

Tillaga til þingsályktunar

um athugun á hagkvæmni lestarsamgangna.

Flm.: Árni Þór Sigurðsson, Steinunn Valdís Óskarsdóttir, Björk Guðjónsdóttir,
Siv Friðleifsdóttir, Grétar Mar Jónsson, Atli Gíslason, Álfheiður Ingadóttir,
Ásta R. Jóhannesdóttir, Bjarni Harðarson, Gunnar Svavarsson,
Katrín Júlíusdóttir, Kolbrún Halldórsdóttir.

Alþingi ályktar að fela samgönguráðherra að láta kanna hagkvæmni lestarsamgangna milli Keflavíkurflugvallar og Reykjavíkur annars vegar og léttlestakerfis innan höfuðborgarsvæðisins hins vegar. Kannaðir verði kostir þessa samgöngumáta og gallar, sem og hugsanlegar leiðir. Sjónum verði einkum beint að kostnaði og ávinningi samfélagsins og efnahagslegum, umhverfislegum og skipulagslegum áhrifum. Í þessu skyni verði leitað til sérfræðinga innan lands og utan. Niðurstöður athugunarinnar liggi fyrir í árslok 2009.

Greinargerð.

Þingsályktunartillaga þessi var áður flutt á 135. löggjafarþingi en varð ekki útrædd. Hún fór til meðferðar í samgöngunefnd og var send fjölmörgum aðilum til umsagnar. Eru flestar umsagnir jákvæðar um málið og það er nú endurflutt.

Samfélag þjóðanna er sér nú mun meðvitaðra en áður um að vel flest í hegðun manna hefur áhrif á umhverfið og þar með lífsskilyrði og afkomumöguleika komandi kynslóða. Þess vegna skipa umhverfismálin í víðum skilningi æ veigameiri sess í þjóðfélagsumræðunni. Samgöngur hafa sem kunnugt er mikil áhrif á umhverfið, bæði jákvæð og neikvæð. Í þéttbýli eru samgöngurnar oft helsta umhverfisógnin sem við er að etja og hefur sú þróun átt sér stað víða um heim. Á höfuðborgarsvæðinu er nú svo komið að neikvæð áhrif bílaumferðar eru helstu umhverfisvandamál sveitarfélaganna og æ oftar mælist mengun í Reykjavík ofar hættumörkum. Útblástur koltvíoxíðs frá bílaumferð og svifryk, sem m.a. stafar af notkun nagladekkja, eru helstu orsakirnar. Það er því mikilvægt að horfa á markmið og leiðir í samgöngumálum með gleraugum umhverfismálanna.

Markmið stjórnvalda.

Íslensk stjórnvöld hafa sett sér það markmið að umhverfisáhrifum samgangna verði haldið innan ásættanlegra marka. Þannig er miðað við að losun koltvíoxíðs frá samgöngum árið 2010 verði ekki meiri en árið 1990. Jafnframt verði dregið úr hávaða frá samgöngum og loftmengun verði haldið innan viðmiðunargilda í stöðlum Evrópusambandsins. Til þess að þessum árangri verði náð þurfa stjórnvöld að vera reiðubúin að leita nýrra leiða í samgöngumálum.

Greiðar, góðar og öruggar samgöngur eru að sjálfsögðu metnaður hvers samfélags. Um leið þarf að tryggja að samgöngurnar hafi sem minnst neikvæð umhverfisáhrif. Alþjóðasamfélagið hefur einsett sér að takast á við þau með stefnumörkun um sjálfbæra þróun. Sjálfbærar samgöngur fela í sér að samræma umhverfisleg, efnahagsleg og samfélagsleg markmið innan samgöngugeirans. Umhverfisleg markmið eru m.a. að takmarka notkun jarðefnaeldsneytis,

þ.e. bensíns og olfu, að samgöngur ógni ekki vistkerfum og að mótvægisáðgerðum sé beitt til að sporna við neikvæðum umhverfisáhrifum. Umhverfisáhrif samgangna eru margs konar og má nefna loftmengun, gróðurhúsaáhrif, áhrif á heilsu, hávaða, sjónræn áhrif o.s.frv. Efnahagsleg markmið taka m.a. á kostnaði og samfélagslegri arðsemi eða hagkvæmni í samgöngum en um þá nálgun hefur lítið verið fjallað hér á landi þó að hún sé í vaxandi mæli viðfangsefni stjórnvalda í löndunum í kringum okkur og sé óaðskiljanlegur hluti stefnumótunar um sjálfbærar samgöngur. Samfélagslegu markmiðin lúta m.a. að þáttum er varða lýðheilsu, að samgöngur skaði sem minnst heilsu fólks, skipulagslegum atriðum, umferðaröryggismálum og umferðarmenningu o.fl.

Stóraukin bílaeign.

Umtalsverð breyting hefur orðið á umferð og ferðavenjum íbúa höfuðborgarsvæðisins á síðustu árum. Nú er bifreiðaeign á höfuðborgarsvæðinu með því mesta sem gerist í heiminum. Samtímis þessu hefur notkun almenningsamgangna minnkað hlutfallslega og er minni en í nágrannalöndum okkar þrátt fyrir tilraun sveitarfélaganna til að hagræða og bæta þjónustu með stofnun Strætó bs. en byggðasamlagið heldur uppi almenningsamgöngum allt frá Hafnarfirði til Akraness. Samhliða aukinni bifreiðaeign hefur íbúum á höfuðborgarsvæðinu fjölgað umfram landsmeðaltal. Umferðin hefur því stórlega aukist og hefur sú þróun í för með sér að auknum fjármunum þarf að verja til afkastamikilla umferðarmannvirkja fyrir almenna bílaumferð, sem krefjast mikils landrýmis, ef halda á sama þjónustustigi í gatnakerfinu. Áhrif umferðar á mengun er síðan umtalsverð vegna losunar óæskilegra lofttegunda í andrúmsloftið og svifryks.

Vitaskuld á þessi þróun sér margvíslegar skýringar. Íslendingar hafa undanfarna áratugi búið við mikinn hagvöxt og stórstígar framfarir á flestum sviðum þjóðlífsins. Efnahagsleg velgengi á sinn þátt í þessari umferðarþróun. Annar veigamikill þáttur er skipulag höfuðborgarsvæðisins og það er sá þáttur sem yfirvöld geta haft hvað mest áhrif á. Höfuðborgarsvæðið er í raun afar dreifbýlt. Af skilgreindu þéttbýli borgarinnar er byggt land aðeins ríflega helmingur, eða um 54%. Til gamans má geta þess að Manhattan-eyjan í New York, þar sem búa nokkrar milljónir manna, er lítið minni að flatarmáli en byggt land Reykjavíkur. Hin strjála byggð höfuðborgarsvæðisins á ekki lítinn þátt í því að bíllinn hefur orðið þarfasti þjónninn í nútímasamfélagi okkar og að hlutur almenningsamgangna hefur farið minnkandi og rekstrargrundvöllur þeirra versnað. Í marga áratugi hefur skipulagsstefna hér á landi einkennt af landsóun. Almenningsamgöngur og aðbúnaður gangandi og hjólandi vegfarenda hefur setið á hakanum, þar sem síaukin bílaumferð hefur kallað á ný og umfangsmeiri umferðarmannvirki og framtíðarsýnin hefur byggst á framreikningi ríkjandi ástands. Í dag er svo komið að um helmingur byggðs lands höfuðborgarinnar hefur verið lagður undir umferðarmannvirki, götur og bílastæði.

Sjálfbærar samgöngur.

Nokkur atriði skipta mestu máli ef takast á að stuðla að sjálfbærum samgöngum á höfuðborgarsvæðinu. Sérstaklega ber að nefna eflingu almenningsamgangna, nýja og vistvæna orkugjafa og stórbættar aðstæður fyrir gangandi og hjólandi umferð. Enn fremur mætti nefna hér markvissa umferðarstjórnun sem hefur sótt mjög í sig veðrið víða erlendis en hefur ekki náð að festa rætur hér á landi. Víða erlendis móta fyrirtæki og stórir vinnustaðir sér samgöngustefnu og sums staðar er slík stefnumótun skylda hjá vinnustöðum með fleiri en 50 starfsmenn. Hér á landi er ráðgjafar- og verkfræðistofan VGK-Hönnun gott dæmi um fyrir-

tæki sem hefur rutt brautina í þessu sambandi, hefur mótað og framfylgir samgöngustefnu í þágu umhverfisins.

Betri strætó – vistvænir orkugjafar.

Á höfuðborgarsvæðinu er brýnt að efla hlut almenningsgangna eins og sveitarfélögin eru samstíga um að gera, enda fjölmörg rök sem mæla með því, m.a. að:

- mengun á hvern farþega í almenningsvagni er minni að meðaltali en á farþega í einkabíl,
- kostnaður vegna umferðarmannvirkja er minni á hvern farþega í almenningsvagni en í einkabíl,
- almenningsgangur krefjast minna landrýmis undir umferðarmannvirki en einkabílar,
- umferðartafir eru ólíklegri í borgarumhverfi sem býður upp á almenningsgangur sem raunhæfan ferðamáta,
- hærra hlutfall farþega í almenningsvögnum dregur úr tíðni umferðarslysa,
- góðar almenningsgangur stuðla að auknu „ferðafrelsi“ þeirra félagshópa sem ekki geta ekið einkabíl eða hafa hann ekki til umráða,
- framboð á góðri þjónustu almenningsgangna gerir fólki kleift að hvíla sig á umferðartöfum og bílastæðavandræðum,
- aukin notkun almenningsvagna og bætt þjónusta opnar ný sóknarfæri við skipulagningu byggðar, hagkvæmari nýtingu lands og veitukerfa, þéttari og skjólbetri byggð og skapar grundvöll að fjölbreyttara mannlífi,
- þéttbýli sem styður almenningsgangur veitir venjulega göngu- og hjólreiðasamgöngum einnig brautargengi,
- samfélag sem stefnir að vistvænni og alþjóðlegri ímynd þarf óhjákvæmilega að efla almenningsgangur.

Miklir möguleikar eru á að auka hlut annarra orkugjafa en jarðefnaeldsneytis í samgöngum. Hér má nefna að Strætó bs. var þátttakandi í evrópsku tilraunaverkefni með rekstur vetnisvagna. Voru þrír vagnar í notkun í flota Strætó og gafst tilraunin vel og fyrirtækið er nú með a.m.k. tvo metanbíla í rekstri og hefur mótað þá stefnu að fjölga visthæfum vögnum enn frekar. Reykjavíkurborg hefur þegar ákveðið að veita vistvænum ökutækjum sérstök afsláttarkjör í bílastæði borgarinnar. Víða eru árangursrík dæmi um skipti frá notkun olíu yfir í metangas og etanol sem orkugjafa fyrir bíla og strætisvagna. Í Stokkhólmi eru t.d. yfir 2.500 bílar og strætisvagnar knúnir visthæfum orkugjöfum í stað olíu. Í Lille í Frakklandi eru um 1/3 strætisvagna knúnir gasi og búist er við að innan fárra ára verði eingöngu notast við slíka vagna. Íslenska vetnisverkefnið vakti verðskuldaða athygli. Hér á landi liggja miklir möguleikar í þessum efnem og er nauðsynlegt að stjórnvöld hugi sérstaklega að því hvernig auka megí hlutdeild visthæfra orkugjafa í samgöngum, ekki bara í almenningsgangum heldur einnig í hinum almenna bílaflota landsmanna, að ekki sé talað um skipaflotann. Það vekur athygli að raforka hefur lítið sem ekkert verið notuð til að knýja samgöngutæki hér á landi enda þótt hún sé ódýr í framleiðslu og að mestu endurnýjanleg auðlind.

Samgöngur gegna lykilhlutverki í nútímasamfélagi.

Óþarft er að rekja hve mikilvægar samgöngur eru í nútímaþjóðfélagi. Hreyfanleikinn er jafnvel talinn vera mælikvarði á samkeppnishæfni einstakra samfélaga, borga eða héraða. Og þar vill enginn verða undir. Með vaxandi fólksfjölda og aukinni ferðaþörf, samhliða kröfum um meiri þægindi og minni mengun og alþjóðlegum skuldbindingum í umhverfis- og loftslagsmálum er brýnt að leita nýrra leiða í samgöngum á höfuðborgarsvæðinu. Um 60% landsmanna búa og starfa í sveitarfélögunum sjö á höfuðborgarsvæðinu en sé hringurinn dreginn

utar og látinn ná austur í Árborg, vestur í Borgarnes og suður í Reykjanesbæ (45–60 mín. akstursfjarlægð frá höfuðborgarsvæðinu) lætur nærri að um $\frac{3}{4}$ hlutar landsmanna búi á því svæði. Það eru því ríkir samfélagslegir hagsmunir að samgöngumálum þessa svæðis sé sinnt með heildarhagsmuni og langtímasýn að leiðarljósi, bæði í efnahagslegu, samfélagslegu og umhverfislegu tilliti.

Borgarsamfélagið á suðvesturhorninu hefur tekið miklum breytingum á fáum árum. Það má í raun segja að á síðustu 10–15 árum hafi það breyst úr stórum þéttbýliskjarna á íslenskan mælikvarða í alþjóðlega borg. Í árdaga síðustu aldar var hesturinn enn þarfasti þjónninn enda, ásamt tveimur jafnfljótum, helsta samgöngutæki bæjarbúa. Síðan er mikið vatn runnið til sjávar. Kynslóðir eftirstríðsáranna hafa búið við almenna efnahagslega velmegun, ný tækni og tól hafa hafið innreið sína, ekki síður í samgöngum en á öðrum sviðum. Eins og fram kemur á undan hefur bílaeign landsmanna aukist mikið, farþegum með almenningsvögnum hefur fækkað nær samfellt í fjóra áratugi og það hefur ekki beint átt við Íslendingseðlið að fara ferða sinna gangandi eða hjólandi. En það er gömul saga og ný að tímarnir breytast og mennirnir með. Á sama hátt og tíðarandinn, almenn lífsskilyrði o.fl. hafa valdið miklum breytingum á samgönguháttum á höfuðborgarsvæðinu á liðnum áratugum, er víst að 21. öldin mun einnig hafa í för með sér margvíslegar breytingar í þessu sambandi.

Aukin umsvif á Suðurnesjum.

Eins og að framan greinir búa um 75% þjóðarinnar í um klukkustundar akstursfjarlægð frá höfuðborginni. Sveitarfélögin í nágrenni höfuðborgarsvæðisins (Ölfus, Árborg, Hveragerði, Akranes, Hvalfjarðarsveit, Borgarbyggð, Vogar, Grindavík, Sandgerði og Reykjanesbær) njóta að sjálfsögðu þessa nábylis og sá ávinningur er gagnkvæmur. Sérstaða Suðurnesja er að sjálfsögðu sú að þar er alþjóðlegur millilandaflugvöllur með vaxandi umsvif. Bæði er að erlendum ferðamönnum sem hingað koma hefur fjölgað geysilega á undanförunum áratug og Íslendingar sjálfir ferðast mun meira nú en áður var. Lætur nærri að fjöldi erlendra ferðamanna sem fer um Leifsstöð hafi tvöfaldast sl. 10 ár og gæti enn tvöfaldast á næstu 6–8 árum. Glöggur vitnisburður um þessa þróun er að sjálfsögðu mikil stækkun flugstöðvar Leifs Eiríkssonar. Þá hefur brottför hersins á Miðnesheiði leitt til þróunar sem fáir sáu fyrir og líkur á að íbúafjöldinn þar muni vaxa hraðar en nokkurn óraði fyrir. Uppbygging háskólasamfélags á gamla varnarsvæðinu og öll sú þjónusta sem þau breyttu not hafa í för með sér mun leiða til mjög svo aukinna umsvifa og krafna. Allt kallar þetta því á góðar, öruggar og visthæfar samgöngur milli Reykjavíkur og Keflavíkurflugvallar.

Fyrri athuganir.

Fyrir um sex árum unnu AEA Technology Rail og Ístak hf. hagkvæmiathugun á lestarsamgöngum milli Keflavíkurflugvallar og Reykjavíkur á vegum Orkuveitu Reykjavíkur og Reykjavíkurborgar. Var talið að ávinningur af lestarsamgöngum gæti orðið skemmri ferðatími fyrir flugfarþega, minni þörf á innfluttum orkugjöfum, minni umferð og þar með minni losun gróðurhúsalofttegunda og færri umferðarslys.¹ Umfang verkefnisins einskorðaðist við samgöngur milli Reykjavíkur og Keflavíkur þannig að önnur nýting brautarinnar var ekki skoðuð. Í niðurstöðu skýrslunnar² segir:

¹ *Járnbraut milli Keflavíkur og Reykjavíkur*. Hagkvæmiúttekt. Annar áfangi. Skýrsla 2002. AEA Technology Rail & Ístak hf.

² Sama og nr. 1.

„Það er niðurstaða þessarar athugunar að ekki eru neinar tæknilegar hindranir fyrir því að leggja járnbraut eins og hér hefur verið lýst, en frá sjónarhóli hagkvæmni er hún ekki réttlæt看anleg miðað við þær forsendur sem eru notaðar.

Verkkaupi, Orkuveita Reykjavíkur og Umhverfis- og tæknisvið, þurfa nú að ákveða um framhaldið. Til greina gæti komið að kanna hverjar viðbótartekjur kynnu að fást frá notkun á járnbrautinni óháðri flugi. Einnig mætti rannsaka tækifæri til sparnaðar.

Síðast en ekki síst kemur sá kostur til álita að fella járnbrautina inn í svæðisskipulag þannig að hana megi leggja síðar, ef þróun verður með þeim hætti að lagning þessarar járnbrautar teljist hagkvæm og þá ef til vill sem hluti stærra brautarkerfis.“

Ekki varð framhald á þessari vinnu á sínum tíma. Á hitt er þó að líta að farþegafjöldi í millilandaflugi hefur aukist mikið síðan skýrslan var gerð og þróun fyrrum varnarsvæðis á Keflavíkurflugvelli er alveg nýr flötur á þessu máli eins og rakið er hér að framan. Þá er umræðan um umhverfismál og sjálfbæra þróun komin á allt annað stig en hún var fyrir fáum árum og skilningur manna á að taka verði tillit til umhverfiskostnaðar í hagkvæmniútreikningum er einnig mun meiri.

Á svipuðum tíma og athugunin á lestarsamgöngum milli Keflavíkur og Reykjavíkur var unnin var einnig unnið að skoðun á léttlestakerfi³ innan höfuðborgarsvæðisins. Voru þar m.a. fengnir sömu erlendu ráðgjafar og unnu við hina fyrri skýrslu. Niðurstöður þeirrar athugunar voru einnig að ekki svaraði kostnaði að koma á slíku kerfi innan höfuðborgarsvæðisins, m.a. vegna þess hve dreifbýlt það væri og að samgöngur væru nú þegar frekar greiðar.⁴ Það er þó einnig galli á þessari athugun að hún mat ekki þjóðhagsleg áhrif léttlestakerfis, svo sem vegna umhverfismála, nýtingar innlendrar orku, bættrar lýðheilsu o.þ.h. Einnig koma í þessu efni til breytt viðhorf til umhverfismála, ekki síst þættir eins og loftmengun sem er vaxandi vandamál á höfuðborgarsvæðinu, nýjar og breyttar áherslur í skipulagsmálum o.s.frv.

Lokaorð.

Á málþingi samgönguráðs, sem haldið var 7. febrúar sl., var sjónum einkum beint að almenningssamgöngum í þéttbýli. Fyrirlesarar frá Þýskalandi og Noregi gerðu grein fyrir vel heppnuðum aðgerðum til að auka hlut almenningssamgangna, m.a. með áherslu á sporbundna umferð. Mörg dæmi er raunar hægt að tiltaka, víða að úr heiminum, um mikinn og góðan árangur í þessu efni. Á sumum borgarsvæðum í Evrópu þar sem spurvagnar höfðu verið lagðir niður hafa léttlestir verið teknar upp á nýjan leik og átt ríkan þátt í að fjölga farþegum í almenningssamgöngum, draga úr álagi á hinu almenna gatnakerfi og auka afköst í samgöngukerfinu í heild. Léttlestir hafa laðað til sín notendur sem ekki nýttu sér strætisvagna, ekki síst vegna jákvæðrar ímyndar og þæginda og meiri öryggis og áreiðanleika. Um leið er umhverfislegi ávinningurinn augljós.

Með tilliti til þess sem hér hefur komið fram er full ástæða til að kanna til hlítar kosti þess og galla að koma á lestarsamgöngum milli Reykjavíkur og Keflavíkurflugvallar annars vegar og léttlestakerfi innan höfuðborgarsvæðisins hins vegar. Slík athugun þarf að taka heildstætt á þjóðhagslegum ávinningi, hvort sem litið er á hann í efnahagslegu, skipulagslegu eða umhverfislegu tilliti. Eins og gefur að skilja er staðbundin þekking hér á landi á lestarsamgöngum takmörkuð og því einboðið að í þessari vinnu verði leitað til erlendra ráðgjafa, jafn-

³ Léttlest er þýðing á hugtakinu „Light Rail“ og er í raun nútímaleg útgáfa af spurvögnum, en sem jafnan ganga eftir sérstökum teinum, aðgreindar frá annarri umferð og eru rafknúnar. Þær eru hljóðlátari, öruggari, þægilegri og fljótari í ferðum en strætisvagnar.

⁴ Léttlestir á höfuðborgarsvæðinu. Skýrsla 2004. VSÓ Ráðgjöf.

vel fleiri en eins aðila. Tillagan gerir ráð fyrir að samgönguráðherra láti vinna þessa könnun og mun það þá ef að líkum lætur koma í hlut Vegagerðarinnar að hafa umsjón með verkinu en einnig hlýtur að koma til álita að leita innlendra aðalráðgjafa með útboði.