

Alþingi - nefndasvið  
Sigrún Helga Sigurjónsdóttir  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 3. nóvember 2023  
UST202310-163/A.B.  
04.05

## **Efni: Tillaga til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2024-2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024 - 2028, 315. mál.**

Vísað er til erindis umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis er barst 12. október sl. þar sem óskað er umsagnar Umhverfisstofnunar um tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2024-2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024 - 2028, 315. mál.

Umhverfisstofnun telur margt gott í áætluninni, sérstaklega þar sem lögð er áhersla á sjálfbærar samgöngur og lögð sé áhersla á að tryggja góð loftgæði frá umferð. Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að við markmiðsgerð samgönguáætlunar að hún hugi að loftslagsmálum á öllum stigum, vernd votlendis og vernd og endurheimt líffræðilegs fjölbreytileika.

Umhverfisstofnun bendir á að stofnunin veitti umsögn varðandi hvítbók samgöngumála 28. apríl sl.

### **Vatnsvernd**

Í samgönguáætlun eru lagðar fram áætlanir um vegi sem eru líklegir til að valda álagi á vatn.

Umhverfisstofnun bendir á að samkvæmt 28. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála, skuli opinberar áætlanir á vegum stjórnvalda, svo sem vegna skipulagsmála, náttúruverndar, orkunýtingar og samgangna, skulu vera í samræmi við þá stefnumörkun um vatnsvernd sem fram kemur í vatnaáætlun. Vegagerð, brýr, landfyllingar, efnistaka í ám og vötnum og aðrar framkvæmdir tengdar samgöngum geta haft áhrif á vatn.

Umhverfisstofnun vekur athygli á að fyrsta vatnaáætlun Íslands var staðfest árið 2022 á grunni laga um stjórn vatnamála nr. 36/2011. Öll vatnshlot skulu vera í a.m.k. góðu vistfræðilegu ástandi (yfirborðsvatn), góðu efnifræðilegu ástandi (yfirborðsvatn og grunnvatn) og hafa góða magnstöðu (grunnvatn) ásamt þeirri kröfu um að vatnsgæði rýrni ekki, hvorki varanlega né tímabundið.

Umhverfisstofnun bendir á að ýmsar framkvæmdir geta verið líklegar til að hafa neikvæð áhrif á vatn er t.d. þegar firðir eru þveraðir, brýr, vegaf framkvæmdir, efnistaka úr ám og fleira. Slíkar framkvæmdir geta haft áhrif á gæðapætti s.s. breytingar á rennsli, rask á lífríki og grugg. Auk þess getur hætta skapast af mengun vegna tækjabúnaðar í nálægð við vantshlot.

Mikilvægt er að tryggja að skipulag og hönnun framkvæmda séu í samræmi við stefnumörkun vatnaáætlunar og markmið laga um stjórn vatnamála. Mikilvægt er að vinna áhrifamat á vatn vegna framkvæmda snemma í ferlinu og þannig meta þau áhrif sem verða vegna þeirra svo hægt sé að grípa til viðeigandi ráðstafana.

## **Vernd hálendisins**

Á bls. 4 segir að unnið verði að því að stofnvegir á hálendi Íslands geti áfram gegnt mikilvægu hlutverki sínu, svo sem í ferðapjónustu og að uppbygging og rekstur taki tillit til nánasta umhverfis og sjónarmiða um náttúruvernd.

Umhverfisstofnun bendir á að bætt aðgengi að hálendinu getur valdið raski og álagi á viðkvæma náttúru sem þar er. Núverandi aðalleiðir um hálendið eru ófullkomnar og verða ekki færar fyrr en vegirnir eru orðnir þurrir að vori eða um svipað leyti og land er orðið víðast nægilega þurr til að þola umferð akandi og fótgangandi um hálendið. Ef hins vegar verða byggðir upp vegir sem verða færir miklu fyrr að vori og seinna að hausti er hætt við að umferð aukist um viðkvæm svæði einmitt á þeim tíma þegar land er viðkvæmast og hættan mesta á landspjöllum. Því verður að skoða samspil þjóðvega um hálendið og innviði þannig að aukin umferð valdi ekki verulegum skaða. Á hálendinu eru fjölmörg friðlýst svæði þar sem er verið að vernda fölbreytta íslenska náttúru sem nú þegar er undir miklu álagi.

Stefna um bætt aðgengi og náttúruvernd þarf að haldast í hendur og því er nauðsynlegt að áætlunin taki mið af náttúruvernd.

Umhverfisstofnun bendir á að á fjölmörgum stöðum er ekki hægt að byggja upp innviði til að taka á móti auknum fjölda ferðamanna á hálendinu vegna þess að með frekari uppbyggingu innviða mun það raska og rýra verndargildi friðlýstra svæða og valda frekara álagi á þau svæði.

Auk þess bendir stofnunin á að með auknum innviðum getur það haft neikvæð áhrif á upplifun þeirra gesta sem hálendið heimsækir, gesta sem sækjast eftir víðernum, óspilltri náttúru, kyrrð og ró. Með uppbyggingu innviða, eins og vega, mastra, veitumannvirkja, stórum göngustígum og útsýnispöllum getur það haft neikvæð áhrif á upplifun fólks.

Því er nauðsynlegt að stíga varlega til jarðar varðandi uppbyggingu mannvirkja eins og vega ef markmiðið er ekki í takt við önnur markmið, eins og um hvernig á að taka á móti þeim fjölda án þess að raska og valda álagi á viðkvæma friðlýsta náttúru.

Auk þess bendir stofnunin á að stofnvegir og tengivegir lúta ákveðnum hönnunar- og vegstöðlum sem ekki taka mið af náttúruvernd. Því er mikilvægt þegar farið er um stofnvegi, þar sem getur orðið töluvert rask á svæðum sem hafa hátt verndargildi, að fallið sé frá eins og hægt er veghönnunarreglum til að vernda íslenska náttúru.

## **Loftslagsmál og votlendi**

Í áætluninni segir að unnið verði samkvæmt markmiðum aðgerðaáætlunar Íslands í loftslagsmálum, einnig segir að unnið verði að því að lágmarka kolefnisfótspor í mannvirkjagerð í samgönguinnviðum. Auk þess segir að unnið verði að því að leggja mat á

kolefnisspor og raunlosun gróðurhúsalofttegunda vegna framkvæmda á samgönguinnviðum. Þróað verði líkan að norrænni fyrirmynd til að meta með kerfisbundnum hætti kolefnisspor framkvæmda yfir allan lífsferilinn

Í umhverfisskýrslu frá því í mars 2023 fyrir samgönguáætlun er fjallað um vegaf framkvæmdir sem mun raska votlendi, en þar segir almennt að á fyrirhuguðum framkvæmdasvæðum er votlendi, leirur og sjávarfitjar sem njóta verndar skv. 61. gr. náttúruverndarlaga. Auk þess segir að við frekari hönnun þarf að huga að staðsetningu votlendis, leira og sjávarfitja við útfærslu vegar til að draga úr áhrifum og huga að mótvægisáðgerðum, s.s. endurheimt votlendis.

#### *Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum*

Umhverfisstofnun vill benda á aðgerðaáætlun íslenskra stjórnvalda í loftslagsmálum sem er hugsuð sem tæki sem stjórnvöld geta notað til að draga úr notkun gróðurhúsalofttegunda á Íslandi til að tryggja að Ísland nái markmiðum Parísarsamningsins og kolefnishlutleysi árið 2040.

Umhverfisstofnun vill vekja athygli á að uppfærð útgáfa kom út í júní 2020 og er áætlun um aðgerðir íslenskra stjórnvalda til að stuðla að samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda til 2030.

Ein aðgerðin í aðgerðaáætluninni er vernd votlendis og endurheimt votlendis.

#### *Votlendi sem nýtur sérstakrar verndar*

Umhverfisstofnun bendir á að votlendi nýtur sérstakrar verndar samkvæmt 61. gr. náttúruverndarlaga.

Í 61. gr. laganna er kveðið á um sérstaka vernd þeirra vistkerfa og jarðminja sem taldar eru upp í 1. mgr. og 2. mgr. sama ákvæðis. Samkvæmt 3. mgr. ákvæðisins ber að forðast röskun þeirra náttúruyfyrirbæra, sem undir greinina falla, nema brýna nauðsyn beri til og ljóst að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Í greinargerð með frumvarpi til laga um náttúruvernd er með orðalaginu „brýna nauðsyn“ lögð áhersla á að einungis mjög ríkir hagsmunir geti réttlætt röskun og þá fyrst og fremst brýnir almannahagsmunir.

Ekki kemur fram hvaða brýnu almannahagsmunir réttlæta röskun á votlendi og því þarf, í samræmi við ofangreint ákvæði náttúruverndarlaga, að koma fram hvaða brýnu almannahagsmunir réttlæta röskun á votlendi.

Mikilvægt er að mati Umhverfisstofnunar að sett séu markmið um vernd votlendis í samgönguáætlun með loftslagsmálin og vernd líffræðilegs fjölbreytileika að leiðarljósi.

#### **Samgöngumannvirki og efnistaka**

Umhverfisstofnun bendir á að stór þáttur í umhverfisáhrifum vega- og hafnarframkvæmda er efnistaka sem ekki er unnt að stunda á sjálfbæran hátt en hafa í för með sér varanleg áhrif á landslag. Umhverfisstofnun tekur hins vegar undir að nauðsynlegt sé að hafa markmið um sjálfbæra þróun að leiðarljósi í samgönguáætlun.

## Hönnun og náttúruvernd

Í umhverfismatsskýrslu segir eins og kemur hér fram að ofan að við frekari hönnun þarf að huga að staðsetningu votlendis, leira og sjávarfitja við útfærslu vegar til að draga úr áhrifum og huga að mótvægisáðgerðum, s.s. endurheimt votlendis.

Í áætluninni er tilgreindur vegflokkur viðkomandi vegaframkvæmdar. Nýbyggingar vegframkvæmda hafa til þessa verið skilgreindar nokkuð nákvæmlega með tilliti til hönnunarhraða, þ.e. plan- og hæðarlegu án tillits til jarðfræðilegra aðstæðna á hverjum stað.

Fjármagn til vegaframkvæmda ræðst af hönnunarforsendum vegar sem ákvörðun er tekin um í samgönguáætlun og því nauðsynlegt að tekið sé tillits til náttúruverndargildis svæðis, s.s. svæði sem njóta verndar skv. 61. gr. náttúruverndarlaga. Dæmi um slík svæði eru votlendi og eldhraun. Umhverfisstofnun bendir á að þessi aðferð gefur lítið svigrúm til að laga mannvirkið að landslagi og felur ekki í sér að unnt sé að taka verulegt tillit til þess sem fram kann að koma, t.d. við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Umhverfisstofnun leggur því til og það skoðað að tekið sé fram í samgönguáætlun að þar sem niðurstaða mats á umhverfisáhrifum vegframkvæmda leiði í ljós að veglagning skv. hönnunarforsendum muni hafa í för með sér veruleg umhverfisáhrif megi víkja frá vegflokkinum eða hönnunarforsendum, t.d. varðandi hönnunarhraða sem tiltekin er í samgönguáætlun.

## Hönnun og valkostir

Umhverfisstofnun vill benda á að þeir valkostir sem settir eru í samgönguáætlun og eiga eftir að fara í gegnum málsmeðferð laga um mat á umhverfisáhrifum hafi ekki neikvæð áhrif á umhverfið. Dæmi um valkost má nefna uppbyggingu hringvegarins um Mýrdal og göng í gegnum Reynisfjall. Í valkostagreiningu í aðalskipulagi sveitarfélagsins er það sá valkostur sem kemur til með að valda mestum umhverfisáhrifum. Um leið og ákveðin framkvæmd er komin inn í samgönguáætlun dregur það úr vægi annarra mögulegra valkosta við uppbygging á þessum tiltekna vegkafla. Því er mikilvægt að mati stofnunarinnar að ákvörðun um endanlegt leiðarval í vegagerð eigi í öllum tilvikum að taka mið af niðurstöðu í mati á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar.

## ETS2 - kerfið

Umhverfisstofnun vill koma eftirfarandi á framfæri er varðar markmið 7. í kafla II. um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum: Samkvæmt ETS tilskipun 2003/87/EB eða eins og henni var breytt með tilskipun (ESB) 2023/959, verður sett á fót nýtt aðskilið viðskiptakerfi, ETS2. Kerfið mun eiga við um losun frá byggingum (húshitun), vegasamgöngum og viðbótarstarfsemi (smærri iðnaður). ETS2-kerfið er sett á fót til að ná meiri samdrætti í losun frá fyrrgreindum geirum en losun mun áfram talin fram undir losun á beinni ábyrgð ríkja þ.e. til samfélagslosunar. Ákvæði tilskipunarinnar um ETS2-kerfið verða innleidd með lagafrumvarpi sem verður lagt fram á Alþingi á vorþingi 2024.

## Lýðheilsa

Eitt af lykilviðfangsefnum (bls. 1) í samgöngumálum er samdráttur í staðbundnum umhverfis- og lýðheilsuáhrifum samganga.

Auk þess segir að markmið um umhverfislega sjálfbærar samgöngur (bls. 4). að áfram verði leitað leiða til að bæta staðbundin loftgæði og hljóðvist við þjóðvegi í þéttbýli í samstarfi við sveitarfélög og fyrir tilstuðlan áætlunar um loftgæði.

Umhverfisstofnun leggur áherslu á að mikilvægt er að leita allra leiða til að bæta loftgæði, alls staðar, frá umferð, flugi og frá höfnum.

Umhverfisstofnun vill vekja athygli á að WHO ályktar að loftmengun sé sá umhverfisþáttur sem hafi einna mest neikvæð áhrif á lýðheilsu þar sem hún ógnar bæði lífsgæðum almennings og efnahag. Samkvæmt árlegri loftgæðaskýrslu EEA metur stofnunin að tæp 70 ótímabær dauðsföll megi rekja til útsetningar svifryks (PM<sub>2,5</sub>) á Íslandi á hverju ári og 30 dauðsföll vegna útsetningar köfnunarefnisdíoxíðs (NO<sub>2</sub>).

Umhverfisstofnun vill vekja athygli á árskýrslu fyrir árið 2020 um loftgæði á Íslandi<sup>[1]</sup>. Í skýrslunni má sjá í töflum 2 og 11 þau skipti þar sem styrkur PM<sub>10</sub> og NO<sub>2</sub> fór yfir sólarhrings heilsuverndarmörk efnanna og uppspretta mengunar. Í flestum tilfellum, þar sem PM<sub>10</sub> og NO<sub>2</sub> fer yfir heilsuverndarmörk í þéttbýli, er það vegna mengunar frá umferð.

Umhverfisstofnun telur það nauðsynlegt er að halda þessum áhrifum sem lægstum til að almenningur á Íslandi hafi aðgang að hreinu og heilnæmu andrúmslofti og að áhrif loftmengunar á Íslandi verði áfram með þeim minnstu í heiminum.

Með þetta að leiðarljósi, gaf umhverfis- og auðlindaráðherra út áætlun um loftgæði í nóvember 2017, Hreint loft til framtíðar – áætlun um loftgæði á Íslandi 2018-2029.<sup>[2]</sup> Í áætluninni eru þrjú megin markmið með röð aðgerða til að takmarka loftmengun í landinu. Áætlun um loftgæði er sett fram til að stuðla að heilnæmu umhverfi og bættu heilbrigði í landinu.

Virðingarfyllt,

Axel Benediktsson  
**sérfræðingur**  
Ríkey Kjartansdóttir  
**sérfræðingur**

---

<sup>[1]</sup> [Microsoft Word - AQ\\_Island\\_2020\\_Arsskýrsla \(ust.is\)](#)

<sup>[2]</sup> [MergedFile \(stjornarradid.is\)](#)