfar ítarlegrar kostnaðar- og ábatagreiningar sem tekur til víðtækra áhrifa umferðartafa. Áhrif á umhverfiskostnað og þá sem ekki nota nýja innviði ætti að meta. Þegar ávinningur við að byggja upp nýja innviði vegur þyngra en kostnaðurinn við að byggja þá ekki eru rök fyrir uppbyggingu. Ef kostnaðar- og ábatagreining er takmörkuð (t.d. við hagsmuni veghaldara) er aftur á móti hætt við að aðrar ofangreindar lausnir, sem kosta minna en geta skilað jafnmiklum eða meiri árangri, gleymist.

Pungatakmarkanir

Vegagerðin ver árlega umtalsverðu fé til viðhalds þjóðvega. Stór hluti þessa viðhalds er til kominn vegna slits af völdum umferðar þungra ökutækja (flutningabílar) en hlutfall þungaumferðar er víða milli 8 til 12 % af heildarumferð og hefur farið vaxandi undanfarin ár. Með vísan í reglugerð nr. 155/2007 um stærð og þyngd ökutækja, með síðari breytingum (m.s.b.), takmarkar Vegagerðin tímabundið mestu leyfða heildarþyngd og leyfðan áspunga á vegum þegar nauðsyn krefur miðað við burðarþol brúar eða vegar. Slit og skemmdir á burðarlögum og slitlögum vegna þungaumferðar er mest á vorin þegar efstu lög veganna byrja að þiðna. Einnig er algengt að slíkt „vorástand“ komi upp nokkrum sinnum á hverjum vetri í umhleypingum. Í því ástandi er burðarþol vega mun minna en þegar staðan er einsleit, vegurinn frosinn í gegn eða þiðinn. Vísbendingar eru um að fjöldi þíðutímabila á miðjum vetri hafi aukist síðustu ár og hefur þörf fyrir þungatakmarkanir á miðjum vetri þar af leiðandi aukist víðast hvar á landinu.

Mynd 7 sýnir fjölda daga sem beita þurfti þungatakmörkunum á vegakerfið árið 2009.

Mynd 7 Takmörkun á áspunga – Fjöldi daga árið 2009



Þungatakmörkanir valda óvissu, kostnaði og miklum óþægindum fyrir atvinnulífið. Afhending hráefnis eða vöru getur tafist, rekstraröryggi fyrirtækja minnkar og það getur m.a. haft þau áhrif að vöruverð hækkar.

Á fyrsta tímabili samgönguáætlunar 2011-2022 verður unnin greining á samspili þungatakmörkana og hagkvæmni. Kannaður verður samfélagslegur kostnaður vegna þungatakmörkana og ábatinn af því að draga úr tíðni þeirra og hraða endurbótum á burðarþoli tiltekinna vegarkafila.

1.2.4 Hagkvæmni í þágu notenda og verðlagning á samgöngum

Úr stefnumiði:

Auka verður hagkvæmni í uppbyggingu og rekstri samgöngukerfisins. Gagnsæ verðlagning á samgöngum er liður í því og þarf hún að endurspeгла allan kostnað sem af þeim hlýst.

Tengd áhersla:

Upplýsingasöfnun og miðlun á haggögnum um samgöngur verði bætt. Gagnsæi í gjaldtöku og samgöngukostnaði ríkisins verði aukið. Upplýsingar um tekjur og kostnað hins opinbera við flutning á hverri einingu í fólks- og vöruflutningum verði birtar eftir því sem tök eru á, og uppfærðar reglulega.

Tímarammi:

Á áætlunartímabilinu verður stöðugt unnið að því að greina kostnað notenda og samfélagsins af mismunandi ferða- og flutningsmátum. Unnið verður að því að hámarka hagkvæmni og jafnframt að tryggja að ólíkum samgöngumátum verði ekki mismunað í styrkveitingum eða gjaldtöku. Verkefni sem lúta að gagnsærri verðlagningu samgangna verða unnin samhliða þróun og innleiðingu á aðferðafræði við forgangsröðun framkvæmda. Þessu á að ljúka á fyrsta tímabili samgönguáætlunar.

Samkvæmt rannsókn Hagstofu Íslands voru útgjöld heimila á landinu vegna ferða og flutninga 16,5% af heildarútgjöldum þeirra árin 2006-2008. Til ferða og flutninga teljast kaup á ökutækjum (7%), rekstur (7,4%) og flutningar (2,1%). Á sama tíma, 2006-2008, voru ferðir og flutningar annar stærsti útgjaldaliður heimilanna. Húsnæði, hiti og rafmagn voru stærsti útgjaldaliðurinn, 25,9% af heildinni, en útgjöld í mat og drykkjarvörur voru sá þriðji stærsti eða 12,9%. Sambærileg rannsókn fyrir árin 2007-2009 leiddi í ljós að útgjöld heimilanna vegna ferða og flutninga höfðu lækkað í 15,8% af heildarútgjöldum, aðallega vegna þess kaup á nýjum bílum drógust saman. Engu að síður var þessi útgjaldaliður áfram annar stærsti útgjaldaliður heimilanna.

Útgjöld heimilanna við ferðir og flutninga eru því hærri en í útgjöld í mat og drykk sem almennt eru talin vega einna þyngst í mati á lífsgæðum. Lækkun á samgöngukostnaði heimilanna skiptir því heimilin og þjófþarþjúki mjög miklu máli. Ef dregið er úr þörf heimila fyrir einkabíla, með því að verða við ferðaþörfum einstaklinga með öðrum hætti, felast í því umtalsverðar kjarabætur.

Í könnun á ferðavenjum sumarið 2010 kom fram að um 32% svarenda sögðust nota einkabílinn minna en fyrir tveimur árum. Áberandi var – og kemur ekki á óvart – að svarendur í lægri tekjuflokkum kváðust nota bílinn minna en áður. Þá hefur mikill viðsnúningur orðið í viðhorfum til æskilegra framkvæmda á höfuðborgarsvæðinu frá 2008. Nú vilja flestir bæta almenningssamgöngur, minnka umferð einkabíla og bæta göngu- og hjólreiðastíga. Áður vildu flestir flýta Sundabraut og bæta stofnbrautakerfið. Stefnumið og áherslur samgönguáætlunar 2011-2022 eru í samræmi við efnahag þjóðarinnar og þessa viðhorfsbreytingu notenda samgöngukerfisins.

Kostnaður notenda samgöngukerfisins birtist einnig í flutningskostnaði. Hann hefur m.a. áhrif á vöruverð og samkeppnishæfni fyrirtækja. Rekstrargrundvöllur og val fyrirtækja á staðsetningu innanlands og á alþjóðavísu ræðst mikið til af hagkvæmni flutninga á aðföngum og framleiðsluvörum. Það er því mikilvægt að lágmarka flutningskostnað og gæta jafnræðis við gjaldtöku. Til þess þarf m.a. að greina ítarlega raunkostnað samfélagsins við flutninga með

mismunandi flutningsmátum og byggja gjaldtöku og forgangsröðun framkvæmda á réttri verðlagningu.

Markmiðið með uppbyggingu og rekstri samgöngukerfisins er að unnt sé að flytja fólk og vörur á milli staða. Kerfið á að byggja upp á sem hagkvæmastan hátt, með öryggi og lágmarks umhverfisáhrif að leiðarljósi.

Aukin hagkvæmni næst ekki nema réttar upplýsingar um samgöngukostnað notenda og samfélagsins alls liggi fyrir. Verðlagning samgangna þarf að endurspeгла allan kostnað sem raunverulega hlýst af notkun þeirra.

Í skýrslu Hagfræðistofnunar frá árinu 2005 kemur fram að kostnaði við samgöngur er gjarnan skipt í innri og ytri kostnað. Innri kostnaður samanstendur af þáttum eins og stofn-, rekstrar-, og viðhaldskostnaði samgöngumannvirkja, hrakvirði mannvirkja og ferðakostnaði notenda. Ytri kostnaður nær yfir öll þau áhrif á umhverfi sem einstakur notandi samgangna hefur í för með sér. Ytri kostnaður er borinn af öðrum aðila en notandanum, aðila sem yfirleitt hefur ekkert að segja um notkunina og er ekki bætt tjón eða greiðir ábata sem hann verður fyrir. Í þessu samhengi má nefna slys, loft- og hávaðamengun og loftslagsáhrif.

Í kynningu á framtíðarsýn ESB í samgöngum segir eftirfarandi um verðlagningu samgangna:

Samgöngur geta ekki verið efnahagslega skilvirkar nema að verðlagning þeirra endurspegli allan kostnað, innri og ytri, sem raunverulega hlýst af notkun þeirra. Rétt verðlagning allra samgöngumáta gerir notendum kleift að velja þá samgöngumáta sem eru bestir fyrir efnahagslífið og umhverfið. Þegar ákvarðanir eru teknar um fjárfestingar í samgönguinnviðum til langs tíma er grundvallaratriði að þær séu teknar á grundvelli réttar verðlagningar.

(European Commission, 2009)

Samfélagið ber ytri kostnað samgangna í sameiningu og ákvarðanir um uppbyggingu þurfa að byggja á áætlunum um bæði innri og ytri kostnað. Gagnsæ verðlagning er lykilatriði og grundvöllur faglegrar forgangsröðunar, ásamt með félagshagfræðilegri greiningu sem fjallað er um hér á eftir.

Mikilvægt er að miðla þeim upplýsingum sem safnað verður um samgöngukostnað svo notendur geti tekið upplýstar ákvarðanir. Stefnt er að því að gagnsæi í gjaldtöku og samgöngukostnaði ríkisins verði aukið. Upplýsingar um tekjur og kostnað hins opinbera við flutning á hverri einingu í fólks- og vöruflutningum verði gerðar opinberar eftir því sem hægt er og uppfærðar reglulega. M.a. verði birtar upplýsingar um meðalkostnað og tekjur ríkisins af hverjum farþega í einkasamgöngum, innanlandsflugi og ríkisstyrktum almenningssamgöngum.

1.2.5 Forgangsröðun með félagshagfræðilegri greiningu

Úr stefnumiði:

Horfa þarf á samgöngukerfið sem eina heild. Nýir innviðir verði skipulagðir og forgangsraðað með hámarksáhrifum á arðsemi sem metin er með félagshagfræðilegri greiningu með áhrif á samgöngukerfið í huga. Nýta þarf upplýsingatæknina, leiðsögukerfi og aðra möguleika sem tæknin býður upp á í þeim tilgangi að auka hagkvæmni í rekstri.

Markmiðið er að breyttar áherslur við forgangsröðun verkefna auki samkeppnishæfni samfélagsins og einstakra svæða eða héraða sem miði að því að ná öðrum markmiðum sem leiða af sóknaráætlun fyrir Ísland. Þá verði byggt á meginsjónarmiðum um að gjaldtaka af notendum verði kostnaðartengd. Jafnframt á að tryggja að ólíkum samgöngumátum sé ekki mismunað í styrkveitingum eða gjaldtöku.

Tengd áhersla:

Greindur verði ávinningur af áhrifum aukinnar notkunar eignastýringar (e. asset management) og innri leigu í rekstri og viðhaldi samgöngukerfisins.

Tímarammi:

Unnið verður markvisst að þróun og innleiðingu aðferðafræði við forgangsröðun framkvæmda í samgöngukerfinu og ákveðið verður hvernig arðsemisútreikningar og félagshagfræðilegt mat koma þar inn. Þeirri vinnu ásamt greiningu á ávinningi eignastýringar ljúki á fyrsta tímabili áætlunarinnar.

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands hefur unnið tvær skýrslur fyrir samgönguráð sem fjalla um forgangsröðun fjárfestinga í innviðum. Í inngangi fyrri skýrslunnar segir:

Fjárfestingarákvarðanir í samgöngumálum hafa hingað til mótast af margs konar sjónarmiðum og arðsemi hefur m.a. ráðið ferðinni. Ekki hefur þó almennt verið ráðist í stefnumörkun sem lýtur að því að arðsemi komi fyrst en síðan skuli önnur sjónarmið tekin til skoðunar. Þetta getur valdið vandkvæðum og togstreitu þegar forgangsröðunin er ekki skýr og öllum ljós. Að undanfögnu hefur það t.d. birst í myndun hagsmunahópa um svæðisbundnar framkvæmdir í vegamálum. Vandi stjórnvalda er að ef almenn ákvarðanatöku byggir ekki á arðsemismati getur reynst erfitt fyrir þau að spyrna fótum gegn slíkum pólitískum þrýstingi. Þrýstingurinn væri ekki jafnmikill ef ljóst væri hvernig arðsemi einstakra framkvæmda stæði í samanburði við önnur verk sem stjórnvöld standa frammi fyrir.

(Hagfræðistofnun, 2005.)

Í fyrri skýrslu Hagfræðistofnunar (2005) er tillaga um aðferðafræði, viðmið og líkön sem höfð verði að leiðarljósi til að tryggja hagkvæmni í fjárfestingum og gagnsæi við ákvarðanatökur. Aðferðafræðin er kennd við félagshagfræðilega greiningu (e. Socio-Economic Analysis). Þar er leitast við að greina áhrifa- og ábataliði fjárfestingarverkefna sem annars vegar má meta til verðs og hins vegar þeirra þátta sem ekki verða verðlagðir. Skýrslunni er ætlað að varða veginn sem fara þarf ef sjónarmið um forgangsröðun á grunni félagshagfræðilegra niðurstaðna verður ofan á. Slík forgangsröðun er til þess fallin að styðja ákvörðunarferla innan stjórnsýslunnar og einnig við ákvarðanir á sviði stjórnmalanna.

Innan stjórnsýslunnar gefur félagshagfræðileg greining möguleika á kerfisbundinni meðhöndlun verkefna og svarar um leið hver þeirra séu best til þess fallin að leysa tiltekin úrlausnarefni. Á vettvangi stjórnmalanna er félagshagfræðileg greining jafnframt góður grunnur til að byggja ákvarðanir á. Niðurstöður greiningarinnar gefa til kynna hvernig fjármagni sé best varið út frá hagrænum mælikvörðum. Þær lýsa einnig þeim áhrifum sem ólíkir aðilar verða fyrir, hvort sem um er að ræða notendur, ríkisvald eða umhverfi. Við forgangsröðun, þar sem stjórnmalamenn þurfa að velja á milli mismunandi leiða, verður að taka tillit til margra þátta sem hafa pólitískt eða efnahagslegt vægi. Í því sambandi má m.a. nefna umhverfismál, fjárhagsleg sjónarmið, svæðisbundin sjónarmið, einstaka þjóðfélagshópa og aðra þætti sem hafa félagslegt gildi.

Með félagshagfræðilegri greiningu er leitast við að taka tillit til allra þessara þátta. Flesta þeirra er leitast við að verðleggja eftir því sem aðstæður leyfa, að öðrum kosti er notuð önnur kerfisbundin nálgun. Yfirgripsmikil sýn á viðfangsefni gerir hagsmuni sýnilega og ákvarðanataka verður gagnsærri. Skiptir þá ekki öllu hvort endanlegt val sé byggt á niðurstöðum ofangreindrar greiningar eða gangi á svig við hana.

Nágrannalöndin eru mun lengra á vegg komin en Ísland í notkun á kerfisbundnum aðferðum við forgangsröðun. Víða eru til að mynda hagrænar rannsóknastofnanir sem sérhæfa sig í samgöngumálum. Rannsóknarverkefni stofnananna eru af ýmsum toga, m.a. kostnaðar- og ábatagreining, þungaflutningar, fjármögnun framkvæmda, rannsóknir á svæðisbundnum áhrifum, umferðaröryggi og ýmiss konar líkanagerð. Ljóst er að við eigum langt í land með að ná því stigi sem tíðkast á sviði rannsókna og þróunar sem tíðkast á Vestur-Evrópu. Mikið starf er því fram undan en um leið er verkefnið auðveldara fyrir þá sök að mikil uppsöfnuð reynsla liggur fyrir annars staðar, m.a. reynsla við formlegar aðferðir í forgangsröðun.

Við kynningu á fyrri skýrslu Hagfræðistofnunar kom fram áhugi hjá samgönguyfirvöldum að skoða sérstaklega reynslu Dana og Norðmanna. Í síðari skýrslu Hagfræðistofnunar (ATH 2007) var fjallað um úttekt á reynslu Dana og Norðmanna af arðsemismati, aðferðafræði, hugbúnaði og gerð samantekt á helstu þáttum sem kvarða stuðla í kostnaðar- og ábatagreiningu.

Í seinni skýrslunni kemur fram að félagshagfræðileg greining krefst áreiðanlegra og ítarlegra gagna og að kvarða þarf þær breytur sem nota á í greiningunni út frá íslenskum aðstæðum. Eitt af því sem ráðast verður í á næstu árum er að bæta haggögn yfir samgöngur. Þá kemur fram að þegar farið er yfir heimildir í kvörðun arðsemislíkana erlendis að þjóðirnar í kringum okkur eru komnar niður á tiltölulega sambærilega aðferðafræði. Þær hafa aukinheldur nánar gætur hver á annarri hvaða niðurstöður liggja fyrir um mat einstakra stuðla.

Samgönguráð skipaði árið 2009 starfshóp í þeim tilgangi að gera tillögu að forgangsröðunaraðferð og tillögur um framkvæmdir og verkefni sem verði forgangsraðað. Helstu niðurstöður starfshópsins um Samgönguáætlun (SGÁ) 2011-2022 voru eftirfarandi:

- Starfshópurinn telur rétt að unnir séu arðsemisútreikningar fyrir allar framkvæmdir yfir 500 m.kr.
- Starfshópurinn telur rétt að skoða hvort gefa eigi öllum verkefnum félagshagfræðilega einkunn. Þó verður að hafa í huga að í minni verkefnum er ekki raunhæft að gera ítarlega félagshagfræðilega greiningu heldur verður að vinna þau með einfaldari aðferðafræði en hin stærri.
- Starfshópurinn telur rétt að við ákvörðun á forgangsröðunaraðferð verði bæði tekið tillit til arðsemisútreikninga og félagshagfræðilegra þátta. Sumir telja rétt að stefnt sé að einu líkani þar sem arðsemisútreikningar eru skalaðir niður eða upp með tilliti til félagshagfræðilegrar röðunar líkt og gert er við val á ráðgjöfum og stundum verktökum. Aðrir telja rétt að horfa á niðurstöðurnar sitt í hvoru lagi en tengja þær þó

ávallt huglægu mati að lokum.

Í skýrslum Hagfræðistofnunar er gefið til kynna að það sé ekki opinberra stofnana að framkvæma kostnaðar- og ábatagreiningar. Slík vinna sé iðulega boðin út og framkvæmd af verkfræðistofum eða öðrum þar til bærum aðilum. Hlutverk stjórnvalda sé hins vegar að láta í té staðlaða aðferðafræði, verðlagningu þeirra þátta sem í matið fara og jafnvel að mæla með hugbúnaði sem nýst gæti.

Verkefni stjórnvalda í ljósi þeirrar vinnu sem framkvæmd hefur verið er því að mati Hagfræðistofnunar í grófum dráttum þríþætt:

1. Velja aðferðafræði við forgangsröðun.
2. Velja hugbúnað eða smíða hugbúnað til forgangsröðunar.
3. Kvarða gögn fyrir tiltekinn hugbúnað.

Fyrir liggur að mati starfshópsins að ekki er unnt að koma með tillögu að forgangsröðunaraðferð fyrir en að lokinni töluverðri vinnu.

Forgangsröðun flugvallaframkvæmda

Það sem einkum hefur ráðið forgangsröðun flugvallaframkvæmda undanfarin ár er mikilvægi þess að tryggja að flugvelli sem tengjast innanlandsflugi uppfylli sem best öryggiskröfur og staðla samkvæmt reglugerð um flugvelli og sjá til þess að hægt sé að vera með beint millilandaflug til og frá flugvöllum í flokki 1. Vegna óvissu um framtíð Reykjavíkurflugvallar hefur framkvæmdum þar verið haldið í lágmarki. Stærri framkvæmdir hafa heldur ekki átt sér stað á Keflavíkurflugvelli síðan herstöð Bandaríkjamanna var lögð niður árið 2004. Ljóst er að brýn framkvæmdaþörf er að myndast þar. Það sem einkum þarf að forgangsráða hvað varðar öryggiskröfur á flugvöllum er eftirfarandi:

1. Gátt(ir) til útlanda.
2. Aðrir áætlunarflugvelli í grunnneti vegna almenningsamgangna.
3. Flugvelli og landingarstaðir vegna sjúkraflugs.
4. Landingarstaðir vegna flugöryggis í almannaflugi og kennsluflugi.

Ef einka- og kennsluflug heldur áfram að aukast eins og gerst hefur undanfarin ár (aukningin er nú 30% á ári) eru líkur á að gera verði sérstakar æfingabrautir fyrir það á Suðvestursvæðinu. Að öðrum kosti gæti núverandi æfingaflug haft áhrif á áætlunarflug á Reykjavíkurflugvelli og Keflavíkurflugvelli.

Forgangsröðun hafnarframkvæmda og sjóvarna

Siglingastofnun hefur í rúman áratug stuðst við reiknilíkön til að meta þörfina á hafnarframkvæmdum og sjóvörnum. Í stuttu máli er forgangsröðun hafnarframkvæmda unnin á grundvelli stigagjafar og þær sem flest stigin fá komast inn á áætlun. Stigagjöfin er samsett úr tveimur þáttum, hafnarbótum og umsvifum. Á grundvelli úttektar á þörf er metið hvort og þá hve miklum úrbótum hver framkvæmd skilar og er hafnarbótaþáttur reiknaður út frá því. Umsvifin eru samsett úr þremur þáttum: Kostnaðarviðmiði, sem tekur mið af arðsemi framkvæmdar, og síðan atvinnu- og byggðasjónarmiðum. Stig úr hvorum þætti fyrir sig, hafnarbótum og umsvifum, eru margfölduð saman og fæst þannig heildareinkunn hverrar framkvæmdar.

Sjóvarnir hafa verið metnar með líkum hætti en stuðst er við einfaldara reiknilíkan. Þar sem óskir um sjóvarnir koma fram er lagt mat á eftirtalda þætti og þeim gefin stig á skalanum 0 - 10:

- Ölduálag og flóðahætta (sjávarógn).
- Verðmæti í húfi (hús og önnur mannvirki sem stafar hætta af landbroti).
- Fjarlægð frá sjávarkambi að viðkomandi mannvirki.

Forgangsröðun vegaframkvæmda

Forgangsröðun vegaframkvæmda hefur verið með ýmsum hætti í gegnum tíðina. Á árunum 1920-1960 var tenging byggðanna sett í forgang með gerð sumarvega og brúun vatnsfalla. Þegar þessu markmiði hafði í stórum dráttum verið náð tók við styrking veganna og bygging þeirra upp úr snjó. Á sjöunda áratugnum hófst tímabil bundins slitlags og nokkru síðar var hafist handa við gerð jarðganga og smíði á stórum brúm.

Um 1980 var ákveðið að gera úttekt á öllum helstu stofn- og tengivegum og gefa þeim einkunn eftir ástandi þeirra og helstu vegtæknilegum eiginleikum þeirra. Í kjölfarið var búið til forgangsröðunarlíkan sem tók til ástandsmats, kostnaðar við endurbyggingu vegakerfisins og arðsemi framkvæmdanna. Allir þessir þrír þættir fengu jafnt vægi í líkaninu. Áður en framkvæmdum var raðað samkvæmt þessu mati þá var kostnaður við framkvæmdir á höfuðborgarsvæðinu, við jarðgöng, stórbrýr og þveranir fjarða, sem og brýnar tengingar milli byggða, tekinn frá sérstaklega. Eftir þessu líkani var unnið í um hálfan annan áratug en þá tók við svokölluð markmiðsáætlun þar sem skilgreind voru eftirfarandi framkvæmdamarkmið:

- Bundið slitlag á Hringveginn og til þéttbýlisstaða með 200 íbúa eða fleiri.
- Tengja saman byggðakjarna með uppbyggðum vegum.
- Bundið slitlag á ferðamannaleiðir með mikla umferð.
- Endurbyggja brýr á helstu flutningaleiðum.
- Breikka vegi, auka flutningsgetu og öryggi.
- Endurbyggja vegi þar sem slitlag hefur verið lagt á án undangenginna endurbóta.
- Breikka einbreiðar brýr á Hringveginum þar sem er mikil umferð.

Framangreind röðun eftir framkvæmdamarkmiðum reyndist í aðalatriðum vel. Til viðbótar þessum markmiðum hafa síðan komið til sögunnar ný markmið, einkum á sviði öryggis á vegum. Má þar nefna aðgreiningu akstursstefna, gerð öryggissvæða við hlið vega og breikkun einbreiðra brúa í ríkari mæli en áður.

Við forgangsröðun framkvæmda í vegagerð er félagshagfræðileg greining skýrð sem hefðbundin arðsemisgreining (cost-benefit analysis) þar sem annars vegar eru greindir kostnaðar- og tekjubættir veghaldara og umferðarinnar sem unnt er að verðleggja og hins vegar huglægir þættir sem ekki verður lagt kostnaðarmat á. Sem dæmi um huglæga þætti má nefna fórnarkostnað umhverfisins. Þar er m.a. um að tefla gróður, dýralíf, landslag og útivistarsvæði. Í stað þess að leggja beint kostnaðarmat á þessa þætti eru þeim gefnar einkunnir og þeir vegnir saman við hina beinhörðu útkomu í krónum talið. Það er því ljóst að aðferðin leiðir ekki til hreinnar reikningslegrar niðurstöðu heldur er hún að verulegu leyti huglæg.

Eftirfarandi tafla sýnir þá þætti sem koma inn í félagshagfræðilega greiningu:

Matsþáttur	Verðmat	Huglægt mat
➤ Kostnaður við mannvirki	X	
➤ Hrakvirði mannvirkis	X	
➤ Rekstrar- og viðhaldskostnaður mannvirkis	X	
➤ Ábati og rekstrarkostnaður notenda		
○ Tímavirði		
▪ Umferðartafir	X	

▪ Stytting leiða	X	
▪ Breyttur hraði	X	
○ Rekstrarkostnaður ökutækja	X	
○ Þægindi við akstur		X
➤ Skattaáhrif og velferðarkostnaður skattlagningar	X	
➤ Umhverfi, slys og ytri áhrif		
○ Loftmengun, NO _x , HC, SO ₂ , CO	X	
○ Loftslagsáhrif CO ₂	X	
○ Slys	X	
○ Hávaði	X	
➤ Kostnaður vegna lands	X	
➤ Efnahagsleg svæðisáhrif		X
➤ Lífsgæði borgarsamfélags		X
➤ Fórarkostnaður umhverfis í annarri notkun		
○ Gróður		X
○ Dýralíf		X
○ Landslag		X
○ Útivistarsvæði		X

Í hagfræðinni er stefnt að því að leggja kostnaðarmat á þá þætti sem að framan eru flokkaðir undir huglægt mat.

Félagshagfræðileg arðsemisgreining er umfangsmikið verk og dýrt. Það getur því ekki komið til álita að nota þá aðferðafræði nema fyrir umfangsmeiri og dýrari mannvirki. Unnt er að fá vísbendingu um forgangsstöðun allra stærstu verkefna með þessari aðferð. Hún hentar á hinn bóginn enn betur við samanburð á valkostum við úrlausn tiltekinna verkefna. Má þar nefna sem dæmi nýjan veg sem val stendur um að fari fyrir fjörð, yfir fjörð eða með jarðgöngum undir fjörð eins og t.d. í Hvalfirði. Félagshagfræðileg greining eykur á gagnsæi við ákvarðanatöku en tekur ekki valdið af þeim sem það hafa. Hún hjálpar þeim aftur á móti við að taka upplýstar ákvarðanir.

Til viðbótar má nefna að kostnaðarsöm verkefni þar sem umferðer lítil fá gjarnan lága arðsemiseinkunn nema styttingar vegalengda séu þeim mun meiri. Þetta gerist oft á landsbyggðinni þótt verkefni séu brýn í augum þeirra sem þurfa að komast leiðar sinnar við erfiðar aðstæður. Í ljósi þess að markmiðsröðun framkvæmda hefur reynst vel á undanförunum áratug er eðlilegt að hún verði notuð áfram en þá í tengslum við félagshagfræðilega greiningu á þann hátt sem að framan greinir. Í sóknaráætluninni „Ísland 2020“ er líka miðað við markmiðsáætlun þar sem tillögur eru um að áætlun um uppbyggingu grunnnets samgangna verði lokið fyrir árið 2020. Vegagerðin mun vinna að því að aðlaga arðsemislíkan danska samgönguráðuneytisins að íslenskum aðstæðum til nota við þau verkefni þar sem félagshagfræðilegri greiningu verður beitt.

1.2.6 Almenn gjaldtaka fyrir not samgöngukerfisins

Flug – notendagjöld

Í flugi hefur þróun í gjaldtöku verið í átt til gagnsæis og samráðs milli framkvæmdaaðila, þjónustuveitenda og notenda. Þegar er gengin í gildi tilskipun frá Evrópusambandinu og íslensk reglugerð sem innleiðir breytta gjaldtöku á flugvöllum og í flugleiðsögu. Breytingar þessar eru í samræmi við leiðbeiningarefni Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) um gjaldtöku á sviði flugmála og lúta að því að hvert samningsríki skuli hætta að leggja skatt á

alþjóðlega loftflutninga eins og kostur er. Stefnan er því m.a. sú að hætta að leggja flugvallarskatt á farþega en taka þess í stað upp gjöld sem notandi greiðir fyrir veitta þjónustu.

Nýlega tóku gildi reglur um tekjuöflun á flugvöllum. Tilskipun Evrópusambandsins nr. 2009/12/EC var innleidd í íslenskan rétt með breytingu á loftferðalögum nr. 60/1998, sbr. lög nr. 15/2009 og nr. 89/2010 og gildistöku reglugerðar um störf notendanevnd flugvalla. Á Íslandi fellur eingöngu Keflavíkurflugvöllur undir tilskipunina, sem stærsti flugvöllur landsins.

Tilskipunin felur í sér miklar breytingar á gjaldtöku og tekjuöflun á flugvellinum með afnámi skatta og upptöku þjónustugjalda. Í raun má segja að ákveðin hugarfarsbreyting verði að eiga sér stað hjá notendum og rekstraraðilum flugvallarins í þá átt að gagnsæi skal ríkja milli aðila varðandi gjöld og tekjur. Annað grundvallaratriði er að samráð skal vera milli eiganda og stjórnenda og notenda flugvallarins varðandi framkvæmdir og þjónustustig.

Komi upp ósamkomulag um gjaldskrárbreytingu geta notendur þjónustu kært ákvörðun um breytingu til Flugmálastjórnar Íslands sem sinnir hlutverki óháðs aðila í þessum málum. Ákvörðun Flugmálastjórnar er endanleg á stjórnarsýslustigi.

Notendum Keflavíkurflugvallar ber þannig að greiða allan kostnað sem hlýst af þeirri þjónustu sem þeir nýta sér á völlum. Ríkisvaldið getur greitt fyrir verkefni sem eru á ábyrgð þess og er það gert í með þjónustusamningi við rekstraraðila Keflavíkurflugvallar.

Flugleiðsöguþjónusta á á úthafinu er innheimt með gjöldum á kostnaðargrunni (cost recovery). Innheimta fyrir flugleiðsöguþjónustu innanlands er hafin í samræmi við leiðbeiningar Alþjóðaflugmálastofnunarinnar. Leiðarflugsgjald í íslenska loftrýminu var tekið upp árið 2010 en áður var kostnaðurinn greiddur að fullu af ríkinu. Samkvæmt kröfu Evróputilskipunar nr. 2009/12/EB skal þessi kostnaður nú að fullu greiddur af notendum.

Innanlandsflugið er rekið samkvæmt þjónustusamningi við innanríkisráðuneytið sem ákveður þjónustustig og framkvæmdir á flugvöllum. Það sem upp á vantar til rekstursins verður að afla með öðrum hætti, svo sem með greiðslu lendingargjalda, flugverndargjalda, farþegagjalda, stæðisgjalda og opnunargjalda. Þrátt fyrir auknar álögur er ljóst að kerfið er ekki fjárhagslega sjálfbært og þörf er á frekara fjármagni til framkvæmda. Unnið verður að því að tryggja að flugvallarkerfið verði fjárhagslega sjálfbært, miðað við skilgreint þjónustustig. Skoðað verður hvort fýsilegt sé að Reykjavíkflugvöllur og Akureyrarflugvöllur falli ekki undir þjónustusamninginn við ríkið. Rekstur flugstöðva og flugvalla getur að auki fengið tekjur, svo sem leigutekjur og aðstöðugjald, af þjónustuveitendum er starfa á flugvöllum. Þessar tekjur koma til lækkunar gjalda sem ella myndu lenda á farþegum.

Siglingar – notendagjöld

Sú meginregla gildir að hafnir landsins taka gjald af viðskiptavinum fyrir notkun. Sem dæmi um gjöld má nefna komugjöld (festargjöld) legugjöld (skipagjöld), vörugjöld og gjöld fyrir sorphirðu, vatnsnotkun, rafmagn, löndunarkrana og vigtun sjávarafla. Gjöld þessi skulu alfarið standa undir rekstri hafnanna. Ríkissjóður innheimtir vitagjald af öllum íslenskum skipum og erlendum skipum sem taka höfn hér á landi. Gjaldinu er ætlað að standa straum af rekstri Siglingastofnunar Íslands.

Vegakerfið – skattlagning ökutækja og eldsneytis

Í skýrslu fjármálaráðuneytisins frá árinu 2008 eru tillögur um breytingar á skattlagningu ökutækja og eldsneytis með eftirfarandi markmið að leiðarljósi:

- Að hvetja til notkunar vistvænna ökutækja, orkusparnaðar, minnkunar á losun gróðurhúsalofttegunda (GHL) og aukinnar notkunar innlendra orkugjafa.
- Að fjármagna uppbyggingu og viðhald vegakerfisins og þjóna áfram sem almenn

tekjuöflun fyrir ríkissjóð.

Að mati starfshóps fjármálaráðuneytisins nást markmið um samdrátt í losun GHG frá vegasamgöngum best fram á samræmdan og einfaldan hátt með því að tengja skattlagningu á stofngjaldi, árgjaldi, eldsneytisgjaldi og notkunargjaldi við losun á koltvísýringi (CO₂).

- **Stofngjald:** Vörugjald á ökutæki verði losunargjald miðað við skráða losun CO₂ á km.
- **Árgjald:** Bifreiðagjald verði grundvallað á skráðri losun á km í stað þyngdar.
- **Eldsneytisgjald:** Kolefnisskattur verði lagður á allt jarðefnaeldsneyti að undanskildu eldsneyti á flugvélar og skip.
- **Notkunargjald:** Kílómetragjald á ökutæki yfir tíu tonn verði óbreytt en verði sem fyrst innheimt með GPS tækni um leið og sú tækni er orðinn áreiðanlegur grundvöllur skattheimtu.

Í tillögum starfshópsins er gert ráð fyrir að heildarskatttekjur ríkissjóðs verði því sem næst óbreyttar eftir kerfisbreytinguna.

Með frumvarpi til laga, sem samþykkt var á Alþingi í desember 2010, um breytingu á lögum nr. 29/1993, lögum nr. 39/1988 og lögum nr. 87/2004 eru lagðar til breytingar á vörugjaldi á ökutækjum, eldsneyti o.fl., bifreiðagjaldi, olíugjaldi og kílómetragjaldi. Frumvarpið kemur í kjölfar frumvarps um umhverfis- og auðlindaskatta sem varð að lögum nr. 129/2009. Bæði frumvörpin eru í samræmi við tillögur starfshóps fjármálaráðherra sem lýst var að ofan að því undanskildu að kolefnisgjald var einnig lagt á eldsneyti á flugvélar og skip.

Vegakerfið - Notendagjöld

Áhersla og tímarammi:

Á áætlunartímabilinu verði breytt skipan á gjaldtöku fyrir umferð á vegum könnuð. Greindir verði kostir og gallar þess að í framtíðinni greiði öll ökutæki í samræmi við ekna vegalengd þar sem tillit verði tekið til ytri kostnaðar jafnhliða því að núverandi kerfi sérstakra eldsneytisskatta verði lagt niður.

Í kjölfar breytinga á stofngjaldi, árgjaldi og eldsneytisgjaldi eru frekari breytingar á notkunargjöldum (kílómetragjöldum) það sem út af stendur í breytingum á gjaldtöku af vegasamgöngum. Markaðar tekjur vegáætlunar koma að stærstum hluta af bensín- og olíugjaldi en það kerfi gjaldtöku mun innan skamms renna sitt skeið á enda. Þegar áhrifa af breytingum á vörugjaldi, bifreiðagjaldi og olíugjaldi fer að gæta, m.a. með ætlaðri fjölgun sparneytnari ökutækja og ökutækja sem nota aðra orkugjafa en jarðefnaeldsneyti, er ljóst að markaðar tekjur vegáætlunar dragast saman. Vistvænni ökutæki koma að óbreyttu til með að greiða lítið eða ekkert fyrir afnot af samgöngukerfiinu. Tekjustofninn hraðminnkar en þörfin fyrir tekjurnar minnkar ekki að sama skapi heldur eykst ef eitthvað er. Til að gæta jafnræðis, reka, viðhalda og byggja upp vegakerfið þarf að mæta þessum tekjusamdrætti með breyttri skipan gjaldtöku umferðar.

Grunnur var lagður að stefnumótun um gjaldtöku og einkafjármögnun umferðarmannvirkja með álitni nefndar á vegum samgönguráðherra árið 2005. Nefndin fjallaði um helstu aðferðir, sem til greina þykja koma við framtíðarstefnumörkun í fjármögnun vegamála. Í skýrslu nefndarinnar var fjallað um tvö form við gjaldtöku, veggjöld og notendagjöld. Í orðskýringum vegalaga frá 2007 eru þessi hugtök skýrð á eftirfarandi hátt:

- **Veggjald:** Gjald sem greitt er fyrir rétt til að nota tiltekinn veg eða vegarkafla, á

tilteknum tíma í tiltekin skipti.

- **Notendagjald (notkunargjald):** Gjald sem greitt er fyrir notkun vega, t.d. mælt eftir eignum kílómetrum, eftir tíma dags, stærð ökutækis eða umhverfisáhrifum.

Þá kemur fram að markaðir tekjustofnar til vegagerðar fara hlutfallslega lækkandi. Þrátt fyrir mjög aukinn akstur á síðustu árum hafa tekjur ekki skilað sér að sama marki, fyrst og fremst vegna nýrrar tækni og betri eldsneytisnýtingar. Kostnaður við rekstur og viðhald vega ræðst einkum af því hversu akstur á þeim er mikill. Því verða tekjur að haldast sem næst í hendur við kostnaðinn ef mannvirki eiga ekki að liggja undir skemmdum og þjónusta við vegfarendur að minnka. Aukin umferð krefst einnig í mörgum tilfellum nýrra mannvirkja sem fjármagna þarf með tekjum af umferðinni. Bifreiðum sem knúnar eru öðrum orkugjöfum en bensíni og dísilolíu mun fara fjölgandi í náinni framtíð og er brýnt að finna aðferðir til skattleggja þær til jafns við önnur farartæki.

Nefndin lagði til eftirfarandi kerfisbreytingu á mörkuðum tekjum til vegamála: Í stað bensíngjalds og olíugjalds, sem nú er lagt á orkugjafa, verði á næstu árum tekin upp notendagjöld sem lögð verði á ekna kílómetra og skal fjárhæð kílómetragjalds taka mið af gerð og þyngd farartækis. Nýtt gjaldheimtakerfi þarf einnig að geta ráðið við gjaldtöku eftir stund og stað aksturs. Tekjur af notendagjöldum þurfa að tryggja að lágmarki sama fjármagn til vegagerðar og núverandi tekjustofnar gera. Mikilvægt er að gætt verði persónuverndar vegna þeirra gagna sem aflað er við innheimtu gjalda. Lagt var til að nýtt innheimtakerfi byggði á GPS-staðsetningartækni til að skrá ekna kílómetra.

Nefndin vísaði til vinnu Evrópusambandsins um leiðir til að breyta fjármögnun og rekstri samgangna og taka upp kostnaðartengda gjaldtöku. Helstu niðurstöður voru þær að stefna ætti að verðlagningu eða gjaldtöku af umferð sem byggir á hugtakinu „*notandi greiðir*“ (user charge). Notkun verði þannig verðlögð í samræmi við kostnað. Gjöldin eiga m.a. að endurspeglja kostnað vegna slysa, umferðartafa og mengunar, auk kostnaðar við slit og rekstur á mannvirkjum. Af þeim möguleikum til réttlátrar gjaldtöku, sem nefndir hafa verið, eru mælikvarðar tengdir fjarlægð taldir eiga best við.

Nefndin hafði til hliðsjónar þau viðhorf sem komu fram í stefnumótun Evrópusambandsins í samgöngumálum til ársins 2010 en þar segir m.a.:

Verðið fyrir notkun á mannvirkjum á að vera breytilegt eftir því hvaða mannvirki eru notuð, tíma dags, fjarlægðum, stærð og þyngd farartækis, svo og sérhverjum öðrum þætti, sem hefur áhrif á umferðartafir, slítur mannvirkjum eða skaðar umhverfið.

Gjaldtaka á afmörkuðum hlutum vegakerfis Evrópu fer nú þegar fram með þessum hætti. Sem dæmi má nefna þýsku hraðbrautirnar en þar eru innheimt veggjöld af þungum flutningabílum. Gjaldtakan fer fram með tæki í viðkomandi bílum sem inniheldur GPS staðsetningar-einingu, tölvu til reikna út veggjöldin og GSM-einingu til að senda upplýsingar um áfallin veggjöld einstakra bifreiða til tollheimtustofu.

Í Hollandi var stefnt að því að byrja að innheimta gjöld af flutningabílum á árinu 2012. Síðar sama ár áttu fólksbílar að byrja að koma inn í kerfið stig af stigi þar til notendagjöld yrðu að fullu komin til framkvæmda árið 2017. Gert var ráð fyrir að upphæð gjalda tæki mið af mengunarflokki bílsins og ennfremur var miðað við að gjaldið gæti verið breytilegt eftir tíma og stað. Þessi áform hollenskra yfirvalda voru tekin til endurskoðunar í kjölfar kosninga árið 2010.

Í skýrslu starfshóps um gjaldtöku á vegum frá 2009 kemur fram að þegar horft er til framtíðar megi reikna með að gjaldkerfi, í líkingu við það sem að framan er lýst í tilviki

Þýskalands og Hollands eins og lýst hefur verið fyrir Þýskaland og Holland, ryðji sér til rúms víða í heiminum. Kostur þessara kerfa er að þau eru að mestu sjálfvirk, tefja ekki umferðina, innheimta má mismunandi gjöld eftir stað og stund og hafa þannig áhrif til að minnka umferðartoppa. Eftir því sem kerfin verða algengari mun kostnaður við þau lækka og gefst þá væntanlega tækifæri til að innleiða þau hér á landi með tímanum. Rétt er að geta þess að GPS staðsetningarkerfið er bandarískt hernaðarkerfi og þakning kerfisins er lakari á norðurslóðum en t.d. í Mið-Evrópu. Með tilkomu GALILEO leiðsögukerfis Evrópusambandsins mun nákvæmni í leiðsögu á norðurslóðum stórbatna. Líklegt er að þetta gerist á næstu fimm árum.

1.2.7 Hagnýting tækni

Áhersla:

Nýta þarf upplýsingatæknina, leiðsögukerfi og aðra tæknilega möguleika. Áhersla verði lögð á tæknilegar lausnir til að auka hagkvæmni í rekstri og nýtingu samgöngukerfisins.

Tímarammi:

Samgönguyfirvöld munu fylgjast grannt með tækniþróun og innleiðingu tæknilausna í viðmiðunarlöndum okkar á áætlunartímabilinu og stuðla að því að þær verði teknar upp hérlandis þegar þær verða hagkvæmar.

Tækni sem nýtist notendum samgöngukerfisins og stjórnvöldum er í örri þróun. Evrópusambandið telur að tæknilegar uppfinningar verði meiriháttar framlag til að leysa viðfangsefni í samgöngumálum og stefnir að því að verða áfram í forystu í samgönguþjónustu og samgöngutækni. Tæknilausnir („mjúkir innviðir“) geta hámarkað nýtingu á samgöngukerfinu, aukið öryggi, dregið úr umhverfisáhrifum og aukið þægindi notenda (European Commission, 2009).

Tæknilegar lausnir í flugi

Alþjóða flugmálastofnunin (ICAO) er leiðandi í þróun staðla fyrir flugleiðsögu og hefur þróað áætlun um hvernig þeim málum skuli háttað í framtíðinni (Global Air Navigation plan).

Á vegum Evrópusambandsins er unnið að SESAR-verkefninu svonefnda (Single European Sky ATM Research) sem ætlað er að finna lausnir til að styðja við uppbyggingu og innleiðingu á hinu samevrópska loftrými (Single European Sky). Lögð hefur verið fram áætlun til næstu sjö ára um innleiðingu ýmiss konar tækni til stuðnings flugleiðsöguþjónustu, svokallað ATM master plan. Mikilvægt er að Íslendingar fylgist vel með með þessari vinnu og reyni að hafa áhrif á á þróun mála. Oft er nefnilega verið að leita lausna á úrlausnarefnum sem tengjast fyrst og fremst flugleiðsögu á meginlandinu. Þarfir íslenskrar flugleiðsöguþjónustu snúa aftur á móti einkum að úthafinu og þar er nokkur munur á. Mikilvægt er að tillit sé tekið til þeirra aðstæðna sem hér eru og að samgönguyfirvöld verði leiðandi á því sviði með þátttöku sinni. Ýmis verkefni eru þegar rekin hér á landi sem snúa að þessu.

Íslensk lög og reglugerðir skilgreina kröfur sem gerðar eru til veitingar flugleiðsöguþjónustu, bæði hvað varðar búnað, verklag og mannauð. Þær reglugerðir byggjast nánast alfarið á reglugerðum ESB. Flugöryggisstofnun Evrópu (EASA) fylgir eftir þeim reglugerðum sem tengjast flugöryggi og kröfurnar í „frammistöðu“ reglugerðum eru að miklu leyti unnar af sérfræðingum Evrópsku flugstjórnarstofnunarinnar (EUROCONTROL). Ennfremur eru lagðar til grundvallar kröfur og leiðbeiningarefni frá Alþjóðaflugmálastofnuninni. Þannig er tryggt að hér á landi eru gerðar sömu kröfur um nákvæmni og áreiðanleika í flugleiðsögu og gildandi

eru í Evrópu, Bandaríkjunum og víðar.

Búnaði til flugleiðsögu má skipta í þrjá grunnflokka: Fjarskipti, leiðsögu og kögun (Communication/Navigation/Surveillance CNS).

Fjarskipti við flugvélar hafa í gegnum tíðina byggst á almennum talviðskiptum sem fara fram á stuttbylgju eða metrabylgju. Stuttbylgjuþjónusta er veitt frá fjarskiptastöðinni í Gufunesi og er notuð til langdrægra fjarskipta. Metrabylgjan er hins vegar notuð þegar fjarlægðin er innan sjónlínu. Öll fjarskipti í innanlandsflugi eru á metrabylgju og hefur verið byggt upp net af sendum og móttökurum til að tryggja þjónustu á öllum flugleiðum. Á síðustu árum hefur orðið mikil aukning á gagnaviðskiptum við flugvélar. Þessi breyting á þó aðeins við í millilandaflugi en gert er ráð fyrir að innan fárra ára verði talviðskipti aðeins notuð sem vari fyrir gagnaviðskipti. Á Íslandi hefur þessi þróun áhrif á alþjóðaflug en gert er ráð fyrir því að innanlandsflug muni áfram nota almenn talviðskipti á metrabylgju fram til ársins 2025.

Líkt og á öðrum sviðum samgangna er hlutur gervihnattaleiðsögu (GNSS) stöðugt að aukast og um leið dregst hefðbundinn leiðsögubúnaðar á jörðu niðri saman. Þannig er gert ráð fyrir því að leiðsöguvitum (NDB) og fjölstefnuvitum (VOR) muni fækka samhliða aukinni notkun á GNSS-tækni en fjarlægðarmælur (DME) verði áfram í notkun að hluta til sem varakerfi. Hér á landi eru reknar tvær stöðvar leiðréttingarkerfisins EGNOS sem auka notkunarmöguleika á GNSS verulega. Nú er unnið að því að koma upp GNSS-aðflugum að flugvöllum en ljóst er að það verkefni tekur langan tíma því notkun slíkra aðfluga krefst búnaðar í flugvélum og sérstakrar þjálfunar fyrir áhafnir. Fram til ársins 2025 mun vægi GNSS-aðfluga aukast á innanlandsflugvöllum á Íslandi og í lok tímabilsins verður ekki um aðra flugleiðsögu að ræða nema að millilandaflugvellirnir munu áfram verða búnir hefðbundnum aðflugsbúnaði auk GNSS-aðfluga.

Á Íslandi eru svarratsjár notaðar til að veita kögunarþjónustu í yfirflugi og sambyggðar svar- og frumratsjár eru notaðar til að veita aðflugsþjónustu að ákveðnum flugvöllum. Nú er að ryðja sér til rúms ný tækni „Automatic Dependent Surveillance Broadcast“ (ADS-B) sem mun taka við af hefðbundinni ratsjártækni. ADS-B búnaður er fyrirferðarlítill og veitir meiri upplýsingar en hefðbundin svarratsjá auk þess að vera mikið ódýrari í stofnkostnaði og rekstri. Nú er í undirbúningi uppsetning á ADS-B búnaði á Íslandi til að veita kögunarþjónustu við yfirflug. Eftir því sem fleiri flugvélar verða búnar ADS-B búnaði þá minnkar þörfin fyrir hefðbundnar svarratsjár. Árið 2025 er gert ráð fyrir að ADS-B hafi komið að fullu í stað svarratsjáa til að stjórna og hafa eftirlit með yfirflugi. Þá er einnig gert ráð fyrir að GNSS-tæknin geri hefðbundnar aðflugsratsjár óþarfar.

Mikilvægt verkefni sem nú þegar þarf að hefjast handa um er að greina og kortleggja nauðsynlegar breytingar á flugleiðsögubúnaði. Síðan verði framtíðarsýn í flugleiðsögu mótuð. Þessi vinna skal uppfylla kröfur Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) um „Performance Based Navigation“. Eðlilega er tekið tillit til nýjustu tækniþróunar og hagsmunadila og niðurstaðan verður í formi þróunar-, rannsóknar- og framkvæmdaverkefna.

Eldgos, aska og flug

Eftir eldgosíð í Eyjafjallajökli vorið 2010 varð mikil umræða um áhrif ösku á þotuhreyfla. Í eldgosinu þurfti að endurskoða áætlanir flugrekenda og voru áhrifin á flugiðnaðinn gríðarleg. Flugmálastjórn hefur tekið þátt í umræðu um áhrif ösku á þotuhreyfla og þurfa heimildir og viðbragðsáætlanir flugrekenda að endurspeglar hvað er tæknlega mögulegt. Ýmis rannsóknarverkefni eru í gangi, t.d. á vegum Evrópusambandsins og flugiðnaðarins og fylgist Flugmálastjórn grannt með þeim.

Áhrif öskunnar á þotuhreyfla geta orðið mjög mikil og snögg ef þéttleiki hennar fer yfir

ákveðin mörk. Þotur fljúga á um 800-900 km hraða á klukkustund. Ljóst er að fari gosaska inn í þotuhreyfil við þær aðstæður virkar hún eins og geysiöflugur sandblástur auk þess sem hún bráðnar og festist við hreyfilhluta. Það er gríðarlega mikilvægt fyrir flugiðnaðinn, bæði vegna flugöryggis og fjárhagslegra hagsmuna, að lágmarka þessi áhrif eins og hægt er.

Hér á landi þarf að huga vel að hvers konar aðferðafræði og tækjabúnaði til að mæla ösku við eldstöðvar og í nágrenni þeirra. Annars vegar er það nauðsynlegt til að geta veitt alþjóðasamfélaginu traustar upplýsingar svo hægt verði að reikna út með nákvæmum hætti þéttleika öskunnar til að geta sagt til um dreifingu hennar í háloftunum. Hins vegar þarf að gera mælingar á ösku og þéttleika hennar í grennd við og á alþjóðaflugvöllum hérlandis til að unnt sé að ákveða, með meiri nákvæmni og áreiðanleika en áður hvort hægt sé að fljúga til og frá þeim.

Tæknilegar lausnir í siglingum. Vöktun, orkunotkun og mengun

Ísland tekur að fullu þátt í rafrænu gagnaskiptakerfi Evrópusambandsins (SafeSeaNet) þar sem sjálfvirk staðsetningartækni (AIS og LRIT) er notuð til að fylgjast með skipaumferð og farni skipa. Hér á landi er AIS-tækni notuð til að skrá með sjálfvirkum hætti inn í kerfið komu til hafnar og brottför. Stefnt er að því að nýta ávallt fullkomnustu tækni við vöktun skipaumferðar, skráningu farms, farþega og áhafna.

Á síðustu árum hafa komið fram margar merkilegar hugmyndir um orkusparnað í skipum og reynt hefur verið að ná markmiðum um orkusparnað. Ef skoðaðir eru svokallaðir olíunotkunarstuðlar fiskiskipa eftir veiðarfærum, þar sem stuðlarnir eru skilgreindir sem eitt kg af olíu á hvert eitt kg af veiddum fiski, kemur í ljós að eyðsla togskipa er mun meiri en skipa sem stunda veiðar með öðrum veiðarfærum. Athyglisverður er samanburður við flotvörpu og nót við veiðar á síld, loðnu og kolmunna en kolmunninn er eingöngu veiddur í flotvörpu. Flotvarpan er talsvert orkufrekari nema við síldveiðar þar sem nótin er um þriðjungu orkufrekari en flotvarpan og er þá miðað við hvert veitt kg árið 2002. Hægt er að skipta veiðarfærum í nokkra meginflokka:

- Dregin veiðarfæri (botnvarpa, flotvarpa).
- Umlykjandi veiðarfæri (nót).
- Kyrrstæð veiðarfæri (lína, net, handfæri).
- Ýmis hreyfanleg veiðarfæri (dragnót).

Mikill munur er á orkunotkun eftir því hvort skip stunda línuveiðar eða togveiðar. Veiðigetan, sem mæld er í kg af olíu á kg af fiski, er breytileg, einnig nýtingarprósenta fisktegundanna o.fl. Mismunandi veðurskilyrði og umhverfisaðstæður, eins og vindálag og sjólag sem og veiðidýpi, eru þættir sem geta einnig haft töluverð áhrif á orkunotkun.

Til að draga úr mengun frá skipum er vert að skoða aðferð sem Siglingastofnun Íslands hefur þróað og lýtur að hreinsun á afgangi frá aðalvélum skipa, draga úr loftmengun á vinnusvæðum um borð og vistarverum skipverja. Afgang-hreinsunin er að meginhluta fölginn í að hreinsa sótagin úr afganginu til koma í veg fyrir mengun í andrúmslofti með sérstakri vothreinsun. Siglingastofnun lét smíða fyrir sig sérhannaðan vöskunarbúnað þar sem afgang fer í gegnum vatnsúðun áður en það fer út í andrúmsloftið. Sótíð er skilið frá með síun og sent í spilliefnatank og koltvíoxíð er að hluta til hreinsað með efnaupplausn sem blönduð er í vöskunina. Hér er um að ræða töluverða minnkun á eitruðum lofttegundum sem annars fara beint út í andrúmsloftið eftir bruna í strokki aðalvélar. Til dæmis er hreinsun á brennisteinstvíoxíði (SO₂) og brennisteinsvetni (H₂S) möguleg með vothreinsun. Hún kemur í veg fyrir að brennisteinsoxíð berist út í andrúmsloftið. Þess í stað fer efnið með

frárennslisvatni í sérstakt síukerfi sem hreinsar það, sem og önnur hreinsuð efni, úr vatninu.

Siglingastofnun Íslands tekur þátt í og styrkir rannsóknarverkefni um öryggi sjófarenda og um hreinsun á loftkenndri smurolíu í sveifarásum aðalvéla skipa. Um er að ræða búnað sem hreinsar sveifarhús aðalvéla af smurolíugufu með því að soga gufuna inn í hreinsitæki sem skilur hana í vökva- og loftkennda smurolíu. Vökvakennda olían er send aftur inn í sveifarhúsið en loftkennda olían fer í loftblásara til aðalvélar og er brennd með brennsluólíunni. Þessi búnaður er um borð í einum af stærri skuttogurum landsins og hefur sparað allt að 50% af smurolíuotkun. Einnig dregur búnaðurinn úr því að smurolíugufur dreifist um vélarúm skipa en gufurnar eru taldar hættulegar heilsu manna og jafnvel krabbameinsvaldandi.

Bíódísill, vind- og straumorka eru dæmi um endurnýjanlega og umhverfisvæna orkugjafa. Siglingastofnun hefur gert nákvæma grein fyrir framleiðslu á lífrænni dísilolíu fyrir íslenska skipaflotann í greinargerð sem stofnunin gaf út í lok árs 2010. Verkefni eins og nýting vindorku til að framleiða rafmagn til rafgreiningar á vetni sem síðan er blandað í koltvísýring og vatnsskert til að úr verði DME eldsneyti og samsvarar það jarðdísil sem notaður er á aðalvélar skipa. Straumorku mætti nýta í sama tilgangi.

Rannsóknir og athuganir sem gerðar hafa verið á undanförunum árum sýna ótvírætt hve mikla orku þarf að nota við hinar mismunandi veiðiaðferðir fiskiskipa hér við land. Krafan um að draga úr mengun og ónauðsynlegri sóun á orku verður æ háværi. Nálgast má þetta úrlausnarefni á þann hátt að draga úr notkun á orkugjafanum eða notast við umhverfisvæna orkugjafa. Í framhaldinu er eitt af rannsóknaverkefnum Siglingastofnunar að skoða veiðar og orkunýtingu skipa í því samhengi.

Verkefni Siglingastofnunar um notkun á umhverfisvænum orkugjöfum mun verða fram haldið hvað varðar rannsóknir á notkun bíódísils í smábátum. Einnig er stofnunin að skoða möguleika á nýta kælivatn aðalvéla skipa til orkuframleiðslu þar sem svokallaður glatvarmi er notaður til að framleiða viðbótar rafmagn í skipum

Tæknilegar lausnir í landsamgöngum

Ýmsar tæknilausnir hafa verið þróaðar til að bæta stjórnun samgöngukerfa (e. Transportation System Management) í þéttbýlí. Stjórnun þeirra snýst um að hámarka nýtingu núverandi mannvirkja. Markmiðið með aðgerðum er að auka flutningsgetu eins og mögulegt er með tiltölulega ódýrum og arðbærum framkvæmdum og hámarka nýtingu samgöngukerfisins. Í stað þess að eini mælikvarðinn á flutningsgetu sé ökutæki/klst. er mælikvarðinn vegfarendur/klst. einnig notaður. Með þeim mælikvarða fá einkabílar með ákveðinn fjölda farþega og almenningsamgöngur gjarnan forgang fram yfir farþegalausla bíla.

Í skýrslu sem unnin var fyrir Reykjavíkurborg eru nefnd dæmi um tæknilegar aðgerðir sem gripið hefur verið til bæði héraendis og erlendis með góðum árangri:

- Sérreinar fyrir strætisvagna og/eða bíla með farþega (e. High-Occupancy-Vehicles).
- Bestun (e. optimization) og samstilling umferðarljósa sem byggir á rauntímaupplýsingum um umferðarþunga á aðliggjandi götum.
- Forgangur fyrir strætisvagna á umferðarljósum.
- Rauntímaupplýsingar um ferðatíma á mismunandi leiðum þegar komið er inn í borgir eða miðkjarna. Upplýsingar veittar á breytilegum skiltum, á vefsíðum, með farsímum og í sjónvarpi eða útvarpi. Ökumönnum gefnar upplýsingar til að velja hagkvæmustu leið hverju sinni.
- Upplýsingakerfi fyrir bílastæði og bílastæðahús með rauntímaupplýsingum um fjölda

og staðsetningu lausra stæða. Rannsóknir sýna að 10-30% umferðar í miðborgum stórborga eru vegfarendur í leit að bílastæði.

Sem dæmi um hagnýtingu tækni í þéttbýlissamgöngum hérlendis má nefna umferðarljósastýringar sem gegna mikilvægu hlutverki til að auka hagkvæmni. Eins og áður hefur komið fram var tekin í notkun ný miðlæg stýring umferðarljósa á höfuðborgarsvæðinu árið 2007. Miðlæg stýring umferðarljósa gerir það kleift að hafa stillingu umferðarljósa í bestu („optimal“) stöðu hvenær sem er sólarhringsins sem skilar sér í umtalsverðri styttingu aksturstíma. Miðað við gefnar forsendur má ætla að sparnaður bíleigenda (við fyrsta áfanga miðlægrar ljósastýringar) verði í krónum talið 125-900 milljónir á ári.

Árið 2009 var 113 gatnamótum í Reykjavík stýrt með umferðarljósum og um helmingur þeirra var tengdur miðlægri stýringu (47%). Til miðlægu stýringarinnar teljast einnig umferðarljós í Garðabæ og Hafnarfirði.

Samgönguáætlun gerir ráð fyrir að áfram verði unnið að því að tengja umferðarljós á höfuðborgarsvæðinu við miðlæga stjórnölvu og að möguleikar hennar til umferðarstýringa verði fullnýttir svo áætlaður fjárhagslegur ávinningur stjórnölvunnar skili sér.

1.2.8 Breyttar ferðavenjur– Uppbygging umferðarmannvirkja í þéttbýli

Úr stefnumiði:

Styðja þarf við aðgerðir sem stuðla að breyttum ferðavenjum til að draga úr nauðsyn á uppbyggingu umferðarmannvirkja í þéttbýli.

Tengd áhersla:

Við vinnslu sjálfbærrar samgönguáætlunar með sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu munu samgönguyfirvöld leggja áherslu á að skipulag landnotkunar stuðli að breyttum ferðavenjum. Unnin verður greining og tillaga að hliðrun á opnunartíma og starfsemi stærri opinberra stofnana til að minnka álagstoppa í morgunumferð einkabíla og almenningsvagna.

Aukin umferð, einkum í þéttbýli, skapar sífellda þörf fyrir ný umferðarmannvirki - ef ekkert annað er að gert. Ný og greiðfærari umferðarmannvirki stuðla síðan að aukinni umferð þannig að takmörk eru fyrir því hversu langt skuli ganga í uppbyggingu mannvirkja til að draga úr álagi og leysa umferðarhnúta. Erlendis er þegar farið að nota nýjar gjaldheimtuaðferðir til þess að stýra umferðarálagi og draga úr umferð í þéttbýli, einkum á álagstímum, og minnka þörfina á nýjum mannvirkjum. Full ástæða er til að hugleiða hvort ekki er rétt að leita einnig slíkra leiða hérlendis.

Í bandarískri úttekt (urban mobility report) á hreyfanleika og umferðartöfum í 85 borgum vestanhafs kom í ljós að frá 1982-2003 voru fjórar borgir nálægt því að auka afkastagetu gatnakerfis nægilega hratt til að mæta aukinni umferð. Í öllum hinum borgunum jukust umferðartafir á tímabilinu og í 53 borgum óx umferð meira en 30% hraðar en afkastageta gatnakerfisins. Að mati bandarískra umferðarsérfræðinga sem unnu að þessari úttekt verður erfitt fyrir flestar borgir að mæta aukinni umferð í framtíðinni með því að treysta einungis á uppbyggingu gatna. Að hluta til er ástæðan sú að fjármagn er af skornum skammti. Ástæðan er líka sú að erfitt er að fá íbúa borga til að samþykkja stærri uppbyggingarverkefni í nágrenni við heimili þeirra. Brýn verkefni til að minnka umferðartafir í borgum komast því ekki á framkvæmdastig vegna andstöðu íbúa í nágrenninu.

Stjórnun umferðarálags (e. travel demand management eða mobility management) snýst

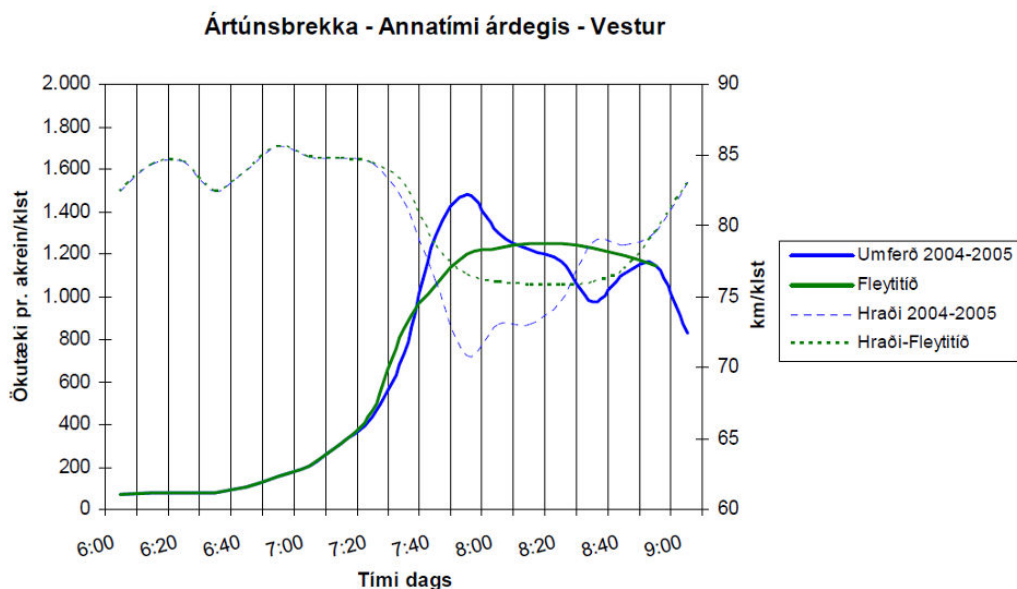
um breytingar á ferðaháttum. Stjórnunina má skilgreina sem aðgerðir eða blöndu aðgerða sem hafa það að meginmarkmiði að hafa áhrif á magn, tímasetningu og landfræðilega dreifingu umferðar. Samkvæmt Federal Highway Administration í Bandaríkjunum eru leiðir til að stjórna umferðarlági m.a. þessar:

- Sveigjanlegur vinnutími sem gerir starfsmönnum kleift að ferðast utan annatíma eða vinna jafnvel heima hjá sér.
- Endurbætur á aðstöðu og innviðum fyrir gangandi og hjólandi vegfarendur.
- Aðstoð við samnýtingu einkabíla.
- Niðurgreiðsla vinnuveitenda á almenningssamgöngum fyrir starfsmenn.
- Hvatning frá opinberum aðilum til að fækka bílastæðum sem greidd eru af vinnuveitendum.

Ein af áherslum í stjórnun umferðarlágs er að breyta tímadreifingu umferðar. Samgöngumannvirki eru byggð til að anna mesta umferðarlági. Í greiningu á umferðarlági í Ártúnsbrekku og á Kringlumýrarbraut í Reykjavík árið 2005 kom fram að hæstu álagstoppur standa yfir í 10-20 mínútur þegar ökumenn sem mæta til vinnu kl. 8 eru á ferðinni. Álagið minnkar svo aftur en lægri álagstoppur er stuttu fyrir kl. 9. Umferð síðdegis er mun dreifðari og álagstoppur mun lægri. Nýting á afkastagetu samgöngukerfisins er því ekki góð. Hún gæti verið mun betri með dreifingu umferðarlágs á lengri tíma. Það að fletja álagstoppa og draga úr þörf á aukinni afkastagetu hefur verið kallað fleytitið.

Greining á álagstoppi morgnumferðar leiddi í ljós að ekki er verulegra breytinga þörf á upphafstíma bílferða milli kl. 7:30 og 9:00 til að nálgast kjöraðstæður. Jafnari dreifing umferðar leiðir til þess að tímabundnar umferðartafir minnka sem leiðir til styttri biðtíma og minni mengunar. Nýting núverandi umferðarmannvirkja verður betri og þörf á framkvæmdum minnkar umtalsvert.

Mynd 8 Ártúnsbrekka – Fleytitið - Dæmi



Í dæminu um fleytitið (mynd 8) er heildarfjöldi ökutækja sá sami en tímadreifing og meðalhraði frá kl. 7:30-9:00 breytist með fleytitið. Álagið er mun jafnara, áætlaður meðalhraði helst stöðugur og ferðatími styttist að jafnaði. Eins og sjá má þarf ekki miklar breytingar á

upphafstíma ferða til að nálgast kjöraðstæður. Mestu frávík frá núverandi tíu mínútna umferð eru um 25%, frá kl. 8:30-8:40.

Til að innleiða fleytitið er fyrsta skrefið að kanna hvenær starfsmenn/nemendur á stærri vinnustöðum mæta til vinnu og hvenær þeir yfirgefa vinnustað. Þegar þeirri kortlagningu er lokið er næsta skref að meta hvernig hægt sé að hámarka dreifingu umferðarinnar með sem minnstum breytingum fyrir fyrirtæki og stofnanir. Niðurstaðan getur verið að færa vaktaskipti á stórum vinnustöðum, t.d. spítölum, til um 10-30 mínútur, hliðra fyrstu kennslustundum í háskólum og menntaskólum um 10-30 mínútur og aðlaga afgreiðslutíma þjónustufyrirtækja á sama hátt.

Þegar einstaklingur velur sér ferðamáta eru fjölmargir þættir sem hafa áhrif þar á. M.a. má nefna eftirfarandi:

- Lengd ferðar – háð þéttleika byggðar og blöndun íbúðarbyggðar, atvinnustarfsemi og þjónustu
- Aðgengi að nauðsynlegri verslun og þjónustu (blöndun byggðar).
- Ferðatími og ferðakostnaður.
- Bílaeign, framboð bílastæða og bílastæðagjöld á áfangastað.
- Tekjur, þjóffélagsstaða, aldur og fjölskyldugerð.
- Veður.
- Þjónusta og aðgengi almenningssamgangna.
- Aðgengi og aðstaða fyrir gangandi og hjólandi vegfarendur.

Þessir þættir veга misþungt og eins eru fleiri atriði sem hafa áhrif. Eins og sést á upptalningunni hefur skipulag byggðar mikil áhrif við val á ferðamáta. Til að lágmarka kostnað er mikilvægt að skipulag byggðar í þéttbýli styðji við vistvænar ferðavenjur og dragi úr þörf fyrir uppbyggingu umferðarmannvirkja. Að sama skapi er mikilvægt að samgönguáætlun hvetji til vistvæns skipulags landnotkunar með fjármögnun innviða fyrir almenningssamgöngur, göngu og hjóleiðar. Þá verða samgöngustofnanir ríkisins að sjálfsögðu að taka mið af vistvænu skipulagi í kröfum og stöðlum fyrir mannvirki í þéttbýli.

1.2.9 Landshlutaáherslur

Áherslur í tillögu samgönguráðs að samgönguáætlun sem stuðla að hagkvæmum samgöngum eru bæði almennar og sértækar landfræðilega. Áherslur á faglega forgangsöröðun, gagnsæja verðlagningu samgangna og gjaldtöku, tæknilausnir o.fl. eiga almennt við um landið allt. Markmið um aukna samþættingu á skipulagi samgangna og landnotkunar og breyttar ferðavenjur eiga fyrst og fremst við höfuðborgarsvæðið og áhrifasvæði þess.

1.3 Markmið um umhverfislega sjálfbærar samgöngur

1.3.1 Inngangur – Nýjar áherslur og niðurstöður samráðs

Í samamburði við tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun 2007-2018 eru stefnumið um umhverfislega sjálfbærar samgöngur og tengdar áherslur ítarlegri en áður. Mun meiri áhersla en áður er nú lögð á hlutverk umhverfisvænni ferðamáta en einkabíls til að sinna ferðaþörfum landsmanna. Áherslan er á breyttar ferðavenjur og notkun umhverfisvænni orkugjafa fyrir samgöngutæki, ásamt með öðrum tæknilausnum. Ekki er fjallað um tiltekna orkugjafa eins og í eldri samgönguáætlun en lýsing á aðgerðum til að spara orku og hraða innleiðingu vistvænni orkugjafa er ítarlegri en áður.

Efling almenningssamgangna og hjólreiða sem ferðamáta í þéttbýli var áberandi í umræðum um umhverfislega sjálfbærar samgöngur á samráðs- og hugarflugsfundum með sveitarfélögum og Samtökum atvinnulífsins (SA) vorið 2009. Auk þess voru strandsiglingar, samnýting bifreiða, stytting vegalengda með jarðgöngum og þverun fjarða mikið rædd sem umhverfismál. Þá kom fram það sjónarmið ekki væri rétt að binda sig við ákveðna tæknilega lausn í loftslagsmálum. Skynsamlegra væri að gera ráð fyrir að lausnir væri að finna í margs konar tækni og orkugjöfum.

Á umræðufundi með fulltrúum úr háskólasamfélaginu kom m.a. fram að við breytingar á ferðavenjum yrði að varast að draga úr fjölda ferða þar sem það geti haft slæm áhrif á hagkerfið. Hagrænar aðgerðir til að breyta ferðavenjum verður að útfæra þannig að að komið sé til móts við þarfir fólks.

1.3.2 Umhverfisáhrif samgangna

Sjálfbær þróun hefur verið skilgreind sem „þróun sem fullnægir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum“. Almennt er talað um að sjálfbær þróun hafi þrjár stoðir: samfélag, umhverfi og efnahag. Í lögum um samgönguáætlun nr. 33/2008 segir að gerð samgönguáætlunar skuli m.a. byggja á því meginmarkmiði að samgöngur séu umhverfislega sjálfbærar. Samgönguáætlun skal því leggja áherslu á að hafa umhverfisstoðir sjálfbærrar þróunar að leiðarljósi. Önnur meginmarkmið samgönguáætlunar eiga að taka á málefnum sem tengjast samfélags- og efnahagsstoðum sjálfbærrar þróunar.

Samgöngur hafa áhrif á náttúrulegt og manngert umhverfi og á heilsu fólks. Umhverfisáhrif frá samgöngum geta verið staðbundin, svæðisbundin eða hnattræn eftir því hvar áhrifanna gætir miðað við upptök þeirra. Þau eru margs konar og spanna m.a. loftmengun, gróðurhúsaáhrif, áhrif á heilsu, hávaða, sjónræn áhrif o.s.frv. Stjórnvöld hafa undirgengist alþjóðlegar skuldbindingar um hnattræn áhrif en reglugerðir eiga að takmarka staðbundin og svæðisbundin áhrif, svo sem vegna svifryks- og hávaðamengunar.

Staðbundin og svæðisbundin umhverfisáhrif

Svifryksmengun og umferðarhávaði eru neikvæðir fylgifyskar bílaumferðar. Þessi mengun skiptir flesta íbúa meira máli í daglegu lífi en hnattræn áhrif eins og losun gróðurhúsalofttegunda.

Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg fór svifryk (PM10) í andrúmslofti í borginni 29 sinnum yfir sólarhrings heilsuverndarmörk á árinu 2010 en mátti samkvæmt reglugerð fara sjö sinnum yfir mörkin. Í nýu skipti er ástæðan rakin til öskufjúks frá Eyjafjallasvæðinu. Á

árinu 2009 fór styrkur svifryks 20 sinnum yfir mörkin en árið 2008 fór hann 25 sinnum yfir heilsuverndarmörkin eða eins oft og leyfilegt var skv. reglugerð. 13. janúar 2011 fór styrkur svifryks í andrúmslofti yfir heilsuverndarmörk í sjötta skiptið á árinu 2011.

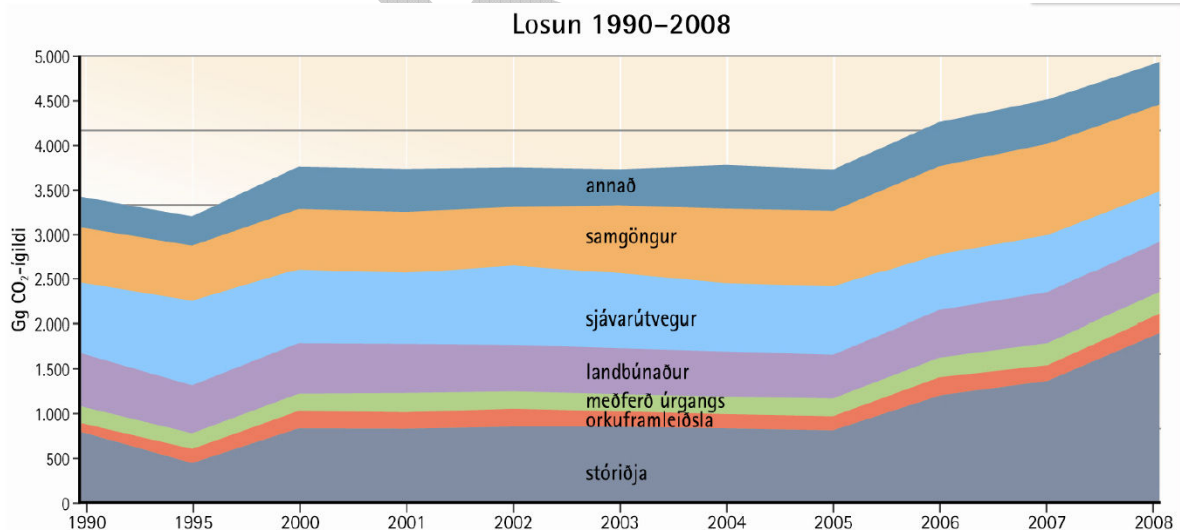
Rannsóknir í Stokkhólmi benda til þess að svifryk stytta meðalævi íbúa þar um 60 daga, á meðan umferðarslys stytta meðalævi um 40 daga og reykingar um 400 daga.

Hávaðamengun vegna vélknúinna samgangna er vandamál sem snertir marga, sérstaklega í þéttbýli. Rannsóknir sýna að á nútímamælikvarða telst viðvarandi hávaði upp á 55 desíbel (dB(A)) vera truflandi en sé hann orðinn 65 dB(A) telst hávaðinn óbærilegur og líklegur til að valda svefntruflunum. Umferðardeild borgarverkfræðings gerði úttekt á hljóðvist við stærri umferðargötur í Reykjavík árið 1996. Úttektin leiddi í ljós að við um 2.200 íbúðir var hljóðstig meira en ≥ 65 dB(A) við húsvegg. Könnun sem gerð var í apríl 1999 leiddi í ljós að 19% borgarbúa töldu sig verða fyrir óþægindum vegna umferðarhávaða á heimili sínu.

Hnattræn umhverfisáhrif

Í aðgerðaáætlun í loftslagsmálum kemur fram að losun gróðurhúsalofttegunda á Íslandi nam 4881 tonnum (Gg) árið 2008 og hafði aukist um 43% frá 1990. Losun frá samgöngum var 621 Gg árið 1990 og 974 Gg árið 2008 og jókst því um 57% á því tímabili. Almennt reikna flest ríki með því að erfiðara sé að draga úr losun frá samgöngum en í mörgum öðrum geirum, s.s. orkuframleiðslu til rafmagns og hitunar. Hér á landi er þessu öfugt farið, orkuframleiðsla er að langmestu leyti með endurnýjanlegum orkugjöfum. Hér er aftur á móti hlutfallslega einn stærsti floti einkabíla í nokkru ríki og hátt hlutfall eyðslufrekra bíla. Ísland er með hæstu skráða CO₂ meðaltalslosun nýskráðra fólksbíla af öllum löndum á hinu evrópska efnahagssvæði. Þrátt fyrir að meðaltalslosunin hafi lækkað á síðustu árum hefur heildarlosunin aukist.

Mynd 9 Losun gróðurhúsalofttegunda á Íslandi 1990-2008



Í loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna er lögð skylda á ríki heims að takmarka losun gróðurhúsalofttegunda og gera áætlanir í því skyni. Í Kýótó-bókuninni frá 2005 er að finna tölulegar skuldbindingar um takmarkanir á losun fyrir Ísland og tæplega 40 önnur þróuð ríki fyrir tímabilið 2008-2012. Nú standa yfir samningaviðræður um skuldbindingar ríkja eftir árið 2012. Ísland hefur sett fram almenna stefnumörkun um að draga úr losun á

gróðurhúsalofttegundum um 50-75% til 2050 og hefur gefið vilyrði á alþjóðlegum vettvangi um að taka þátt í sameiginlegu átaki með ríkjum Evrópusambandsins um 30% samdrátt til 2020. Ekki hefur þó verið gengið frá lagalega bindandi alþjóðasamkomulagi og óvissa ríkir í viðræðunum. Víst er þó að áfram verða gerðar kröfur á íslensk stjórnvöld um að taka virkan þátt í hnattrænu átaki í loftslagsmálum og framfylgja trúverðugri stefnu í þeim efnum.

Á tímum efnahagsþrenginga er eðlilegt að spyrja hvort aðgerðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda séu forgangsmál. Hagfræðiathuganir benda flestar til þess að markvissar aðgerðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda borgi sig til lengri tíma lítið. Aðgerðaleyzi verði dýrara en að takast á við vandann vegna þess að afleiðingar loftslagsbreytinga verða geigvænlegri eftir því sem lengur dregst að ráðast að rótum vandans. Í nýlegri athugun Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) segir: „metnaðarfull og markviss stefna til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda er efnahagslega skynsamleg.“

1.3.3 Samgönguáætlun 2011-2022 og aðgerðaáætlun í loftslagsmálum

Úr stefnumiði:

Stefnt skal að umhverfislega sjálfbærum samgöngum, að dregið verði úr neikvæðum umhverfisáhrifum samgangna. Losun gróðurhúsalofttegunda vegna samgangna verði undir 750 þúsund tonnum árið 2020, sem er 23% minnkun losunar frá 2008. Markmiðið er í samræmi við aðgerðaáætlun íslenskra stjórnvalda í loftslagsmálum.

Tímarammi:

Þessu markmiði verði náð með sérstakri aðgerðaáætlun á öllum sviðum samgangna með tímasettum og tölulegum markmiðum. Áætlunin liggja fyrir á fyrsta tímabili samgönguáætlunar. Þar verði lögð áhersla á að tryggja að framkvæmdar verði þær aðgerðir sem fjallað er um í áætlun íslenskra stjórnvalda í loftslagsmálum og tengjast samgöngum.

Til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum eru þrjár meginleiðir:

- **Tæknilegar lausnir** – Orkusparnaður og nýjar gerðir orkugjafa
- **Minni ferðaþörf** – Fækkun ferða sem hver einstaklingur þarf að fara á venjulegum degi (t.d. með eflingu rafrænna samskipta)
- **Breyttar ferðavenjur** – Val á ferðamáta, tímasetning ferða og lengd þeirra.

Væntingar um að tæknilegar lausnir, t.d. nýjar bifreiðar sem nota umhverfisvæna orku, geti einar og sér stuðlað að umhverfislega sjálfbæru samgöngukerfi hafa verið áberandi síðustu áratugi. Í skýrslu Umhverfisstofnunar Evrópu (EEA) kemur fram að *ef aukning í umferð verður ekki takmörkuð munu aðrar aðgerðir ekki duga til að stuðla að umhverfislega sjálfbæru samgöngukerfi eða vera nægilegt framlag til að takmarka breytingar á loftslagi.* (EEA, 2008.)

Tækniþróun hefur ekki verið eins hröð og búist var við og nú bendir flest til að tæknilegar lausnir dugi ekki einar og sér. Vestrænar þjóðir verða að draga úr aukningu bílaumferðar til að ná markmiðum sínum um samdrátt í losun frá samgöngum á landi. Ferðaþörf næstu kynslóða verður að anna með fjölbreyttari hætti en hingað til hefur verið gert hérlendis með almenningssamgöngum, göngu, einkabílum og hjólreiðum, ekki síst í þéttbýli. Eins þarf að vinna að því að draga úr ferðaþörf án þess að það komi niður á ferðafrelsi með auknum rafrænum samskiptum, rafrænni stjórnsýslu og rafrænum viðskiptum.

Í samræmi við framangreint er í tillögu að samgönguáætlun 2011-2022 lögð áhersla á

tæknilegar lausnir og breyttar ferðavenjur til að stuðla að umhverfislega sjálfbærum samgöngum.

Aðgerðaáætlun íslenskra stjórnvalda í loftslagsmálum, sem ríkisstjórnin samþykkti haustið 2010, er tæki sem þau geta notað til að draga úr nettólosun gróðurhúsalofttegunda (GHL) í því skyni að standa við stefnu stjórnvalda og skuldbindingar í loftslagsmálum. Í aðgerðaáætlunni er lagt til að tíu svokallaðar lykilaðgerðir verði forgangsverkefni. Saman eiga þessar aðgerðir að geta leitt til þess að Ísland geti staðið við líklegar alþjóðlegar skuldbindingar sínar til 2020.

- Tvær þeirra eru almenns eðlis: Uppsetning viðskiptakerfis með losunarheimildir og skattur á losun kolefnis.
- Þrjár eru á sviði samgangna.
- Tvær eru á sviði sjávarútvegs.

Þótt þrjár lykilaðgerðir séu tilgreindar á sviði samgangna er ljóst að fleiri aðgerðir tengjast samgönguáætlun eða munu hafa áhrif á samgöngur. Því er rétt að greina stuttlega frá þeim aðgerðum sem eru eftirfarandi:

▪ **A. Innleiðing viðskiptakerfis með losunarheimildir**

Ísland er nú þegar þátttakandi í viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, ásamt öðrum ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu. Eins og nú háttar til fellur engin starfsemi á Íslandi fellur undir kerfið en það mun breytast á næstu árum. Flugstarfsemi verður hluti af viðskiptakerfinu árið 2012 og stóriðja, þ.m.t. ál- og járnblendiframleiðsla, árið 2013. Umhverfissráðuneytið ber ábyrgð á innleiðingu viðskiptakerfis með losunarheimildir.

Sagt er frá stefnu ESB um samdrátt í losun frá flugstarfsemi í kafla 1.2.6. Gera má ráð fyrir að þátttaka flugstarfsemi í viðskiptakerfinu muni hafa áhrif á samgöngur innanlands og til og frá landinu á því tímabili sem samgönguáætlun nær til. Samgönguyfirvöld munu fylgjast grannt með þróun mála.

▪ **B. Kolefnisgjald**

Árið 2009 var kolefnisgjald lagt á fljóttandi jarðefnaeldsneyti. Þetta gjald er fyrsti liður í áætlun stjórnvalda að samræma skattlagningu ökutækja og eldsneytis með það markmið að leiðarljósi að hvetja til notkunar vistvænna ökutækja, orkusparnaðar, minni losunar gróðurhúsalofttegunda og aukinnar notkunar á innlendum orkugjöfum. Fjármálaráðuneytið ber ábyrgð á innleiðingu og útfærslu kolefnisgjalds.

Hagrænn þáttur eins og kolefnisgjald hefur ekki einungis áhrif á notkun vistvænni ökutækja og vistvænna eldsneytis. Kolefnisgjald getur eins og aðrar álögur haft umtalsverð áhrif á flutninga og ferðavenjur, þ.e. tíðni ferða og ferðamáta. Þar með getur það haft veruleg áhrif á forsendur um nauðsyn á uppbyggingu samgöngukerfisins á áætlunartímabilinu.

▪ **C. Breytt kerfi skatta og gjalda á bíla og eldsneyti**

Íslendingar eiga nú einn stærsta bílaflota heims á mann, miðað við fólksfjölda, og líklega einn þann eyðslufrekasta. Breyttir skattar og gjöld á bíla og eldsneyti sem hvetja eiga almenning til að kaupa vistvænni bíla og eldsneyti tóku gildi 1. janúar 2011. Þessar breytingar marka mikilvægt upphaf fyrstu aðgerða í áætluninni. Fjármálaráðuneytið ber ábyrgð á fyrirkomulagi skatta og gjalda á bíla og eldsneyti.

Áherslur í tillögu samgönguáætlun 2011-2022 styðja við þessa aðgerð. Sjá nánar í

kafla 1.3.5.

- **D. Notkun ríkis og sveitarfélaga á sparneytnum og vistvænum ökutækjum**
Almennar aðgerðir til að hvetja til kaupa á sparneytnum og loftslagsvænum bílum eru mikilvægar. Þá skiptir ekki síður máli að opinberir aðilar gangi á undan með góðu fordæmi í eigin rekstri og innkaupum. Með því að setja reglur og markmið um að kaupa loftslagsvæna og sparneytna bíla í rekstri sínum geta ríki og sveitarfélög sýnt vilja í verki. Fjármálaráðuneytið, umhverfisráðuneytið og sveitarfélög bera ábyrgð á þessu sviði.

Áherslur í tillögu samgönguáætlun 2011-2022 styðja við þessa aðgerð. Sjá nánar í kafla 1.3.5.

- **E. Efling göngu, hjólreiða og almenningsamgangna**
Sérfræðinganefnd um möguleika til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda telur eflingu göngu og hjólreiða vera vænlegan kost sem muni borgi sig, óháð augljósum ávinningi í loftslagsmálum. Líklega er þjóðhagslegur hagnaður enn meiri en þar kemur fram. Ástæðan er sú að ekki er talinn með heilsufarslegur ábati en það er óumdeilt að aukin hreyfing hefur góð áhrif á heilsu fólks. Öflugri almenningsamgöngur og aðrar aðgerðir, sem auðvelda fólki að draga úr notkun einkabílsins og jafnvel að taka upp „bíllausan“ lífsstíl sem raunhæfan valkost, geta dregið enn meira úr losun. Sveitarfélög og innanríkisráðuneytið bera höfuðábyrgð á aðgerðum sem eiga að efla göngur, hjólreiðar og almenningsamgöngur.

Þessi lykilaðgerð er mikilvægur þáttur í tillögu að samgönguáætlun 2011-2022. Sjá umfjöllun í kafla 1.3.4.

- **F. Notkun lifeldsneytis á fiskiskipaflotann**
Í skýrslu sérfræðinganefnar kemur fram að miklir möguleikar felast í því að breyta eldsneytisnotkun fiskiskipaflotans þannig að notuð verði jurtaolía eða annað lífrænt eldsneyti í stað svartolíu eða gasolíu. Tæknilega væri unnt að minnka losun um allt að 70% á þennan hátt á tiltölulega einfaldan hátt. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið og iðnaðarráðuneytið bera höfuðábyrgð á framkvæmd þessarar aðgerðar.

Áherslur í tillögu að samgönguáætlun 2011-2022 styðja við þessa aðgerð með stuðningi samgöngustofnana við rannsóknir og nýsköpun í loftslagsvænni tækni. Sjá nánar í kafla 1.3.5.

- **J. Efldar rannsóknir og nýsköpun í loftslagsmálum**
Mikilvægur þáttur í því að ná settum markmiðum í loftslagsmálum er aukin áhersla á rannsóknir og þróun á umhverfisvænum lausnum. Íslendingar hafa nú þegar náð umtalsverðum árangri á þessum eignum og áhugaverðar verkefnahugmyndir hafa litið dagsins ljós. Erlendir samkeppnissjóðir sem Íslendingar eiga aðild að hafa umhverfisvænar þróunaráætlanir sem fram til þessa hafa verið lítið nýttar. Mikilvægt er að efla kynningu á þessum tækifærum og hvetja til aukinna rannsókna og nýsköpunar. Iðnaðarráðuneytið ber ábyrgð á þessum lið í aðgerðaáætlun.

Áherslur í tillögu að samgönguáætlun 2011-2022 styðja við þessa aðgerð með stuðningi samgöngustofnana við rannsóknir og nýsköpun í loftslagsvænni tækni. Sjá nánar í kafla 1.3.5.

Lykilaðgerðir **G** (rafvæðing fiskimjölsverksmiðja) og **I** (endurheimt votlendis) tengjast tillögu að samgönguáætlun 2011-2022 ekki. Lykilaðgerð **H** (aukin skógrækt og landgræðsla) tengist tillögunni ekki beint en samgöngustofnanir munu sem fyrr leitast við að lágmarka landröskun vegna framkvæmda og tryggja uppgræðslu á því landi sem verður fyrir tjóni.

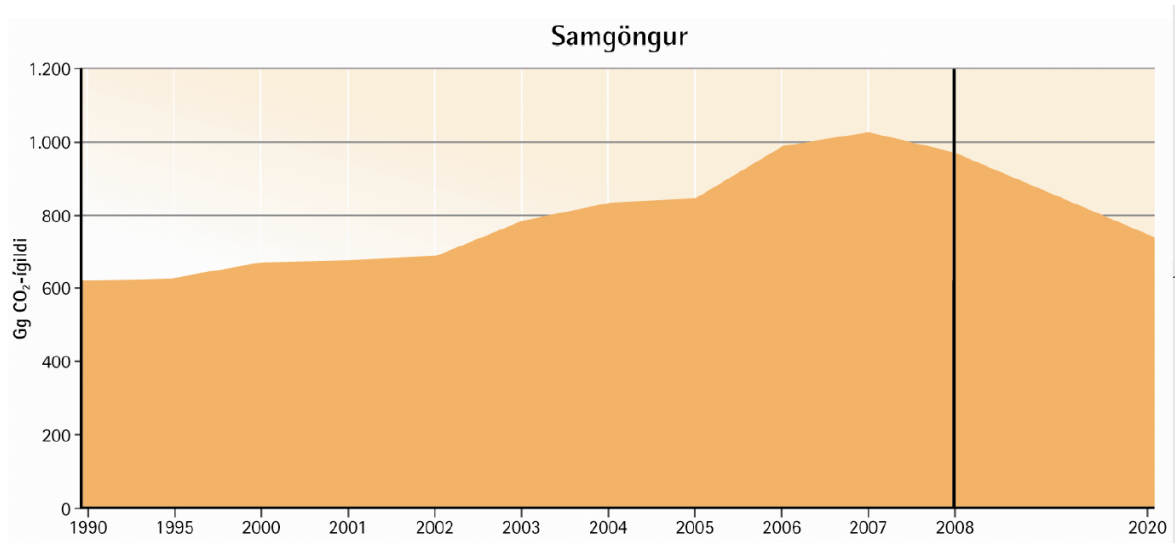
Til viðbótar framangreindum lykilaðgerðum er hægt að grípa til fjölmargra annarra ráða til að draga úr nettólosun gróðurhúsalofttegunda. Í aðgerðaáætluninni er að finna lista yfir ýmsar mögulegar aðgerðir sem stjórnvöld geta gripið til og verkefnisstjórnin telur áhugaverðar. Á listanum eru eftirfarandi aðgerðir sem tengjast samgöngum beint og samgönguyfirvöld þurfa að fylgja eftir á áætlunartímabilinu, ábyrgðaraðili fyrir aðgerð er tilgreindur innan sviga:

- Rannsóknir og þróun á lífrænu eldsneyti (iðnaðarráðuneytið).
- Upplýsinga- og fræðsluáttak fyrir almenning um kaup á sparneytnari bílum (iðnaðarráðuneytið).
- Samgöngustefna opinberra aðila (umhverfisaráðuneytið).
- Endurskoðun á sköttum og gjöldum á almenningsamgöngur (fjármálaráðuneytið).
- Aukinn hlutur vistvænna samgöngumáta í samgönguáætlun (innanríkisráðuneytið).
- Gerð og tenging hjólastíga, einkum á höfuðborgarsvæðinu (sveitarfélög).
- Almenn hvatning til að efla hjólreiðar og göngu (félagasamtök styrkt af ráðuneytum og sveitarfélögum).
- Orkuskiptaáætlun (iðnaðarráðuneytið).
- Samflots-kerfi, þ.e. samnýting ökutækja (innanríkisráðuneytið).
- Rafmagn til skipa í höfnum (innanríkisráðuneytið, iðnaðarráðuneytið, sjárvarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, sveitarfélög).
- Skrufuskipti í skipum (sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, innanríkisráðuneytið).
- Stuðningur við þróun loftslagsvænnar tækni í minni skip (sjóðir til rannsókna og tækniþróunar).

Raunhæf þróun losunar frá samgöngum til 2020

Loftslagsmál tengjast flestum atvinnugreinum og samfélaginu í heild. Af þeim sökum er nauðsynlegt að samþætta markmið, stefnumörkun og aðgerðir á sem flestum sviðum þjóðfélagsins. Í aðgerðaáætluninni er reiknað með að lykilaðgerðir í samgöngum skili þeim árangri að losun verði um 40-140 Gg minni en ella árið 2020. Með loftslagsvænni bílum, lykilaðgerðum og öðrum aðgerðum er talið raunhæft að losun vegna samgangna geti orðið undir 750 Gg árið 2020 eða 23% minni en 2008.

Mynd 10 Losun gróðurhúsalofttegunda (GHL) frá samgöngum – Raunhæf þróun



Í aðgerðaáætluninni segir að til lengri tíma litið sé æskilegt að setja aukið fjármagn til aðgerða í loftslagsmálum, bæði lykilaðgerða sem annarra. Mengunarbótareglan segir að eðlilegt sé að þeir sem losi gróðurhúsalofttegundir greiði fyrir slíkar aðgerðir. Það er því eðlilegt að verja a.m.k. hluta þeirra tekna sem fást með kolefnisgjaldi og uppboðum á heimildum til kolefnislosunar til verkefna vegna loftslagsmála.

1.3.4 Almennings­samgöngur, ganga og hjólreiðar. Samvinna við sveitarfélög

Úr stefnumiði:

Áætlun um sjálfbærar samgöngur verði unnin í samvinnu við sveitarfélögin með aukna áherslu á almennings­samgöngur, göngu og hjólreiðar með þau markmið að leiðarljósi að draga úr umhverfisáhrifum, samgöngukostnaði og auka nærþjónustu við borgarana. Með áætluninni verði dregið úr mikilvægi einkabíla ásamt því að draga úr orkuþörf samgangna og breyta ferðavenjum. Til að ná umhverfis- og hagkvæmnismarkmiðum með eflingu almennings­samgangna, göngu og hjólreiða þarf bæði þolinmæði og fjármagn. Í sjálfbærri samgönguáætlun verði settar fram skuldbindingar ríkis og sveitarfélaga til langs tíma.

Dregið verði markvisst úr hávaða- og loftmengun frá samgöngum og þeim haldið innan viðmiðunargilda í stöðlum Evrópusambandsins.

Tengdar áherslur:

Með sjálfbærri samgönguáætlun í samvinnu við sveitarfélögin verði lokið við skilgreiningu á grunnneti hjólreiðastíga innan helstu þéttbýliskjarna. Fjármagni samgönguáætlunar til göngu- og hjólreiðastíga verði forgangsraðað í uppbyggingu á því neti á áætlunartímabilinu. Einnig verði lokið við skilgreiningu á grunnneti almennings­samgangna innan þéttbýlis. Áfram verði unnið að auknum forgangi almennings­samgangna í umferðinni með uppbyggingu sérreina, forgangi á umferðarljósum og öðrum aðgerðum.

Unnin verði aðgerðaáætlun um aukin loftgæði í helstu þéttbýliskjörnum í samstarfi við sveitarfélögin. Kortlagningu umferðarhávaða verði lokið og tilheyrandi framkvæmdaáætlun unnin. Þessum áætlunum verði hrint í framkvæmd á fyrsta tímabili samgönguáætlunar.

Auk tæknilegra lausna verði með fræðslu, hagrænum hvötum og skipulagsaðgerðum stuðlað að breyttum ferðavenjum til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

Fyrir liggur viljayfirlýsing Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, fjármálaráðuneytis, innanríkisráðuneytis og Vegagerðarinnar um tilraunaverkefni um eflingu almennings­samgangna. Aðilar yfirlýsingarinnar eru sammála um að vinna að samningi sem mun m.a. byggja á þeim forsendum að ríkið skuldbindi sig til að leggja fjármagn í rekstur almennings­samgangna á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess í tíu ára tilraunaverkefni ef á móti koma skuldbindingar sveitarfélaga um mótframlag, markvissar stuðningsaðgerðir og sátt um frestun stórra vegaf framkvæmda á höfuðborgarsvæðinu. Framlag ríkisins verði af stærðargráðunni 1.000 millj. kr. á ári. Meginmarkmiðið verði a.m.k. að tvöfalda hlutdeild almennings­samgangna í öllum ferðum sem farnar eru á höfuðborgarsvæðinu. Árangur af þessu tilraunaverkefni verði metinn í framvindumati á tveggja ára fresti og framlög verði þá endurskoðuð.

Tímarammi:

Samvinna við sveitarfélögin er hafin og áætlun um sjálfbærar samgöngur á að liggja fyrir á fyrsta tímabili samgönguáætlunar. Mótun áætlunar með sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess byggir á verkefnaáætlunartillögu starfshóps samgönguráðs um höfuðborgarsvæðið og umræðutillögum starfshóps um grunnnet almennings­samgangna og hjólreiðastíga.

Stefnumið og tengdar áherslur tillögu að samgönguáætlun 2011-2022 eru í samræmi við

lykilaðgerð E í aðgerðaáætlun íslenskra stjórnvalda í loftslagsmálum sem sveitarfélög og innanríkisráðuneytið eiga að bera höfuðábyrgð á.

Almenningssamgöngur

Eins og fram kemur í kafla 1.1.6 er í tillögu að samgönguáætlun 2011-2022 gerður greinarmunur á almenningssamgöngum innan þéttbýlis sem ríkið hefur hingað til ekki styrkt með beinum hætti og almenningssamgöngum milli þéttbýlisstaða sem ríkið hefur styrkt. Efling almenningssamgangna hefur margþætt hlutverk í tillögunni og birtist því sem áhersla undir þremur meginmarkmiðum - markmiði um umhverfislega sjálfbærar samgöngur, um hagkvæmar samgöngur og greiðar.

Almenningssamgöngur innan stærri þéttbýlisstaða snúast að mestu um fjöldaflutninga á fólki. Meginmarkmið eru umhverfislegs og hagræns eðlis en einnig skiptir aukinn hreyfanleiki miklu máli. Í texta um svæðaskiptingu sóknaráætlunar kemur fram að hvort sem litið er til höfuðborgarsvæðisins eða suðvestursvæðis, þar sem 77% þjóðarinnar búa, er augljóslega um að ræða þéttbýlt svæði. Vegalengdir eru tiltölulega stuttar og hindranir eru helst af völdum umferðarinnar sjálfrar. Miklir möguleikar eru á því gera almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess að öflugum ferðamáta í framtíðinni sem mun gegna veigamiklu hlutverki í því að umhverfismarkmið stjórnvalda ná fram að ganga. Á sama tíma myndi takast að draga umtalsvert úr samgöngukostnaði almennings og hins opinbera.

Þá er ekki útilokað að almenningssamgöngur innan fleiri þéttbýliskjarna geti skilað umhverfislegum- og hagrænum ávinningi í framtíðinni en ljóst er að hann verður takmarkaður vegna íbúafjölda.

Almenningssamgöngur milli þéttbýlisstaða snúast í flestum tilfellum um grunnþjónustu fremur en fjöldaflutninga. Meginmarkmiðið með eflingu almenningssamgangna milli þéttbýlisstaða utan höfuðborgarsvæðisins er að stuðla að greiðum samgöngum með því að auka hreyfanleika íbúanna, auka aðgengi þeirra að þjónustu og draga úr þörfinni fyrir einkabíla. Greinargerð um stöðu og tillögu að stefnu í almenningssamgöngum milli þéttbýlisstaða sem ríkið hefur styrkt er að finna þar sem fjallað er um greiðar samgöngur í kafla 1.1.

Ganga og hjólreiðar

Samkvæmt 27. grein vegalaga nr.80/2007 er í samgönguáætlun heimilt að veita fé til almennra hjólreiða- og göngustíga meðfram umferðarmestu þjóðvegum samkvæmt sérstakri áætlun sem gerð skal að höfðu samráði við sveitarfélög. Í greinargerð með gildandi samgönguáætlun 2009-2012 er vísað í umrædda lagaheimild og segir svo um áætlunargerð um stíga fyrir hjólreiðar:

Miðað er við að stórefla möguleika á notkun reiðhjóla sem samgöngumáta á höfuðborgarsvæðinu með gerð áætlunar og til framkvæmda í stígagerð. Reiknað er með að viðkomandi sveitarfélög taki þátt í kostnaði að undangengnum samningum þar um.

Áætlað er að innan höfuðborgarsvæðisins eigi sér stað um helmingur af öllum akstri bifreiða á landinu. Samkvæmt könnun á ferðavenjum frá 2002 er þriðjungur allra ferða sem farnar eru innan höfuðborgarsvæðisins styttri en einn km og yfir helmingur þeirra er styttri en tveir km. Ferðir til og frá vinnu eru flestar farnar þegar hvað mest álag er á gatnakerfinu og almenningssamgöngukerfinu með tilheyrandi þörf á aukinni umferðarrýmð gatna og flutningsgetu almenningssamgangna. Samkvæmt könnun frá 2008 er meðalfjarlægð milli

heimilis og vinnustaðar 6,5 km á höfuðborgarsvæðinu, 28% íbúa þess búa í innan við tveggja km fjarlægð frá vinnustað og 44% í innan við fjögurra km fjarlægð. Meðalferðatími milli heimilis og vinnustaðar reyndist vera rúmar níu mínútur.

Meðalmaður hjólar tvo km á 6-8 mínútum og fjóra km á 13-16 mínútum. Samkvæmt könnun frá 2008 ætti því, miðað við vegalengdir, a.m.k. þriðjungur íbúa höfuðborgarsvæðis að geta hjólað til vinnu á innan við 15 mínútum. Það eru því forsendur til að ætla að með markvissum aðgerðum til að auka hlut hjólreiða geti notkun þeirra aukist verulega með tilheyrandi samdráttaráhrifum á aukna bílaumferð, samfélagslegan kostnað og umhverfisþætti. Það ber að varast að stuðla að breytingum sem lengja ferðatíma. Miðað við fyrirliggjandi gögn ætti aukin notkun hjólreiða ekki að orsaka umtalsvert lengri ferðatíma milli heimilis og vinnustaðar.

Efling almenningsamgangna, göngu og hjólreiða á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess

Samgönguráð skipaði haustið 2010 tvo starfshópa sem lögðu grunn að samvinnu við sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess um sjálfbæra samgönguáætlun. Hóparnir luku störfum snemma á árinu 2011. Annar hópurinn fjallaði um höfuðborgarsvæðið og áhrifasvæði þess en hinn fjallaði hópur um grunnnet almenningsamgangna og hjólreiðastíga.

Fyrirnefndi hópurinn vann tillögu að verkefnaáætlun við mótun sameiginlegrar áætlunar sveitarfélaga og ríkis um uppbyggingu og rekstur samgangna á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess.

Síðarnefnda starfshópnum var falið að gera fyrstu umræðutillogur að skilgreiningu á grunnneti almenningsamgangna og hjólreiðastíga - neti sem ætlað er að bera meginþunga umferðar þessara samgöngumáta og skilgreint er á samgönguáætlun. Hópurinn afmarkaði störf sín í bili við þéttbýli á höfuðborgarsvæði og áhrifasvæði þess (Suðvestursvæði) þar sem um 77% þjóðarinnar býr og starfar. Í skýrslu hópsins kemur fram að á því svæði eru fyrir hendi miklir möguleikar á því að gera almenningsamgöngur að öflugum ferðamáta sem skilar meiri hagrænum og umhverfislegum ávinningi. Aukin notkun reiðhjóla sem samgöngutækja skilar mestum hagrænum og umhverfislegum ávinningi í þéttbýli höfuðborgarsvæðisins. Því er líklegast að fjármagni ríkisins til hjólreiðainnvíða verði varið þar, a.m.k. til að byrja með.

Tillaga að samgönguáætlun 2011-2022 gerir ráð fyrir að vinna við áætlun um eflingu almenningsamgangna, göngu og hjólreiða á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess byggja á tillögum frammannefndra starfshópa og liggi fyrir á fyrsta tímabili áætlunarinnar.

Stjórn Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) voru kynntar tillögur ofangreindra starfshópa samgönguráðs í aðdraganda samgönguþings vorið 2011. Í júlí óskaði stjórnin eftir umboði aðildarsveitarfélaganna til SSH til undirritunar viljayfirlýsingar milli ríkis og SSH og heimildar til samningaviðræðna við ríkið á grundvelli viljayfirlýsingarinnar. Sveitarfélögin höfðu síðsumars 2011 öll veitt SSH umrætt umboð.

Nú liggur fyrir viljayfirlýsing Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, fjármálaráðuneytis, innanríkisráðuneytis og Vegagerðarinnar um tilraunaverkefni um eflingu almenningsamgangna, sjá viðauka II. Aðilar yfirlýsingarinnar eru sammála um að vinna að samningi sem mun m.a. byggja á þeim forsendum að ríkið skuldbindi sig til að leggja fjármagn í rekstur almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess í tíu ára tilraunaverkefni ef á móti koma skuldbindingar sveitarfélaga um mótframlag, markvissar

stuðningsaðgerðir og sátt um frestun stórra vegaf framkvæmda á höfuðborgarsvæðinu. Framlag ríkisins verði af stærðargráðunni 1.000 millj. kr. á ári. Meginmarkmiðið verði a.m.k. að tvöfalda hlutdeild almenningsamgangna í öllum ferðum sem farnar eru á höfuðborgarsvæðinu. Árangur af þessu tilraunaverkefni verði metinn í framvindumati á tveggja ára fresti og framlög verði þá endurskoðuð.

Hér á eftir er stutt samantekt á tillögum starfshópanna en skýrslur með niðurstöðum þeirra í heild er að finna á vefsvæði samgönguáætlunar.

Samgöngur á höfuðborgarsvæðinu – Rannsóknar- og þróunarverkefni Tillaga að verkefnaáætlun

Starfshópurinn gerir það að tillögu sinni að verkefni sem talin eru upp í erindisbréfi starfshópsins verði tekin saman í fimm verkefnapakka sem saman mynda tillögu að verkefnaáætlun við mótun sameiginlegrar áætlunar sveitarfélaga og ríkis um uppbyggingu og rekstur samgangna á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess.

Samkvæmt erindisbréfi á að vinna umrædd verkefni á árunum 2011 og 2012. Starfshópurinn metur það svo að hægt sé að hefja vinnslu á verkefnapakka I, II, IV og V samtímis en verkefnapakki III byggir á að einhverju leyti á niðurstöðum hinna og er lokaáfangi verkefnaáætlunarinnar. Eftirfarandi er stutt lýsing á hverjum verkefnapakka:

I	<p>Umferðarlíkan höfuðborgarsvæðisins – Endurbætur</p> <p>Umferðarlíkan höfuðborgarsvæðisins verði að loknum endurbótum: Reiknilíkan sem endurspeglar (hermir) og spáir fyrir um ferðir fólks, með öllum helstu ferðamátum, á háannatíma á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess. Reiknilíkanið á að vera lykilverkfæri við mat á valkostum í skipulagi og við mat og forgangs röðun fjárfestinga í umferðarmannvirkjum og almenningsamgöngum. Líkanið geti spáð fyrir um umferð á þjóðvegum út frá Reykjavík miðað við gefnar forsendur.</p> <p>Endurbætur á umferðarlíkani eins og hér er lýst verða ekki að veruleika án ítarlegrar könnunar á ferðavenjum þar sem flæði fólks með öllum helstu ferðamátum um svæðið verður kortlagt.</p>
II	<p>Samgönguskipulag Suðvestursvæðis til 2022+</p> <p>Sviðsmyndir um íbúafjölgun, byggðapróun og þróun samgangna allra ferðamáta til 2022 (jafnvel til lengri tíma) settar fram. Það verður samvinnuverkefni sérfræðinga ríkis og sveitarfélaga á suðvestursvæði í samgöngu- og skipulagsmálum, auk fulltrúa Strætó bs. og fleiri aðila með sérfræðiþekkingu. Endurbætt umferðarlíkan höfuðborgarsvæðisins verður notað til að meta og bera saman líkleg áhrif sviðsmyndanna á umferð, ferðatíma, ferðamátaval, orkunotkun, útblástur gróðurhúsalofttegunda og fleiri lykilþætti. Fjárfestingaþörf í uppbyggingu og rekstri samgangna fyrir hverja sviðsmynd verður metin og í því samhengi verða áhrif gjaldtöku skoðuð. Mat verður lagt á hvaða sviðsmyndir eru líklegastar til að ná markmiðum stjórnvalda og sveitarfélaga um bætt umhverfi, aukna hagkvæmni, öryggi og greiðfærni.</p> <p>Tillögur starfshóps samgönguráðs um grunnnet almenningsamgangna og hjólreiðastíga verða lagðar til grundvallar í umræðum hópsins um aðkomu ríkisins að þessum ferðamátum.</p>

III	<p>Samgönguáætlun Suðvestursvæðis til 2022+ Samstarfsverkefni samgönguráðs, kjörinna fulltrúa sveitarfélaganna á suðvestursvæði og fleiri aðila. Niðurstöður verkefnapakka II verða teknar til umfjöllunar og umræðu og í framhaldinu kynntar samhliða kynningu á endurskoðuðu svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins sem á að vinna á næstu misserum. Stefna og aðgerðaáætlun til 2022+ í uppbyggingu vega, gatna og almenningsamgangna á svæðinu verði mótuð og sett fram í heildstæðri og samþættri samgönguáætlun ríkis og sveitarfélaga fyrir svæðið.</p>
IV	<p>Hönnun stofnbrauta í borgarumhverfi Í rannsóknar- og þróunarverkefni um stofnbrautir í borgarumhverfi verði teknar saman þær upplýsingar úr leiðbeiningum erlendra borga um hönnun umferðarmeiri gatna sem eiga erindi við aðstæður á höfuðborgarsvæðinu. Áherslan verði á lausnir í aðlögun stofnbrauta að borgarumhverfi og lausnir fyrir almenningsamgöngur, gangandi og hjólandi vegfarendur í göturýminu sem reynst hafa vel erlendis. Við þessa samantekt verði hugað bæði að lausnum við endurgerð eldri umferðarþunga gatna í gegnum gróin hverfi og lausnum við hönnun nýrra stofnbrauta í borgarumhverfi þar sem skipuleggja á þéttari byggð.</p>
V	<p>Aukin loftgæði – Aðgerðaáætlun Teknar verða saman fyrirliggjandi upplýsingar um svifryk og aðra þætti sem hafa neikvæð áhrif á loftgæði á höfuðborgarsvæðinu. Aðgerðir til að bæta loftgæði verða kostnaðargreindar og tillögum um framkvæmdir raðað í forgangsröð. Aðgerðaáætlun verði unnin í samstarfi Vegagerðarinnar og sveitarfélaganna og hrint í framkvæmd á árunum 2012-2013.</p> <p>Vegagerðin vinnur nú í samræmi við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2002/49/EB frá 25. júní 2002 um mat og stjórn á hávaða í umhverfinu og reglugerð umhverfissráðherra nr. 1000/2005 um kortlagningu hávaða og aðgerðaáætlanir. Þar segir fyrir um að kortleggja skuli umferðarhávaða, gera aðgerðaáætlanir og hvernig verkaskipting veghaldara og sveitarfélaga skuli háttað.</p>

Lagt er til að innanríkisráðuneytið sjái í samstarfi við Vegagerðina um að þessari áætlun um rannsóknar- og þróunarverkefni verði framfylgt og beri ábyrgð á vinnslu þeirra í samstarfi við sveitarfélög. Semja þarf við sveitarfélögin og aðra opinbera aðila um skiptingu kostnaðar og vinnuframlag.

Grunnet almenningsamgangna á suðvestursvæði
Grunnet hjólréiðastíga á höfuðborgarsvæði
- Tillögur til umræðu

Samkvæmt lögum um samgönguáætlun skal við mótun hennar skilgreina það grunnkerfi sem ætlað er að bera meginþunga samgangna. Grunnkerfið (grunnnetið) í SGÁ 2007-2018 tekur til vega, flugvalla, flugleiða, hafna, ferju- og siglingaleiða. Auk þess eru siglingaleiðir og flugleiðir til og frá landinu hluti grunnnetsins. Í samgönguáætlun er sett fram áætlun um fjáröflun, útgjöld og helstu framkvæmdir. Skilgreining á grunnneti almenningsamgangna, hjólréiða- og göngustíga, sem ætlað er að bera meginþunga umferðar þessarar samgöngumáta, liggur ekki fyrir.

Vinna starfshópsins miðar að því að tillögur um þessa þætti verði til viðmiðunar á samgönguáætlun þegar sett er fram áætlun um útgjöld og helstu framkvæmdir. Meginmarkmiðið er að með tillögum starfshópsins hafi samgönguyfirvöld:

- **a)** Fyrstu tillögur til umræðu við mótun sjálfbærra samgönguáætlana með sveitarfélögum á næstu misserum.
- **b)** Raunhæf viðmið til að ákvarða hversu mikið fjármagn eigi að fara í rekstur og

uppbyggingu á almenningssamgöngum og hjólreiðastígum á næstu misserum.

- c) Tillögur að grunnkerfum þessara samgöngumáta sem byggja má á við ákvarðanir um hvaða framkvæmdir ríkið mun leggja fjármagn til.

Starfshópurinn afmarkaði umræðutillögur sínar við höfuðborgarsvæðið og áhrifasvæði þess af ástæðum sem tíundaðar voru að framan. Við vinnslu sjálfbærra samgönguáætlana með sveitarfélögum, sem boðuð er í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar, þarf á næstu misserum að gera fyrstu tillögur að grunnneti almenningssamgangna og hjólreiðastíga utan höfuðborgarsvæðisins. Almenningsamgöngur innan sveitarfélaga eru í boði víðar en á höfuðborgarsvæðinu. Akureyrarbær, Ísafjarðarbær og sveitarfélög á Suðurnesjum verja umtalsverðum fjármunum í þær. Setja þarf almenna reglur um framlag ríkisins í rekstur almenningssamgangna innan svæða og sveitarfélaga til að gæta jafnræðis. Sú reikniregla þarf að fela í sér hvata til að auka notkun og byggja m.a. á íbúafjölda, farþegafjölda og lengd ferða

Starfshópurinn leggur á það áherslu að eftirfarandi tillögur eru fyrstu umræðutillögur að skilgreiningum á umræddum grunnkerfum á höfuðborgarsvæðinu:

- Tillögur sem geta breyst í samvinnu ríkis og sveitarfélaga.
- Tillögur sem auðvelda samgönguyfirvöldum að áætla umfang þessara grunnkerfa og að veita fjármagn í almenningssamgöngur og hjólreiðar á skilvirkan og markvissan hátt.
- Tillögur sem verða grundvallur í samvinnuverkefni sérfræðinga ríkis og sveitarfélaga um samgönguskipulag suðvestursvæðis. Sjá nánar í umfjöllun um verkefnapakka II í tillögum starfshóps samgönguráðs um höfuðborgarsvæðið hér að framan.

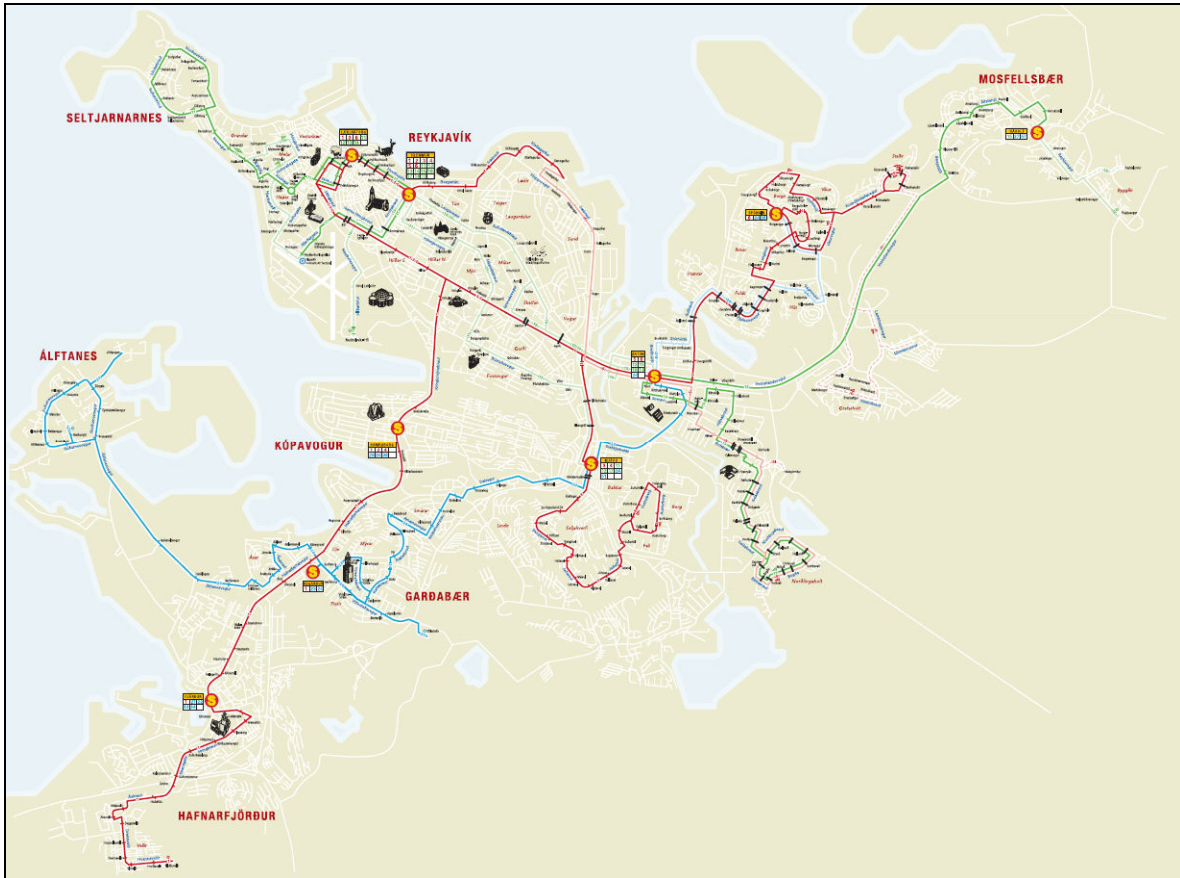
Grunnnet almenningssamgangna á suðvestursvæði – Umræðutillaga starfshóps

Skilgreiningu á umræðutillögu að grunnneti almenningssamgangna má nálgast frá mismunandi sjónarhornum. Hér er farin sú leið að greina núverandi kerfi og finna kostnað við rekstur leiða sem starfshópurinn leggur til að verði skilgreindar sem grunnnet almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess (suðvestursvæði). Með þessari nálgun fæst áætlun um kostnað við rekstur grunnnets - raunhæft viðmið fyrir samgönguyfirvöld. Strætó bs. vann að tillögunni með starfshópnum.

Helstu forsendur sem hópurinn gaf sér eru að eðlileg nálgun sé að grunnnet almenningssamgangna innan sveitarfélaganna sjö á höfuðborgarsvæðinu feli í sér eftirtaldar leiðir í kerfi Strætó bs:

- sem tengja sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu og öll hverfi og borgarhluta með um eða yfir tíu þúsund íbúa.
- sem flytja flesta farþega, tengja meginbiðstöðvar í kerfinu og geta orðið grunnur að hraðvagnleiðum (e. Bus Rapid Transit).
- sem tengjast innanlandsflugi.
- sem tengjast farþegahöfnum.
- sem tengjast meginbiðstöðvum hópferðabifreiða utan af landi.

Mynd 11 Grunnnet almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu - Umræðutillaga



Auk leiða innan sveitarfélaganna sjö á höfuðborgarsvæðinu gerir starfshópurinn í tillögu sinni ráð fyrir að í grunnneti almenningsamgangna séu megingtengingar við stærstu kjarna á áhrifasvæði þess, þ.e. Reykjanesbæ, Selfoss, Hveragerði, Akranes og Borgarnes, sem tilheyra suðvestursvæði í svæðaskiptingu sóknaráætlunar.

Á höfuðborgarsvæðinu var heildarkostnaður við rekstur Strætó bs. árið 2010 um 3,5 milljarðar kr. Rekstrarframlög eigenda byggðasamlagsins voru um 2,75 milljarðar kr. og námu því tæplega 13.700 kr. á hvern íbúa. Áætla má að almenningsamgöngur á höfuðborgarsvæðinu hafi alls fengið um 137 milljónir kr. í endurgreiðslu á olúgjaldi frá ríkinu. Óbeint rekstrarframlag ríkisins nam skv. því um 680 kr. á hvern íbúa. Rekstrarkostnaður sveitarfélaga og ríkis við almenningsamgöngur árið 2010, sem flytja farþega milli höfuðborgarsvæðisins og stærstu kjarna á áhrifasvæði þess (Reykjanesbæjar, Selfoss, Hveragerðis og Akraness), var um 111 millj. kr.

Áætlaður kostnaður við rekstur grunnnets almenningsamgangna á þessu svæði, samkvæmt umræðutillögu starfshópsins, þjónustustigi, verðlagi og tíðni ferða í desember 2010, er alls um 1.070 millj. kr. á ári. Kostnaður við rekstur þessarar grunnnetstillögu nemur því um 30% af heildinni ef miðað er við suðvestursvæði í heild en 27% ef miðað er við höfuðborgarsvæðið. Gera má ráð fyrir að heildarframlag ríkisins til reksturs almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess (Suðvestursvæði) með endurgreiðslu olúgjalds og styrkjum til einkaleyfa og sérleyfa hafi numið um 170-180 millj. kr. árið 2010.

Til að ná umhverfis- og hagkvæmnimarkmiðum með eflingu almenningssamgangna, göngu og hjólreiða þarf auk fjármagns bæði þolgæði og markvissar stuðningsaðgerðir. Starfshópurinn telur að eftirfarandi forsendur verði lagðar til grundvallar samvinnu ríkis og sveitarfélaga um eflingu almenningssamgangna, göngu og hjólreiða á svæðinu:

- Ríkið skuldbindi sig til að leggja fjármagn í rekstur almenningssamgangna í tíu ára tilraunaverkefni. Á móti verði stórum vegaf framkvæmdum á höfuðborgarsvæðinu frestað.
- Framlag til rekstrar almenningssamgangna verði greitt til landshlutasamtaka á svæðinu (eða beint til Strætó bs.) sem á móti ábyrgjast ákveðna þjónustu á skilgreindum leiðum í grunnneti og upplýsa samgönguyfirvöld árlega um fyrirkomulag þjónustunnar. Styrkveiting verði háð því að þjónusta verði bætt og að framlög sveitarfélaga í reksturinn skerðist ekki á móti. Sambærilegt fyrirkomulag er þekkt, t.d. í Danmörku.
- Framlag frá ríkinu verði einnig háð því að á móti komi skuldbindingar sveitarfélaganna um sátt um að fresta stórum vegaf framkvæmdum og markvissum stuðningsaðgerðum sem stuðla að aukinni notkun almenningssamgangna, t.d. í skipulagi byggðar og samgöngustefnu opinberra fyrirtækja.
- Sveitarfélögin og ríkið komi sér saman um mælanleg markmið, t.d. í loftslagsmálum loftgæðum og breytingum á ferðamatavali. Í samræmi við forsendur aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum verði markmiðið á tíu árum a.m.k að tvöfalda hlutdeild almenningssamgangna í öllum ferðum sem farnar eru á höfuðborgarsvæðinu. Árangur af þessu tilraunaverkefni verði metinn, m.a. með ofangreindum mælikvörðum, í framvindumati á tveggja ára fresti og framlög verði þá endurskoðuð.
- **Fjármögnun:** Hluta af kolefnisgjaldi sem ríkið innheimtir á eldsneyti verði varið í almenningssamgöngur. Á móti verði endurgreiðslu olúgjalds af olíu vegna rekstrar almenningssvagna í áætlunarferðum hætt, þar sem það fyrirkomulag getur unnið gegn vistvænni endurnýjun almenningssvagna og þar með umhverfismarkmiðum. Samkvæmt fjárlögum 2011 er gert ráð fyrir að kolefnisgjald af öllu jarðefnaeldsneyti sem notað er í landinu skili í heild um 3,1 milljarði kr. á árinu.
- Mótun og framfylgd sameiginlegrar áætlunar ríkis og sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um uppbyggingu og rekstur hjólreiðastíga verði hluti af þessu 10 ára tilraunaverkefni (sjá umræðutillögur hér á eftir).

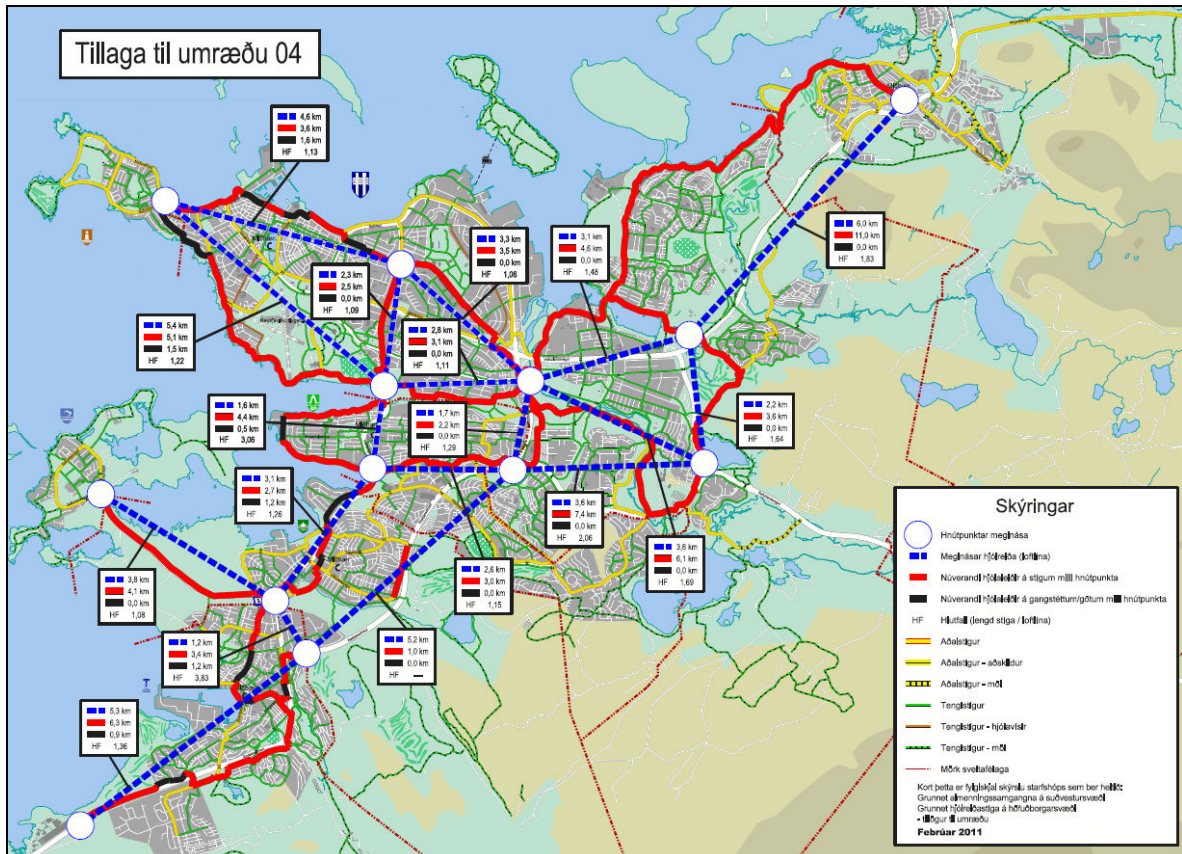
Grunnnet hjólreiðastíga á höfuðborgarsvæði – Umræðutillögur starfshóps

Til grundvallar þessum umræðutillögum að grunnneti hjólreiða á höfuðborgarsvæðinu liggja kort af göngu- og hjólastígum höfuðborgarsvæðisins sem sveitarfélögin hafa látið vinna og uppfært reglulega. Helstu forsendur (meginviðmið) sem hópurinn gaf sér við skilgreiningu grunnnetsins eru eftirfarandi:

- Grunnnetið samanstandi af skilgreindum hnútpunktum og leggjum sem eru, eins og mögulegt er, stystu og greiðfærustu leiðir á milli punktanna. Samtímis verði grunnnetið samansett, eins og kostur er, af núverandi hjólreiðainnvíðum á svæðinu sem sveitarfélögin hafa byggt upp.
- Netið taki mið af eftirfarandi heimild í vegalögum: „Í samgönguáætlun er heimilt að veita fé til almennra hjólreiða- og göngustíga meðfram umferðarmestu þjóðvegum“.
- Grunnnetið tengi öll sveitarfélög á svæðinu og tengist megin aðkomuleiðum að svæðinu í austri, suðri og norðri.

Ákveðið var að byrja vinnu við skilgreiningu grunnnets út frá hnútpunktum í hverju sveitarfélagi og á mörkum sveitarfélaga sem tengja þarf saman með hjólreiðainnvíðum. Fyrstu drög að hnútpunktum og loftlínuleggjum, þ.e.s. stystu leið þeirra á milli, voru sett á blað. Út frá því voru núverandi hjólreiðainnvíðir sem tengja þessa hnútpunkta, og gætu uppfyllt viðmið um greiðfærni, merktir á korti. Með þessari einföldu nálgun sést hvar mögulega er þörf á nýjum tengingum milli hnútpunkta og hvaða núverandi göngu- og hjólreiðastígar falla að þessari hugmynd.

Mynd 12 Grunnnet hjólreiðastíga á höfuðborgarsvæðinu - Umræðutillaga 04



Með tillögum starfshópsins fást viðmið um helstu stærðir í grunnnetinu:

- Hve mikið þarf að byggja af nýjum tengingum.
- Hve mikið af núverandi göngu- og hjólreiðastígum er hægt að nýta en þarf mögulega að bæta.

Oft á tíðum voru þessir stígar byggðir sem útivistarstígar og uppfylla ekki viðmið um greiðar og öruggar samgönguhjólreiðar. Nýjar tengingar í grunnneti og úrbætur núverandi innviða þarf að hanna og byggja í samræmi við hönnunarleiðbeiningar fyrir hjólreiðastíga sem nú er unnið að hjá Vegagerðinni og Reykjavíkurborg.

Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu hafa að mestu leyti séð um að fjármagna stofnkostnað við hjólreiðastíga hingað til og alfarið séð um rekstur þeirra. Aðkomu ríkisins að þessum málum þarf að útfæra í samvinnu sérfræðinga ríkis og sveitarfélaga um samgönguskipulag suðvestursvæðis. (Sjá nánar í umfjöllun um verkefnapakka II í tillögum starfshóps

samgönguráðs um höfuðborgarsvæðið.)

1.3.5 Orkusparnaður og orkuskipti

Úr stefnumiði:

Markvissar aðgerðir miði að minni notkun jarðefnaeldsneytis og að samgöngutæki nýti orku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum, auk orkusparandi aðgerða fyrir eldri farartæki.

Efldar verði rannsóknir sem miða að sjálfbærni í framleiðslu á vistvænum orkugjöfum og til að auka hagkvæmni samgöngukerfisins, m.a. með stuðningi við þróun og uppbyggingu innviða og þróun og framleiðslu á innlendu vistvænu eldsneyti.

Tengdar áherslur:

Stuðlað verði að nýtingu umhverfislega skilvirkra orkugjafa (kr./tonn CO₂ ígildi).

Breytt verði skattlagningu á ökutæki með það að markmiði að hvati sé til kaupa á sparneytnum ökutækjum og eins þeim sem nota umhverfisvæna orkugjafa.

Sérleyfi og einkaleyfi til aksturs verði háð skilyrðum um umhverfisvæn samgöngutæki í þeim tilgangi að akstur í atvinnuskyni, sem krefst leyfa, verði í auknum mæli visthæfur. Jafnframt verði gerðar kröfur um að kaup ríkisins á akstursþjónustu séu háð skilyrðum um visthæf ökutæki. Stofnunum ríkisins verði sett ákveðin skilyrði um að þær leitist við að nota ökutæki sem eru sparneytin og hafa lágt CO₂-gildi í útblæstri

Samgöngustofnanir taki upp vistvæna samgöngustefnu sem stuðli að orkusparnaði og orkuskiptum og verði öðrum stofnunum til fyrirmyndar í þeim efnum. Stjórnvöld vinni með fyrirtækjum og stofnunum að því að móta og útfæra markvissa samgöngustefnu fyrir vinnustaði.

Tímarammi:

Á áætlunartímabilinu verði stöðugt unnið að aðgerðum sem stuðla að minni notkun jarðefnaeldsneytis og auknum hlut endurnýjanlegra orkugjafa.

Ljóst er að vinna þarf markvisst að því að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis til að ná settum markmiðum í loftslagsmálum. Í tillögu að samgönguáætlun 2011-2022 er lögð áhersla á að verkefnum sem eru í aðgerðaáætluninni verði fylgt eftir. Hvati til að kaupa sparneytin ökutæki, sem og þau sem nota umhverfisvæna orkugjafa, er þegar fyrir hendi með breyttu fyrirkomulagi skatta og gjalda á bíla og eldsneyti sem tóku gildi 1. janúar 2011. Mikilvægt er að fylgjast með þróun mála í kjölfarið og nýta þennan hagræna hvata til að stuðla að vistvænni endurnýjun samgöngutækja.

Í tillögunni er lögð áhersla á að stuðlað verði að nýtingu umhverfislega skilvirkra orkugjafa. Með því er átt við að umhverfisleg hagkvæmni ráði för í orkuskiptamálum. Notaðir verði þeir orkugjafar sem skila mestum samdrætti í losun CO₂ miðað við kostnað samfélagsins við að nýta þá. Kostnaður hins opinbera við aðgerðir til að draga úr losun á gróðurhúsalofttegundum (GHL) til 2020 er mjög mismunandi samkvæmt skýrslu sérfræðinganeftdar um möguleika til að draga úr nettóútstreymi. Á meðan aðgerðir á borð við sparneytnari bifreiðar hafa í för með sér hreinan ábata að fjárhæð 215 þúsund kr. á hvert tonn af CO₂-ígildi er kostnaður við vetnisbíla áætlaður um 258 þúsund kr. á tonnið. Sumar

aðgerðir, svo sem aukin áhersla á göngu og hjólreiðar eða aukin notkun sparneytnari bifreiða, hafa í för með sér hreinan ávinning. Aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum byggir á skýrslu sérfræðinganeftdarinnar og þær tíu lykilaðgerðir sem eru tilgreindar eru m.a. valdar út frá umhverfislegri skilvirkni, með öðrum orðum þær sem skila mestum árangri miðað við kostnað.

Til að draga úr orkunotkun í samgöngum og efla hlut innlendra orkugjafa er mikilvægt að opinberir aðilar sýni gott fordæmi. Ein af tíu lykilaðgerðum í loftslagsmálum er notkun ríkis og sveitarfélaga á sparneytnum og vistvænum ökutækjum. Áherslur í tillögu að samgönguáætlun taka mið af þessu en gert er ráð fyrir að sett verði skilyrði um notkun umhverfisvænna samgöngutækja við samninga um sérleyfi og einkaleyfi til aksturs. Jafnframt verði gerðar kröfur um að önnur kaup ríkisins á akstursþjónustu verði háð skilyrðum um vishæf ökutæki. Samgöngustofnanir ríkisins verði öðrum stofnunum til fyrirmyndar við vishæfa endurnýjun samgöngutækja með aukinni áherslu á sparneytin ökutæki og ökutæki sem hafa lágt CO₂-gildi í útblæstri. Hagkvæmnisjónarmiða verður gætt við innleiðingu ofangreindra skilyrða í samninga um kaup á akstursþjónustu.

Áhersla er lögð á að stjórnvöld vinni með fyrirtækjum og stofnunum að mótun og útfærslu markvissrar samgöngustefnu fyrir vinnustaði. Samgöngustefna fyrirtækja hafi það meginmarkmið að uppfylla ferðaþörf starfsmanna á hagkvæman og vistvænan hátt. Auk vishæfrar endurnýjunar á ökutækjum verði starfsmönnum umbunað og gert auðveldara að nota vistvæna ferðamáta til og frá vinnu.

Tillaga að samgönguáætlun gerir ráð fyrir að samgöngustofnanir muni áfram taka þátt í og styrkja rannsóknir. Stuðningurinn lýtur m.a. að þróun og uppbyggingu innviða, þróun og framleiðslu á innlendu vistvænu eldsneyti, sem miða að sjálfbærni í framleiðslu á vistvænum orkugjöfum og til að auka hagkvæmni samgöngukerfisins. Samgönguyfirvöld taki virkan þátt í „Grænu orkunni“, klasasamstarfi að frumkvæði iðnaðarráðuneytisins um orkuskipti, sem miðar að því að auka hlut vishæfra innlendra orkugjafa í samgöngum á kostnað innflutts kolefnaeldsneytis.

1.3.6 Flug

Áhersla:

Stefnt er að 3% samdrætti í losun koldíoxíðs (CO₂) frá flugi árið 2012 og 5% samdrætti á tímabilinu 2013-2020. Eru þar höfð til viðmiðunar árin 2004-2006. Markmiðið er í samræmi við stefnu ESB.

Festa á í sessi umhverfisvænt verklag um grænt aðflug og brottflug og vottun á umhverfistjórnunarkerfi flugvalla.

Tímarammi:

Umhverfisvænt verklag verði fest í sessi á fyrsta tímabili samgönguáætlunar.

Með tilskipun 2008/101/EB hefur flugstarfsemi verið sett undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir í samræmi við stefnu bandalagsins að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Viðskiptakerfið tekur gildi 1. janúar 2012. Stefnt er að 3% samdrætti í losun koldíoxíðs (CO₂) frá flugi árið 2012 og 5% samdrætti á tímabilinu 2013-2020, miðað við árin 2004-2006. Markmið þetta tekur jafnt til innanlandsflugs í ríkjum ESB sem og millilandaflugs milli aðildarríkjanna og annarra ríkja. Ekki er útlit fyrir að gripið verði til frekari aðgerða vegna

flugstarfsemi.

Umhverfissvottun loftfara byggir á viðauka 16 frá Alþjóðaflugmálastofnuninni (ICAO) um umhverfisvernd. Í nýjastu útgáfunni af viðaukanum eru gerðar stífar kröfur til þotna sem eru hannaðar eftir 2005. Þotur í íslenska flugflotanum eru allar vottaðar í samræmi við eldri kröfur og er það í samræmi við reglur. Á hinn bóginn má búast við að á næstu tíu árum verði stór hluti íslenska þotuflotans endurnýjaður og hávaðastig minnki því umtalsvert. Reyndin er sú að þotur sem eru framleiddar í dag eru langt undir þeim hávaðamörkum sem ICAO setur. Í viðaukanum eru jafnframt ákvæði um útblástur hreyfla og hafa þau orðið strangari á síðustu árum. Útlit er fyrir að þróunin verði áfram í þá átt.

Reglugerð um rekstrartakmarkanir á flugvöllum vegna hávaða tók gildi árið 2009. Hún kemur frá Evrópusambandinu en áhrifa hennar gætir þó ekki enn hér á landi þar sem enginn flugvöllur nær því lágmarki sem reglugerðin tiltekur um fjölda flughreyfinga þotna á ári. Meginmarkmið með reglugerðinni eru að draga úr skaðlegum áhrifum af völdum hávaða og stuðla að því að afkastageta flugvalla þróist á vistvænan hátt með sem mestri kostnaðarhagkvæmni. Mögulegt er að reglugerðin nái til Keflavíkurflugvallar innan tíu ára.

Þegar er farið að huga að umhverfisáhrifum frá millilandaflugvöllum. Lagt hefur verið til að millilandaflugvellirnir Keflavík, Reykjavík, Akureyri og Egilsstaðir komi sér upp vottuðu umhverfistjórnunarkerfi (ISO 14001). Þar með væri komið stjórnunarkerfi til að draga úr umhverfiáhrifum og tryggja að þróun í starfsemi flugvalla falli eins vel að umhverfinu og kostur er.

Bætt flugleiðsaga er talin geta minnkað eldsneytiseyðslu um allt að 12%. Íslendingar eru þátttakendur í innleiðingu samevrópska loftrýmisins (Single European Sky). Þar er að finna markmið um afkastagetu flugleiðsögukerfisins sem stuðla beint að minni eldsneytiseyðslu loftfara. Tækniframfarir eru miklar á þessu sviði. Sem dæmi má nefna að á næstu árum ætti að vera hægt að draga úr aðskilnaði flugvéla á úthafinu og margfalda þannig afkastagetuna. Ávallt þarf að hafa í huga að hægt sé að beita verklagi sem hefur það að leiðarljósi að minnka umhverfisáhrif flugsins sem mest og gildir það ekki síst um aðflug og brottflug frá flugvelli. Svokallað „grænt aðflug“ tíðkast víða, t.d. í Keflavík. „Grænt brottflug“ er ekki síður mikilvægt en það er mun flóknara því það kallar á flugferla sem hæfa afkastagetu viðkomandi flugvélar. Allt er þetta þó gerlegt en lausnirnar þurfa að ganga upp í mikilli flugumferð. Sökum lítillar flugumferðar til og frá íslenskum flugvöllum eiga Íslendingar að geta haft forystu um að nýta sér ávallt umhverfisvænt verklag og tryggja að það sé fest í sessi.

Nýir orkugjafar í flugi tengjast framleiðslu á hreinna eldsneyti en áður. Umhverfisáhrif þessa nýja eldsneytis eru minni en hefðbundins jarðefnaeldsneytis. Framleiðsla á flugvélaeldsneyti í stórum stíl er vel gerleg og eru þegar hafnar viðamiklar tilraunir í því skyni erlendis. Vottun á því til nota í loftförum er hafin og hagkvæmni þess eykst hlutfallslega eftir því sem þróun á verði jarðefnaeldsneytis stefnir upp á við. Í sumum tilfellum krefst framleiðsla tilbúins eldsneytis mikillar orku og því eru tækifæri Íslendinga á þessu sviði talsverð.

1.3.7 Siglingar

Áherslur:

Auka rannsóknir á umhverfissvænum orkugjöfum, orkusparnaði og aðgerðum til að draga úr mengun vegna brennisteins, kolmónoxíðs (CO), koltvísýrings (CO₂) og nitrefna (NO_x) frá skipavélum.

Draga úr útblæstri frá skipum í höfnum landsins með uppbyggingu fyrir landtengingu við rafmagn og endurskoðun gjaldskrár.

Siglingar eru mjög háðar alþjóðlegu samkeppnisumhverfi og umhverfiskröfur til íslenskra skipa og erlendra skipa sem hingað koma hljóta að taka mið af því sem er að gerast í nágrannalöndunum. Taka ber upp alþjóðlegar kröfur um áhrif siglinga á umhverfið og innleiða stefnumarkandi ákvarðanir um beitingu þvingunarúrræða þar sem það á við. Sem dæmi má nefna takmörkun siglinga um líffræðilega mikilvæg hafsvæði og einnig við förgun úreltra skipa og skipsflaka. Auka þarf rannsóknir sem stuðla að orkusparnaði í skipum og umhverfissvænum og endurnýjanlegum orkugjöfum um borð í fiskiskipum. Ef ná á góðum árangri í framleiðslu á endurnýjanlegum orkugjöfum hérlendis þarf að leggja áherslu á orkugjafa sem hafa hátt orkumagn, eru umhverfissvænir, samkeppnishæfir í verði og nýtanlegir með sem minnstum breytingum á núverandi vélum og búnaði. Endurnýjanlegir orkugjafar sem í boði eru hafa misjafnt orkumagn og því er nauðsynlegt að meta þá út frá framangreindum atriðum.

Jarðeldsneyti er og verður takmörkuð auðlind sem mun fara þverrandi á næstu áratugum. Mikilvægi þess að kanna aðrar lausnir og endurnýjanlegar, sem taka eiga við af jarðeldsneytinu, verður því seint ofmetið. Í þessu sambandi ber að skoða bíódísil og þá einkum vegna þess að hann hefur svipaðra eiginleika og jarðdísilinn. Einnig er framleiðsla á bíódísil úr olíufræjum repjujurtarinnar góður kostur fyrir íslenskan landbúnað. Þessi orkujurt vex vel á ákveðnum svæðum hérlendis og fyrir hendi er þekking til þess að fylgja eftir ferlinu frá sáningu að eldsneytinu sjálfu. Þá ber að geta þess að ræktun á repju er tvöföld kolefnisjöfnun sem þýðir að jurtin tekur til sín tvöfalt meira magn af koltvísýringi (CO₂) við ræktun en hún losar við brennslu.

Hingað til hefur jarðeldsneyti verið allsráðandi sem eldsneyti á véknúin farartæki. Mikið framboð af ódýrri hráolíu og góðir eiginleikar hennar sem eldsneytis hafa í sameiningu tryggt henni tæplega 99% markaðhlutdeild.

Bíódísillinn er svo til eini orkugjafinn sem er svipaður núverandi dísilorkugjöfum í orkumagni og sá eini sem setja má á óbreytta dísilvél. Fyrir bensínvélar er bútanól vænlegast þeirra orkugjafa sem nota má á bensínvélar en það hefur svipað orkumagn og bensín. Metan í fljótandi formi hefur viðunandi orkumagn en kostnaður við kælingu og sérstaka frystitanka mun hafa áhrif til að hækka verð þess.

Líta verður sérstaklega til loftgæða í höfnum þar sem fjöll hindra loftskipti. Of algengt er að skipsvélar séu keyrðar í höfnum með tilheyrandi mengun í stað þess að tengja skipin rafmagni. Í langflestum höfnum hér á landi er þó boðið upp á landtengingu. Lagt er til að skip sem stoppa í landi lengur en t.d. tvær klukkustundir verði tengd við rafmagn, sbr. tilmæli 2006/339/EB (um rafmagn í höfnum). Endurskoða þarf gjaldskrá fyrir landtengingu þannig að hagrænn hvati leiði til umskipta á þessu sviði. Jafnframt er lagt til að átak verði gert í að byggja upp slíkar tengingar í höfnum þar sem því verður við komið og forgangsraða framkvæmdum með tilliti til stærðar skipa.

1.3.8 Vegir

Áhersla:

Almenn fræðsla um akstur og aksturslag (vistakstur) aukin í þeim tilgangi að draga úr mengun og hávaða frá bílaumferð. Kennsla í vistakstri í ökunámi verði eflað.

Tryggja góða tengingu og bæta flæði bifreiða milli umferðaljósa á álagstímum til þess að draga úr mengun á fjölförnum leiðum og með gerð mislægra gatnamóta þar sem við á.

Tímarammi:

Á áætlunartímabilinu verði áfram unnið að því að tengja umferðarljós á höfuðborgarsvæðinu við miðlæga stjórn tölvu, möguleikar hennar til umferðarstýringa verði fullnýttir svo fjárhagslegur og umhverfislegur ávinningur tölvustjórnunarinnar skili sér að fullu.

Með vistakstri má draga úr orkunotkun, mengun og stuðla að auknu öryggi. Lagt er til að þáttur vistaksturs verði eflaður í ökunámi. Jafn og mjúkur akstur með góðu flæði gefur besta raun enda fer allt að 50% orkunnar í innanbæjarakstri í hröðun. Forðast skal öfgar í aksturlagi. Ef aksturslagið miðast við að taka hratt af stað og snögghemla þá getur eyðslan aukist um allt að 40%. Rannsóknir sýna að slíkt aksturslag dregur úr ferðatíma um aðeins 4%. Hagkvæmast er að taka rólega af stað og koma bílnum í háan gir sem fyrst.

Árið 2007 var tekin í notkun ný miðlæg stýring umferðarljósa á höfuðborgarsvæðinu. Hún byggist á umfangsmikilli söfnun umferðarupplýsinga og samskiptaneti milli stjórnkassa við gatnamót og stjórn tölvu. Út frá þessum upplýsingum reiknar stjórn tölvun út flæði umferðarinnar á öllu svæðinu hverju sinni, ákvarðar hvaða stýriforrit er við hæfi og sendir boð í stjórnkassa umferðarljósa í gegnum samskiptanetið. Miðlæg stýring umferðarljósa gerir kleift að hafa stillingu umferðarljósa í bestu („optimal“) stöðu hvenær sem er sólarhringsins og skilar það sér í umtalsvert styttri aksturstíma. Auk fjárhagslegs ávinnings dregur þetta úr mengun vegna útblásturs. Miðað við reynsluna erlendis (t.d. í Prag árið 2005, 8%) má gera ráð fyrir að innleiðing miðlegrar stýringar í Reykjavík skili sér í 2-10% styttri aksturstíma.

Kerfið býður einnig upp á þann möguleika að veita strætisvögnum forgang á umferðarljósum og að stýra hámarkshraða með breytilegum upplýsingaskiltum. Með breytilegum hámarkshraðaskiltum má hámarka flutningsgetu gatna á „grænni bylgju“ umferðarljósa, draga úr umhverfisáhrifum og auka öryggi.

Árið 2009 voru 113 gatnamót í Reykjavík umferðarljósastýrð og um helmingur þeirra tengdur miðlægri stýringu (47%). Til miðlegru stýringarinnar teljast einnig umferðarljós í Garðabæ og Hafnarfirði.

1.3.9 Staðbundin loftgæði

Áhersla:

Auka á loftgæði með því að gera sveitarfélögum kleift með lagasetningu að skilgreina sérstök umhverfissvæði og um leið að takmarka þar umferð. Draga á úr svifryki frá framkvæmdasvæðum, t.d. með auknum kröfum um rykbindingu, dekkjapvott og áfangaskipta efnistöku.

Tímarammi:

Breytingar á lögum og reglugerðum verði gerðar á fyrsta tímabili áætlunarinnar. Mati á ávinningi aðgerða til að draga úr svifryki frá framkvæmdasvæðum ljúki á fyrsta tímabili áætlunarinnar.

Í þéttbýli erlendis hafa víða verið skilgreind svonefnd umhverfissvæði (d. miljözone) þar sem umferð ökutækja sem ekki uppfylla tiltekna mengunarstaðla, t.d. hvað sótmengun varðar, er bönnuð. Tilgangurinn er að tryggja staðbundin loftgæði, m.a þar sem umhverfisálag vegna umferðar er mikið. Veita þarf sveitarfélögum heimild í lögum til að skilgreina umhverfissvæði. Lagt er til að lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 verði breytt og sveitarfélögum veitt heimild til að skilgreina umhverfissvæði þar sem ökutæki, sem ekki fullnægja ákveðnum skilyrðum um mengun, mega ekki aka.

Við framkvæmdir, svo sem bygginga-, gatna-, hafna- og vegaframkvæmdir, getur þyrlast upp mikið svifryk sem berst yfir þéttbýli. Það berst m.a. út í andrúmsloftið frá svæðum til efnistöku, jarðefnafyrirtækjum, vörubílsþöllum, með dekkjum vinnuvéla og malarflutningabíla. Þessi mengun er einn þeirra umhverfisþátta sem fjalla verður um þegar metin eru umhverfisáhrif frá framkvæmdum. Svifryk berst yfir byggðir frá efnistökusvæðum í nágrenni þeirra og frá jarðefnafyrirtækjum í úthverfum Reykjavíkur. Erfitt er að hefta algjörlega fok frá slíkri starfssemi en það má lágmarka það með ýmsum ráðum. Mikið svifryk getur borist frá farmi vörubíla og frá dekkjum þeirra. Rykbinding farms vörubílsþalla með vatni, eins og nú eru gerðar kröfur um í reglugerð, er aðeins virk í stuttan tíma; einkum á heitum og sólríkum sumardögum.

Í reglugerð nr. 671/2008 um hleðslu, frágang og merkingu farms, er fjallað um mótvægisáðgerðir gegn svifryki frá vörubílum. Svifryk berst auðveldlega með grófum dekkjum vörubíla og vinnuvéla. Dekkjapvottur er mjög mikilvægur við umfangsmiklar framkvæmdir í eða nærri þéttbýli.

Kannaður verður ávinningur af því að opinberir aðilar geri kröfur til verktaka um rykbindingu á framkvæmdasvæðum. Jafnframt verði metinn kostnaður og ávinningur af eftirfarandi aðgerðum:

- Kröfum um dekkjapvottabúnað við stórar framkvæmdir í eða við þéttbýli.
- Auknum gatnarpvotti við smærri framkvæmdir á uppbyggingartíma og handvirkum þvotti grófra dekkja á vinnuvélum áður en þær aka út í gatnakerfi í þéttbýli.
- Áfangaskiptingu við stærri efnistöku þar sem gengið verði frá hverjum áfanga jafnóðum með uppgræðslu.

1.3.10 Landshlutaáherslur

Áherslur í tillögu samgönguráðs að samgönguáætlun í því skyni að stuðla að umhverfislega sjálfbærum samgöngum eru eru hvort tveggja í senn, almennar og sértækar landfræðilega.

Áherslur á orkuskipti, orkusparnað, samdrátt í losun frá skipum og flugvélum og á fleiri þætti munu hafa áhrif um land allt. Til að ná loftslagsmarkmiðum og staðbundnum markmiðum um loftgæði er sérstök áhersla lögð á mesta þéttbýlið, höfuðborgarsvæðið og suðvestursvæðið í heild, með eflingu almenningsamgangna, göngu og hjólreiða.

1.4 Markmið um öryggi í samgöngum

1.4.1 Inngangur – Nýjar áherslur og niðurstöður samráðs

Stefnumið um öruggar samgöngur og tengdar áherslur taka óverulegum breytingum, borið saman við tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun 2007-2018. Í öryggismálum í flugi, siglingum og samgöngum á landi er sama braut mörkuð. Auk þess er stefnt að því að meta áhrif þess að taka formlega upp svokallaða „núllsýn“ í umferðaröryggismálum og bera hana saman við aðrar leiðir sem þær þjóðir hafa farið sem fremst standa í öryggismálum.

Á samráðs- og „hugarflugsfundum“ með sveitarfélögum og Samtökum atvinnulífsins (SA) vorið 2009 komu fjölmargar ábendingar um hvernig auka megi umferðaröryggi. M.a. var nefnt að daglegar ferðir í tengslum við aukna atvinnusókn út fyrir heimabyggð kölluðu á öfluga vetrarþjónustu, góða upplýsingagjöf og tryggt farsímasamband. Færsla þungaflutninga af vegum á sjó var mikið nefnd í umræðum um öryggi. Þá komu fram þau sjónarmið að þjóðvegir ættu að liggja fram hjá þéttbýli þar sem því verður við komið. Að öðrum kosti þyrfti að auka öryggi með hraðatakmarkandi aðgerðum á þjóðvegum inni í þéttbýli.

A fundi með fulltrúum Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) í janúar 2010 var bent á að skilvirkasta leiðin til að auka umferðaröryggi í þéttbýli væri að minnka umferðarhraða. Slík aðgerð drægi um leið úr neikvæðum áhrifum á umhverfi og heilsu. Það viðhorf var ríkjandi að „núllsýn“ í umferðaröryggi væri göfugt markmið en gæti verið mjög dýrt í framkvæmd. Í umræðum var bent á að þessu markmiði væri hægt að ná með ólíkum leiðum – lausnin væri ekki eingöngu að ráðast í kostnaðarsama uppbyggingu mannvirkja. Á umræðufundi með aðilum úr háskólasamfélaginu var nokkuð rætt um „núllsýn“ og töldu sumir hana mjög dýra ef uppfylla ætti allar kröfur um öryggi mannvirkja.

1.4.2 Aðgerðaáætlanir, öryggisstjórnunarkerfi og alþjóðlegar úttektir

Úr stefnumiði:

Stefnt skal markvisst að því að auka öryggi í samgöngum hér á landi og unnið verði að því á gildistíma áætlunarinnar að draga verulega úr líkum á alvarlegum slysum eða banaslysum. Gerðar verði sérstakar aðgerðaáætlanir í því skyni á öllum sviðum samgangna með mælanlegum undirmarkmiðum sem miða að því að ná yfirmarkmiðinu. Aðgerðaáætlanir verði hluti af hverri fjögurra ára samgönguáætlun og því endurskoðaðar á tveggja ára fresti.

Markvisst verði unnið að því að innleiða öryggisstjórnunarkerfi fyrirtækja á öllum sviðum samgangna þar sem þau eru ekki lögð til grundvallar í atvinnustarfsemi.

Tryggja þarf áfram trúverðugleika Íslands með því að standast úttektir alþjóðlegra stofnana um fyrirkomulag á eftirliti með öryggi.

Langtímaáætlanir með tilgreindum verkefnum og mælanlegum undirmarkmiðum um öryggi í flugi, siglingum og umferð á landi eru settar fram í köflum 1.4.3-1.4.5 hér á eftir. Ítarlegri aðgerðaáætlanir innan ramma þessara langtímaáætlana, þar sem tilgreindar eru þær aðgerðir sem ráðast á í til að ná settum öryggismarkmiðum, verða settar fram í fjögurra ára samgönguáætlun sem endurskoðuð er á tveggja ára fresti.

Í flugi og siglingum eru gerðar ákveðnar kröfur um öryggisstjórnunarkerfi fyrirtækja eins og sjá má nánar í umfjöllun hér á eftir. Ekki eru í lögum kröfur um öryggisstjórnunarkerfi fyrirtækja í atvinnurekstri ökutækja. Vinna þarf að því að skilgreina hvað slíkt kerfi þarf að

fela í sér og finna því lagastoð, ef gera á kröfu um slíkt kerfi áður en leyfi eru veitt til fólksflutninga og farmflutninga.

Alþjóðlegar stofnanir í flugi og siglingum gegna því hlutverki að tryggja að eftirlit með öryggi í samgöngum í lofti og á legi sé ásættanlegt. Samgöngustofnanir hér á landi þurfa því reglulega að standast ítarlegar úttektir alþjóðlegra stofnana á eftirlitskerfi sínu. Nauðsynlegt er að tryggja áfram trúverðuleika Íslands með því að standast þessar úttektir (sjá nánar í kafla 1.4.3 og 1.4.4).

1.4.3 Flugmál

Áhersla:

Leiðin til að efla flugöryggi markast af alþjóðlegum kröfum. Áhersla á gildistíma áætlunarinnar er að innleiða nýjar kröfur á vegum Flugöryggisstofnunar Evrópu (EASA), sem varða m.a. flugleiðsögu, flugvelli, flugrekstur og þjálfunar- og skírteinamál, auk breytinga á kröfum um lofthæfi.

Fest verður í sessi eftirlitskerfi sem skilgreint er í áætlun um flugöryggi samkvæmt kröfum Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) og samsvarandi áherslum frá Evrópu. Mikilvægir þættir í þessu eru að tryggja að til staðar sé nauðsynleg sérfræðipækning, þjálfun veitt markvisst, verklag þróað og gögn greind til að stýra og aðlaga eftirlit að þeim verkefnum sem efst eru á baugi og krefjast athygli og viðeigandi aðgerða. Hvað varðar flug sem ekki er fjallað um á alþjóðlegum vettvangi t.d. fisflug og landingastaði (minni flugvelli) þá verður tekið á því með setningu fyllri innlendra reglna eftir því sem nauðsyn krefur.

Fyrirkomulag á eftirliti og stefna

Eftirlit með flugstarfsemi, og þar með flugöryggi, byggist einkum á því að rekstraraðilar og einstaklingar sýni fram á að kröfum Flugmálastjórnar Íslands sé framfylgt. Úttektir og vottun til að sannreyna að skilyrði til heimildarveitinga séu fyrir hendi eru því einn af meginþáttum starfseminnar. Með reglubundnu eftirliti fylgist svo Flugmálastjórn með því að skilyrði fyrir heimildarveitingum séu ávallt til staðar.

Heimildarveitingar snerta ýmsa þætti flugstarfsemi, m.a. eftirfarandi:

- Heimildir til flugleiðsögu.
- Heimildir til að reka flugvelli og landingarstaði ásamt flugvernd.
- Lofthæfi loftfara og þar með stjórnun viðhalds og viðhaldsstöðva.
- Flugrekstur í atvinnuskyni hjá flugrekendum og flugskólum.
- Heimildarveiting og eftirlit með einstaklingum og skírteinum þeirra.

Stöðugar úttektir alþjóðlegra stofnana á Flugmálastjórn eru til þess gerðar að staðfesta að fyrirkomulag eftirlits sé í réttum farvegi. Þetta er nauðsynlegt til að tryggja gagnkvæma viðurkenningu íslenskra fyrirtækja í flugtengdri starfsemi og atvinnuréttindi skírteinishafa í öðrum ríkjum. Af þessu leiðir að nánast er útilokað að stunda neina starfsemi í flugmálum nema hafa til þess sérstaka heimild. Þeir sem stunda flugtengda starfsemi eru því eðli málsins samkvæmt tiltölulega fáir. Einkum er um mjög fá og sérhæfð fyrirtæki að ræða og snúast öryggismál að miklu leyti um að þessi fyrirtæki uppfylli settar kröfur, þ.m.t. þær sem gerðar eru til loftfara sem notuð eru. Skilgreind markmið í flugöryggismálum eru:

- Að flugöryggi hér á landi sé eins og það gerist best hjá öðrum þjóðum.
- Að innleiða og framfylgja kröfum Alþjóðaflugmálastofnunarinnar, Evrópusambandsins og Flugöryggisstofnunar Evrópu (EASA) á sviði flugöryggis.

- Að Ísland standist ávallt öryggisúttektir alþjóðlegra stofnana, (Alþjóðaflugmálastofnunarinnar, Flugöryggisstofnunar Evrópu, Eftirlitsstofnunar EFTA o.fl. aðila).

Stefnan í flugöryggismálum mótast því fyrst og fremst af því að sjá til þess að kröfum, sem langflestar eru alþjóðlegar, sé framfylgt. Einnig þarf að sjá til þess að innleiðing á kröfunum sé með þeim hætti sem við á í hverju tilviki og tekið sé tillit til íslenskra aðstæðna eins og hægt er t.d. varðandi flugvelli og rekstur loftfara sem ekki lúta alþjóðlegum kröfum.

Áherslur og þróun í eftirliti með flugöryggi

Eftirlit með leyfisskyldum fyrirtækjum í flugstarfsemi hefur þróast á undanförunum árum þannig að megináhersla er lögð á að fylgjast með því að innri eftirlitskerfi fyrirtækjanna séu fullnægjandi (gæðakerfi og verklag). Auk þess hafa á síðustu árum verið gerðar kröfur um formleg öryggisstjórnunarkerfi (SMS) sem smám saman taka gildi á öllum sviðum flugstarfsemi auk kröfu um gæðakerfi sem er þegar til staðar.

Samhliða kröfum á fyrirtækin er gerð krafa um stöðuga þróun á eftirliti Flugmálastjórnar þar sem áhersla er lögð á að eftirlitskerfið muni í auknum mæli byggjast á greiningu á gögnum. Þau gögn eru einkum skýrslur um flugatvik og upplýsingar úr úttektum. Greiningin miðar að því að leggja áherslu á úrbætur á sviðum þar sem veikleikar eða áhætta finnst og eins til að fylgjast með því að frammistaða kerfa sé innan eðlilegra marka. Í tengslum við þetta hefur Flugmálastjórn unnið stöðugt að bættri skráningu á flugatvikum og hefur tekið þátt í þróun á gagnagrunni á vegum ESB (*ECCAIRS*). Til að ná betri árangri í úrvinnslu á gögnum af þessu tagi hefur Alþjóðaflugmálastjórnin (ICAO) lagt fram tillögur um að aðildarríkin skilgreini sérstaka áætlun um flugöryggi (*State Safety Program*) sem skilgreindir tengsl eftirlitskerfa með flugstarfsemi ásamt því sem settir eru skilgreindir mælikvarðar og markmið. Dæmi um slíkan mælikvarða er að fjöldi alvarlegra flugatvika og flugslysa í flutningaflugi sé innan tiltekinna marka, t.d. með viðmiðið 100 þúsund flugstundir eða eina milljón fluga.

Þróun í flugöryggi á Íslandi

Á síðastliðnum tíu árum fórst einn einstaklingur í flugslysi í loftförum skráðum hér á landi en á tíu ára tímabili þar á undan fórust 17 í tíu flugslysum í loftförum skráðum á Íslandi.

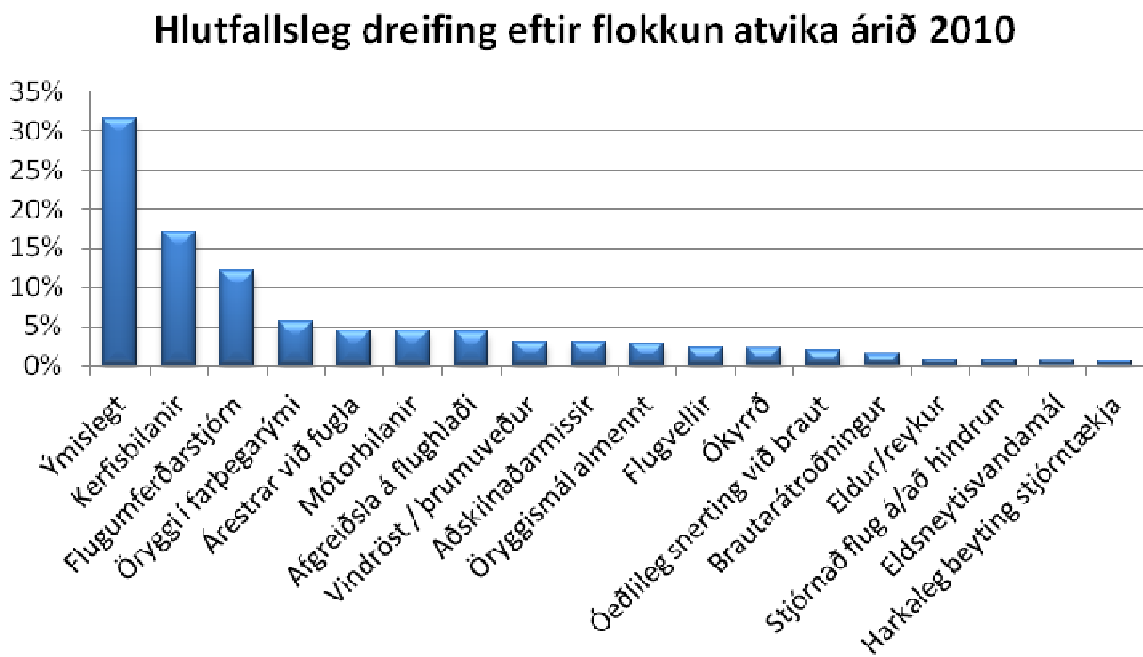
Í júní 2005 hófst formlega skráning flugatvika hérlendis í samræmi við reglugerð nr. 53/2006 um tilkynningarskyldu flugslysa, alvarlegra flugatvika og atvika. Til þess er notaður sérhæfður evrópskur gagnagrunnur, iðulega nefndur *ECCAIRS*-grunnurinn. Markmið Evrópusambandsins (ESB) með honum er að öll aðildarríki og ríki þeim tengd sendi inn gögn sín í miðlægan gagnagrunn þar sem hægt verði að greina þau atriði sem helst ógna flugöryggi, og grípa til viðeigandi ráðstafana til að koma í veg fyrir alvarlegri atvik og flugslys. Nú er grunnurinn notaður til að kanna leitni í gögnunum og greina þegar um óeðlilega aukningu á fjölda atvika er snerta einhver ákveðin kerfi eða verkferla.

Möguleikarnir eru miklir en til að ná sem mestum ávinningi úr skráningarkerfinu þarf að skilgreina svokallaða frammistöðuvísa öryggis (*Safety Performance Indicators*) - mælanlega þætti í flugöryggi sem hægt er að fylgjast með frá degi til dags. Slíkir mælikvarðar geta gefið heildaryfirsýn um hvernig íslensk flugstarfsemi stendur og þeir gefa vísbendingar um vandamál sem þarf að vinna að og leysa. Með þessum hætti getur gagnagrunnur eins og *ECCAIRS* mótað eftirlit og er þannig einn af hornsteinum í flugöryggisáætlun (*State Safety Program*). Í framtíðinni verður lögð aukin áhersla á greiningu á gögnum, einkum þegar lokið er samræmingu á þeim innan Evrópu og síðar fyrir stærri svæði. Þannig nýtast þessi gögn ekki einungis Flugmálastjórn við að bæta eftirlit, heldur getur verið um að ræða margs konar

rannsóknarverkefni eða greiningar fyrir fyrirtæki í flugrekstri á afmörkuðum atriðum eða tilteknum sviðum.

Á mynd 13 er yfirlit um flokkun tilkynntra atvika árið 2010 samkvæmt flokkunarkerfi sem ECCAIRS gagnagrunnurinn styðst við. Auðvelt er að skoða nánar hvern flokk þegar unnið er að því að greina rót vandans. Sem dæmi má nefna að atvik sem skipa flokkinn „Ýmislegt“ á þessu tímabili eru t.d. frávik frá gefnum flugheimildum, atvik þar sem hætt er við aðflug, ýmis viðvörunarkerfi fóru af stað og samskiptum flugáhafna og flugumferðarstjóra var ábótavant. Meðalfjöldi tilkynntra flugatvika er um 700 á ári.

Mynd 13 Yfirlit um flokkun flugatvika árið 2010



Með bættri greiningu á flugöryggislegum gögnum er talið að unnt sé að ná enn meiri árangri í flugöryggismálum og eru áherslur næstu ára einkum fólgnar í þróun á þessu sviði. Auk þess munu kröfur fara vaxandi þegar Flugöryggisstofnun Evrópu fer að gegna veigameira hlutverki. Næsta stóra skref í því ferli er fyrirsjáanlegt árið 2012 og varðar flugrekstur og þjálfunarmál en einnig eru í deiglu nýjar kröfur um flugvelli og flugleiðsögu. Þessar breytingar munu hafa töluverð áhrif á framþróun flugöryggismála hérlendis, rétt eins og í öðrum ríkjum Evrópu.

Skilgreind verkefni til eflingar á flugöryggi

Með verkefnastofni um flugöryggi, sem sjá má í skýrslu vinnuhóps samgönguráðuneytisins frá janúar 2009, eru lögð fram mörg hugsanleg umbótaverkefni með aðkomu hagsmunaaðila. Ýmis viðfangsefni, sem tilgreind eru í skýrslunni, eru hluti af núverandi starfsemi Flugmálastjórnar og innanríkisráðuneytisins en önnur þurfa sérstakt fjárframlag til að koma á legg.

Dæmi um sérstök verkefni sem unnið er að í þessu samhengi eru:

	<p>Áætlun um flugöryggi samkvæmt kröfum ICAO</p> <p>Festa í sessi áætlun um flugöryggi skv. kröfum ICAO (<i>State Safety Program</i>) og Flugöryggisstofnunar Evrópu, EASA (<i>EASP, European Aviation Safety Programme</i>), með tilheyrandi aðlögun á eftirliti. Þetta verkefni felur í sér að skilgreina nánar samhengi krafna, fyrirkomulag eftirlits og greiningu á atvikum með áherslu á áhættugreiningu. Þessi nálgun á við eftirlit Flugmálastjórnar á svo til öllum sviðum nema hvað varðar flugvernd.</p>
	<p>Innleiðing öryggisstjórnunarkerfa</p> <p>Uppfylla þarf kröfur um öryggisstjórnunarkerfi. Kynning á öryggisstjórnunarkerfum og þróun á eftirliti með þeim. Von er á frekari kröfum í annarri flugstarfsemi á næstu þremur árum, t.d. í flugrekstri, þjálfun og á viðhaldsstöðvum.</p>
	<p>Greining á flugatvikum</p> <p>Sérstök verkefni tengd greiningu flugslysa og flugatvika hjá Flugmálastjórn (FMS) og Rannsóknarnefnd flugslysa. Þetta tengist verkefni 1 (Áætlun um flugöryggi skv. kröfum ICAO) og styrkir það. Með samvinnu við háskólasamfélagið t.d. er hægt að vinna sérhæfðar greiningar og jafnframt aðferðir sem stuðla að því að koma á framfæri flugöryggislegum upplýsingum úr gagnagrunnum Flugmálastjórnar.</p>
	<p>Breytingar á kröfum – undirbúningsvinna FMS og fyrirtækja.</p> <p>Undirbúa þarf innleiðingu á nýjum reglugerðarpakka varðandi flugleiðsögu - <i>Single European Sky</i>. Eftirfarandi reglugerðir eru í vinnslu hjá ESB:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kröfur um flugrekstur og þjálfunarmál. ▪ Kröfur um eftirlit Flugmálastjórnar og kröfur um stjórnkerfi fyrirtækja í flugstarfsemi. ▪ Kröfur um flugvelli og flugleiðsögu.
	<p>Tilkynningarkerfi án skyldu.</p> <p>Kanna þarf möguleika á að koma þessu á með einföldum hætti. Móta úrvinnslu á slíkum gögnum.</p>

1.4.4 Siglingamál

Áhersla:

Meginmarkmið áætlunar um öryggi sjófarenda eru eftirfarandi:

Stefnt er að því að dauðaslysum á sjó fækki um 5% á ári á tímabilinu 2011-2022 eða í 1,2 dauðaslys á hverja 10 þúsund sjómenn árin 2020-2022.

Stefnt er að því að skipssköðum fækki um 5% á ári á tímabilinu 2011-2022 eða í 0,5 skipsskaða.

Stefnt er að því að slysum tilkynntum til Tryggingastofnunar fækki um 5% á ári á tímabilinu 2011 til 2022 eða í 162 tilkynnt slys á hverja 10 þúsund sjómenn árin 2020-2022.

Helstu áherslur næstu ára verða markmið um fækkun slysa um borð í skipum, aukin öryggisvitund með innleiðingu öryggisstjórnunarkerfa og eigin skoðun skipa til að auka meðvitund sjómanna um öryggisatriði. Lögð verði áhersla á slysaskráningu og gagnagrunn til að efla markvissar aðgerðir til að fækka slysum. Með miðlun upplýsinga um veður og sjólag verður óhöppum á fiskiskipum haldið í lágmarki. Haldið verður áfram rannsóknum um öryggi skipa og þá sérstaklega atriðum er lúta að tillögum Rannsóknarnefndar sjóslysa í öryggisátt og áhættumati minni farþegaskipa í sjólagi.

Nýjar reglur Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar (IMO) verði fullgiltar og reglur Siglingaöryggisstofnunar Evrópu (EMSA) innleiddar svo fljótt sem verða má. Með markvissum rannsóknum og þátttöku í starfi alþjóðastofnana á sviði öryggismála skal tryggja að alþjóðlegar reglur taki mið af íslenskum aðstæðum.

Stefnt skal markvisst að því að auka öryggi í samgöngum á sjó og unnið að því á gildistíma áætlunarinnar að draga verulega úr líkum á alvarlegum slysum eða banaslysum á öllum sviðum samgangna. Gerð verður sérstök aðgerðaáætlun um samgöngur á sjó sem miðar að því að ná þessu markmiði. Markvisst verði unnið að því að innleiða öryggisstjórnunarkerfi fyrirtækja á öllum sviðum samgangna á sjó þar sem þau eru ekki lögð til grundvallar í atvinnustarfsemi.

Helstu áherslur næstu ára verða markmið um fækkun slysa um borð í skipum, aukin öryggisvitund um borð með innleiðingu öryggisstjórnunarkerfa og eigin skoðun skipa til að auka meðvitund sjómanna um öryggisatriði um borð. Lögð verði áhersla á slysaskráningu og gagnagrunn um slys sem tæki til að efla markvissar aðgerðir til fækkunar á slysum. Með miðlun upplýsinga um veður og sjólag verður óhöppum á fiskiskipum haldið í lágmarki.

Rannsóknir og þróun

Undir þennan lið fellur öflun ýmissa grunnupplýsinga, mælingar, umhverfismál og rannsóknir sem stuðla að öryggi sjófarenda og íbúa á strandsvæðum. Unnið verður við grunnrannsóknir sem nýtast við hönnun hafnarmannvirkja, sjóvarnargarða og annarra mannvirkja við strendur landsins. Helstu verkefnaflokkar eru:

Hafna- og strandrannsóknir. Þessar rannsóknir tengjast höfnum en eru óháðar einstökum mannvirkjum og felast m.a. í öldufarsreikningum, rannsóknum á efnisflutningum og frumáætlunum. Helstu verkefni eru öldufars- og efnisburðarrannsóknir vegna ferjulægis við Bakkafjöru, landbrot við Vík í Mýrdal, Jökulsá á Breiðamerkursandi og siglingaöryggi stærri

fiskiskipa á grunnsævi, einkum á Grynslunum utan við Hornafjarðarós. Unnið verður að staðbundnum öldu- og sjávarflóðaspám fyrir lágsvæði og fyrir siglingar skipa um rastir á grunnsævi.

Umhverfisrannsóknir. Lögð verður sérstök áhersla á verkefni er tengjast siglingu stórra skipa í íslenskri efnahagslögsögu. Helstu verkefni eru: Upplýsingakerfi um veður og sjólag, sjávarföll, rek stórra skipa, hafíss og mengandi efna ásamt könnun á sjávarflóðum, rannsóknir á hækkun sjávarborðs af völdum veðurfarsbreytinga og undirstöðukönnun á virkjun vinds, öldu og sjávarfalla. Þessi verkefni tengjast höfnum, ströndum landsins, grunslóðum, Íslandsmiðum og siglingum á norðurslóðum. Haldið verður áfram að þróa ölduspár fyrir farþegaskip í útsýnis- og skoðunarferðum.

Rannsóknir sem tengjast öryggi skipa og áhafna. Áhersla verður lögð á að vinna úr niðurstöðum rannsókna á sjóslysum og kappkosta að sá lærdómur, sem af þeim má draga, skili sér inn í lög og reglugerðir um öryggi skipa og áhafna. Helstu verkefni eru: Hreyfingarmælingar á skipum, rannsóknir á sjóveiki og þreytu um borð í skipum, hleðsla og ofhleðsla smábáta, loftflæði til aðalvéla skipa, loftræstikerfi, eigin skoðanir skipa, umhverfisvænir orkugjafar, afgashreinsun frá aðalvélum, veiðar og orkugreining og rannsóknir á notkun lífdísils í smábátum.

Áætlun um öryggi sjófarenda

Siglingastofnun fer með framkvæmd áætlunarinnar. Verkefnisstjórn, sem í eiga sæti fulltrúar innanríkisráðuneytis, Landhelgisgæslu Íslands, Slysavarnafélagsins Landsbjargar og hagsmunaaðila, annast eftirlit með framgangi áætlunarinnar og stuðlar að samstarfi þeirra aðila sem að málinu þurfa að koma. Markmið áætlunar um öryggi sjófarenda er m.a. að treysta og auka öryggi íslenskra skipa, áhafna og farþega, fækka slysum og draga úr tjóni vegna þeirra.

Í áætlun um öryggi sjófarenda eru nú lagðar megináherslur á öryggisstjórnun um borð í skipum. Tilgangur öryggisstjórnunar um borð er að tryggja sem best að öryggisþættir séu undir traustri stjórn og að búnaður skipa og hæfni skipverja sé eins góð og mögulegt er.

Helstu verkefnisflokkar áætlunar:

Menntun og þjálfun sjómanna: Áhersla verður lögð á námsgagnagerð til nota á námskeiðum fyrir sjómenn, útgáfu fræðsluefnis um menntun (og) þjálfun sjómanna.

Fræðsluefni og miðlun upplýsinga: Helstu verkefni undir þessum lið eru átaksverkefni með málfundum og ráðstefnum, fræðslubæklingar, myndefni og handbækur um öryggismál, veggspjöld með leiðbeiningum og merkingum, upplýsingaefni á vefsíðu Siglingastofnunar um öryggisreglur, breytingar á þeim og upplýsingar um öryggismál almennt.

Öryggisstjórnun: Á áætlunartímabilinu verður öryggisstjórnun um borð í skipum fyrirferðarmeira verkefni en áður. Lögð verður áhersla á almenna öryggisstjórnun og skilgreiningar og leiðbeiningar þar um verða settar á vefsíðu Siglingastofnunar. Þá verður hugað að öryggisstjórnunarkerfum í fiskiskipum og farþegaskipum, ásamt hættumati og slysaskráningu.

Rannsóknar- og þróunarverkefni: Eitt af meginverkefnum áætlunarinnar eru styrkveitingar með það að markmiði að virkja hugvitsmenn til hugmyndavinnu og gera tillögur um nýjar lausnir í öryggismálum sjófarenda. Reynt verður að auka og festa í sessi samstarf við nágrannaþjóðirnar í rannsóknar- og þróunarverkefnum á þessu sviði eins og gert hefur verið í verkefninu um viðhorfskönnun sjómanna. Hafist verður handa við rannsóknir á alvarlegum slysum, ásamt verkefni um tryggingafræðilegt mat á sjóslysum og kostnað samfélagsins af þeim.

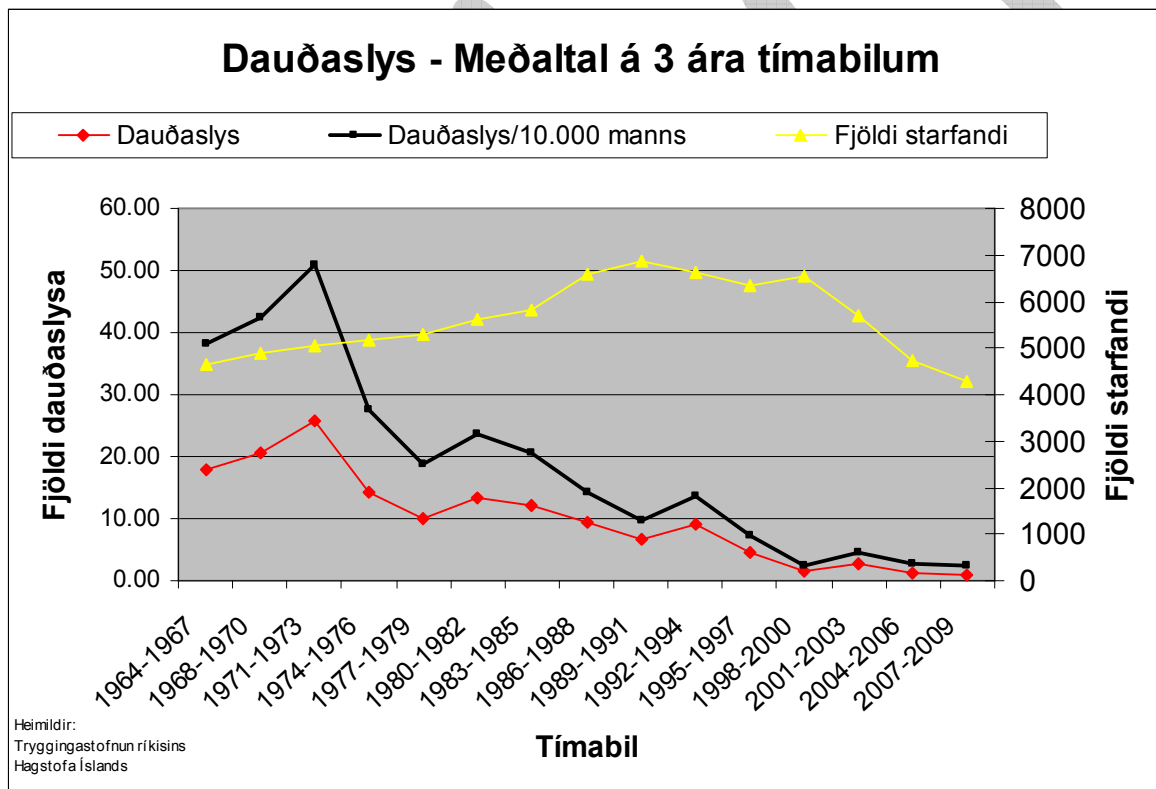
Helsta öryggistækið í siglingum er skipið sjálft. Lagaumhverfið fullnægir svo til öllum aðstæðum fyrir skipin þannig að ekki virðist vanta mikið upp á í regluverkinu enda hefur verið sýnt fram á að um 80% slysa um borð í fiskiskipum má rekja til mannlegra mistaka.

Áherslur og markmið sem snúa að öryggi sjófarenda eru:

- Að treysta og auka öryggi íslenskra skipa, áhafna og farþega.
- Að fækka slysum á sjó og draga úr tjóni vegna þeirra.
- Að koma í veg fyrir mengunarslys frá skipum.
- Að öryggi sjófarenda hér við land verði eins og best gerist hjá öðrum þjóðum.
- Að innleiða öryggisstjórnarkerfi um borð í stærri fiskiskipum.
- Að Ísland standist öryggisúttektir alþjóðlegra stofnana, t.d. Siglingaöryggisstofnunar Evrópu (EMSA) og Eftirlitsstofnunar EFTA.

Helstu mælanlegu undirmarkmið og áherslur áætlunar um öryggi sjófarenda eru:

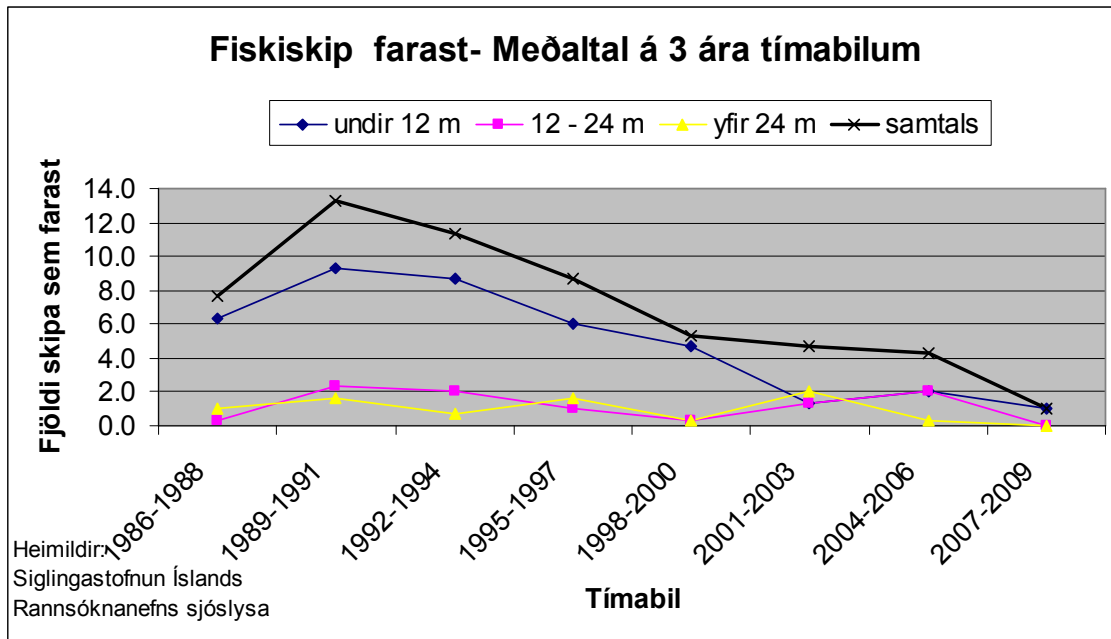
Mynd 14 Dauðaslys á sjó 1964-2009



Markmið um fækkun dauðaslysa: Dauðaslysum á sjó hefur fækkað mjög hin síðari ár. Á þriggja ára tímabili, 2007-2009, urðu að meðaltali 2,33 dauðaslys á hverja 10 þús. sjómenn.

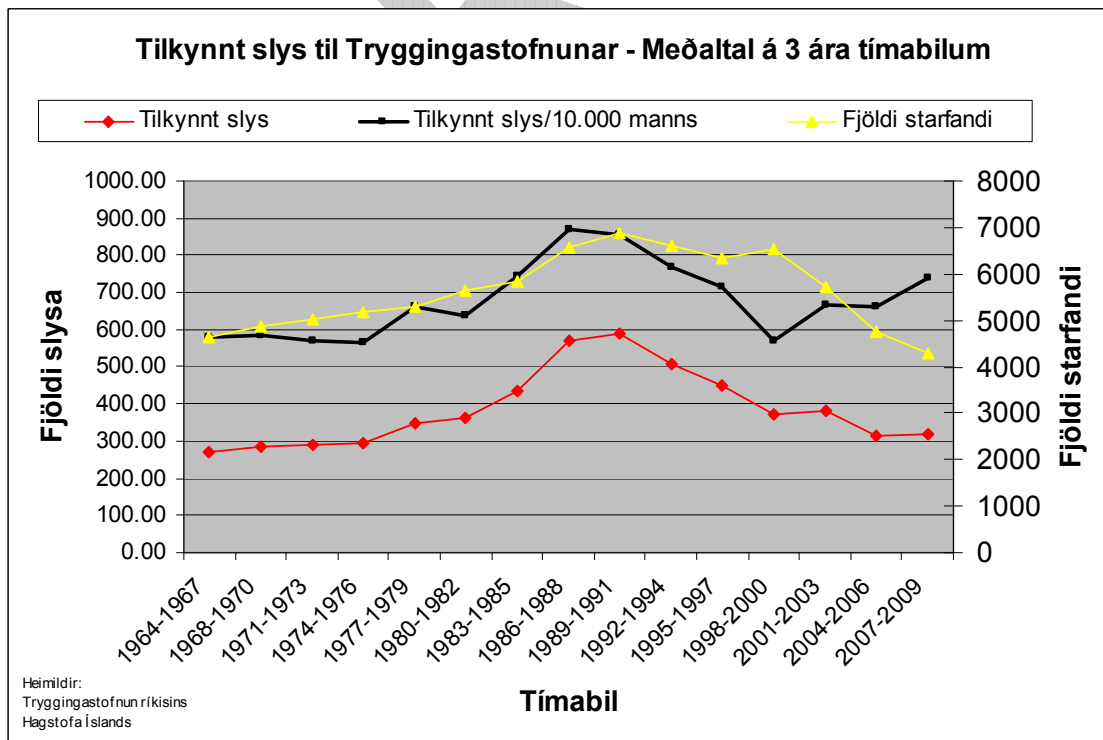
Stefnt er að því að dauðaslysum fækki um 5% á ári á tímabilinu 2011-2022 eða í 1,2 dauðaslys á hverja 10 þús. sjómenn árin 2020-2022.

Mynd 15 Fjöldi fiskiskipa sem fírust árin 1986-2009. Þriggja ára meðaltöl



Markmið um fækkun skipskaða: Skipskaðar hafa að meðaltali verið fimm árlega á þriggja ára tímabilum árin 1998-2006. Árin 2007-2009 fírust að meðaltali eitt skip á ári. Stefnt er að því að skipsköðum fækki um 5% á ári á tímabilinu 2011-2022 eða í 0,5 skipskaða að meðaltali árin 2020-2022.

Mynd 16 Tilkynt slys



Markmið um fækkun slysa á sjó: Stefnt verður að fækkun alvarlegra slysa hjá sjómönnum og að þau verði færri með hverju ári þegar miðað er við skráningar Landspítala – hákólasjúkrahúss (LSH) og Slysaskrá Íslands. Stefnt er að því að slysum tilkynntum til TR fækki um 5% á ári á tímabilinu 2011-2022 eða í 162 á hverja 10 þús. sjómenn árin 2020 - 2022.

1.4.5 Umferðaröryggisáætlun 2011-2022

Áhersla:

Meginmarkmið umferðaröryggisáætlunar til ársins 2022 eru eftirfarandi:

Að fjöldi látinna í umferðinni á hverja 100 þúsund íbúa verði ekki meiri en það sem lægst gerist hjá öðrum þjóðum árið 2022.

Að fjöldi látinna og alvarlega slasaðra lækki að jafnað í um 5% á ári til ársins 2022.

Stjórnvöld munu rannsaka áhrif, kosti og galla þess að taka formlega upp „núllsýn“ í umferðaröryggismálum, m.a. á forgangsröðun verkefna, kostnað og hönnunarreglur. „Núllsýnin“ verður borin saman við aðrar leiðir sem þær þjóðir sem fremst standa í umferðaröryggismálum hafa farið. Niðurstöður rannsókna liggi fyrir á fyrsta tímabili samgönguáætlunar.

Haldið verður áfram að lagfæra staði þar sem mörg slys hafa orðið og bæta umhverfi vega en sú aðgerð dregur úr hættu á að fólk slasist alvarlega við útafakstur. Jafnframt verður lögð áhersla á framkvæmdir sem stuðla að aðgreiningu akstursstefna á umferðarmestu vegum. Sjálfvirkum hraðamyndavélum verður fjölgað í þeim tilgangi að draga úr umferðarhraða. Skoðaðir verða möguleikar á að tekjur af sektargreiðslum standi undir kostnaði við myndavélar og rekstur þeirra.

Rannsóknunum á ýmsum þáttum er varða umferðaröryggi á vegum verður haldið áfram. Í kjölfar innleiðingar á tilskipun Evrópusambandsins um öryggisstjórnun vegakerfa verða viðeigandi vinnureglur teknar upp.

Markvisst eftirlit og áróður verður fyrir notkun öryggisbúnaðar, svo sem bílbelta og búnaðar fyrir börn. Eftirlit með hraðakstri, ölvunar- og vímuefnaakstri verður aukið og verður áróðri þess efnis haldið áfram ásamt öðrum þáttum er snerta umferðaröryggi, þ.a.m. notkun farsíma undir stýri sem og þreytu við akstur. Með fjölgun óvarinna vegfarenda verður öryggismálum bifhjólamanna, hjólreiðamanna og gangandi vegfarenda gerð betri skil. Unnið verður að gerð fræðsluefnis fyrir aldurshópa frá leikskólaaldri og að ökuréttindaaldri og lögð verður áhersla á að gera umferðarfræðslu að veigameiri þætti í námskrám grunnskóla og framhaldsskóla. Unnið verður að því að fá sveitarfélög til þess að gera eigin áætlanir um umferðaröryggi.

Rannsóknarvinnu verður fram haldið en í þeim efnunum er upplýsingasöfnun, vinnsla og miðlun þeirra mikilvæg undirstaða. Skráning á umferðarslysum er mjög mikilvæg og verður haldið áfram á sömu braut. Unnið verður að því að þróa ökunám og ökuþróf til samræmis við það sem best þekktist erlendis. Unnið verður að markvissri upplýsingamiðlun um ITS (Intelligent Transportation System), þ.e. upplýsinga- og sjálfstýringakerfi ökutækja. Einnig verður fram haldið markvissri miðlun upplýsinga um veður og færð á vegum á netinu og með breytilegum upplýsingaskiltum.

Tryggja þarf öllum vegfarendum, öruggt og heilnæmt umhverfi, óháð ferðamáta. Sérstaklega þarf að huga að öryggi samgöngumáta sem eru að þróast hratt að umfangi og slysatíðni er óljós t.d. hjólreiða.

Frá ársbyrjun 2004 heyrðu umferðaröryggismál og framkvæmd þeirra undir samgönguráðuneyti en eru nú í umsjá innanríkisráðuneytis. Skömmu eftir þá breytingu var komið á stýrihópi sem var m.a. falið að móta heildarstefnu í umferðaröryggismálum og um

leið stilla saman krafta stofnana og annarra aðila sem með þau mál fara. Mótuð var umferðaröryggisáætlun en í henni voru sett tvö meginmarkmið stjórnvalda; að fjöldi látinna á hverja 100 þús. íbúa verði ekki meiri en það sem lægst gerist hjá öðrum þjóðum árið 2016 og að fjöldi látinna og alvarlega slasaðra lækki að jafnaði um 5% á hverju ári til ársins 2016.

Markmiði um fækkun banaslysa má segja að hafi nú þegar verið náð. Síðustu ár hafa Íslendingar verið í hópi þeirra bestu og hefur látnum fækkað talsvert síðustu ár. Við útgáfu samgönguáætlunarinnar þar sem markmiðin voru fyrst sett létust 26,2 að meðaltali á ári fimm ár fyrir útgáfuna (2000-2004). Nú sex árum seinna (2006-2010) er þetta meðaltal komið niður í 16,6. Má því segja að frá setningu markmiðanna hefur 9,6 mannlífum verið bjargað á ári hverju.

Á hinn bóginn erum við talsvert frá markmiðum okkar um 5% fækkun banaslysa og alvarlegra slysa á ári. Sú tala hafði verið 176,4 á ári að jafnaði fimm ár fyrir útgáfu samgönguáætlunar 2005 en hefur síðustu fimm ár verið 201,2.

Markmið til ársins 2022 eru hin sömu og hafa verið hingað til en byggð á öðrum grunni:

- Að fjöldi látinna í umferð á hverja 100 þús. íbúa verði ekki meiri en það sem lægst gerist hjá öðrum þjóðum árið 2022.
- Að fjöldi látinna og alvarlega slasaðra í umferð lækki að jafnaði um 5% á ári til ársins 2022.

Fyrri markmiðið gengur því út á að halda góðri stöðu okkar og dragast ekki aftur úr öðrum þjóðum. Síðara markmiðið miðast við meðaltal síðustu fimm ára (201,2) og reiknaður hámarksfjöldi látinna og alvarlega slasaðra miðað við það má sjá í töflu 1.

Tafla 1 Markmið um hámarksfjölda látinna og alvarlega slasaðra í umferð til 2022

	Hámarksfjöldi látinna og alvarlega slasaðra
(2006-2010)	(201,2)
2011	191
2012	182
2013	173
2014	164
2015	156
2016	148
2017	141
2018	133
2019	127
2020	120
2021	114
2022	109

Til að ná þessum markmiðum hafa verið sett fram eftirfarandi mælanleg undirmarkmið:

- Banaslysum og alvarlegum slysum á börnum, 14 ára og yngri, skal útrýmt fyrir árið 2022.
- Banaslysum sem rekja má til vanrækslu á notkun öryggisbelta verði útrýmt fyrir árið 2022.
- Slysum vegna ölvunar- og fíkniefnaaksturs fækki árlega um 5% til ársins 2022.
- Meðalökuhraði að sumarlagi á þjóðvegum þar sem leyfður hámarkshraði er 90 km/klst haldist innan við 95 km/klst.
- Aðild ungra ökumanna, 17-20 ára, að umferðarslysum minnki árlega um 5% til 2022.
- Alvarlega slösuðum og látnum í bifhjólaslysum fækki árlega um 5% til 2022.
- Slys á óvörðum vegfarendum (gangandi og hjólandi) fækki árlega um 5% til 2022.
- Slysum og óhöppum vegna útafaksturs fækki árlega um 5% til 2022.
- Slysum og óhöppum vegna ónógs bils á milli bíla fækki árlega um 5% til ársins 2022.
- Slysum og óhöppum vegna hliðarárekstra fækki árlega um 5% til ársins 2022.

Grunngildi þessara mælikvarða eru meðaltal áranna 2006-2010. Töluleg markmið um hámarksfjölda einstakra ára eru í töflum 2 og 3.

Tafla 2 Töluleg umferðaröryggismarkmið um hámarksfjölda 2011-2022

	Látin og alvarlega slösuð börn	Dauðsföll vegna beltaleysis	Slys vegna ölvunar- og fíkniefnaaksturs	Meðalökuhraði að sumarlagi á þjóðvegum	Umferðarslys með aðild 17-20 ára
(2006-2010)	17,2	4,6	64	94,2	308
2011	16	4	61	94,9	293
2012	14	4	58	94,9	278
2013	13	3	55	94,9	264
2014	11	3	52	94,9	251
2015	10	3	50	94,9	238
2016	9	2	47	94,9	226
2017	7	2	45	94,9	215
2018	6	2	42	94,9	204
2019	4	1	40	94,9	194
2020	3	1	38	94,9	184
2021	1	0	36	94,9	175
2022	0	0	35	94,9	166

Tafla 3 Töluleg umferðaröryggismarkmið um hámarksfjölda 2011 - 2022

	Alvarlega slasaðir og látnir bifhjólamenn	Slasaðir óvarðir vegfarendur	Slys vegna útafaksturs	Slys vegna ónógs bils á milli bíla	Slys vegna hliðaráreksturs
(2006-2010)	32,6	155	255	44,8	195
2011	31	147	242	43	185

2012	29	140	230	40	176
2013	28	133	219	38	167
2014	27	126	208	36	159
2015	25	120	197	35	151
2016	24	114	187	33	143
2017	23	108	178	31	136
2018	22	103	169	30	129
2019	21	98	161	28	123
2020	20	93	153	27	117
2021	19	88	145	25	111
2022	18	84	138	24	105

Fjármál

Fjármál umferðaröryggisáætlunar eru sett fram í fjögurra ára samgönguáætlunum. Áætluð fjárför næstu tólf árin er í fjármálahluta þessarar tillögu að tólf ára samgönguáætlun.

Þegar stjórnvöld samþykktu í fyrsta sinn sérstaka umferðaröryggisáætlun var ákveðið hvernig hún skyldi fjármögnuð. Þannig var í fjögurra ára samgönguáætlun 2007-2010 gert ráð fyrir að alls færu 1.763 m.kr. til verkefna umferðaröryggisáætlunar. Þar af áttu 1.283 m.kr. að koma af vegáætlunarhluta samgönguáætlunar, 280 m.kr. (70 m.kr. á ári) af sérstöku umferðaröryggisgjaldi Umferðarstofu og 200 m.kr. (50 m.kr. á ári) af sérstakri fjárveitingu sem nýta skyldi til að auka eftirlit lögreglu með akstri, einkum hrað- og ölvunarakstri. Fjármögnunin gekk eftir fyrstu árin en síðan hefur fjármagn eingöngu komið af vegáætlun og heildarupphæð til öryggismála verið mun lægri en ráð var fyrir gert.

Nauðsynlegt er að endurskoða fjármögnun umferðaröryggisáætlunar. Fjármagn til aðgerða og endurbóta á vegakerfinu komi af vegáætlun en fé til löggæslu og til verkefna Umferðarstofu, sem snúa að öikumönnum og ökutækjum (fræðsla, kynning, áróður o.fl.), verði tryggt af öðrum tekjustofnum eins og reiknað var með í upphafi.

Núllsýn

Stjórnvöld munu láta rannsaka áhrif, kosti og galla þess að taka upp „núllsýn“ í umferðaröryggismálum, m.a. á forgangsröðun verkefna, kostnað og hönnunarreglur. Niðurstöður rannsókna skulu liggja fyrir á fyrsta tímabili samgönguáætlunar. „Núllsýn“ gengur út á að allar aðgerðir er lúta að samgöngum á landi miði við að enginn láti lífið í umferðinni. Núllsýnin byggir á fjórum grunnildum:

- Siðferði. Mannlíf og heilsa eiga að vera í öndvegi og framfarir í forgangsröðun heldur en ferðatími, þægindi eða önnur markmið vegaförum og annarra aðgerða í samgöngumálum.
- Ábyrgð. Stjórnvöld, veghaldarar og aðrar samgöngustofnanir deila ábyrgð með notendum umferðarmannvirkja.
- Öryggi. Við gerð Umferðarmannvirkja og umferðarkerfis skal taka mið af því að mannleg mistök eru óhjákvæmileg. Mannvirki og skipulag þarf því að hanna með það í huga að lágmarka möguleika á mistökum og þar með slysum.
- Sveigjanleiki. Stjórnvöld og stofnanir skulu gera allt sem í þeirra valdi stendur til þess að tryggja öryggi borgaranna. Leggja þarf grunn að góðu samstarfi við vegfarendur -

allir aðilar verða að vera reiðubúnir til breytinga í þeim tilgangi að auka öryggi vegfarenda.

Aðgerðir

Umferðaröryggisáætlunin 2005-2008 byggði m.a. á skýrslu og tillögum starfshóps um umferðaröryggi til ársins 2012. Þar eru í kringum 130 tillögur um aðgerðir sem mælt var með, þær voru arðsemisgreindar, og valdar úr þær arðbærustu. Arðsemisgreiningin byggði á skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um kostnað vegna umferðarslysa á Íslandi sem gefin var út árið 1996.

Ekki var ráðist í nýja arðsemisgreiningu fyrir þá umferðaröryggisáætlun sem hér er lögð fram. Aðgerðir eru því að sumu leyti byggðar á áður nefndri greiningu og í beinu framhaldi af samgönguáætlun 2005-2008. Einnig er lögð áhersla á ný verkefni sem byggð eru á reynslu undanfarinna ára. Verkefnum er skipt í eftirfarandi flokka:

- Þátttakendur í umferðinni.
- Vegakerfið.
- Ökutækið.
- Stefnumótun, fræðsla, rannsóknir og löggjöf.

Gerð verður frekari grein fyrir aðgerðum í fjögurra ára áætlunum tímabilsins.

Þátttakendur í umferðinni

Lögð verður megináhersla á að breyta hegðun og viðhorfum fólks í umferðinni til betri vegar og koma með þeim hætti í veg fyrir slys. Eftirlit og áróður skipta miklu máli. Eftirlitið er í höndum lögreglu en einnig er um að ræða sjálfvirkt eftirlit með hraðamyndavélum. Áróðurinn mun miða að því að vera fræðandi og upplýsandi og þannig verður reynt að nota upplýsingar og staðreyndir til að breyta viðhorfum og hegðun okumanna og annarra vegfarenda. Áróður mun taka mið af þróun þjóðfélagsins, bæði tækniþróun og þróun umferðar.

Eftirlit lögreglu

Um er að ræða sérstakt hraða- og ölvunareftirlit en einnig eftirlit með bílbeltanotkun, farsímanotkun og bili á milli bíla. Einnig má ætla að fjárfest verði í búnaði sem til þarf. Tryggja þarf fjármögnun til framtíðar.

Sjálfvirkt eftirlit

Mælistöðum hraðamyndavéla verður fjölgað jafnt og þétt. Nú er kostnaður við viðhald kerfisins, rekstur og myndvinnslu greiddur af Vegagerðinni. Það fyrirkomulag þarf að endurskoða.

Áróðursverkefni almennt

Reka þarf stöðugt markvissan áróður gegn hraðakstri, ölvunar- og fíkniefnaakstri og fyrir aukinni notkun öryggisbelta. Að auki verða tekin fyrir málefni sem aðkallandi eru. Í því sambandi má m.a. nefna mikilvægi svefns vegna þeirrar hættu sem þreyttir okumenn geta skapað. Einnig þarf að sporna við farsímanotkun við akstur og annarri óæskilegri hegðun. Í sumum tilvikum er nauðsynlegt að beina áróðri að afmörkuðum hópum, t.a.m.. aldurshópum eða íbúum ákveðinna svæða, svo dæmi séu tekin.

Samkvæmt umfangsmikilli rannsókn á áhrifum áróðursherferða í 15 Evrópulöndum bera þær greinilegan árangur. Má þar m.a. nefna 16% minnkun á hraðakstri, 25% aukningu á

notkun öryggisbelta og 9% fækkun umferðarslysa (CAST, 2009).

Beltanotkun: Slysagögn frá árunum 2006-2010 og beltanotkun almennings í dreifbýli samkvæmt viðhorfskönnun árið 2010 sýna að líkur á því að lenda í banaslysi í dreifbýli u.þ.b. tífaldast ef belti eru ekki spennt. Það sýnir mikilvægi þess að venja fólk á þessa einföldu aðgerð.

Hraðakstur: Lögð verður áhersla á að menn aki eins og lög segja til um og í samræmi við aðstæður. Áfram verður unnið að því að koma í veg fyrir hraðakstur í dreifbýli en einnig verður höfð sérstök aðgát á akstri þar sem viðbúið er að hjólandi og gangandi vegfarendur séu á ferli, s.s. í hverfum með 30 km hámarkshraða, nálægt hjólreiðastígum og í grennd við skóla.

Ölvunarakstur og akstur undir áhrifum fíkniefna: Slysagögn frá árunum 2006-2010 og sérstakt ölvunareftirlit lögreglunnar árið 2010 sýna að einstaklingur undir áhrifum vímugjafa (áfengis eða fíkniefna) er 97 sinnum líklegri til að valda banaslysi heldur en sá sem er allsgáður. Með samstilltu átaki gegn akstri undir áhrifum vímugjafa er þannig hægt að koma í veg fyrir mörg alvarlega slys.

Farsímanotkun: Notkun farsíma undir stýri hefur verið viðvarandi og áberandi í þó nokkur ár. Benda þarf á hættuna sem fylgir því að tala í síma við akstur. Sérstækt vandamál á farsímanotkun undir stýri eru SMS sendingar. Nokkuð algengt er hjá ungu fólki að senda textaskilaboð undir stýri en ljóst er að allt sem veldur því að ökumaður líti af veginum getur haft hörmulegar afleiðingar. Útbúa þarf áróðurs- og fræðsluefni þessa efnis og beina til almennings.

Samskiptavefir og aðrir miðlar

Þekkt vandamál auglýsenda er að ungt fólk er mikið til hætta að horfa á sjónvarp. Því þarf að nýta sér aðra miðla og má í því sambandi nefna samskiptavefi. Nú er það e.t.v. Facebook en erfitt er að sjá fyrir hvert augu ungs fólks munu beinast á næstu tólf árum. Fylgjast þarf vel með því hvar hægt sé að ná athygli þess hverju sinni og nýta þau tækifæri sem gefast.

Umferðaröryggisáætlanir sveitarfélaga

Haldið verður áfram að virkja stærstu sveitarfélögin til þess gera eigin umferðaröryggisáætlanir. Stefnt er að því að öll sveitarfélög með 1.000 íbúa eða fleiri muni taka þátt í verkefninu fyrir árslok 2012. Árið 2010 komu út leiðbeiningar um hvernig standa megi að gerð áætlana fyrir sveitarfélög. Verkefnið var unnið fyrir Vegagerðina og styrkt af rannsóknarsjóði hennar.

Vegakerfið

Megináhersla verður lögð á að vegir og umhverfi þeirra verði gerðir öruggari þannig að mannleg mistök í umferðinni leiði síður til alvarlegra slysa.

Eyðing svartbletta

Vegagerðin mun halda áfram að greina hvar svokallaðir svartblettir (slæmir slysaáðir) eru og laga vegina og umhverfi þeirra til þess að fækka alvarlegum slysum á þeim stöðum. Vart þarf að taka fram að ekki er hægt að lagfæra alla staði í einu vetfangi. Í millitíðinni má aftur á móti draga úr hættu með því að bæta merkingar, t.d. að merkja einbreiðar brýr með viðvörunarljósum og hættulegar beygjur með beygjuörvum. Greining á svartblettum byggir á slysaskrá Umferðarstofu og verður slysaskráin einnig notuð til að meta árangurinn þegar frá líður.

Lagfæring á hættulegum stöðum

Vegagerðin mun halda áfram að laga vegakerfið á stöðum sem metnir eru hættulegir, jafnvel þó slys á þeim séu ekki tíð. Greina þarf hvar fláar eru of brattir, hvar stórgrýti eða skurðir eru of nálægt vegum og annað þeim dúr. Þessir þættir hafa áhrif á afleiðingar útafaksturs og aðgerðir sem leggja þarf áherslu á til að afleiðingar slíkra óhappa verði sem minnstar felast í því að fjarlægja hætturnar eða þá að setja upp vegrið.

Aðgreining akstursstefna

Í þeim tilgangi að fækka slysum sem verða við áreksra ökutækja úr gagnstæðum akstursáttum þarf að aðgreina akstursstefnur á umferðarmestu vegum. Til þess að það sé mögulegt þarf að breikka vegi og setja upp vegrið á milli akstursstefna. Stefna ætti að byggingu svonefndra 2+1 vega í auknum mæli. Þeir eru þannig að akreinin í miðju er notuð til framúraksturs. Til skiptis eru kaflar með tveimur akreinum í aðra áttina og tveimur akreinum í gagnstæða átt. Megintilgangurinn með því að breyta tveggja akreina vegum í 2+1 vegi er að auka umferðaröryggi og afkastagetu. Framúrakstur er auðveldari og hættuminni á 2+1 vegum en á tveggja akreina vegum. Miklu skiptir að vegriði sé komið fyrir í miðdeili, sem aðskilur akstursstefnur, til að umferðaröryggi verði sem mest. Hlutverk vegriðsins er að koma í veg fyrir að ökutæki fari yfir á öfugan vegarhelming. Ekki er skynsamlegt að byggja svonefndan 2+2 veg, þ.e. veg með tveimur akreinum í báðar áttir, ef þess er ekki þörf vegna umferðarþunga. Bygging slíkra vega er mun dýrari en bygging 2+1 vega og umferðaröryggi eykst ekki í neinu samræmi við tilkostnaðinn. Sá 2+1 vegur sem þegar hefur verið byggður í Svínahrauni hefur reynst vel en hann er þó aðeins 14 m breiður (var gerður skv. sænskum veghönnunarreglum) en skv. nýjum íslenskum veghönnunarreglum er gert ráð fyrir að 2+1 vegir verði hér eftir 15,5 m breiðir.

Færsla þjóðvega út fyrir þéttbýli

Í leiðbeiningum Vegagerðarinnar um þjóðvegi í þéttbýli kemur fram að hafa ber umferðaröryggi að leiðarljósi þegar unnið er að breytingum á þjóðvegum í þéttbýli. Bent er á að við skipulag og uppbyggingu þjóðvega eru skiptar skoðanir um það hvort beina eigi umferð framhjá þéttbýli eða um það með tilheyrandi aðgerðum. Sé þess kostur er mælt með að tekið sé frá rými fyrir veg framhjá þéttbýlinu til að lausn sé til staðar þegar umferð er farin að íþyngja viðkomandi stað og vegfarendum. Í leiðbeiningunum er velt upp aðferðafræði og lausnum sem eiga við þegar umferð er leidd í gegnum þéttbýli. Aðgerðir við færslu þjóðvega út fyrir þéttbýli þarf í öllum tilfellum að vinna í nánú samstarfi við þau sveitarfélög sem í hlut eiga.

Yfirborð vega og vegriffur

Hugað verður að gerð malbiks hér á landi í ljósi þess að oft myndast hálka á yfirborði í bleytu þó ekki sé um vetraraðstæður að ræða. Í auknum mæli verður komið fyrir vegrifflum á vegum þar sem hætta er á slysum, bæði á miðdeili sem og við vegbrún en hávaðinn sem myndast þegar ekið er á þær getur vakið öikumenn sem dotta undir stýri.

Hvildarsvæði við þjóðvegi

Byggðir verða upp áningarstaðir við þjóðveginn í þeim tilgangi að gera atvinnubílstjórum kleift að fara út fyrir veg og stöðva bifreið sína, til að hvílast, án þess að hætta hljótist af. Hugsanlegt væri að setja upp þjónustu á þessum stöðum og eins þyrfti að vera á sumum þeirra aðstaða til eftirlits og vigtunar. Greina þarf hvar slíkir staðir þurfa að vera í samræmi við lög um aksturs- og hvíldartíma.

Öryggi við vegafremkvæmdir

Lögð verður mikil áhersla á að framfylgja reglum, sem tóku gildi í júlí 2009, um frágang og merkingar á vinnusvæðum.

Umferðaröryggismat

Lögð verður áhersla á að umferðaröryggismat fari fram eins og kveðið er á um í verklagsreglum Vegagerðarinnar. Um er að ræða einn þátt tilskipunar ESB um umferðaröryggisstjórnun vegakerfa. Markmiðið með öryggismati er að tryggja að áhrif nýrra eða breyttra vega á umferðaröryggi séu metin áður en endanleg lega þeirra er ákveðin.

Umferðaröryggisrýni

Lögð verður áhersla á að umferðaröryggisrýni fari fram eins og kveðið er á um í verklagsreglum Vegagerðarinnar. Um er að ræða einn þátt tilskipunar ESB um umferðaröryggisstjórnun vegakerfa en markmiðið með öryggisrýni er að tryggja að ný umferðarmannvirki séu byggð eins örugg og hagkvæmt er.

Úttektir á umferðaröryggi

Lögð verður áhersla á að umferðaröryggisúttektir fari fram eins og kveðið er á um í verklagsreglum Vegagerðarinnar. Um er að ræða einn þátt tilskipunar ESB um umferðaröryggisstjórnun vegakerfa en markmiðið með öryggisúttektum er að finna staði á vegakerfinu þar sem hættu er á að slys geti orðið og gera áætlanir um lagfæringar í kjölfarið. Markmið lagfæringanna er að koma í veg fyrir slys og/eða draga úr afleiðingum þeirra.

Vetrarþjónusta og miðlun upplýsinga

Töluverður hluti slysa á þjóðvegum í dreifbýli verður við aðstæður þar sem ísing eða háлка er á vegi. Auka þarf vetrarþjónustu á vegakerfinu eins og kostur er, einkum háلكuvarnir.

Tryggja þarf GSM-samband við alla vegi, og þá fyrst við vegi í grunnneti og helstu leiðir ferðamanna. Ef slys verður getur það skipt sköpum að ná sambandi við viðbragðsaðila sem allra fyrst. Nýta þarf upplýsingatæknina eins og framast er kostur við miðlun upplýsinga til vegfarenda um veður, færð og ástand á vegum.

Ökutækið

Þessi flokkur er svolítið sérstakur þar sem hann fjallar um hluti sem íslensk stjórnvöld hafa litla stjórn á, þ.e. búnað ökutækja. Áherslurnar eru á nýjan búnað, ITS, og að greiða honum leið inn í íslenska umferð til að auka á öryggi vegfarenda.

Umferðarsnjalltækni (ITS)

Fylgst verður náið með þróun í umferðarsnjalltækni (Intelligent Traffic System, ITS) og hún tekin í gagnið eftir því sem við á. Þessi tækni býður upp á margvíslegar leiðir til að koma í veg fyrir slys (active safety), draga úr meiðslum ef slys verða (passive safety) og flýttir fyrir aðkomu heilbrigðisstétta á slysað (post-crash).

Hér geta verið um að ræða samskipti milli bíls og vegar, bíls og annarra bíla og bíls og ökumanns. Dæmi um þessa tækni eru alkólásar (alcolock system), aðlagandi framljós (adaptive front light system), aðlagandi skriðstillir (adaptive cruise control), sjálfvirkar neyðarbræmsur (autonomous emergency breaking), árekstraviðvörðun (collision warning), þreytuviðvörðun (drowsiness warning), sjálfvirkur neyðarsími (eCall), rafræn stöðugleikastýring (electronic stability control) og margt fleira. Margt af þessu er innbyggt í

ökutæki og verður því ekki bætt við eftir á. Hlutverk stjórnvalda og viðeigandi stofnana þeirra er fræðsla á þessu sviði - og einnig, eftir því sem við á, að greiða fyrir innflutningi á ökutækjum sem búin eru þessari tækni.

Stefnumótun, fræðsla, rannsóknir og löggjöf

Áherslur hér eru margvíslegar. Stefnunótun og löggjöf miða að því að þróa lagaumhverfið því mikilvægt er að lög og reglur um umferðaröryggi séu í samræmi við stefnu stjórnvalda og að þeim sé breytt þegar ástæða þykir til. Rannsóknir fela í sér öflun tölfræðigagna og annarra upplýsinga sem nýtast við greiningu á núverandi ástandi og mat á áhrifum breytinga. Fræðslu verður beint að öllum vegfarendum og mun m.a. miða að því að samhæfa ólíka vegfarendahópa.

Fræðsla í leikskólum

Fræðslumál eru í góðum farvegi í leikskólum. Börnin fá sendar bækur heim til sín og einnig hefur fræðsluefni verið sent leikskólunum. Standa þarf vörð um að kennsla og námsefni á þessu skólastigi drabbist ekki niður.

Fræðsla í grunnskólum

Að tvennu þarf að huga, að gott námsefni sé til reiðu og að það sé kennt. Unnið hefur verið að gerð námsefnis undanfarin ár og skiptir miklu að haldið verði áfram á þeirri braut. Eins og staðan er nú er það á valdi hvers skóla og jafnvel kennara hvort umferðarfræðsla er á dagskrá. Mikilvægt er að koma því til leiðar að umferðarfræðsla verði hluti af skyldunámi í grunnskóla. Þangað til skiptir miklu að sannfæra kennara og skólastjórnendur um mikilvægi þessarar fræðslu.

Fræðsla í framhaldsskólum

Til þess að tengja saman umferðarfræðslu í grunnskólum annars vegar og ökunám hins vegar er mikilvægt að halda uppi fræðslu í fyrstu bekkjum framhaldsskóla. Sem stendur eru til mynddiskar með verkefnum sem fjalla um raunveruleg slys og hafa þeir gefist vel við kennslu. Auka má við námsefni af þessu tagi og bæta við annars konar námsefni. Þá þarf að tryggja kennsla fari fram, annað hvort með reglusetningu eða með því að sannfæra kennara og skólastjórnendur um mikilvægi þessarar fræðslu.

Fræðsla til erlendra ökumanna

Tvennt þarf að hafa í huga á þessum vettvangi. Annars vegar þarf að gera ferðamönnum grein fyrir sérstöðu Íslands og vegakerfisins hérlandis og hins vegar að fræða innflytjendur um gildandi lög og reglur.

Framleiðsla og birting fræðsluefnis

Huga þarf að fræðslu fyrir almenning. Er þá annars vegar um að ræða efni fyrir fjölmiðla (sjónvarp, útvarp, tölvur eða aðra miðla) og hins vegar bæklinga. Til er gott safn af fræðslumyndum og bæklingum en huga þarf að útbreiðslu þeirra, framleiðslu efnis fyrir aðra miðla en venjubundna (sjónvarp, útvarp) og eins efnis um ný málefni sem snúa að umferðarmál umferðarmálum.

Samræming og samstarf

Halda þarf áfram góðu samstarfi milli samgönguyfirvalda og annarra aðila, s.s. opinberra

stofnana, sveitarfélaga og hagsmunaaðila á sviði samgöngumála. Stuðla þarf að samræmingu við hönnun umferðarmannvirkja hjá sveitarfélögum, samræmdum hámarkshraða, samræmingu á hönnun og gerð gangbrauta, merkinga o.fl. atriða Mikilvægt er að gott samstarf sé á milli allra þeirra aðila sem að umferðaröryggismálum koma til þess að aðgerðir séu samræmdar og framkvæmdar eins og best verður á kosið.

Akstursbann

Árið 2007 var komið á akstursbanni hjá ungu fólki með bráðabirgðaskírteini ef það brýtur af sér í umferðinni. Akstursbannið felur í sér sérstakt skyldunámskeið og endurtaka þarf ökuþróf með tilheyrandi fjárútlátum. Gögn sýna að brotum hefur fækkað um 60% milli ára hjá þeim sem reglurnar hafa áhrif á og því fylgir að sjálfsögðu fækkun slysa á meðal ungra ökumanna. Stefnt er að því að taka upp sambærilegt kerfi sem nær til allra ökumanna - ekki aðeins handhafa bráðabirgðaskírteina.

Ýmis viðurlög við brotum

Vert er að skoða viðurlög við umferðarlagabrotum ýmiss konar (áfengismeðferð, alkólásar, hækkun sekta). Tryggja þarf að lög og reglur endurspegli markmið stjórnvalda og að breytingar á þeim verði til þess að auka öryggi í umferðinni.

Könnun á aksturshegðun

Slík könnun hefur verið framkvæmd árlega síðan 2005. Mikilvægt er að því starfi verði fram haldið til þess að hægt sé að greina þróun á viðhorfum og hegðun ökumanna svo bregðast við hrakandi umferðarmenningu eða nauðsyn á nýjum áherslum.

Umferðarkannanir

Ásamt könnunum á aksturshegðun þar sem fólk er spurt í gegnum síma er mikilvægt að fara út í umferðina og gera talningakannanir. Þær gefa mun betri mynd af t.d. beltanotkun og farsímanotkun heldur en símakannanir.

Endurbætt slysatölfræði

Slysaskrá Umferðarstofu er ýmsum takmörkunum háð. Stærstu gallarnir eru tveir. Í fyrsta lagi er vanskráning á slysum. Slys og óhöpp skila sér ekki í slysaskrána vegna þess að ekki eru gerðar lögregluskýrslur í öllum tilvikum. Í öðru lagi er skráning á alvarleika meiðsla miðuð við skýrslur lögreglu á vettvangi. Þar af leiðandi liggur nauðsynlegt mat sjúkrastofnana ekki til grundvallar skráningunni. Þetta er verulegur ágalli sem bæta verður úr. Auk þessa verður leitað leiða til þess að greina á milli ferðamanna og innflytjenda þegar um útlenda ökumenn í slysum er að ræða. Þar sem aðkoma þessara hópa að umferðinni er ólík er mikilvægt að geta greint þarna á milli til þess að gera sér betur grein fyrir þróun slysa hjá hvorum hóp fyrir sig.

Mjög takmarkaðar upplýsingar eru um slys á óvörðum vegfarendum þar sem lögregluskýrslur eru sjaldan gerðar eftir árekstra og óhöpp ef vélknúin ökutæki koma ekki við sögu. Leitað verður leiða til að bæta skráningu þessara slysa. Hjólreiðar í þéttbýlisumferð hafa aukist töluvert á síðustu misserum og fleiri fara ferða sinna gangandi en áður. Mikilvægt er að samgönguyfirvöld greini orsakir slysa á óvörðum vegfarendum og grípi til ráðstafana til að auka öryggi þeirra.

1.4.6 Rannsóknarnefndir – RNF, RNS og RNU

Rannsóknarnefnd flugslysa (RNF) annast rannsókn flugslysa, alvarlegra flugatvika og flugumferðaratvika. Rannsóknarnefnd sjóslysa (RNS) rannsakar sjóslys, köfunarslys og önnur atvik á vötnum, auk leitar- og björgunaraðgerða þegar við á. Rannsóknarnefnd umferðarslysa (RNU) annast rannsóknir á banaslysum og alvarlegum umferðarslysum.

Rannsóknarnefndirnar eru þýðingarmiklir hlekkir í öryggismálum. Markmiðin með rannsóknum þeirra eru að finna og skilgreina veikleika og galla sem skaðað geta öryggi, svo og að finna orsakabætti, líklegar orsakir, og einnig meðvirkandi ástæður sem leiddu til þess að slys eða atvik varð. Tilgangurinn er ekki að úrskurða um hvort lög eða reglur hafi verið brotnar eða hvort einhver hafi gerst sekur um vítavert gáleysi eða afglöp í starfi. Mikilvægt er að skýrslur rannsóknarnefndanna séu ávallt teknar til formlegrar meðferðar í viðkomandi stofnunum.

Nái frumvarp til laga um rannsókn samgönguslysa sem lagt var fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi, 2010-2011, fram að ganga verða rannsóknarnefndirnar þrjár sameinaðar í eina sjö manna rannsóknarnefnd samgönguslysa.

1.4.7 Landshlutaáherslur

Áherslur í tillögu samgönguráðs að samgönguáætlun sem stuðla að öruggum samgöngum eru landfræðilega almennar. Með öðrum orðum er ekki um að ræða mismunandi áherslur eftir landshlutum.

1.5 Markmið um jákvæða byggðapróun

1.5.1 Inngangur - Nýjar áherslur og niðurstöður samráðs

Í samburði við tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun 2007-2018 eru stefnumið um jákvæða byggðapróun og tengdar áherslur svipaðar og áður. Helsta áherslubreytingin er sú að vísað er í markmið „sóknaráætlunar 2020“ sem ríkisstjórnin samþykkti snemma árs 2011. Áhersla er lögð á samþættingu samgönguáætlunar við aðrar áætlanir með það að markmiði að efla einstök atvinnu- og þjónustusvæði.

Á samráðs- og „hugarflugsfundum“ með sveitarfélögum og Samtökum atvinnulífsins (SA) vorið 2009 kom ítrekað fram að leggja ætti áherslu á samþættingu byggðaaætlana, samgönguáætlunar og áætlana sveitarfélaga til að öðlast mætti gleggri framtíðarsýn. Þá væri það forsenda fyrir öflugri atvinnu- og þjónustusvæðum og sameiningum sveitarfélaga að áhersla yrði lögð á styttri vegalengdir innan einstakra landsvæða. Í því sambandi var jarðgangagerð rædd, auk áherslu á bættu þjónustu til að tryggja áreiðanleika vegakerfisins. Á fundunum var töluvert rætt um flutningskostnað atvinnulífsins, áhrif hans á byggðapróun og mikilvægi þess að Reykjavíkflugvöllur yrði áfram í Vatnsmýrinni.

Á fundi með fulltrúum háskólasamfélagsins kom fram það sjónarmið að mikilvægara væri að fólk kæmist leiðar sinnar alla daga ársins fremur en að athyglin beindist sér í lagi að styttri ferðatíma en áður. Í markmiði um jákvæða byggðapróun fælust því m.a. markmiðin um greiðar samgöngur, áreiðanlegar, hagkvæmar og öruggar, með sérstakri áherslu á viðkomandi byggðarlag.

1.5.2 Jákvæð byggðapróun og samþætting áætlana

Úr stefnumiði:

Samgöngur tengja fólk og byggðir. Í samræmi við sóknaráætlun og svæðaskiptingu landsins verði við forgangsröðun framkvæmda tekið mið af þörfum einstakra svæða fyrir bættar samgöngur með það að markmiði að efla og stækka sveitarfélög, styrkja hvert svæði og auka samkeppnishæfni landsins alls. Stytting ferðatíma, uppbygging vega með bundnu slitlagi og gerð jarðganga til að leysa af hólmi erfiða fjallvegi - allt þetta skapar betri skilyrði fyrir jákvæða byggðapróun og eflingu einstakra atvinnu- og þjónustusvæða.

Markmiðið er að samþætta samgönguáætlun við aðra áætlanagerð og opinbera stefnumótun og kalla fram sameiginlega framtíðarsýn fyrir alla landshluta til að efla atvinnulíf, lífsgæði og að hámarka hagkvæma nýtingu á samgöngumannvirkjum og þjónustu.

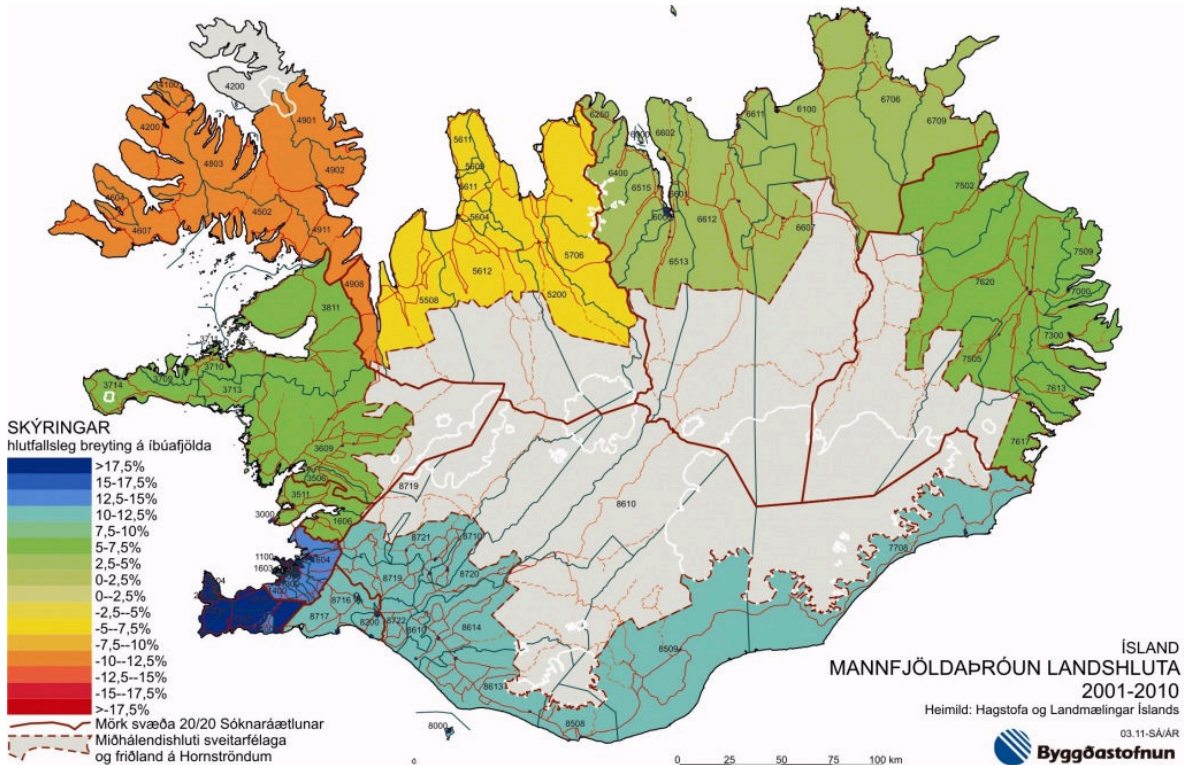
Áhersla:

Við forgangsröðun framkvæmda verði tekið tillit til mögulegra sameininga sveitarfélaga og sóknaráætlana landshluta.

Byggð ræðst að miklu leyti af framleiðslu- og samfélagsháttum. Þær miklu breytingar sem orðið hafa á dreifingu byggðar síðustu tvö hundruð árin eða svo hafa haft í för með sér óstöðugleika í flestum vestrænum löndum og leitt til aðgerða stjórnvalda til að jafna samfélagslega aðstöðu byggða. Samkvæmt Byggðastofnun hafa byggðastefna, áætlanir og byggðaaðgerðir verið áherslumál víðast hvar á Vesturlöndum og til þeirra hafa ríkisstjórnir varið miklum fjármunum. Í Evrópu hafa byggðaaðgerðir breyst á síðustu árum. Dregið hefur

verið úr beinum styrkjum til atvinnugreina og fyrirtækja og fjármagni þess í stað verið varið til að efla stærri byggðasvæði. Áhersla er lögð á samkeppnishæfni byggðasvæða utan við miðsvæði Evrópu - að styrkja þar þróun nokkurra kjarna (polycentric), bæta lífsgæði og aðstöðu til menntunar.

Mynd 17 Mannfjöldaþróun eftir landshlutum 2001-2010



Gæði samgangna geta haft afgerandi áhrif á umfang atvinnu- og þjónustusvæða. Þannig geta bættar samgöngur stuðlað að stækkun markaðssvæða og breytt um leið samkeppnis- og búsetuskilyrðum. Bættar samgöngur eru mikilvæg forsenda fyrir styrkingu landshluta- og byggðakjarna og leggja grunninn að farsælli sameiningu sveitarfélaga. Aukin þjónusta við bílaumferð, endurbætur hins almenna vegakerfis, gerð jarðganga undir fjöll og firði og þverun fjarða hafa á undanförunum árum leitt til mikilla styttinga á vegalengdum og ferðatíma. Þar með hafa byggðirnar verið færðar nær hver annarri í samræmi við markmið um jákvæða byggðaðróun.

Í samgönguáætlun er leitast við að draga úr mismunandi aðgengi landsmanna að samgöngukerfinu og reynt að vinna á móti ókostum langra flutningsvegalengda. Undir þetta markmið falla einnig framkvæmdir eða aðgerðir sem ekki geta talist arðsamar á mælikvarða hagkvæmni en telja verður nauðsynlegar í því skyni að skapa sem jafnasta stöðu landsmanna. Nýjar aðferðir í hagfræði, félagshagfræðilegar greiningaraðferðir, taka tillit til félagslegra þátta sem ekki verða beinlínis metnir til fjár. Þessar aðferðir geta stutt ákvarðanir sem stuðla að markmiðum um jákvæða byggðaðróun. Mjög mikilvægt er að í samgönguáætlun sé leitast við að ná jafnvægi á milli ólíkra sjónarmiða í þessum efnum.

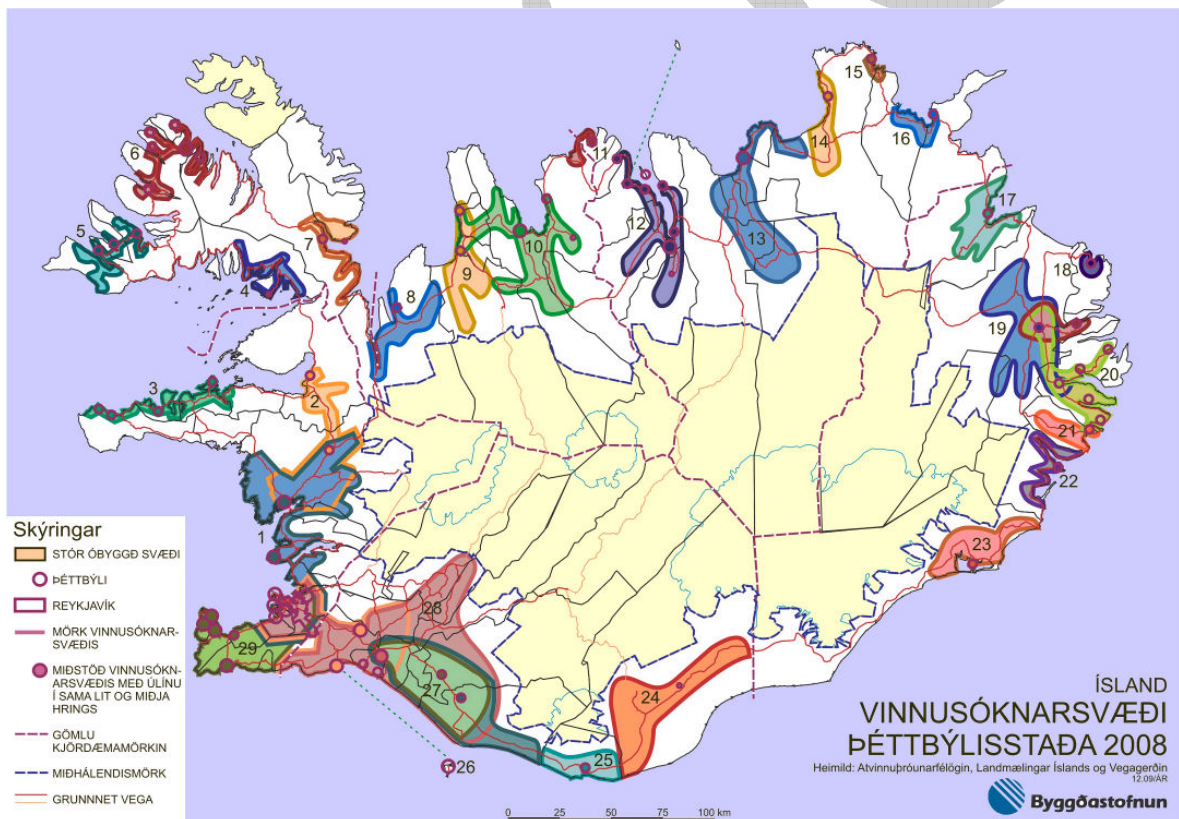
Samgönguáætlun er samstiga byggðaáætlun í markmiðum um eflingu einstakra atvinnu- og þjónustusvæða. Í drögum að byggðaáætlun 2010-2013 er markmið um að skilgreina skilvirkar vinnu- og þjónustusóknir og efla landshluta- og héraðskjarna. Skipting landsins í

vinnusóknarsvæði verði greind í skilvirkar daglegar vinnu- og þjónustusóknir og að í framhaldinu verði kannað hvort efla megi kjarna svæðanna, t.d. með því að stækka svæðin með styttingu vega og almenningsamgöngum.

Byggðastofnun fékk atvinnuþróunarfélög landsins, átta talsins, til samstarfs við greiningu á vinnusóknarsvæðum þéttbýlisstaða. Þetta verk er margslungið og mörk vinnusóknarsvæða eru sum flókin, sum skarast nokkuð, önnur mikið en sum svæði liggja langt frá öðrum vinnusóknarsvæðum þéttbýlisstaða. Vegna þess hvernig að verkinu var staðið er höfuðborgarsvæðið ekki greint sem sérstakt vinnusóknarsvæði. Til þess þarf aðra aðferð. Hins vegar skarast vinnusóknarsvæði norðan, austan og sunnan við höfuðborgarsvæðið á höfuðborgarsvæðinu, þannig að nærtækt er að álykta að vinnusóknarsvæði höfuðborgarsvæðisins nái suður og vestur yfir Suðurnes, austur fyrir Selfoss og norður að Borgarnesi.

Ætlunin er að atvinnuþróunarfélögin og Byggðastofnun ræði framhaldið, hvort þessi svæðaskipting lýsi viðfangssvæðum eða skilvirkum svæðum og hvort ástæða sé til að miða upplýsingaöflun og aðgerðir við þau að einhverju leyti. Á meðfylgjandi yfirlitskortu eru upplýsingar um vinnusóknarsvæði settar fram á einfaldaðan hátt. Í grófum dráttum er miðað við þéttbýlisstaði með 200 íbúa og fleiri og svæði sem skarast eru sumum tilvikum sameinuð. Kortið er enn í mótun.

Mynd 18 Vinnusóknarsvæði landshluta 2008



Samþætting áætlana

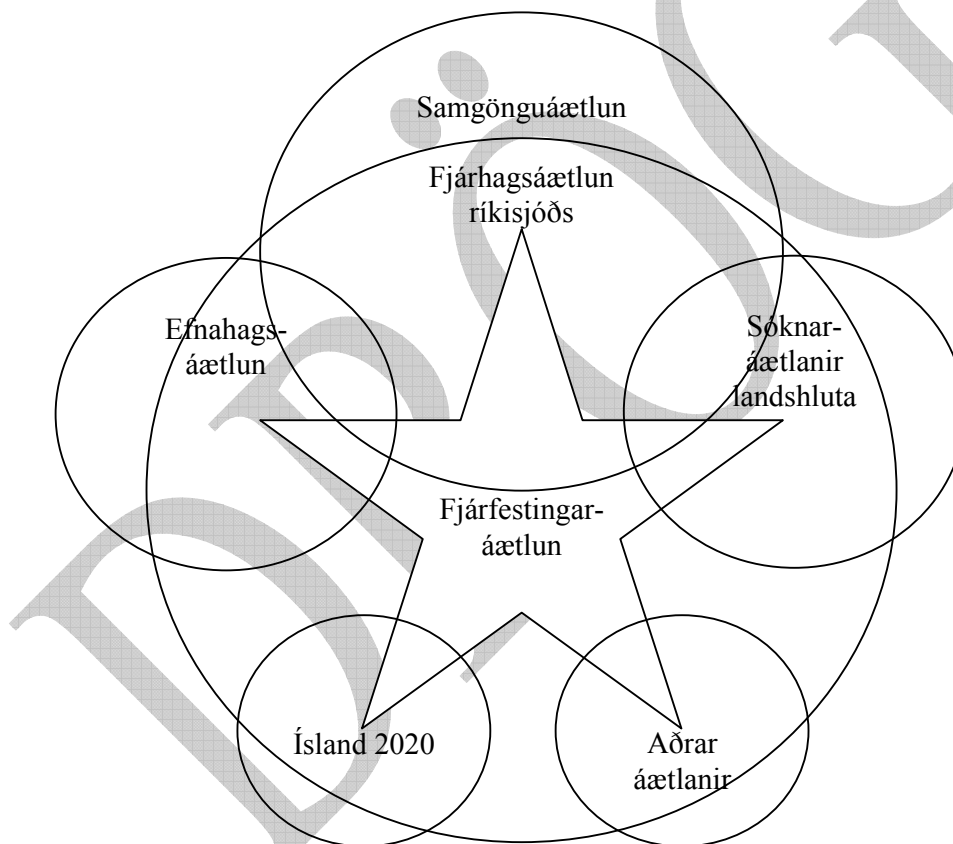
Til þess að opinber áætlanagerð verði samræmd og heildstæð þurfa mismunandi áætlanir að vinna saman, gera kröfur hver til annarrar og miðla upplýsingum á milli. Við gerð þessarar áætlunar hefur því verið tekið tillit til annarrar stefnumörkunar eftir því sem hún hefur legið

fyrir. Þessa sjást víða merki í greinargerðinni.

Fyrir liggur gerð landsskipulags samkvæmt nýlegum lögum þar um og einnig gerð fjárfestingaráætlunar og sóknaráætlana landshluta í samræmi við „Ísland 2020“. Stærsta einstaka breytingin sem af þessu leiðir er að samkvæmt Íslandi 2020 á forgangsröðun einstakra verkefna á hverju svæði að vera á hendi heimafólks. Þar til sóknaráætlanir landshluta liggja fyrir byggir samgönguáætlun á samráðs- og „hugarflugsfundum“ sem haldnir voru með sveitarfélögum.

Mynd 19 sýnir hvernig hinar ýmsu opinberu áætlanir geta skarast en hún er þó ekki tæmandi lýsing á skörun áætlana. T.d. getur fjárfesting í samgönguáætlun verið hluti af bæði efnahagsáætlun og sóknaráætlun landshluta.

Mynd 19 Samþætting - Skörun ýmissa opinberra áætlana



Auk ofangreindra áætlana er samþætting fjarskiptaáætlunar og samgönguáætlunar mikilvæg. Nokkur skref hafa þegar verið stigin í þá átt. Fjarskiptaáætlun skiptist nú í fjögurra ára og 12 ára áætlun á sama hátt og samgönguáætlun og mun ná yfir sömu tímabil. Þá eru viðfangsefnin í stórum dráttum hin sömu - markmiðin eru greiðari, öruggari, hagkvæmari og umhverfisvænni fjarskipti. Miðað er við að samþætta samgöngu- og fjarskiptaáætlanir enn frekar í framtíðinni. Efling fjarskipta styður jákvæða byggðapróun og jafnar stöðu byggðanna, sérstaklega þar sem styttri ferðatíma og greiðari samgöngum verður ekki við komið. Óflugri fjarskiptatengingar fela í sér greiðari „rafrænar samgöngur“ sem geta orðið, þegar vel tekst til, undirstaða nýrra atvinnugreina. Þá er oft á tíðum hagkvæmt að vinna að fjarskipta- og samgönguúrbótum í sömu framkvæmd. Forgangsröðun fjarskipta- og samgönguáætlunar

verður því að skoða samhliða.

Samgöngur sem atvinnugrein

Við vinnslu áætlana hins opinbera í efnahags- og atvinnumálum er mikilvægt að hugað verði að mikilvægi samgangna sem atvinnugreinar. Í kafla 1.1.12 er fjallað um mikilvægi ferðaþjónustu atvinnu- og efnahagslífi þjóðarinnar. Mörg af stærstu fyrirtækjum landsins eru í fólks- og vöruflutningum og tengdri þjónustu. Tafla 4 sýnir veltu og fjölda ársverka í flutningafyrirtækjum sem voru meðal hundrað stærstu fyrirtækja landsins árið 2009 samkvæmt yfirliti *Frjálsrar verslunar* yfir 300 stærstu fyrirtækin það ár.

Tafla 4 Velta og meðalstarfsmannafjöldi flutningafyrirtækja árið 2009

Fyrirtæki	Velta (millj. kr.)	Meðalstarfsmannafjöldi (ársverk)
Icelandair Group	80.321	2.182
Samskip	74.379	1.229
Eimskipafélag Íslands	64.448	1.562
Primera Air (JetX)	24.446	255
Keflavíkurflugvöllur ohf.	8.834	364
Iceland Express	7.664	36
Íslandspóstur hf.	6.427	956
Strætó bs.	3.514	171
Samtals:	270.033	6.755

Fjögur olúfélög voru einnig meðal 100 stærstu fyrirtækjanna árið 2009, samtals með veltu upp á 99 milljarða kr. og um 1.300 ársverk.

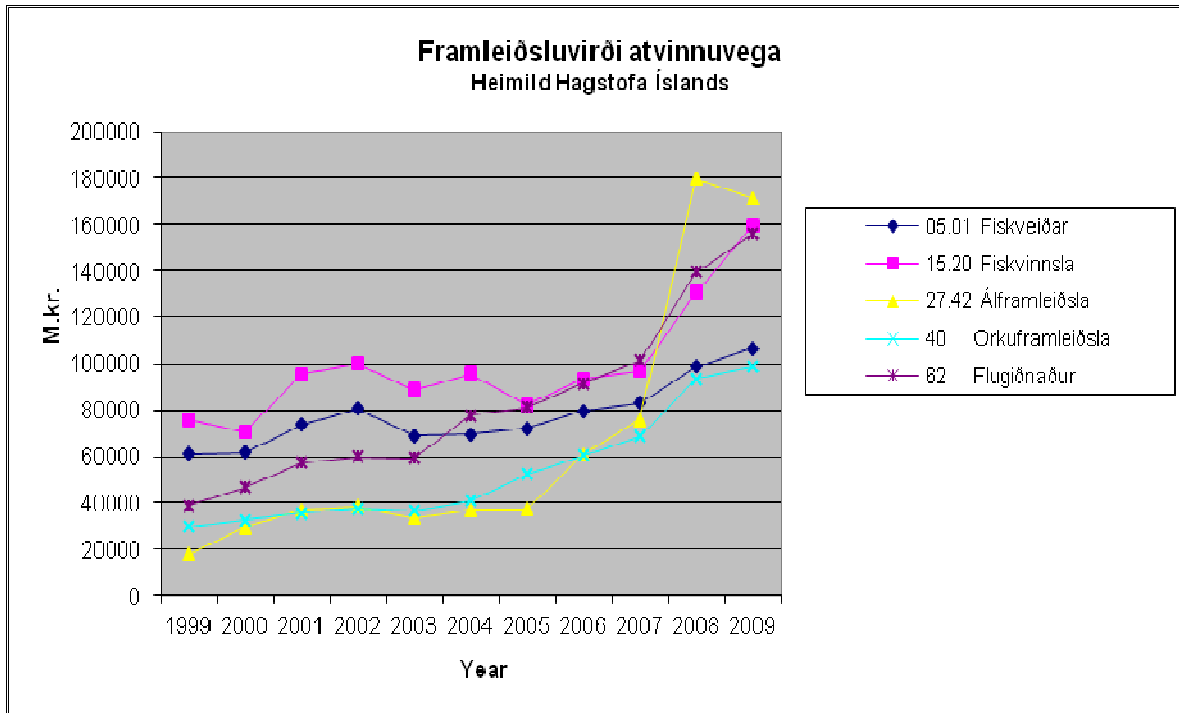
Í skýrslu utanríkisráðuneytisins kemur fram að samgöngur eru mjög stór atvinnugrein sem veitir 6 milljónum manna vinnu innan Evrópusambandsins og stendur undir 7% af þjóðarframleiðslu í sambandinu. Til samanburðar er samsvarandi hlutfall landbúnaðar tæplega 5%.

Flug sem atvinnugrein

Ísland er hlutfallslega ein mesta flugþjóð í heimi. Væntanlega eru aðeins örfá ríki í heiminum þar sem flugsamgöngur eru með yfir 5% af heildar framleiðsluverðmæti þjóðarinnar. Ef litið er til flugflotans þá eru starfrækt 5-7 sinnum fleiri stór loftför (þotur) hér á landi en í Bandaríkjunum (miðað við höfðatölu) sem oft hafa verið sögð mesta flugþjóð heims.

Mikilvægi flugsamgangna fyrir þjóðarbúið sést best á því að framleiðsluvirði þeirra var á síðasta áratug á pari með atvinnuvegum eins og fiskveiðum, vinnslu sjávarafurða, orkuvinnslu og álframleiðslu. Álframleiðsla er þó sýnu mest eftir árið 2007. Árið 2009 var framleiðsluvirði flugsamgangna um 156 milljarðar króna eða 5,6% af heildarframleiðsluvirði þjóðarinnar. Þá er hvorki meðtalinn rekstur hótela né veitingahúsa þar sem framleiðsluvirðið var tæpir 60 milljarðar á sama ári. Til viðbótar bætist svo rekstur opinberra fyrirtækja eins og Keflavíkurflugvallar og alþjóðaflugþjónustunnar með veltu yfir tíu milljarða.

Mynd 20 Framleiðsluvirði atvinnuvega 1999-2009



Reikna má með að um 80-85% af veltunni séu gjaldeyristekjur og segir það sitt um mikilvægi flugsamgangna í gjaldeyrisöflun þjóðarinnar. Yfir 95% ferðamanna sem koma til landsins koma með flugi og var gjaldeyrisnotkun þeirra um 155 milljarðar árið 2009. Um 30% af þeirri upphæð var notuð til að kaupa flugmiða.

En það eru ekki aðeins flugrekendur eins og t.d. Atlanta, Icelandair og Bláfugl sem skapa þessi framleiðsluverðmæti með starfsemi sinni út um allan heim með farþegaflutningum og vöruflutningum. Rekstur viðhaldsstöðva á ýmsum stöðum í heiminum, rekstur flugleiðsöguþjónustu og ferðaskipuleggjenda (Iceland Express) skiptir einnig miklu máli.

Flugjónaðurinn hefur upp á eftirsóknarverð og sérhæfð störf að bjóða, yfirleitt með launum sem eru vel yfir meðallagi. Nú eru t.d. yfir 800 íslenskir atvinnuflugmenn, 460 flugvéltæknar og 106 flugumferðarstjórar. Ein ný velheppnuð leið í leiðarkerfi flugrekanda eins og Seattle flug Icelandair árið 2010 veitir yfir 100 manns vinnu og veltir yfir fjórum milljörðum á ári.

Rekstur Flugmálastjórnar Íslands kostar í þessu samhengi um 0,5 milljarða á ári eða 0,3% af framleiðsluvirði greinarinnar í heild. Rúmlega 40% af rekstri stofnunarinnar eru greiðslur úr ríkissjóði en afgangurinn er greiddur af handhöfum leyfa frá stofnuninni.

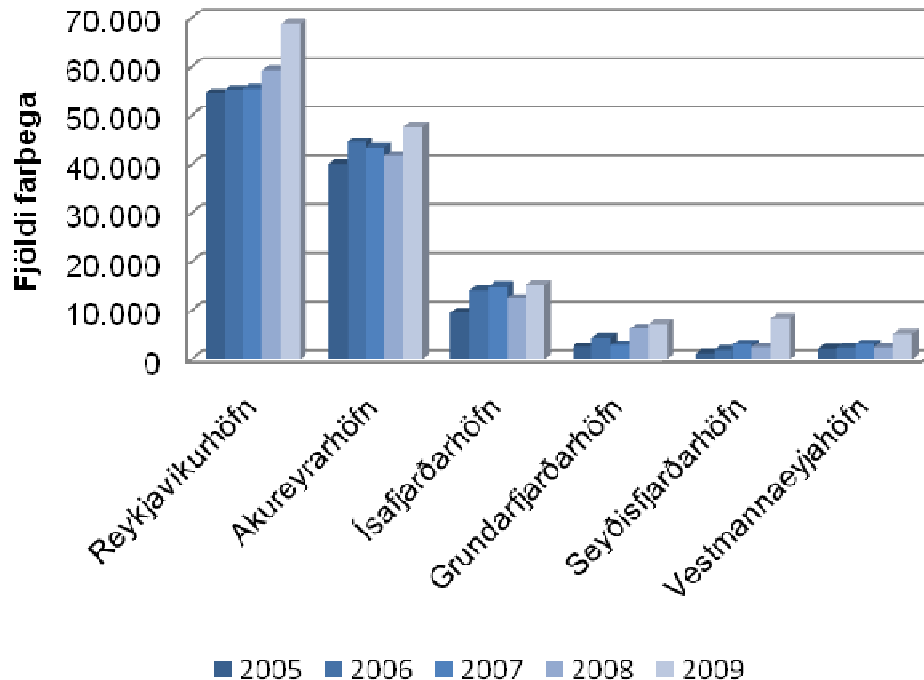
Siglingar sem atvinnugrein

Ferðaþjónusta er vaxandi þáttur starfseminnar hjá sex höfnum. Samtökin „Cruise Iceland“ vinna að því að markaðssetja Ísland sem áfangastað skemmtiferðaskipa. Tíu hafnir auk ferðaskrifstofa, skipamiðlara, rútufyrirtækja og fleiri sem starfa í ferðaþjónustu eru aðilar að þessum samtökum. Ferðamálastofa er ekki með farþega skemmtiferðaskipa í heildartölu ferðamanna sem koma til landsins, þar sem þeir hafa skamma viðdvöl og gista ekki, en telur að hátt í 70 þúsund farþegar hafi komið með skemmtiferðaskipum til landsins árið 2009 með 77 skipum. Flest skipin koma til Reykjavíkur- og Akureyrarhafnar.

Frá árinu 2000 hefur farþegum skemmtiferðaskipa fjölgað um nær 170% hjá

Reykjavíkurhöfn og rúm 180% hjá Akureyrarhöfn.

Mynd 21 Helstu viðkomuhafnir skemmtiferðaskipa árin 2005-2009



Siglingar með ferðamenn er sömuleiðis vaxandi atvinnugrein. Boðið er upp á hvalaskoðunarferðir frá Húsavík, Reykjavík, Keflavík Ólafsvík og fleiri stöðum. Skoðunarferðir eru m.a. frá Stykkishólmi um Breiðafjörð, í Papey frá Djúpavogi og frá Vestmannaeyjahöfn um Eyjar. Siglt er frá Ísafirði á Hornstrandir og einnig frá Norðurfirði á Ströndum.

Samgönguframkvæmdir sem atvinnugrein

Samgönguframkvæmdir hafa í gegnum tíðina skapað umtalsverða atvinnu og á samdráttartímum hafa stjórnvöld í mörgum löndum reynt að skapa störf og örva hagvöxt með auknum framkvæmdum á þessu sviði. Eins og aðrar stórfamkvæmdir getur vegagerð haft mikinn samfélagslegan ábata á tímum atvinnuleysis en síður þegar góðæri ríkir. Í greinargerð faghóps Háskólans á Akureyri um samfélagsleg áhrif samgangna kemur fram að atvinnuleysi er lítið þegar farið er í framkvæmd er ólíklegt að atvinnulausum fækki mikið. Starfsmennirnir sem vinna verkið færu þá einfaldlega úr öðrum störfum sem þá yrði erfitt að manna. Það verða því svokölluð ruðningsáhrif, framkvæmdin ryður burtu annarri atvinnustarfsemi sem ella hefði orðið. Ef farið er í framkvæmdir í miklu atvinnuleysi er hins vegar líklegt að atvinnulausum fækki sem nemur fjölda starfsmannanna sem vinna við þær og þeim störfum sem skapast vegna margfeldisáhrifa framkvæmdanna. Auk áhrifa á atvinnuástand í landinu er líklegt að hagstæðari tilboð fáið í stórfamkvæmdir þegar efnahagslegur samdráttur ríkir og atvinnuástand er slæmt. Því er líklegt að stofnkostnaður við samgöngubætur sé lægri í kreppu en á þenslutímum.

Í þessu sambandi er mikilvægt að þekkja efnahagsleg áhrif mismunandi vegaframkvæmda á borð við hefðbundna vegagerð, brúarsmíði eða jarðgangagerð. Samkvæmt rannsókn sem

unnin var fyrir Vegagerðina árið 2008 skapaði jarðgangagerð um 10% fleiri störf, miðað við framkvæmdakostnað, en venjuleg vegagerð. Á sama tíma skapaði brúargerð aftur á móti um 60% fleiri störf en vegagerð miðað við sambærilegan framkvæmdakostnað.

1.5.3 Útflutningshafnir og samgöngumiðstöðvar

Áherslur:

Skapa þarf atvinnulífi aðgengi að greiðum og hagkvæmum vöruflutningum að markaðssvæðum þannig að það megi blómgast.

Unnið skal að styttingu flutningaleiða.

Reykjavíkurbær er aðal inn- og útflutningshöfn landsins og Keflavíkurlugvöllur aðal inn- og útflutningsflugvöllurinn. Tryggja þarf eins og kostur er greiðar tengingar fyrir landsbyggðina við þessar alþjóðlegu megingáttir. Til að stuðla að hagkvæmum flutningum innan einstakra landsvæða þarf jafnframt að skilgreina og skipuleggja samgöngumiðstöðvar í hverjum landshluta.

Tímarammi:

Á áætlunartímabilinu verður stöðugt unnið að því að skapa aðstæður fyrir greiða og hagkvæma vöruflutninga. Skilgreiningu samgöngumiðstöðva verði lokið fyrir árið 2013 samhliða vinnu við sóknaráætlanir og yfirfærslu ríkisstyrktra almenningsamgangna til landshlutasamtaka sveitarfélaga.

Til að skapa atvinnulífi á landsbyggðinni aðgengi að inn- og útflutningshöfnum er skilgreining gátta og megingátta sem fjallað er um í kafla 1.1.4 grundvallaratriði. Með formlegri skilgreiningu þeirra hafna og flugvalla sem meirihluti inn- og útflutningsvara mun fara um í framtíðinni fær atvinnulífið staðfestingu á framtíðarsýn í flæði vöru inn og út úr landinu. Forgangsröðun í uppbyggingu og rekstri samgöngukerfisins mun taka mið af skilgreindum gáttum. Áhersla verður lögð á að stytta flutningsleiðir og skapa aðstæður fyrir greiða og hagkvæma vöruflutninga til og frá þeim.

Einn af þeim agnóum sem komið hafa í ljós við greiningu á framkvæmd almenningsamgangna er skortur á upplýsingum og erfitt aðgengi að þeim auk þess sem ekkert samræmi er á milli þess hvar endastöð einstakra rekstraraðila er staðsett sem tryggir áframhaldandi för á áfangastað ef um annan rekstraraðila er að ræða. Liður í því að efla samgöngur og styrkja landshluta er skilgreining samgöngumiðstöðva. Með þeim er átt við tengipunkta fyrir allar almenningsamgöngur í hverjum landshluta. Almenningsamgöngur innan hvers svæðis og milli landshluta verði tengdar saman á einum stað. Tilgangurinn er að tengja saman flug, ferjur, langferðabifreiðar og aðrar almenningsamgöngur þannig að til verði samfellt samgöngunet. Skilgreining samgöngumiðstöðva verður hluti af sóknaráætlun hvers landshluta samkvæmt „Íslandi 2020“.

1.5.4 Landshlutaáherslur

Áherslur í tillögu samgönguráðs að samgönguáætlun sem eiga að stuðla að jákvæðri byggðapróun eru almennar - ekki mismunandi eftir landshlutum.

1.6 Samgöngurannsóknir – Rannsóknarstefna

1.6.1 Staða

Rannsóknir, þróun og tilraunir af ýmsu tagi verða stöðugt nauðsynlegri á öllum sviðum. Samgöngustofnanir leitast við að sinna þessum verkefnum eins og unnt er. Þær standa sjálfar að rannsóknum og hafa samvinnu við rannsóknarstofnanir innanlands og utan. Þá standa stofnanirnar sameiginlega að ýmsum rannsóknarverkefnum.

Rannsóknarverkefni á sviði samgöngumála eru einkum af eftirfarandi toga:

1. Tæknileg verkefni sem hafa það að markmiði að finna nýjar lausnir á tilgreindum viðfangsefnum í gerð eða rekstri einhvers hluta samgöngukerfisins.
2. Hagrænar rannsóknir á eðli samgöngukerfisins og hvernig staðið skuli að uppbyggingu þess, m.a. til að ákveða hvernig ráðstafa skuli opinberu fé.
3. Rannsóknir á öryggismálum.
4. Rannsóknir sem varða umhverfisáhrif samgangna og hvernig draga megi úr óæskilegum áhrifum þeirra á umhverfið.

Stofnanir samgöngumála stunda nú þegar umfangsmiklar rannsóknir hver á sínu sérsviði sem einkum falla undir 1. lið, en einnig að hluta til undir hina flokkana. Þær hafa til að mynda sameinast um hagrænar rannsóknir á samgöngukerfinu. Samgönguráð hefur í sinni stefnumótun þörf fyrir rannsóknar- og þróunarverkefni og falla þau verkefni í aðra flokka en fyrsta flokkinn sem sinnt er af stofnunum samgöngumála.

1.6.2 Stefna

Gert er ráð fyrir að samvinna á sviði rannsókna verði styrkt og umfang þeirra aukið. Stjórnvöld setja fram rannsóknarstefnu sína í samgönguáætlun. Einkum verður lögð áhersla á verkefni sem eru til þess fallin að auka skilning á eiginleikum og eðli samgöngukerfisins í heild og möguleikum þess til að ná markmiðum um flytjanleika, hagkvæmni, öryggi og umhverfisáhrif. Megináherslur rannsóknarstefnunnar eru eftirfarandi:

- **Greiðar samgöngur:** Áhersla verður lögð á rannsóknir sem stuðla að greiðari samgöngum allra ferðamáta og rannsóknir á aukinni samþættingu samgöngu-, skipulags- og heilbrigðisáætlana. Lögð verður áhersla á rannsóknir til að tryggja áreiðanleika samgöngukerfisins með hliðsjón af náttúruvá, lömun eða skemmdum á samgöngumannvirkjum og –kerfum.
- **Hagkvæmar samgöngur:** Áhersla verður á rannsóknir á sviði faglegrar forgangsröðunar og félagshagfræðilegrar greiningar.
- **Umhverfislega sjálfbærar samgöngur:** Lögð verður áhersla á rannsóknir sem tengjast fyrirliggjandi aðgerðaáætlun í loftslagsmálum. Tilgangurinn er stuðla að því að markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum náist.
- **Öruggar samgöngur:** Rannsökuð verða áhrif, kostir og gallar þess að taka upp „núllsýn“ í umferðaröryggismálum, m.a. á forgangsröðun verkefna, kostnað og hönnunarreglur. Í flugmálum verður rannsökuð aðferðafræði við greiningu flugatvika og við áhættumat til forgangsröðunar á eftirliti.
- **Jákvæð byggðaþróun:** Áhersla verður lögð á rannsóknir á áhrifum samgöngubóta og hlutverki þeirra í samþættum áætlunum stjórnvalda um eflingu landshluta.

Gert er ráð fyrir að rannsóknar- og þróunaráætlun verði endurskoðuð á tveggja ára fresti

sem liður í endurskoðun fjögurra ára samgönguáætlana. Samgöngustofnanir munu vinna að rannsóknum með rannsóknarstefnu stjórnvalda að leiðarljósi en hafa sem fyrr yfirumsjón með mótun og framfylgd stefnu fyrir tæknileg verkefni. Visast þar til rannsóknar- og þróunarverkefna sem hafa það markmið að finna nýjar lausnir á tilgreindum viðfangsefnum í gerð eða rekstri á einhverjum hluta samgöngukerfisins.

Eins og fram kom í inngangi hefur verið stofnaður samstarfsvettvangur um samgöngumál í samstarfi við háskóla, rannsóknarstofnanir og hagsmunaaðila. Samstarfsvettvangurinn leiðir saman sérfræðinga, stjórnvöld og aðra hagsmunaaðila með það að markmiði að miðla upplýsingum um nýja þekkingu, nýja þekkingarþörf og stuðla að öflugra og markvissara rannsóknarstarfi. Gert er ráð fyrir að samstarfsvettvangur um samgöngumál verði ráðgefandi við stefnumótun samgönguráðs um rannsóknar- og þróunarstefnu samgönguáætlunar.

HEIMILDIR

Byggðastofnun, 2009 og 2011. *Upplýsingar af heimasíðu*. Vefslóð: www.byggdastofnun.is

CAST, 2009. *Effects of Road Safety Campaigns – Final Version. Campaigns and Awareness raising Strategies in Traffic Safety*. CAST Deliverable D-1.3, 31.07.2009].

http://www.cast-eu.org/docs/CAST_WP1_Deliverable%201.3%20REVISED.pdf

European Environment Agency (EEA), 2008. *Climate for a transport change - Term 2007: indicators tracking transport and environment in the European Union*. EEA Report No.1/2008.Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission, 2009. *A sustainable future for transport – Towards an integrated, technology-led and user-friendly system*. Directorate-General for Energy and Transport. ISBN 978-92-79-13114-1. European Communities.

Europolitics N°4136, 2011. *Commission presents defining criteria for future TEN-T*. Frétt 8. febrúar 2011.

Faghópur Háskólans á Akureyri (HA), 2011. *Greinargerð faghóps Háskólans á Akureyri vegna samgönguáætlunar 2011-22*. Andrea Hjálmsdóttir, Edward H. Huijbens, Eyrún J. Bjarnadóttir, Grétar Þór Eypórsson, Hjalti Jóhannesson, Jón Þorvaldur Heiðarsson, Kjartan Ólafsson, Sveinn Amarnsson, Vífill Karlsson og Þóroddur Bjarnason. ISBN 978 9979 834 95 3. Háskólinn á Akureyri, 15. mars 2011.

Faghópur um samþættingu samgangna, skipulags og heilsu, 2011. *Niðurstöður af vinnufundum í febrúar og mars 2011*. Samstarfsvettvangur um samgöngumál. Ásdís Hlökk Theodórsdóttir o.fl. 8. apríl 2011.

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2005. *Forgangsriðun í samgöngum – Skýrsla fyrir samgönguráð*. Skýrsla nr. C05:03. Október 2005.

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2007. *Forgangsriðun fjárfestinga í innviðum II*. Skýrsla nr. R07:01. Apríl 2007.

Ireland's National Development Plan (NDP), 2007-2013 – Transforming Ireland. *Chapter 3: Regional Development*

Vefslóð: http://www.ndp.ie/documents/NDP2007-2013/NDP_Main_Ch03.pdf

OECD/ECMT, 2007. *Managing Urban Traffic Congestion – Summary Document*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) og European Conference of Ministers of Transport (ECMT) Joint Transport Research Centre.

Ólöf Ýrr Atladóttir, Helga Haraldsdóttir, Erna Hauksdóttir, Svanhildur Konráðsdóttir og Sigríður Ólöf Kristjánsdóttir, 2010. *Ferðamálaáætlun 2011-2020. Greiningarskýrsla – drög til umsagnar*. Skýrsla aðgengileg á upplýsingasíðu um vinnu stýrihóps við stefnumótun í íslenskri ferðaþjónustu 2010.

Samgönguráðuneytið, Siglingastofnun og Vegagerðin, 2004. *Greinargerð um breytingar á flutningum innanlands*. Október 2004.

Vefslóð: [http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Greinarg_br_flutn_innanl/\\$file/Greinarg_br_flutn_innanl.pdf](http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Greinarg_br_flutn_innanl/$file/Greinarg_br_flutn_innanl.pdf)

Thomas Möller, Sigurður Örn Guðleifsson, Auður Eyvinds og Kristján Helgason, 2010. *Mat á hagkvæmni strandflutninga á Íslandi*. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið 25. maí 2010.

Umhverfisstjórnuneytið, 2010. *Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum*. Október 2010.

Þóroddur Bjarnason. 2011. *Landsbyggðirnar kalla: Ímyndir og veruleiki*. Handrit í vinnslu.

DRÖG

VIÐAUKI I – SAMRÁÐ VIÐ MÓTUN TILLÖGU

Samráð við stefnumótun

Samgönguráð efndi til fundaraðar um stefnumótun í samgöngum. Sjö upplýsinga- og umræðufundir voru haldnir á tímabilinu frá janúar 2007 til maí 2008. Þrjú til fimm erindi voru flutt á hverjum fundi og umræður og fyrirspurnir voru að þeim loknum. Efni þessa funda, staðsetning og dagsetningar eru í töflu hér að neðan.

Tafla 5 Fundaröð samgönguráðs 2007-2008 um stefnumótun í samgöngum

Staðsetning	Fundarefni	Dags
Grand Hótel, Reykjavík	Ferðir, búseta og samgöngukerfi	25. janúar 2007
Grand Hótel, Reykjavík	Öryggi vega	22. febrúar 2007
Grand Hótel, Reykjavík	Fjármögnun samgöngumannvirkja	24. maí 2007
Grand Hótel, Reykjavík	Samgöngur og umhverfi	21. nóvember 2007
Grand Hótel, Reykjavík	Almenningssamgöngur	7. febrúar 2008
Hótel Sögu, Reykjavík	Samgöngur og byggðaðróun	17. apríl 2008
Hótel Sögu, Reykjavík	Nútíma upplýsingatækni í samgöngum Áætlun um leiðsögu- og upplýsingakerfi	15. maí 2008

Haustið 2008 ákvað samgönguráð að efna til samráðs við atvinnulífið og sveitarfélög í landinu um samgönguáætlun 2011-2022. Eftirfarandi er yfirferð helstu viðburða í samráðsferlinu en samgönguráð hafði niðurstöður þeirra til hliðsjónar við mótun tillögunnar. Vísað er í niðurstöður samráðsins í inngangi kafla um hvert meginmarkmið samgönguáætlunar og eftir því sem við á í umfjöllun í þessari greinargerð.

Ítarlegri gögn um framkvæmd og niðurstöður samráðs- og hugarflugsfunda er að finna í minnisblöðum og fundargerðum á vefsvæði samgönguáætlunar.

Samgönguhópur Samtaka atvinnulífsins

Í janúar 2009 fór fram fundur á vegum Samtaka atvinnulífsins (SA) þar sem samgönguhópur SA var settur á laggirnar. Fundurinn var opinn félagsmönnum SA og á hann mættu á milli 10 og 20 fulltrúar aðildarféлага SA og hagsmunaaðilar úr atvinnulífinu. Fulltrúar samgönguráðs kynntu á fundinum vinnu við samgönguáætlun 2011-2022, hlutverk atvinnulífsins í mótun samgönguáætlana í Noregi og Danmörku og gerðu tillögu að fyrirkomulagi samráðs við samgönguhóp SA við mótun áætlunarinnar.

Samráðs- og hugarflugsfundir vorið 2009

Frá mars til júní 2009 voru haldnir sex samráðs- og hugarflugsfundir á vegum samgönguráðs. Fundirnir voru hluti af mótun valkosta, markmiðssetningu og samráði vegna samgönguáætlunar 2011-2022. Markmið fundanna var að fá fram sjónarmið hagsmunaaðila, framtíðarsýn í samgöngumálum með áherslu á stóru atriðin, ekki á stök verkefni í uppbyggingu innviða.

Yfirskrift þessarar fundaraðar var: *Samgöngur 2020 og 2050 – Framtíðarsýn og áherslur*. Í töflu hér að neðan er yfirlit yfir fundi sem haldnir voru vorið 2009.

Tafla 6 Samráðs- og hugarflugsfundir vorið 2009

Staðsetning	Hagsmunaaðilar [fjöldi fundarmanna]	Dags
Hús atvinnulífsins, Reykjavík.	Samgönguhópur SA m.a. fulltrúar flutningafyrirtækja, orkufyrirtækja og ferðaþjónustu. [21]	4. mars 2009
Hótel KEA, Akureyri	Fulltrúar sveitarfélaga í sambandi sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum (Eyþingi) og samtökum sveitarfélaga á Norðurlandi vestra (SSNV) auk fulltrúa atvinnuþróunarfélaga og Háskólans á Akureyri. [28]	1. apríl 2009
Hótel Selfoss, Selfossi	Fulltrúar sveitarfélaga í Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga (SASS). [25]	2. apríl 2009
Grand Hótel, Reykjavík	Fulltrúar sveitarfélaga í Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH), Samtökum sveitarfélaga á Vesturlandi (SSV), Sambandi sveitarfélaga á Suðurnesjum (SSS) og SASS. [41]	29. apríl 2009
Háskólasetur Vestfjarða, Ísafirði	Fulltrúar sveitarfélaga í Fjórðungssambandi Vestfirðinga auk fulltrúa frá atvinnuþróunarfélagi, markaðsstofu og atvinnulífs á svæðinu. [32]	3. júní 2009
Hótel Hérað, Egilsstöðum	Samtök sveitarfélaga á Austurlandi (SSA). [21]	4. júní 2009

Fulltrúar samgönguráðs sátu alla fundina. Landshlutasamtök sveitarfélaga sáu um að boða á fundina fulltrúa sveitarfélaga og atvinnulífs á hverju svæði fyrir sig og voru fundarmenn beðnir um að kynna sér tilgang tólf ára samgönguáætlunar og markmið hennar fyrir fundinn. Kynningarbæklingur um samgönguáætlun 2003-2014 fylgdi fundarboði.

Á fundunum, að undanskildum fundi á Grand Hótel, ræddu fundarmenn málin í 4-6 manna hópum. Umræður voru skipulagðar í samræmi við fimm meginmarkmið samgönguáætlunar og fundarmenn ræddu málin á fimm borðum. Tilgangur umræðuhópa var að fá fram hugmyndir, áherslur og markmið sem fulltrúar sveitarfélaga og atvinnulífs á hverju svæði fyrir sig vilja að höfð verði til hliðsjónar við mótun langtímaáætlunar í samgöngumálum. Fundarmenn voru beðnir um að hugsa til framtíðar um markmið og áherslur í samgöngumálum til 2020 og 2050. Fulltrúar samgönguráðs og ráðgjafar á fundunum tóku ekki þátt í þessum umræðuhópum.

Stuttur texti um hvert meginmarkmið úr tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun 2007-2018 var á hverju borði. Á borðum voru pappírskúkar og tússpennar og voru fundarmenn hvattir til að skrifa hugmyndir sínar og áherslur á dúkana. Á hverju borði var sérstakur umræðustjóri úr hópi fundarmanna.

Umræður fóru fram í fimm, 15-20 mínútna lotum. Þegar fyrstu lotu var lokið færðu fundarmenn sig um set á önnur borð en umræðustjóri sat eftir. Þannig fluttust fundarmenn á milli borða og skiptu um umræðuefni. Þegar fimm lotum var lokið og allir höfðu fjallað einu sinni um hvert meginmarkmið samgönguáætlunar tóku umræðustjórar saman heildarniðurstöður umræðna á sínu borði í nokkra meginpunkta og kynntu fyrir fundarmönnum. Aðrir fundarmenn gátu gert athugasemdir við samantektir umræðustjóra og bætt við að vild.

Samráðs- og hugarflugsfundur á Grand Hótel 29. apríl 2009 um framtíðarsamgöngur á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess (Reykjanes í vestri, Borgarnes í norðri og Árborg í austri) var með öðru sniði en fundir sem lýst var hér að ofan.

Tvær lykilsurningar voru lagðar fyrir fundinn:

1. Hver er framtíðarsýn fundarmanna í samgöngumálum?

Hvernig viljum við byggja upp höfuðborgarsvæðið og áhrifasvæði þess og hvernig flytjum við fólk og vörur á milli staða með *greiðum, hagkvæmum, öruggum og vistvænum* samgöngum árið 2020 og 2050?

2. Hvaða hlutverki gegnir samgönguáætlun 2011-2022 í framtíðarsýn fundarins?

- a) Hvaða áherslur og verkefni þurfa að vera á samgönguáætlun næstu 10-15 árin til að framtíðarsýnin verði að veruleika?
- b) Stendur eitthvað í vegi fyrir framtíðarsýn fundarins, þarf breytingar á aðferðum, lögum, reglugerðum og stjórnsýslu? Hvaða rannsóknir eða verkefni þarf að vinna?

Svara við þessum spurningum var leitað með umræðum í smærri hópum um fjóra málaflökka sem allir tengjast samgöngum á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess. Umræðuefni í hverjum málaflökki voru afmörkuð og skilgreind af umræðustjórum sem skipaðir voru fyrir fundinn.

Tafla 7 Höfuðborgarsvæðið og áhrifasvæði þess - Umræðuefni og umræðustjórar

Umræðuefni	Umræðustjóri
Gatna- og vegakerfi framtíðarinnar	Tryggvi Jónsson, Mannvit.
Almenningssamgöngur framtíðarinnar	Smári Ólafsson, VSÓ-Ráðgjöf.
Skipulag byggðar	Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, Háskólinn í Reykjavík.
Forgangsröðun	Axel Hall, Háskólinn í Reykjavík

Fundarmenn skiptu sér í fjóra, jafnstóra hópa. Umræður fóru fram í fjórum 25 mínútna lotum undir stjórn umræðustjóra. Við lok hvernar lotu fluttu fundarmenn sig um set til næsta umræðustjóra. Hver fundarmaður tók þátt í umræðum um hvern málaflokk einu sinni og gat því komið sínum hugmyndum og áherslum á framfæri í öllum flokkum. Ætlast var til að fundarmenn fylgdust ekki að í hópum á milli umræðustjóra heldur skiptu sér á hina þrjá málaflökkana við lok hvernar lotu.

Að fjórum umræðulotum loknum tóku umræðustjórar saman heildarniðurstöður umræðna í sínum málaflökki og kynntu fyrir fundinum í heild sinni. Fundarmönnum gafst þá kostur á að koma með athugasemdir og beina spurningum til samgönguráðs.

Umræðufundir í janúar 2010

Samgönguráð boðaði áhugasama aðila úr háskólasamfélaginu auk fleiri aðila til umræðufundar um SGÁ 2011-2022 í samgönguráðuneytinu þann 11. janúar 2010. Tilgangur fundarins var að fara yfir og ræða framkomnar hugmyndir um markmið langtímaáætlunar í samgöngumálum og fá fram hugmyndir fundarmanna.

Fundurinn hófst á kynningum þar sem farið var yfir helstu niðurstöður samráðs- og hugarflugsfunda með sveitarfélögum og SA vorið 2009 og meginmarkmið erlendra samgönguáætlana bornar saman við meginmarkmið SGÁ 2011-2022. Í framhaldinu hófust sameiginlegar umræður fundarmanna. Fundarmenn voru beðnir að kynna sér gögn sem send voru með fundarboði. Þar var að finna markmið/aðgerðir SGÁ 2007-2018, hugleiðingar umhverfismatsráðgjafa (Mannvits og VSÓ-ráðgjafa) um hvaða áherslur verða settar fram undir stefnumiðum SGÁ 2011-2022 og fyrstu tillögur þeirra að stefnuvalkostum. Í fundarlok

voru umræður um hugmyndir þróunarvettvangs samgöngumála.

Starfshópur samgönguráðs um höfuðborgarsvæðið boðaði til umræðufundar um SGÁ 2011-2022 í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu þann 15. janúar 2010. Fundurinn var hugsaður sem framhald af samráðs- og hugarflugsfundi um höfuðborgarsvæðið og áhrifasvæði þess sem haldinn var þann 29. apríl 2009. Megintilgangur fundarins var að ræða nánar um stefnumótun fyrir samgöngur á höfuðborgarsvæðinu. Dýpka þannig umræður frá fyrri fundi, taka afstöðu til fyrirliggjandi og nýrra hugmynda og skerpa áherslur. Markmiðið var að eftir fundinn lægju fyrir hvaða áherslur og valkosti sveitarfélögin teldu raunhæft og æskilegt að vinna með áfram á samgönguáætlun.

SSH sá um að boða á fundinn 2-4 fulltrúa frá hverju sveitarfélagi innan samtakanna og óskað var eftir að í þeim hópi yrði sá embættismaður sem færi með þennan málaflokk í viðkomandi sveitarfélagi og fulltrúi frá bæði meiri- og minnihluta sveitarstjórnar.

Fundurinn hófst á kynningum þar sem farið var yfir helstu niðurstöður samráðs- og hugarflugsfundar um höfuðborgarsvæðið og áhrifasvæði þess þann 29. apríl 2009. Í framhaldinu var fjallað um meginmarkmið og áherslur langtímaáætlana Evrópusambandsins, Noregs, Danmerkur, og Írlands í borgarsamgöngum.

Að því loknu hófust sameiginlegar umræður fundarmanna. Fundarmenn voru beðnir að kynna sér gögn sem send voru með fundarboði. Þar var að finna markmið/aðgerðir SGÁ 2007-2018, hugleiðingar Mannvits og VSÓ-ráðgjafar um hvaða áherslur verða settar fram undir stefnumiðum SGÁ 2011-2022 og fyrstu tillögur þeirra að stefnuvalkostum. Fundarstjóri lagði eftirfarandi sex lykilsurningar fyrir fundinn og fengu fundarmenn tækifæri til að tjá sig að vild:

- Hvers konar framkvæmdir á SGÁ 2011-2022 að fjármagna?
- Hvers konar þjónustu á SGÁ 2011-2022 að fjármagna?
- Verða breytingar á gjaldtöku 2011-2022?
- Hvernig á að samræma betur störf samgöngustofnana og skipulagsvaldsins?
- Hvernig verður þróunin í innanlandsflugi til 2022?
- Hvernig náum við markmiðum í umhverfis- og öryggismálum?

Eins og áður sagði er nánari upplýsingar um alla ofangreinda fundi að finna í fundargögnum og fundargerðum á vefsvæði samgönguáætlunar.

Samstarfsvettvangur um samgöngumál

Í samræmi við samgönguáætlun 2009-2012 sem samþykkt var á vorþingi 2010 efnir innanríkisráðuneytið til samstarfsvettvangs um samgöngumál í samstarfi við háskóla, rannsóknarstofnanir og hagsmunaaðila. Samstarfsvettvangurinn leiðir saman sérfræðinga, stjórnvöld og aðra hagsmunaaðila með það að markmiði að miðla upplýsingum um nýja þekkingu, nýja þekkingarþörf og stuðla að öflugra og markvissara rannsóknarstarfi.

Samstarfsvettvangur um samgöngumál er:

- Vettvangur fyrir samgönguyfirvöld og aðra til að kynna og ræða hvaða rannsókna og nýsköpunar er þörf til að vinna að settum markmiðum.
- Vettvangur fyrir háskóla, rannsóknarstofnanir og hagsmunaaðila til að kynna hvaða rannsóknar- og þróunarverkefni hafa verið unnin, eru í vinnslu og ræða nýjar hugmyndir.
- Vettvangur til að kynna og ræða rannsóknarstefnu stjórnvalda í samgöngumálum

ásamt rannsóknar- og þróunaráætlun sem samgönguráð setur fram á samgönguáætlun.

- Grunnur að öflugu, þverfaglegu samstarfsneti sem vinnur að samgöngurannsóknum og vaktar tækifæri til fjármögnunar og alþjóðasamstarfs.
- Vettvangur sem stuðlar að hagnýtingu rannsóknarniðurstaðna og annarri nýsköpun.
- Óháður samskiptagrundvöllur og upplýsingaveita.

Samstarfsvettvangurinn starfar sjálfstætt og án beinna framlaga ríkisins. Þátttakendur í þverfaglegum samstarfsvettvangi um samgöngumál hafa mismunandi áhugasvið og sérþekkingu. Þekking á eftirfarandi fagsviðum er m.a. til staðar:

- Almenningsamgöngur
- Ferðaþjónusta
- Fjármögnun rannsókna og rannsóknaráætlanir
- Flutningar og vörustjórnun
- Lýðheilsa
- Mannvirki, búnaður og farartæki
- Samgöngur í þéttbýli
- Skipulagsmál
- Upplýsingatækni
- Umhverfis- og orkumál
- Þjóðhagsleg áhrif samgangna
- Öryggi, viðbúnaður og vernd

Faghópar eru myndaðir um ofangreind fagsvið og önnur fagsvið eða þverfagleg umfjöllunarefni eftir því sem þörf og áhugi er fyrir hendi. Með þátttöku fulltrúa ráðuneyta og stofnana í faghópum verður leitast við að tryggja að hugmyndir og niðurstöður úr starfsemi faghópanna skili sér og verði til hliðsjónar í stefnumótun stjórnvalda. Faghópar samstarfsvettvangs um samgöngumál verða í stöðugri þróun, allt eftir áherslum þátttakenda.

Tveir faghópar samstarfsvettvangsins skiluðu í mars 2011 greinargerðum til samgönguráðs sem hafðar voru til hliðsjónar við mótun samgönguáætlunar 2011-2022. Annars vegar var um að ræða faghóp um samþættingu samgangna, skipulags og heilsu og hins vegar faghóp um samfélagsleg áhrif samgangna. Greinargerðir faghópanna er að finna á vefsíðu samstarfsvettvangs um samgöngumál sem vistuð er á vefsvæði samgönguáætlunar.

Almenningsamgöngur – Morgunverðarfundur í apríl 2011

Innanríkisráðuneytið boðaði til morgunverðarfundar um almenningsamgöngur þann 13. apríl 2011. Þar kynnti innanríkisráðherra, Ögmundur Jónasson, að samgönguráð legði til að ríkið setti tíu milljarða króna á tíu árum í tilraunaverkefni um almenningsamgöngur á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess á mótí framlagi sveitarfélaga. Þannig rynni einn milljarður króna frá ríkinu árlega til verkefnisins sem yrði síðan endurmetið á tveggja ára fresti.

Þorsteinn R. Hermannsson, samgönguverkfræðingur og formaður starfshóps samgönguráðs um grunnnet almenningsamgangna og hjólreiðastíga, kynnti tillögu hópsins að grunnneti almenningsamgangna. Fram kom í máli hans að grunnetið á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess ætti að tengja saman sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu og borgarhverfi með 10 þúsund íbúa eða fleiri. Netið yrði samtengt öðrum samgöngumátum, flugi og höfnum og tengdist einnig almenningsamgöngum við Arborg, Akranes og Reykjanesbæ. Hann nefndi

einnig að til að efla almenningssamgöngur þarf hvort tveggja fjármuni og úthald, skammtímahugsun skilaði sjaldnast miklu. Í því sambandi hefði verið rætt að hluti kolefnisgjalds rynni til almenningssamgangna og að sama skapi yrði endurgreiðsla olíugjalds hætt.

Hreinn Haraldsson vegamálastjóri fór á fundinum yfir það hvað snýr að Vegagerðinni og er styrkt í dag. Vegagerðin hefur umsjón með ríkisstyrktu almenningssamgöngunum þ.e.a.s. sérleyfum á landi, styrktum ferjuekstri og styrktu áætlanaflogi. Fram kom í máli Hreins að stór hluti þeirra styrktu ferða sem eru í boði væru lítið nýttar af almenningi. Í ljós hefði komið við greiningu á 40 sérleiðum á landi að það hefðu verið færri en þrír farþegar í hverri ferð á 30 leiðum og færri en einn farþegi í ferð á tíu leiðum. Nýtingin á styrktum flug- og ferjuleiðum er betri en eigi að síður langt undir flutningsgetu. Þá sagði Hreinn að ríkissjóður hefði styrkt almenningssamgöngur um frá 1200 til 1500 milljóna króna á ári síðastliðin þrjú ár auk um 140 milljóna króna styrk með niðurfellingu olíugjalds vegna almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu.

Reynir Jónsson, framkvæmdastjóri Strætó bs. og Dagur B. Eggertsson, formaður samgönguráðs, fluttu einnig erindi á fundinum. Reynir ræddi nýjungar og hugmyndir um aukna þjónustu fyrirtækisins sem snertir meðal annars aukna nýtingu á netinu í upplýsingaskyni, umbætur á þjónustu með betri vögnum og öðrum tækjakosti og sagði stóran gulan strætisvagn ekki endilega eina kostinn hjá fyrirtækinu, margs konar önnur farartæki kæmu og til skoðunar. Dagur sagði það tíðindi að nú sýndu yfirvöld vilja sinn í verki til að fylgja eftir markmiðum um að bæta almenningssamgöngur. Hann sagði brýnt að hugsa málin á annan hátt, dreifa valdinu og færa skipulagsvald og ákvörðun um forgangsörðun til einstakra landshluta.

Í lokin voru pallborðsumræður og auk ræðumanna tóku þátt í þeim bæjarstjórnir Aldís Hafsteinsdóttir og Ásgerður Halldórsdóttir. Ragnhildur Hjaltadóttir ráðuneytisstjóri stýrði fundinum. Í pallborðsumræðum og fyrirspurnum fundarmanna kom almennt fram ánægja með að verja ætti þetta miklu fé á tíu árum í tilraunverkefnið til að efla almenningssamgöngur. Fundurinn var mjög vel sóttur af ríflega 100 manns.

Í lokaorðum sínum undirstrikaði Ögmundur Jónasson nauðsyn þess að hugsa stórt, næsta skref yrði að fjalla um að færa ákvörðunarvald heim í hérað og tók undir hugmyndina um að nýta hluta kolefnisgjalds í tilraunaverkefnið. Þakkaði hann að lokum starfshópi samgönguráðs fyrir framlagið með tillögunum sem hann sagðist styðja og sagði næsta skref að gera þær að veruleika.

Kynningar fundarmanna ásamt skýrslu starfshóps samgönguráðs er að finna á vefsvæði samgönguáætlunar.

Samgönguþing 2011

Samkvæmt lögum um samgönguáætlun skal samgönguráð minnst einu sinni við gerð nýrrar samgönguáætlunar standa fyrir samgönguþingi sem ætlað er að veita ráðgjöf og leiðbeiningar við gerð samgönguáætlunar. Til samgönguþings skal öllum helstu hagsmunaaðilum samgöngumála boðið. Á samgönguþingi skal gera grein fyrir fyrirhuguðum forsendum og markmiðum áætlunarinnar.

Drög að tillögum samgönguráðs að stefnu í samgöngumálum 2011-2022 voru til umræðu á samgönguþingi í Reykjavík 19. maí 2011. Þann 13. maí var skýrsla samgönguráðs,

Samgönguáætlun 2011-2022 – Drög að stefnumótun, birt á vefsvæði samgönguáætlunar og kynnt vel á vefsíðu innanríkisráðuneytisins. Vel á annað hundrað manns sátu samgönguþing en meginefni þess voru kynningar og umræður um tillögur samgönguráðs. Ögmundur Jónasson innanríkisráðherra flutti ávarp í upphafi þingsins og fór yfir markmið um greiðar, hagkvæmar, öruggar, umhverfislegar sjálfbærar samgöngur og jákvæða byggðapróun. Dagur B. Eggertsson formaður samgönguráðs gerði því næst grein fyrir samráðsferli, bakgrunni, megináherslum stefnumótunar og fleiri atriðum í vinnu samgönguráðs. Friðfinnur Skaftason og Þorsteinn R. Hermannsson verkfræðingar í innanríkisráðuneytinu kynntu helstu stefnumið og áherslur í tillögum samgönguráðs og Sebastian Peters frá VSÓ-Ráðgjöf gerði grein fyrir meginniðurstöðum umhverfismats tillögunnar.

Auk erinda um sjálfa samgönguáætlunina ræddi Þóroddur Bjarnason, Háskólanum á Akureyri, um samfélagsleg áhrif samgangna meðal annars út frá þeirri stefnubreytingu sem áætlunin gerir ráð fyrir að horfa ekki á ferðatíma milli höfuðborgarsvæðis og landsbyggðar heldur innan svæða á landsbyggðinni. Einnig flutti Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, Háskólanum í Reykjavík, erindi um samþættingu samgangna, skipulags og heilsu. Hafdís Hafliðardóttir, staðgengill forstjóra Skipulagsstofnunar fjallaði um landsskipulagsstefnu og Héðinn Unnsteinsson, sérfræðingur í forsætisráðuneytinu, ræddi einföldun, fækkun og samþættingu stefna og áætlana stjórnvalda.

Í lok þingsins fór Dagur B. Eggertsson, formaður samgönguráðs, yfir næstu skref í vinnunni og þinginu lauk með pallborðsumræðum með þátttöku fulltrúa í samgönguráði. Fundarmönnum gafst kostur á að spyrja fyrirlesara spurninga í kjölfar hvers erindis og beina spurningum og athugasemdum til pallborðsins í lokin. Jafnrétti í samgöngum var fundarmönnum hugleikið. Í því samhengi var m.a. minnt á að á höfuðborgarsvæðinu kæmust íbúar greiðlega um án tafa allt árið um kring, ef ferðast er utan háannatíma í umferð, en á sunnanverðum Vestfjörðum kæmust íbúar ekki ferða sinna stóran hluta ársins, hvort sem ferðast væri á háannatíma eða ekki. Bent var á, með tilvísun í áherslu um bundið slitlag á vegi sem tengja byggðir með 100 íbúa eða fleiri, að á sunnanverðum Vestfjörðum byggju 1100 manns án tengingar með bundnu slitlagi við hringveginn. Þá komu fram ábendingar um samþjöppun atvinnu og þjónustu í kjölfar samgöngubóta, henni þyrfti að mæta með bættum almenningssamgöngum svo þjóðfélagshópar sem af ýmsum ástæðum hafa ekki aðgang að einkabíl verði ekki utanveltu. Auk þess var talað um jafnræði samgöngumáta í umferðinni og nefnt að aðgerðir sem auka greiðfærni bifreiða, t.d. samstilling umferðarljósa, geti haft neikvæð áhrif á óvarða vegfarendur. Sveitarstjórnarmenn sem tjáðu sig á þinginu þökkðu m.a. fyrir að fá tækifæri til að tjá sig um samgönguáætlun og vinna að mótun sóknaráætlana og samgönguáætlun með samgönguyfirlöðum.

Fundarstjóri var Halla Gunnarsdóttir, aðstoðarmaður innanríkisráðherra. Á vefsvæði samgönguáætlunar er að finna dagskrá samgönguþings og glærur allra fyrirlesara auk ofangreindrar skýrslu samgönguráðs. Þar er einnig hægt að horfa á upptöku frá þinginu í heild sinni.

Samgönguþing var auglýst í dagblöðum, á heimasíðu innanríkisráðuneytisins og með fjöldapóstsendingum. Á þinginu var dreifiriti með stefnumiðum og áherslum í tillögu samgönguráðs dreift til fundargesta. Vefsvæði samgönguáætlunar var kynnt og sérstakur ábendinga- og athugasemdahnappur á síðunni auglýstur á þinginu. Óskað var eftir ábendingum og athugasemdum við drög samgönguráðs að stefnumótun innan fjögurra vikna, þ.e. fyrir 15. júní 2011.

Þær ábendingar og athugasemdir sem bárust samgönguráði í gegnum í vefinn í kjölfar samgönguþings voru til umfjöllunar í ráðinu og til hliðsjónar við áframhaldandi vinnu. Athugasemdirnar fjölluðu flestar um tiltekin samgönguverkefni en ekki komu fram beinar ábendingar eða athugasemdir við stefnumið og áherslur.

Sóknaráætlanir – Áherslur landshlutasamtaka í samgöngumálum

Í aðdraganda samgönguþings sendi innanríkisráðuneytið bréf á landshlutasamtök sveitarfélaga með afriti á samband íslenskra sveitarfélaga, samtök atvinnulífsins og öll sveitarfélög í landinu. Þar voru þau hvött til að kynna sér tillögur samgönguráðs, hvött til þátttöku í samgönguþingi og vinnslu sóknaráætlana fyrir sinn landshluta. Í bréfinu kom fram að sóknaráætlunum landshluta væri ætlað mikilvægt hlutverk í ákvörðunum samgönguyfirvalda um ráðstöfun fjármuna ríkisins. Til að tillögur sóknaráætlana landshluta um megináherslur í samgöngumálum skiluðu sér við vinnslu samgönguáætlunar væri mikilvægt að þær lægju fyrir sumarið 2011 áður en endanlega yrði ákveðið hvaða fjárfestingar og rekstrarverkefni yrðu sett á oddinn.

Megináherslur landshlutasamtaka sveitarfélaga í samgöngumálum bárust samgönguráði í september 2011 og voru hafðar til hliðsjónar við forgangs röðun fjármuna á samgönguáætlun.

**VIÐAUKI II – VILJAYFIRLÝSING RÍKIS OG SSH UM TILRAUNAVERKEFNI
UM EFLINGU ALMENNINGSSAMGANGNA**

DRÖG

Viljayfirlýsing ríkis og samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) um tilraunaverkefni um eflingu almenningsamgangna

Aðilar þessarar yfirlýsingar, fjármálaráðuneytið, innanríkisráðuneytið, Vegagerðin og Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, eru sammála um að vinna að samningi um uppbyggingu og rekstur almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu, markvissar stuðningsaðgerðir og frestun stórra vegaframkvæmda í 10 ára tilraunaverkefni. Samningurinn taki einnig til fleiri samvinnuverkefna, t.d. um skipulag samgangna á höfuðborgarsvæðinu, sem skilgreind eru í skýrslu starfshóps samgönguráðs um höfuðborgarsvæðið og til hugmynda um grunnnet hjólreiðastíga. Þá skal einnig litið til almenningsamgangna sem tengja höfuðborgarsvæðið við nágrannasveitarfélögin.

Samningsdrög ofangreindra aðila byggja á drögum samgönguráðs að stefnumótun vegna samgönguáætlunar 2011-2022 frá maí 2011 en þar segir:

“Við vinnslu sjálfbærrar samgönguáætlunar með sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess verði gengið út frá þeim forsendum að ríkið skuldbindi sig til að leggja fjármagn í rekstur almenningsamgangna á svæðinu í 10 ára tilraunaverkefni ef á móti koma skuldbindingar sveitarfélaga um mótframlag, markvissar stuðningsaðgerðir og sátt um frestun stórra vegaframkvæmda á höfuðborgarsvæðinu. Framlag ríkisins komi af kolefnisgjaldi sem ríkið innheimtir af jarðefnaeldsneyti og verði af stærðargráðunni 1.000 millj. kr. á ári. Meginmarkmiðið verði að a.m.k. tvöfalda hlutdeild almenningsamgangna í öllum ferðum sem farnar eru á höfuðborgarsvæðinu á tímabilinu. Árangur af þessu tilraunaverkefni verði metinn í framvindumati á tveggja ára fresti og framlög verði þá endurskoðuð.”

Tillaga samgönguráðs er í samræmi við eina af tíu lykilaðgerðum aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum, tillögur starfshóps fjármálaráðherra um aðgerðir vegna hækkandi olíuverðs og áherslur í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar.

Starfshópur innanríkisráðuneytisins, Vegagerðarinnar og fjármálaráðuneytisins og fulltrúar SSH vinni að samningi sem liggja fyrir haustið 2011. Í samningsdrögum verði m.a. sett fram mælanleg samningsmarkmið fyrir framvindumat tilraunaverkefnisins, tillögur að kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga, skilgreining stórra vegaframkvæmda sem frestast o.fl. Viljayfirlýsing þessi verði hluti af tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun 2011-2022 sem stefnt er að því að leggja fyrir Alþingi í haust.

Viljayfirlýsing og samningsdrög eru með fyrirvara um fjárlög og niðurstöður í umræðum og afgreiðslu Alþingis á samgönguáætlun.

Reykjavík, 22. september 2011

Fylgiskjöl viljayfirlýsingar:

1. Samgönguáætlun 2011-2022. *Drög að stefnumótun* (Samgönguráð, maí 2011).
2. Grunnnet almenningsamgangna á suðvestursvæði, grunnnet hjólreiðastíga á höfuðborgarsvæði – Tillögur til umræðu (Starfshópur samgönguráðs, mars 2011)
3. Samgöngur á höfuðborgarsvæðinu – Rannsóknar- og þróunarverkefni. Tillaga að verkefnaáætlun (Starfshópur samgönguráðs, febrúar 2011).