



Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 29. nóvember 2007

Umsögn vegna tillögu til þingsályktunar um heilsársveg yfir Kjöl

Stjórn Landverndar leggst alfarið gegn því að Alþingi álykti að fela ríkisstjórninni að kanna þjóðhagslega hagkvæmni þess að leggja heilsársveg yfir Kjöl. Upphækkaður heilsársvegur eins og hér um ræðir myndi hafa í för með sér veruleg landslagsspjöll, auk neikvæðra áhrifa á útivist og þá upplifun sem sóst er eftir á hálendinu sem er afar verðmætt sem landslag og víðerni. Þá er líklegt að slíkum vegi fylgi hætta fyrir þá sem um hann fara vegna veðuraðstæðna sem geta skapast, sér í lagi á vetrum, enda myndi vegurinn liggja í allt að 6-700 metra hæð. Frá umferðaröryggissjónarmiði virðist því hugmyndin ekki skynsamleg. Heildstæð sýn á vegagerð á hálendinu er ekki fyrir hendi í áætlunum stjórnvalda. Í stefnumörkun um byggðamál er hvergi fjallað um uppbyggða hálendisvegi á milli landshluta sem leið til að efla byggð og búsetu um landið.

Greinargerð

Um verðmæti hálendisins: Hálendi Íslands er afar verðmætt vegna landslags, náttúrufars, vatnafars, gróðurminja, jarðminja og síðast en ekki síst óbyggðra víðerna. Verðmætin liggja ekki síst í því hve fjölbreytnin er mikil og hve fágætt er að finna svo mikla fjölbreytni náttúrufrýrbæra á einu afmörkuðu landssvæði. Hálendið er eina verulega stóra svæðið sunnan heimskautsbaugs í Evrópu þar sem menn hafa aldrei haft búsetu og það er stærsta óbyggða víðerni Evrópu utan Svalbarða að mati WWF. Því má vænta að mat á náttúruverndargildi þess fari mjög vaxandi á næstu árum og áratugum. Verðmæti hálendisins liggja einnig í því hversu aðgengilegt það er og nálægt byggð. Hálendið er og verður því afar mikilvægt viðfangsefni náttúruverndar á Íslandi.

Um áhrif á ferðaþjónustu. Gera verður greinarmun annars vegar á upphækkuðum heilsársvegum hönnuðum fyrir 90km hámarkshraða, ætluðum þungaflutningum og sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfi, og hins vegar á ferðamannavegum sem gerðir eru fyrir minni hraða og falla vel að landslagi. Umræddur vegur fellur í fyrri flokkinn. Það er mikill misskilningur að ferðaiðnaðurinn sækist eftir slíkum vegum á hálendi Íslands. Þvert á móti eru margir í ferðaþjónustu þeirrar skoðunar að hálendi Íslands eigi að vera “torvelt og seinfarið” þar sem áherslan er á ævintýraupplifun.

Samtök Ferðaþjónustunnar sögðu í umsögn sinni um samgönguáætlun fyrir árin 2007-2018: “Hagsmunir ferðaþjónustunnar lúta oftast en ekki að upplifun gesta á þeirri leið, sem verið er að fara, frekar en um sé að ræða greiðustu leið milli tveggja staða”. Samtökin hafa lýst sig alfarið á móti framkomnum hugmyndum um uppbyggðan hálendisveg yfir Kjöl.

Hálendisvegaskýrsla Landverndar. Landvernd hefur sent frá sér hálendisvegaskýrslu en höfundar voru sérfræðingar, útivistarfólk og aðilar tengdir ferðaþjónustunni. Ein af megin niðurstöðum skýrslunnar er svohljóðandi:

*„Hálendið er afar verðmætt svæði vegna náttúru, landslags og víðerna, bæði á landsvísu og alþjóðlega vísu. Vegna neikvæðra áhrifa ber að **stöðva frekari gerð uppbyggðra vega á hálendinu**, nema afar ríkir þjóðhagslegir hagsmunir séu í húfi. Jafnframt ber að takmarka gerð annarra vega eins og kostur er og jafnvel loka tilteknum slóðum eða skilgreina þá til takmarkaðra nota. Hafa ber í huga að nýr vegur kallar yfirleitt á annan.“* Meðfylgjandi er tilvitnuð skýrsla.

Á aðalfundi Landverndar 2006 var samþykkt ályktun þar sem tekið var undir þessa niðurstöðu en jafnframt að hálendi Íslands verði griðasvæði. Minnt er á að nýlega hafa umtalsverð og óafturkræf spjöll verið unnin á hálendinu vegna virkjanaframkvæmda á Austurlandi.

Spjöll á landslagi, víðerni, og kyrrð. Áberandi vegir spilla alltaf landslagi og víðerni hálendisins og þessi áhrif aukast því meir sem vegirnir verða uppbyggðir. Uppbyggðir vegir með bundnu slitlagi hafa mikla hljóðmengun í för með sér og spilla þar með kyrrð. Á stilludögum getur slík hljóðmengun borist marga kílómetra og mun því vegur eins og hér um ræðir mynda allt að 15-20km breitt belti í gegnum hálendið sem beint áhrifasvæði. Sjónræn áhrif ná út fyrir þessi mörk. Vegur af þessu tagi myndi auk þess kljúfa hálendið í tvö agreind svæði.

Aðgengi og náttúruvernd. Með heilsársvegi yfir Kjöl er hætt er við að utanvegaakstur, sem nú þegar er vandamál á Íslandi, aukist með tilheyrandi eignaspjöllum, sérstaklega á þáttíð. Bætt aðgengi að hálendinu getur dregið úr landsspjöllum ef það leiðir til þess að dregur úr hjáleiðum og vatnsrofi. En aukið aðgengi ferðamanna fjölgar gestum og eykur þannig álag á viðkvæma staði. Því verður að meta forsendur þess að auka aðgengi í samræmi við þölmörk viðkomandi staða. Slæmt aðgengi getur verið nauðsynleg/virk náttúruvernd, einkum vegna viðkvæms gróðurs í mikilli hæð. Lokun vega og slóða á meðan klaki er að fara úr jörðu er einnig nauðsynleg til að koma í veg fyrir skemmdir á vegum/slóðum. Af ofangreindum ástæðum er sérstök ástæða til að vara við uppbyggingu vega inn á hálendið sem eykur hættu á óæskilegri umferð frá þeim, inn á viðkvæm svæði.

Um aðgengi almennt að hálendinu. Það er alvarlegur misskilningur sem stundum er haldið fram, að hálendið sé aðeins aðgengilegt “þeim sem eiga jeppa”. Staðreyndirnar eru þær, í fyrsta lagi, að á Íslandi eru starfandi útivistarfélag sem bjóða upp á sennilega hundruð ferða á hálendi Íslands yfir ferðamannatímamann. Í öðru lagi eru áætlanafærðir á alla vinsælustu ferðamannastaði á hálendinu yfir allt sumarið. Í þriðja lagi, ef menn vilja ferðast á eigin vegum, er hægt að leigja sér jeppa (gjarnan nokkrir saman til að spara kostnað). Auk þess má benda á að margar leiðir á hálendinu eru fólksbílafærar að sumri. Og ef menn ekki vilja aka er hægt að fara gangandi, ríðandi eða á hjóli. Hálendi Íslands er jafn aðgengilegt öllum Íslendingum sem og erlendum ferðamönnum sem hingað koma. Það eina sem þarf að gera er að huga að réttum samgöngumáta.

Um öryggissjónarmið. Í greinargerð með tillögunni er því haldið fram að umræddur vegur myndi auka öryggi. Það er hættu fylgjandi því að leggja heilsársveg fyrir almenna umferð upp í þessa hæð við þær veðuráðstæður sem geta komið upp á Kili. Þær áðstæður eru ekki sambærilegar við þær heiðar sem farið er yfir á hringveginum, bæði vegna þess að þarna er um að ræða mun lengri vegalengd í mikilli hæð og svo einnig vegna áhrifa jökla og fjallendis á vindstyrk á þessum slóðum. Er þetta byggt á langri reynslu af vetrarferðum fjölmargra aðila á þetta svæði. Auk þess er bent á að það er ekki á ferðamannavegum heldur á einmitt á upphækkuðum vegum sem gerðir eru fyrir mikinn hraða þar sem slysin eiga sér stað, sér í lagi þegar hálka myndast. Það er því ekki einhlítt að þessi vegur auki öryggi eins og haldið er fram.

Um loftmengun. Varað er við þeirri fullyrðingu að umræddur vegur myndi hafa í för með sér minnkun útblásturs gróðurhúsalofttegunda en hér virðist mikil einföldun á ferð. Hugsa þarf í þrívídd en ekki tvívídd, en vegurinn á að fara upp í 6-700 metra hæð. Það eru margvíslegar leiðir til að draga úr útblæstri gróðurhúsalofttegunda vegna samgangna á Íslandi og er í því sambandi vísað í umhverfismat samgönguáætlunar. Að auki er nefnd á vegum Fjármálaráðuneytisins að störfum sem hefur að markmiði að finna leiðir til að hvetja til notkunar visthæfari ökutækja, orkusparnaðar, minnkunar á losun gróðurhúsalofttegunda, og aukinnar notkunar innlendra orkugjafa. Landvernd hefur skilað umsögn til þeirrar nefndar. Upphækkaður hálendisvegur yfir Kjöl gæti aukið losun, þvert á það sem haldið er fram. Margar betri leiðir eru færar.

Um tengingu byggða. Vegagerð hefur fram að þessu miðast við að tengja saman aðliggjandi byggðir til að styrkja búsetu í landinu sem heild. Með þjóðvegum þvert yfir landið er verið að skapa vanda fyrir mörg byggðalög sem byggja tilvíst sína að einhverju leyti á núverandi fyrirkomulagi. Það verður því að skoða málið heilstætt: áhrif á umhverfi og náttúru, byggðalög og efnahag.

Um stefnumörkun og skipulag. Stjórnvöld hafa ekki markað sér heildstæða stefnu hvað varðar vegagerð á hálendinu eins og komið hefur fram. Núverandi staða skapar því óvissu og vanda. Að störfum er þó ríkisskipuð nefnd sem hefur það hlutverk að fjalla um vegagerð á hálendinu. Sú nefnd hefur ekki skilað niðurstöðum. Einnig eru uppi áform um landsskipulag og í því sambandi er ástæða til að fjalla um vegagerð á hálendinu.

Vegna ofangreinds er alls ótímabært að eyða skattborgaranna fé með því að ráðast í vinnu vegna eins tiltekins hálendisvegs, þ.e. upphækkaðs Kjalvegs. Hins vegar er rétt að lýsa eftir heildar stefnumörkun stjórnvalda um vegagerð á hálendinu. Vísað er til vinnu Landverndar, m.a. hálendisvegaskýrsluna, sem mætti nýta í þeim tilgangi.

Um notagildi. Ríkt er í mörgum Íslendingum að hugsa um náttúru landsins eingöngu út frá notagildi, þ.e. hvernig er hægt að “nýta” hana t.d. með virkjunum eða í gegnum ferðamennsku. Auk notagildis hefur náttúran einnig gildi af margvíslegum öðrum toga, s.s. tilvistargildi (að vita að því að eitthvað sé til án þess að maður ætli sér nauðsynlega að fara á staðinn), valréttargildi (svipað og með valréttargildi hlutabréfa), og erfðagildi svo eitthvað sé nefnt. Við landnotkun þarf að huga að stefnumörkun ríkisstjórnarinnar um sjálfbæra þróun og hag komandi kynslóða. Sífelld verður minna til í heiminum af svokallaðri ósnortinni náttúru. Óbyggðir Íslands eru ríkidæmi í sjálfu sér.

Um umhverfiskostnað. Vegna þeirra miklu verðmæta sem eru í húfi myndu framkvæmdir vegna heilsársvegs yfir Kjöl hafa áhrif til rýrnunar náttúruverðmæta landsmanna. Ólíkt nágrannalöndunum er ekki er hefð fyrir því á Íslandi að taka tillit til umhverfiskostnaðar við mat á arðsemi framkvæmda. Landvernd benti á þetta í umsögn sinni um umhverfismat samgönguáætlunar. Tekið var undir sjónarmið Landverndar hvað þetta varðar:

"Tekið er undir það með Landvernd, að æskilegt er, að umhverfiskostnaður skuli tekinn með í mati á hagkvæmni samgöngumannvirkja. Vegagerðin hefur á undanförunum misserum skoðað þær aðferðir, sem Danir og Norðmenn nota til að forgangsraða samgönguframkvæmdum sínum og meta hagkvæmni þeirra. Ljóst er, að þessar þjóðir taka mun fleiri breytur inn í reikninga sína á arðsemi en hér er gert, og er líklegt, að sama verði gert hér á landi innan tíðar."

Um hagkvæmnisútreikninga. Að mati OECD, Efnahags og framfarastofnun Evrópu, hefur ekki verið nægilega vel staðið að mati á hagkvæmni framkvæmda á Íslandi í tengslum við framkvæmdir sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfi. Stofnunin hefur ítrekað, allt frá 2001, gert athugasemdir við að ekki skuli framkvæmd kostnaðar og ábatagreiningar á Íslandi. Umhverfiskostnaður er hluti af slíkri greiningu.

Hagkvæmnisútreikningar sem einungis taka einn kostnaðarþátt inn í myndina, þ.e. kostnað við að leggja veginn, eru á engan hátt réttmæt forsenda ákvörðunartöku þegar svona mikil verðmæti eru í húfi. Því er vönduð kostnaðar og ábatagreining eina leiðin til að fá innsýn í hvað er í húfi með peningalegum mælikvarða. Í slíkri úttekt verður einnig að hugsa um hálendið sem heild og þau áhrif sem það hefur á ímynd Íslands.

Um þjóðhagslega hagkvæmni. Í þingsályktunartillögunni segir: “Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að kanna þjóðhagslega hagkvæmni þess að leggja heilsársveg yfir Kjöl. Jafnframt verði gerð forkönnun á umhverfisáhrifum...

Hér er grundvallarmisskilningur á ferð. Það er merkingarlaust að ætla að kanna þjóðhagslega hagkvæmni án þess að umhverfiskostnaðurinn sé tekinn með. Umhverfisáhrifin og umhverfiskostnaðurinn eru óaðskiljanlegur hluti af útreikningi á þjóðhagslegri hagkvæmni, eins og gefur að skilja.

Uppbyggðir vegir spilla hálendinu sem er afar verðmætt sem landslag og víðerni. Verðmætin eru mikil og ná yfir stórt svæði. Uppbyggðir hálendisvegir myndu flýta yfirferð en “minnka” að sama skapi landið, og þar með verðmætin sjálf. Sagt er að tími séu peningar. Spurning er hvaða náttúruverðmætum á að fórnna með óafturkræfum hætti til þess að nútímamaðurinn geti sparað sér örlítið meiri tíma.

Stjórn Landvernd varar við þeim áformum sem lagt er upp með í þingsályktunartillögunni.

Með vinsemd og virðingu

Björgólfur Thorsteinsson
formaður Landverndar