

150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um samvinnuverkefni um vegaframkvæmdir

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

1. gr.

Heimild til að semja við einkaaðila um tilteknar framkvæmdir.

Vegagerðinni er heimilt að undangengnu útboði að gera samning við einkaaðila um samvinnuverkefni um samgönguframkvæmdir sem tilgreindar eru í lögum þessum.

Þær framkvæmdir sem heimilt er að bjóða út sem samvinnuverkefni eru eftirfarandi:

- a. Hringvegur norðaustan Selfoss, brú á Ölfusá.
- b. Hringvegur um Hornafjarðarfljót.
- c. Axarvegur.
- d. Tvöföldun Hvalfjarðarganga.
- e. Hringvegur um Mýrdal og jarðgöng í Reynisfjalli.
- f. Sundabraut.

2. gr.

Orðskýringar

Samvinnuverkefni: Með samvinnuverkefni í lögum þessum er átt við verkefni þar sem einkaaðili annast fjármögnun í heild eða að hluta eða tekur með öðrum hætti áhættu af gerð og rekstri opinbers mannvirkis, eftir atvikum með heimild til gjaldtöku fyrir notkun mannvirkisins á rekstrartíma. Samvinnuverkefni felur að jafnaði í sér samvinnu um eftirtalið: fjármögnun, áætlanagerð, hönnun, uppbyggingu mannvirkja, viðhald, rekstur og annað sem nauðsynlegt er til að ljúka megi framkvæmd og reka mannvirki í tiltekinn tíma.

Veggjald: Gjald sem greitt er fyrir rétt til að nota tiltekinn veg eða vegarkafla, á tilteknum tíma í tiltekin skipti.

Umráðamaður: Sá sem með samþykki eiganda ökutækis hefur umráð yfir því. Aðili telst ekki umráðamaður nema hann sé skráður sem slíkur í ökutækjaskrá, t.d. samkvæmt samningi við löggilt kaupleigu- eða rekstrarleigufyrirtæki.

Viðbótarágald: Gjald sem leggst ofan á veggjald í þeim tilvikum þegar ekið er um gjaldskyld mannvirki án þess að greiða fyrir aðgang. Gjaldið tekur mið af kostnaði vegna aukinnar umsýslu við innheimtuna þegar ekki er greitt í samræmi við gjaldskrá.

3. gr.

Gjaldtaka af umferð

Heimilt er að kosta samvinnuverkefni að hluta eða öllu leyti með gjaldtöku af umferð um mannvirki sem samvinnuverkefnið nær til. Gjaldtaka af vegna notkunar tiltekins mannvirkis

skal ekki hefjast fyrr en framkvæmd lýkur og opnað er fyrir almenna umferð. Gjaldtaka fyrir hvert mannvirki skal ekki standa lengur en í 30 ár.

Vegagerðinni er heimilt að fela einkaaðilum með samningi um samvinnuverkefni að taka gjald af umferð á samningstímanum. Vegagerðinni er einnig heimilt að stofna sérstakt félag, eða fela sérstöku félagi í eigu ríkisins, það hlutverk að sjá um gjaldtöku, eftir atvikum samhliða því að annast einstaka þætti samvinnuverkefnis.

4. gr.

Innheimta veggjalda

Heimilt er að láta veggjöld standa, í heild eða að hluta, straum af byggingarkostnaði, viðhaldi, rekstri, þróun og eðlilegum afrakstri af fjárfestingu vega.

Gjaldskrár vegna veggjalda og viðbótargjalda og breytingar á þeim skulu auglýstar á heimasíðum þess aðila sem annast gjaldtökuna.

Þeim aðila sem annast gjaldtöku samkvæmt ákvæði þessu er heimilt að leggja á viðbótarálag í þeim tilvikum þegar ekið er um gjaldskyld mannvirki án þess að greiða fyrir aðgang að þeim í samræmi við fyrir fram birta gjaldskrá.

Eigandi ökutækis eða umráðamaður ber ábyrgð á greiðslu veggjalds skv. ákvæði þessu.

Umferðargjöld og viðbótarálag skulu hvíla sem lögveð á því ökutæki sem ekið er um gjaldskyld mannvirki án þess að greiða fyrir aðgang að þeim og ganga frammar öllum öðrum skuldbindingum sem á því hvíla í eitt ár frá því gjaldið féll til nema gjöldum til ríkissjóðs. Á grundvelli slíks lögveðs má krefjast nauðungarsölu á ökutæki án undangengins dóms, sáttar eða fjárnáms. Lögveðið fellur ekki niður við eigendaskipti.

Þar sem ákvæði þessu sleppir skal um gjaldtökuna, þar með talið viðurlög vegna brota við álagningu og innheimtu gjalda, fara eftir viðeigandi ákvæðum vegalaga og reglugerðum settum á grundvelli þeirra.

5. gr.

Eignarnámsheimild

Vegagerðinni er heimilt að taka eignarnámi land, jarðefni og önnur réttindi eins og nauðsyn krefur vegna framkvæmda sem taldar eru upp í 2. mgr. 1. gr. Um málsmeðferð vegna eignarnámsákvörðunarinnar gilda þau ákvæði VII. kafla vegalaga sem varða eignarnám.

6. gr.

Eignarhald

Þegar framkvæmd skv. 1. gr. er lokið í samræmi við samning skulu mannvirkin teljast til þjóðvega samkvæmt ákvæðum vegalaga.

Heimilt er að ákveða að eignarhald mannvirkjanna verði á samningstímanum í höndum einkaaðila er annast framkvæmdirnar. Við lok samningstímans skulu mannvirkin ásamt öllu tilheyrandi verða eign ríkisins án sérstaks endurgjalds.

7. gr.

Gildistaka

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu. Við vinnslu frumvarpsins var haft samráð við Vegagerðina og fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Álag á vegi landsins hefur aukist mikið á undanförunum árum, meðal annars vegna fjölgunar ferðamanna. Á sama tíma hafa framlög til vegagerðar verið óvenjulega lág sem hlutfall af landsframleiðslu og því ekki staðið undir viðhalds- og framkvæmdaþörf vegakerfisins. Í júlí 2018 var á vegum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins settur á stofn starfshópur sem falið var að stilla upp tillögum að gjaldtöku af umferð til að bregðast við þessu ástandi. Vinna hópsins var í samræmi við þá stefnu sem birtist í samgönguáætlun 2019-2033 þar sem segir m.a. „*Ljóst er að sambærileg framlög og á undanförunum árum mæta ekki uppbyggingarþörf á vegakerfinu. Til að reka, halda við og byggja upp vegakerfið þarf að huga að nýrri skipan gjaldtöku.*“

Í starfshópnum sátu eftirfarandi aðilar: Eyjólfur Árni Rafnsson, verkfræðingur, formaður hópsins, Benedikt Árnason, skrifstofustjóri, forsætisráðuneyti, Benedikt S. Benediktsson, sérfræðingur, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Bergþóra Þorkelsdóttir, forstjóri Vegagerðarinnar, Hreinn Haraldsson, fyrrv. vegamálastjóri, Ingveldur Sæmundsdóttir, aðstoðarmaður samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, Líska Kristjánsdóttir, aðstoðarmaður forsætisráðherra og Páll Asgeir Guðmundsson, aðstoðarmaður fjármálaráðherra- og efnahagsráðherra. Með hópnum störfuðu jafnframt: Árni Freyr Stefánsson, sérfræðingur, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Ásta Sóllilja Sigurbjörnsdóttir, lögfræðingur, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Dröfn Gunnarsdóttir, sérfræðingur, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Sigurbergur Björnsson, skrifstofustjóri, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Valtýr Þórisson, forstöðumaður áætlanadeildar, Vegagerðinni. Hópurinn skilaði niðurstöðum sínum í apríl 2019. Í skýrslu starfshópsins var ýmsum leiðum til fjármögnunar með sérstakri gjaldtöku varpað fram og kostir og gallar hverrar leiðar metnir út frá aðstæðum hér á landi. Ýmsir kostir við skipulag og rekstrarfyrirkomulag flýtifjármögnunar voru skoðaðir, m.a. með hliðsjón af samspili við fjármál ríkisins, og kostir og gallar metnir.

Unnið var úr þeim tillögum sem fram komu í skýrslu starfshópsins í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu með það að markmiði að leita tækra leiða til að auka nauðsynlegt fjármagn til vegaframkvæmda. Ein af þeim áherslum sem fram komu í skýrslu starfshópsins var að í þeim tilvikum þar sem forsendur væru til að fara af stað með vegaframkvæmdir sem samvinnuverkefni yrði sú aðferð fyrir valinu. Helstu kosti þeirrar leiðar taldi starfshópurinn vera að með færslu á áhættu, m.a. af fjármögnun, framkvæmdum og rekstri, losnaði hið opinbera undan lántökum og þar með mögulegum áhrifum á afkomu og efnahag ríkisins svo sem nánar er fjallað um í kafla 2 hér á eftir. Þar að auki veiti þessi aðferð sterkan hvata til nýsköpunar og vandaðra vinnubragða einkaaðila í hönnun, framkvæmdum og rekstri.

Til þess að opna á þann möguleika að stærri vegaframkvæmdir séu unnar sem samvinnuverkefni ríkis og einkaaðila er nauðsynlegt að kveða í lögum á um heimildir til handa Vegagerðinni til að fela utanaðkomandi aðilum með samningi fjármögnun tiltekinna framkvæmda, hönnun þeirra, nauðsynlegan undirbúning og uppbyggingu mannvirkjanna og viðhald þeirra og rekstur. Þá yrði jafnframt heimilt að fela einkaaðilum gjaldtöku af umferð um viðkomandi mannvirki um tiltekinn afmarkaðan tíma til að standa straum af kostnaði við þau. Er þannig til komið frumvarp þetta.

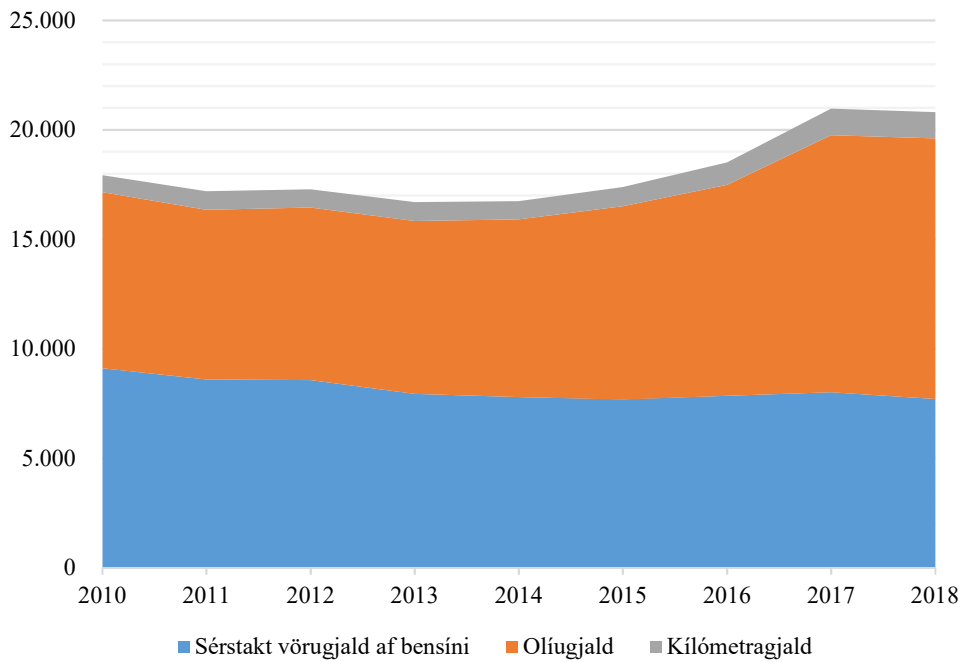
2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Almenn um fjármögnun vegaframkvæmda

Um nokkurra áratuga skeið voru vegaframkvæmdir að miklu leyti fjármagnaðar með sérstakri skattlagningu á eldsneyti ásamt þungaskatti í þeim skilningi að skatttekjurnar að frádregnum umsýslukostnaði runnu til vegamála. Í tengslum við gildistöku laga um opinber fjármál 2016 urðu hins vegar verulegar breytingar á, en í kjölfar hennar var mörkun skatttekna með lögum afnumin. Í stað hinna mörkuðu tekna fá aðilar og verkefni bein framlög úr ríkissjóði í samræmi við ákvörðun Alþingis. Þetta fyrirkomulag hefur þann kost að yfirsýn og ákvarðanataka um ríkisútgjöld tekur betra mið af raunverulegri fjárþörf hverju sinni. Forgangsroðun ríkisútgjalda verður því í betra samræmi við útgjaldaþörf og fjárstjórnin skilar skilvirkari ráðstöfun fjármuna. Niðurstaðan er sú að útgjöld vegna samgönguframkvæmda eru nú fjármögnuð af ríkistekjum almennt og án tengingar við einstaka tekjustofna. Hafa ber í huga að útgjöld ríkisins takmarkast við útgjaldaramma hverju sinni og ekki útilokað að fjárþörf í einstökum málaflokkum sé meiri en gert er ráð fyrir í fjármálaáætlun.

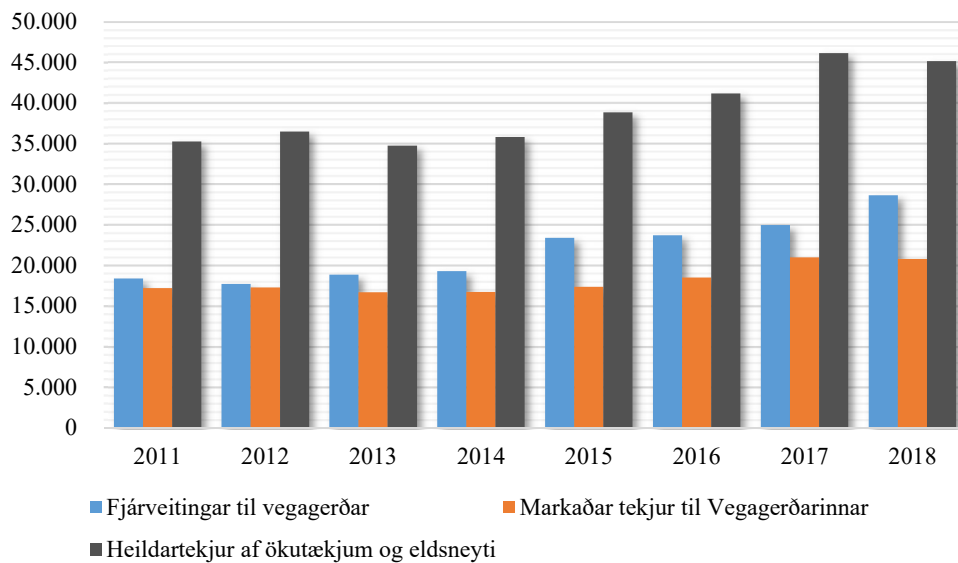
Þrátt fyrir að upphaflega hafi verið gert ráð fyrir því að markaðar skatttekjur stæðu alfarið undir fjárfestingarþörf í vegakerfinu hefur þróunin orðið sú að fjárveitingar til Vegagerðarinnar samkvæmt fjárlögum og fjáraukalögum hafa undanfarin ár numið mun hærri fjárhæðum en mörkuðu tekjurnar námu.

Fróðlegt er að horfa sérstaklega til þess hvernig einstakir tekjustofnar sem áður voru markaðir Vegagerð hafa þróast. Á milli árunna 2010 og 2018 lækkuðu tekjur af sérstöku vörugjaldi á bensíni um 15% á meðan tekjur af oliugjaldi og kílómetragjaldi hækkuðu umtalsvert eins og áður sagði. Lækkunin kom ekki síst til vegna þess að bensíngjaldið fylgdi ekki verðlagsþróun eins og aðrir tekjustofnar. Lækkunin virðist eiga sér stað jafnt og þétt frá upphafi tímabilsins en tekjur af oliugjaldi taka að hækka hröðum skrefum frá árinu 2013. Ætla má að tenging skattlagningar ökutækja og eldsneytis við koltvísýringslosun, mismunur fjárhæðar eldsneytisgjalda á bensín og olíu og aukin umsvif í atvinnulífinu skýri þetta að mestu leyti auk þess sem neytendur voru hvattir til að kaupa díselbíla eins og víðast í Evrópu til að minnka losun gróðurhúsalofttegunda á heimsvísu. Þessa þróun má sjá á mynd 1.



MYND 1: ÞRÓUN TEKJUSTOFNA SEM VORU MARKAÐIR VEGAGERÐ. (VERÐLAG 2018)

Heimild: Ríkisreikningur (2010–2017), fjárlög (2018), fjáraukalög (2018) og Hagstofa Íslands (2010–2018).



MYND 21: FJÁRVEITINGAR TIL VEGAGERÐAR OG VIÐHALDS (VERÐLAG 2018)

Heimild: Fjárlög, fjáraukalög, ríkisreikningur og Hagstofa Íslands (2011–2018).

Á mynd 2 eru fjárveitingar til Vegagerðarinnar á árunum 2011–2018 bornar saman við tekjur af sköttum sem markaðar voru vegamálum á árum áður. Heildarmyndin er sú að framlög til Vegagerðarinnar hafa verið umtalsverð umfram tekjur og hafa útgjöld jafnvel aukist á þeim árum þegar tekjurnar hafa dregist saman. Rétt er að vekja athygli á því að samkvæmt fjármálaáætlun árána 2019–2023 er gert ráð fyrir 5,5 milljarða kr. viðbótarframlagi til samgöngumála á næstu þremur árum, samtals 16,5 milljörðum kr. Í tillögu að fjármálaáætlun 2020–2024 er það auki gert ráð fyrir 4 milljarða kr. viðbótarframlagi til samgöngumála á ári á gildistíma áætlunarinnar, samtals 20 milljörðum kr. Þannig er gert ráð fyrir að framlög til samgöngumála fyrir árin 2019–2024 aukist um 36,5 milljarða kr.

Þrátt fyrir framangreint hafa framlög til vegagerðar ekki dugað til að mæta uppsafnaðri þörf fyrir uppbyggingu í vegakerfinu. Almannahagsmunir kalla á að brugðist sé við þeirri þörf með aðgerðum í þágu öryggis og greiðfærni. Umfang þeirrar fjárfestingar sem áætlað er að leggja þurfi í til þess að koma mikilvægum verkefnum til framkvæmda er slíkt að miðað við núverandi forgangsörðun í ríkisútgjöldum er ljóst að mörg brýn verkefni munu ekki komast til framkvæmda um fyrirsjáanlega framtíð nema til komi aðrar fjármögnunarleiðir. Aukin kostnaðarþátttaka notenda í uppbyggingu innviða í gegnum veggjöld auðveldar og hraðar uppbyggingunni og tryggir að sá ábati sem þeim fylgir skili sér til þeirra sem greiða. Þá mæla sanngirnissjónarmið með því að þeir sem nota samgöngumannvirki beri þungann af uppbyggingu þeirra og rekstri.

Lög um opinber fjármál, nr. 123/2015, öðluðust gildi hinn 1. janúar 2016. Með lögunum voru gerðar talsverðar breytingar á meðferð ríkisútgjalda og ríkistekna. Markmið laganna er að stuðla að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála. Til að tryggja að unnt verði að ná því markmiði gera lögin ráð fyrir því að fjár- og efnahagsstjórn byggist á ígrundaðri áætlanagerð og tryggð verði heildarsýn yfir þá þætti sem stjórnvöld hafa áhrif á með beinum ákvörðunum eða með eigandastefnu sinni. Ætlunin er að þar með gefist stjórnvöldum færi á að hafa áhrif á virkni opinberra fjármála í hagkerfinu sem aftur geri þeim fært að draga úr óvissu og fjárhagslegri áhættu í opinberum fjármálum. Að sama skapi er fyrirkomulaginu ætlað að skapa aðstæður þar sem stjórn efnahagsmála og peningamála stuðla saman að stöðugu verðlagi og draga úr ruðningsáhrifum. Þá er markmiðið að draga úr þörf á ákvörðunum Seðlabanka um háa stýrivexti.

Svo ríkisfjármál og peningamál séu samstillt og taki mið af sömu upplýsingum er áætlanagerð um opinber fjármál formgerð með innbyggðum fjármálareglum. Í grundvallaratriðum birtist breytt fyrirkomulag opinberra fjármála í kjölfar samþykktar laga um opinber fjármál í fjármálastefnu, fjármálaætlun og fjárlögum hvers árs. Fjármálareglur laga um opinber fjármál setja skilyrði sem kveða á um að afkoma hins opinbera yfir gildistíma fjármálastefnu sé jákvæð, að árlegur halli og skuldahlutfall hins opinbera fari aldrei yfir skilgreint hámark og að skuldir hins opinbera skuli lækkaðar að tilteknu lágmarki ár hvert séu þær yfir viðmiði ákvæðisins.

Fjármálastefna ríkisstjórnarinnar inniheldur markmið sett til lengri tíma og þeim er ætlað að stuðla að sjálfbærni opinberra fjármála og stöðugleika efnahagslífs. Á gildistíma fjármálastefnunnar ber að leggja hana til grundvallar við gerð fjármálaætlunar sem lögð er fyrir Alþingi ár hvert. Fjármálastefnan setur tiltekin mörk sem snerta umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila. Svigrúm hins opinbera til að ráðast í samgönguframkvæmdir ræðst af gildandi fjármálastefnu og forgangsörðun samkvæmt gildandi fjármálaætlun. Svigrúmið kann að aukast vegna breytinga á forgangsörðuninni eða í ljósi bættrar afkomu, t.d. ef tekjuaukning á sér stað vegna upptöku veggjalda. Hins vegar kann

svigrúmið að minnka í ljósi breytinga á almennum tekjuforsendum, s.s. vegna rýrnunar skattstofna. Fjármál aðila utan hins opinbera hafa hins vegar í meginatriðum einungis óbein áhrif á opinber fjármál.

Í samhengi ríkisfjármála skiptir því verulegu máli hvort samgönguframkvæmdir eru opinberar eður ei. Í tilviki opinberra framkvæmda setja lög um opinber fjármál mörk sem hafa veruleg áhrif á með hvaða hætti er unnt að ráðast í samgönguframkvæmdir jafnvel þó ætlunin sé að fjármagna þær í heild eða að hluta með álagningu veggjalda. Á það jafnframt við þótt sýnt þyki að tekjur af gjöldunum standi undir öllum framkvæmda- og rekstrarkostnaði vegna tiltekinna framkvæmda þegar upp verður staðið. Miðað við núverandi stöðu í ríkisfjármálum er því nauðsynlegt, ef ráðast á í auknar samgönguframkvæmdir, að fela þær aðilum utan hins opinbera sem geta þá endurheimt kostnað sinn í formi veggjalda eða eftir atvikum með reiðugreiðslum sem fjármagnaðar eru með veggjöldum.

2.2. Nauðsynleg lagaheimild til samningagerðar

Í 40. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015 er fjallað um heimildir ríkisaðila í A-hluta til að gera samninga um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni. Í 2. mgr. 40. gr. er að finna heimild til að semja um framkvæmdir rekstur eða önnur afmörkuð verkefni til lengri tíma en fimm ára ef verkkaupi gerir kröfu um að verksali ráðist í kostnaðarsamar fjárfestingar til að uppfylla samningsskilyrði. Heimild til slíkra samninga er þó háð samþykki Alþingis. Í greinargerð með ákvæðinu kemur fram að hvað teljist til kostnaðarsamra fjárfestinga sé háð mati hverju sinni en einkum sé átt við umfangsmikla samninga þar sem óhjákvæmilegt sé að verkkaupi undirbúi eða framkvæmi verulega kostnaðarsama verkþætti, t.d. þegar samið sé um gerð vegganga á grundvelli veggjalds eða þjónustugreiðslna. Þá segir jafnframt í greinargerð eftirfarandi: „*Þar sem lagt er til í frumvarpinu að fjármálaáætlun nái til fimm ár hið skemmsta er eðlilegt að lagaheimild sé áskilin, annaðhvort í heimildargrein fjárlaga eða í sérstökum lögum, sé um að ræða samninga sem ná til lengri tíma. Sé um að ræða flókið, dýrt og umfangsmikið verkefni, t.d. byggingu sjúkrahúss í einkaframkvæmd, þar sem flóknar forsendur liggja að baki, er eðlilegt að slíkt samþykki sé fengið með almennum lögum en ekki í heimildargrein fjárlaga.*“

Markmið frumvarps þessa er að tryggja að skilyrði 2. mgr. 40. gr. laga um opinber fjármál sé fullnægt og í lögum liggi fyrir skýr heimild Vegagerðarinnar til að semja, að undangengnu útboði, við einkaaðila um samvinnu um tilteknar samgönguframkvæmdir sem teljast brýnar, annað hvort á grundvelli öryggissjónarmiða eða aðgengis- og byggðasjónarmiða, en myndu þrátt fyrir það ekki koma til framkvæmda í náninni framtíð vegna skorts á fjárheimildum.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Almennt um efni frumvarpsins

Frumvarpið telur átta greinar sem allar miða að því að setja skýran ramma um þær aðstæður þar sem framkvæmdir á þjóðvegakerfi Íslands og fjármögnun þeirra verða með samningum settar í hendur einkaaðila gegn því að þeim verði veitt heimild til að innheimta gjald af umferð um mannvirkin um tiltekinn tíma. Þannig er í fyrstu grein skýrt kveðið á um það hlutverk Vegagerðarinnar að semja að undangengnu útboði við einkaaðila um samvinnuverkefni um tilteknar samgönguframkvæmdir. Hugtakið samvinnuverkefni er svo nánar skýrt í 2. gr. þar sem fram kemur að átt sé við verkefni þar sem einkaaðili annast fjármögnun í heild eða að hluta eða tekur með öðrum hætti áhættu af gerð og rekstri opinbers mannvirkis, eftir atvikum með heimild til gjalddöku fyrir notkun mannvirkisins á rekstartíma. Ákvæði í 3. og 4. gr. frumvarpsins miða að því að skapa ramma um gjalddöku vegna þeirra framkvæmda sem farið

er í sem samvinnuverkefni, þ.e. heimild til gjaldtökunnar og tímalengd, hver ber ábyrgð á greiðslu, hvaða reglur gilda um álagningu gjaldsins og samsetningu þess, o.s.fv. Loks er í 5.-8. gr. frumvarpsins að finna ákvæði sem ætlað er að tryggja örugga og skilvirka framkvæmd verkefnanna svo sem um eftirlit með mannvirkjunum, eignarnámsheimild Vegagerðarinnar vegna þeirra framkvæmda sem farið verður í samkvæmt 1. gr. og svo ákvæði um eignarhald. Nánar er fjallað um einstök ákvæði frumvarpsins í athugasemdum við einstaka greinar hér á eftir.

3.2. Samvinnuverkefni

Enska hugtakið Public-Private Partnership (PPP) hefur verið þýtt með ýmsum hætt á íslensku svo sem „einkaframkvæmd“, „samvinnuverkefni“ og „verkefnafjármögnun“. Í frumvarpinu er hugtakið „samvinnuverkefni“ notað. Samvinnuverkefnum má í stuttu máli lýsa þannig að einkaaðili tekur að sér samfélagsleg uppbyggingarverkefni sem áður hafa einkum verið í umsjá hins opinbera. Fyrir uppbyggingu innviða lýsir það sér oftast en ekki í því að einkaaðilinn tekur að sér eftir útboð að hanna, fjármagna, byggja og reka mannvirki í tiltekinn tíma fyrir hið opinbera. Greiðslur fyrir verkið geta falist í notendagjöldum, veggjöldum í tilviki vegagerðar, skuggagjöldum verkkaupa eða föstum greiðslum hans til viðkomandi aðila. Ekki er óalengt að einkaaðili taki nokkra fjárhagslega áhættu hvort sem er af fjármögnuninni sjálfri og/eða af því að umferðin skili sér í viðkomandi mannvirki. Með aukinni áhættu verktakans má aftur á móti gera ráð fyrir að greiðslur til hans hækki sem því nemur. Í lok samningstíma tekur hið opinbera við rekstri innviðanna oftast en ekki endurgjaldslaust.

Til eru margar mismunandi útfærslur á áhættudreifingu milli hins opinbera og einkaaðila. Helstu forsendur fyrir samvinnuverkefnum í vegagerð, þar sem gert er ráð fyrir að veggjöld standi að mestu undir kostnaði og rekstri, er að ábati vegfarenda sé verulegur og oft er þess krafist að þeir eigi val um aðra leið þar sem ekki þarf að greiða veggjald. Einnig þarf framkvæmdin að vera arðsöm nema fyrirfram sé ákveðið að önnur pólitísk markmið skipti meira máli.

Ýmsar ástæður eru fyrir því að leitað hefur verið til einkafyrirtækja að koma með meiri hætti að uppbyggingu samgöngukerfa. Í fyrsta lagi geta samvinnuverkefni verið leið til þess að viðhalda fjárfestingu í erfiðu árferði. Í öðru lagi eru samvinnuverkefni leið til að virkja kosti einkaframtaks í samgöngum þ.e. nýsköpun og sveigjanleika í uppbyggingu og viðhaldi vegakerfisins. Í þriðja lagi geta samvinnuverkefni stuðlað að því að skattgreiðendur fái meira fyrir peninga sína, þjónustan verði betri og hagfelldrar áhættuskiptingar milli hins opinbera og einkaaðila. Að lokum hefur reynsla erlendis frá sýnt að einkaaðilar ná að jafnaði að ljúka við framkvæmdir á styttri tíma en opinberir aðilar ekki síst þar eð opinberri fjármögnun er oft dreift á mun lengri tíma en þörf er á framkvæmdarinnar vegna.

Þessu til viðbótar má færa rök fyrir að samvinnuverkefni séu hafi hámarks hagnað í för með sér þegar litið er til ábata samfélags af samgöngubót. Það leiðir af því að endurgreiðslutími skiptir einkaaðila höfuðmáli en þannig er því ekki háttáð hjá hinu opinbera þar sem forgangsöröðun verkefna er ekki endilega í samræmi við þörf eða fyrirsjáanlega notkun þjónustunnar. Krafan um arðsemi á einkamarkaði kemur í veg fyrir þetta og val á framkvæmdum er þannig háð eftirspurn eftir þjónustunni. Þannig fær samfélagið oft meira fyrir peningana þegar samvinnuverkefni eiga í hlut. Það er þó vissulega háð því hvernig gjaldtöku er háttáð.

Á móti hefur verið bent á það að fjármagnskostnaður einkaaðila er alla jafna hærri en hins opinbera. Fjárhagslegt bolmagn einkaaðila er þá yfirleitt minna en hins opinbera sem getur leitt af sér óhagstæðari samninga við undirverktaka og verri/dýrari tryggingar. Þá eru flestir

samningar um samvinnuverkefni til 15-30 ára sem gæti þýtt að torvelt sé að bregðast við breyttum aðstæðum vegna ákvæða í samningum.

Reynslan í Evrópu hefur verið sú að vegna tilfærslu á áhættu og hærri fjármagnskostnaðar einkaaðila hafi samvinnuverkefni kostað 20-30% meira en verkefni fjármögnuð með hefðbundinni aðferð. Á móti þarf þó að meta samfélagslegan ábata í formi nýsköpunar, styttri framkvæmdatíma og minnkunar áhættu hjá hinu opinbera.

Ýmsar leiðir eru færar við samningagerð hvað varðar endurheimt kostnaðar einkaaðilans af þátttöku sinni í verkefninu. Þannig kemur til greina svokölluð reiðugreiðsluleið (e. availability payments) sem felur í sér að hið opinbera innir af hendi greiðslu til einkaaðila óháð eftirspurn eftir þjónustunni sem einkaaðilinn stendur fyrir, þ.e. í þessu tilfelli óháð því hve margir nýta sér samgöngumannvirkið. Kerfið byggist á jöfnum greiðslum frá þeim tíma þegar vegurinn opnar fyrir umferð. Þó þannig að ef umsamið þjónustustig lækkar, lækka að sama skapi greiðslur til einkaaðilans.

Einnig kemur til greina hreinn einkarekstur þar sem ríkið leigir landið einkaaðila til afnota til byggingar og rekstrar á samgöngumannvirkjum í tiltekinn tíma. Ríkið tæki engan þátt í kostnaði við uppbyggingu, rekstur og viðhald og hefði ekki afskipti af gjaldtökunni á meðan á samningstímanum stendur. Eigandi mannvirkjanna myndi síðan leggja gjald á notkun þeirra og annast innheimtuna. Með þessari aðferð ætti bygging og rekstur verkefnisins að vera alfarið utan ríkisreiknings, ríkið væri með öllu laust undan áhættu af fjárfestingunni og rekstri hennar.

Loks kemur til greina blönduð leið þar sem ríkissjóður tryggir fasta greiðslu til eigenda samgöngumannvirkjanna, óháð umferðarmagni og notendagjöldum. Slíkt minnkar áhættu einkaaðila við verkið og eykur líkur á því að af því verði. Í öðru lagi ábyrgist ríkið árlegar lágmarkstekjur af notendagjöldum eftir að mannvirkin eru tekin í notkun. Þannig að ef notendagjöld færu niður fyrir skilgreint lágmark myndi ríkissjóður greiða mismuninn en væru þau jöfn eða yfir lágmarkinu kæmu engar slíkar greiðslur úr ríkissjóði (slíkt ákvæði gæti verið bundið við tiltekinn fjölda ára). Þetta myndi minnka fjármögnunaráhættu og leiða til lægri vaxtakostnaðar byggingaraðila. Í þriðja lagi má hugsa sér að ríkið legði fram fast framlag við upphaf verks og ætti síðan á móti rétt á hluta tekna umfram skilgreindar lágmarkstekjur í tiltekinn tíma eða þar til höfuðstóll framlagsins væri uppgreiddur. Við samningsgerðina þarf að gæta vel að því að áhættan liggi að mestu hjá einkaaðilanum svo verkefnið bókfærast ekki hjá ríkinu. Þannig þarf byggingaráhættan að liggja hjá einkaaðilanum og sömuleiðis aðgengisáhættan. Þá þarf hluti fjármögnunar að koma frá einkaaðilum. Ljóst er að eftirspurnaráhættan liggur hjá ríkinu þar sem samningsaðila er tryggð lágmarksgreiðsla óháð eftirspurn.

3.2. Val á framkvæmdum

Tilteknar leiðir henta vel sem samvinnuverkefni. Á það sérstaklega við um stórar og vel skilgreindar nýframkvæmdir. Hátt flækjustig er ekki talið æskilegt, svo sem í endurbyggingu núverandi innviða eða þar sem miklar tengingar eru við aðliggjandi innviði. Þar að auki er mikilvægt að verkefnin hafi marga „lausa enda“ svo einkaaðilar fái tækifæri til nýsköpunar í hönnun og byggingu. Í þjóðhagslegu tilliti er það grundvallaratriði að aukinn ábati vegna nýsköpunar og vinnulags yfirvinni aukinn kostnað svo sem í formi hærri fjármagns- og undirbúningskostnaðar.

Dæmi um verkefni sem hingað til hafa verið talin hentug sem samvinnuverkefni eru Sundabraut og tvöföldun Hvalfjarðarganga. Í skýrslu starfshópsins samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins um fjármögnun vegaframkvæmda kom fram að hugsanlega mætti

skoða að fara einnig þá leið varðandi tiltekin „minni“ verkefni sem fela þó í sér mikinn ábata í formi styttingar á ferðatíma og/eða vegalengd og þar sem önnur leið er í boði.

Þau verkefni sem fyrst um sinn er lagt til að verði unnin sem samvinnuverkefni eru eftirfarandi: Hringvegur norðaustan Selfoss, brú á Ölfusá, Hringvegur um Hornafjarðarfljót, Axarvegur, tvöföldun Hvalfjarðarganga, Hringvegur um Mýrdal og jarðgöng í Reynisfjalli og Sundabraut. Í öllum tilvikum hafa vegfarendur val um aðra leið og allar framkvæmdirnar hafa í för með sér aukið umferðaröryggi. Nánar er fjallað um hvert þessara verkefna hér á eftir. Sum þeirra hefur til þessa staðið til að fjármagna úr ríkissjóði og hefur því talsverð undirbúningsvinna nú þegar verið innt af hendi. Hins vegar er hugsanlegt, einnig í þeim tilvikum, að veita framkvæmdaraðilum frelsi í útboði til að koma með tillögur að breytingum á fyrirliggjandi hönnun í því skyni að ná fram sem mestri hagkvæmni og þannig ábata fyrir samfélagið. Kjósi hann að nýta sér fyrirliggjandi hönnun/undirbúningsvinnu yrði að gera ráð fyrir því í samningi að hann bæri engu að síður fulla ábyrgð á henni. Rétt er að taka fram að ráðuneytið kannar nú einnig, í samstarfi við Vegagerðina, forsendur fyrir því að áformuð jarðgangauppbýgging á Austurlandi muni fara fram í samvinnu við einkaaðila með sama hætti og hér er gert ráð fyrir. Verði frumvarp þetta að lögum mun samgönguráðherra, í slíkum tilvikum, þegar taka þarf nýja ákvörðun um að bjóða skuli tilteknar framkvæmdir út sem samvinnuverkefni, mun samgönguráðherra leggja fram frumvarp um breytingu á 1. gr. þar sem gert er ráð fyrir framkvæmdinni.

Í umfjöllun um verkefnin hér að neðan eru settar fram upplýsingar sem hafa áhrif á útreikninga veggjalds, s.s. kostnaðaráætlun þar sem hún liggur fyrir og upplýsingar um vegstyttingu. Þá eru settar fram upplýsingar um árdagsumferð (ÁDU) um mannvirkið m.v. talningar dagsins í dag. Rétt er að taka fram að kostnaðarmat er sett fram með fyrirvara um óvissu og þann kostnaðarauka sem óhjákvæmilega hlýst af aðkomu einkaaðila að fjármögnun verkefnanna. Þá eru upplýsingar um umferðarmagn settar fram með fyrirvara um að ekki hefur verið lagt mat á hversu stórt hlutfall umferðarinnar mun velja gjaldfrjálsu leiðina.

Hringvegur norðaustan Selfoss, brú á Ölfusá.

- Leiðin: Kaflinn sem hér um ræðir nær frá vegamótum hringvegar og Biskupstungnabrautar vestan Ölfusár, á brú yfir Ölfusá við Laugardæli og yfir á núverandi hringveg austan Selfoss. Kaflinn er 3,6 km langur. Um er að ræða nýframkvæmd sem eykur umferðaröryggi og sparar tíma. Val er um aðra leið og umferðarmagn talsvert.
- Staða undirbúnings: Forhönnun framkvæmdarinnar liggur þegar fyrir, umhverfismati er lokið og veglínan komin inn á staðfest skipulag.
- Staða í samgönguáætlun/fjármögnunarleið: Ekki gert ráð fyrir framkvæmdinni í samgönguáætlun. Áætlað sem hrein einkaframkvæmd/reiðugreiðsluleið.
- Kostnaðarmat: Áætlaður kostnaður er um 6.100 m. kr. á núverandi verðlagi. Óvissa er metin -10%/+20%.
- Vegstytting: Lítil vegstytting (0,4 km). Stytting á ferðatíma.
- ÁDU: 5.500 – Áætluð umferð við opnun.

Hringvegur um Hornafjarðarfljót.

- Leiðin: Kaflinn nær frá núverandi hringvegi við Hólum og liggur um Hornafjörð með brú á Hornafjarðarfljóti, þverar Hafnarveg norðan Hafnar og tengist inn á núverandi hringveg rétt vestan Þinganesvegar. Kaflinn er 18 km langur. Um er að

ræða nýframkvæmd á nýjum stað sem leiðir til talsverðrar vegstyttingar. Umferðarmagn á svæðinu hefur aukist mikið undanfarið og er talið líklegt til að geta staðið undir fjármögnunarhluta einkaaðila. Val er um aðra leið.

- Staða undirbúnings: Umhverfismati er lokið og veglínin komin á staðfest skipulag. Framkvæmdaleyfi hefur verið gefið út og fyrsti áfangi verksins kominn í framkvæmd. Um er að ræða gerð undirbyggingar frá Hólmi að Djúpa. Ákveðið var að fara í þennan hluta til að viðhalda framkvæmdaleyfinu opinu. Verkhönnun alls verksins liggur að mestu fyrir.
- Staða í samgönguáætlun/fjármögnunarleið: Samkvæmt tillögu að samgönguáætlun 2020-2034 er gert ráð fyrir 50% hefðbundinni fjármögnun. Áætlað að fara blandaða leið um fjármögnun.
- Kostnaðarmat: Áætlaður kostnaður eftirstöðva verksins er um 4.900 m.kr. á núverandi verðlagi. Óvissa er metin -5%/+15%.
- Vegstytting: 12 km.
- ÁDU: 1.200 – Áætluð umferð við opnun.

Axarvegur

- Leiðin: Kaflinn nær frá vegamótum Skriðdals- og Breiðdalsvegjar sunnan Skriðdals, yfir Öxi og niður í botn Berufjarðar að núverandi hringvegi þar. Kaflinn er 22 km langur. Um er að ræða mikla vegstyttingu sem leiðir til hás greiðsluvilja. Umferðarmagn á svæðinu er ekki mikið en er vegna vegstyttingar talið geta staðið undir amk helmingi fjármögnunar einkaaðila. Val er um aðra leið.
- Staða undirbúnings: Umhverfismati er lokið og veglínin staðfest í aðalskipulagi sveitarfélaganna. Verkhönnun er ekki lokið.
- Staða í samgönguáætlun/fjármögnunarleið: Samkvæmt tillögu að samgönguáætlun 2020-2034 er gert ráð fyrir 50% hefðbundinni fjármögnun. Áætlað að fara blandaða leið um fjármögnun.
- Kostnaðarmat: Framkvæmdin er metin á um 4.000 m.kr á núverandi verðlagi. Óvissa er metin -10%/+20%.
- Vegstytting: 68 km m.v. Hringveg. 62 km m.v. Breiðdalsheiði.
- ÁDU: 220 – Áætluð umferð 2018 á núverandi vegi.

Tvöföldun Hvalfjarðarganga.

- Leiðin: Ýmsir valkostir hafa verið skoðaðir hvað varðar mögulega legu nýrra ganga m.t.t. kostnaðar, slysatíðni og hagkvæmni. Endanlegt val á leið liggur ekki fyrir. Lýsingu þeirra valkosta sem skoðaðir hafa verið má finna í greinargerð Vegagerðarinnar og verkfræðistofunnar Mannvit, „Tvöföldun Hvalfjarðarganga. Samanburður mismunandi gangaleiða.“ Verkefnið er mjög stórt á íslenskan mælikvarða og enn margir lausir endar hvað varðar undirbúning. Umferðarmagn er mikið. Lítil áhrif á umferð annars staðar á framkvæmdatíma. Vegfarendur hafa val um aðra leið.
- Staða undirbúnings: Undirbúningur ekki hafinn. Val á leið liggur ekki fyrir.
- Staða í samgönguáætlun/fjármögnunarleið: Ekki er gert ráð fyrir fjármagni til framkvæmdarinnar í samgönguáætlun. Áætlað sem hrein einkaframkvæmd/reiðugreiðsluleið.

- Kostnaðarmat: Í greinargerð Vegagerðarinnar og verkfræðistofunnar Mannvit, „Tvöföldun Hvalfjarðarganga. Samanburður mismunandi gangaleiða.“¹ eru ýmsir valkostir skoðaðir hvað varðar mögulega legu nýrra gang. Skýrslan er gefin út í apríl 2018 og í henni er gert ráð fyrir að sá kostur sem er metinn hvað hagkvæmastur til lengri tíma litið geti kostað um 21.800 m.kr., þó með þeim fyrirvara að óvissa í jarðgangagerð er mjög há.
- Vegstytting: 59 km miðað við Hvalfjörð.
- ÁDU: 7.300 – áætluð umferð árið 2018 í núverandi göngum.

Hringvegur um Mýrdal og jarðgöng í Reynisfjalli.

- Leiðin: Árið 2008 voru unnin frumdrög þar sem lagt var mat á valkosti varðandi veglínur. Nýtt aðalskipulag Mýrdalshrepps var gert 2012 fyrir árin 2012-2028. Þar er gert ráð fyrir legu Hringvegar sunnan Víkurþorps með jarðgöngum undir Reynisfjall og svo meðfram Dyrhólaós. Um er að ræða nýja framkvæmd sem hefur enn marga lausa enda varðandi undirbúning. Vegstytting er nokkur, umferðaröryggi eykst og umferðarmagn er talsvert og hefur aukist undanfarin ár.
- Staða undirbúnings: Gert ráð fyrir tiltekinni veglínu í skipulagi. Umhverfismat hefur ekki farið fram og ekki heldur þær undirbúningsrannsóknir sem nauðsynlegt er að gera fyrir framkvæmdina.
- Staða í samgönguáætlun/fjármögnunarleið: Ekki er gert ráð fyrir fjármagni til framkvæmdarinnar í samgönguáætlun. Áætlað sem hrein einkaframkvæmd/reiðugreiðsluleið.
- Kostnaðarmat: 6.500-7.900 m.kr. m.v. þá veglínu sem gert er ráð fyrir á aðalskipulagi. Sú veglína miðast við forsendur frá 2009 og er líklegt að þær hafi breyst talsvert með hliðsjón af breyttu umferðarmynstri og umferðaraukningu sem gæti leitt til breytingar varðandi hönnun og aðra þætti.
- Vegstytting: 2 km.
- ÁDU: 2.600 – Áætluð umferð árið 2018 á núverandi vegi.

Sundabraut.

- Leiðin: Möguleikar til lagningar Sundabrautar voru greindir af starfshópi sem skilaði af sér skýrslu vorið 2019. Helstu niðurstöður hópsins voru að fækka þeim kostum sem skoða ætti til þverunar Kleppsvíkur í tvo, jarðgöng og lágbrú. Jarðgöng megi byggja með lágmarks röskun á starfsemi Sundahafnar. Lágbrú er aðeins raunhæf náist samstaða um endurskipulagningu Sundahafnar. Mikilvægt er að kostirnir verði teknir til skoðunar á ný og bornir saman. Fram fari bæði nýtt mat á kostnaði og félagshagfræðileg ábatagreining. Fýsilegasti kosturinn verði svo festur í skipulagi sem framtíðarlausn. Mikilvægt er að samstaða sé um byggingu Sundabrautar til að koma í veg fyrir áhrif þeirrar áhættu sem skapast af óvissu í skipulagi. Umfang verkefnisins og skýr afmörkun, sem og fyrirliggjandi mat á

1

[http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Hvalfjgong_skyrsla_april_2018/\\$file/Hvalfjar%C3%B0arg%C3%B6ng%20II_Greinarger%C3%B0%20um%20samanbur%C3%B0%20gangalei%C3%B0a_apr%C3%AD%202018.pdf](http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Hvalfjgong_skyrsla_april_2018/$file/Hvalfjar%C3%B0arg%C3%B6ng%20II_Greinarger%C3%B0%20um%20samanbur%C3%B0%20gangalei%C3%B0a_apr%C3%AD%202018.pdf)

greiðsluvilja, gerir það að hentugum kosti til samvinnuverkefnis. Um er að ræða framkvæmd sem er að mestu nýframkvæmd og líklegt að svigrúm sé talsvert í hönnun og framkvæmd. Vegfarendur hafa val um aðra leið.

- Staða undirbúnings: Undirbúningur ekki hafinn. Val á leið liggur ekki fyrir.
- Staða í samgönguáætlun/fjármögnunarleið: Framkvæmdin er ekki á samgönguáætlun. Gert ráð fyrir hreinni einkaframkvæmd/reiðugreiðsluleið.
- Kostnaðarmat: Þeir kostir sem hingað til hafa verið til skoðunar varðandi legu Sundabrautar voru teiknaðir upp að mestu á árunum 2003-2007. Í kostnaðarútreikningum er gert ráð fyrir 20% ófyrirséðum kostnaði auk 18% álags vegna umsjónar, eftirlits og hönnunar. Miðað við þær útfærslur sem fyrir liggja er kostnaður metinn á bilinu 60.000-74.000 m.kr. á núverandi verðlagi.
- Vegstyting: Styting milli Kjalarness og miðborgar verður 7-9 km háð endanlegri legu brautarinnar. Styting í ferðatíma.
- ÁDU: 32.300 árið 2030 á brú eða botngöngum yfir Elliðaárvog/11.400 árið 2030 á brú yfir Kollafjörð – Áætluð umferð samkvæmt umferðarspá VSÓ árið 2019 fyrir Sundabraut-Sundagöng.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gaf ekki tilefni til að skoða sérstaklega samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar. Hins vegar hefur gjaldtaka af umferð verið nokkuð til umfjöllunar á vettvangi Evrópusambandsins í ljósi áhrifa slíkrar gjaldtöku á fjálsa vöruflutninga á Evrópska efnahagssvæðinu. Tilskipun Evrópusambandsins og ráðsins 1999/62 um álagningu gjalda á þungaflutningabifreiðar fyrir notkun á tilteknum grunnvirkjum, með síðari breytingum, var innleidd hér á landi með reglugerð um gjaldtöku af umferð flutningabifreiða nr. 476/2017. Reglugerðin gildir um töku veggjalda og notkunargjalda af umferð ökutækja, sem ætluð eru eða notuð til flutninga á vegum, með leyfilega hámarksþyngd með hleðslu sem er yfir 3,5 tonn, um mannvirki sem eru hluti af samevrópska vegakerfinu hér á landi. Til samevrópska vegakerfisins heyra þeir vegir sem tilheyra samevrópska flutninganetinu (TEN-T eða Trans-European Transport Network). Allar þær framkvæmdir sem fjallað er um í frumvarpi þessu myndu teljast til samevrópska vegakerfisins..

Við framkvæmd gjaldtöku af umferð mun reynast nauðsynlegt að hafa til hliðsjónar skuldbindingar íslenska ríkisins að EES-rétti.

5. Samráð.

Líkt og segir hér að framan er frumvarpið samið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu. Á undirbúningsstigi var haft samráð við Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála og fjármálaráðuneytið. Þá byggir frumvarpið óbeint á niðurstöðum starfshóps ráðuneytisins um nýjar leiðir við fjármögnun vegafamkvæmda.

Áform um lagasetningu ásamt frummati á áhrifum lagasetningar voru birt í samráðsgátt Stjórnarráðsins 2. júlí 2019 og frestur var gefinn til að koma að athugasemdum til 17. júlí sama ár. Alls bárust...

Drög að ákvæðum frumvarpsins ásamt greinargerð voru birt í samráðsgátt stjórnvalda þann 14. nóvember 2019. Frestur til að skila inn umsögnum var til 28. nóvember s.á...

6. Mat á áhrifum.

Afleiðingar þess að hlutdeild einkaaðila í fjármögnun og uppbyggingu þjóðhagslega hagkvæmra samgönguinnviða eru margskonar. Í fyrsta lagi fylgir samgönguinnviðum ýmis ábati svo sem í formi tímasparnaðar, minnkaðs slits á innviðum og faratækjum auk aukins umferðaröryggis. Því fyrr sem þeir innviðir líta dagsins ljós því fyrr fara þeir að skila þjóðhagslegum ábata.

Frumvarpinu er ætlað að heimila Vegagerðinni að semja við einkaaðila um að hafa samvinnu um tilteknar brýnar framkvæmdir. Um er að ræða heimild til að semja við einkaaðila um fjármögnun framkvæmdanna, uppbyggingu þeirra og veghald. Þá er gert ráð fyrir heimild til gjaldtöku af umferð um viðkomandi framkvæmdir. Fela má einkaaðilum hvort heldur sem er alla þessa þætti eða einungis hluta þeirra. Þær framkvæmdir sem áætlað er að vinna sem samvinnuverkefni eru talin upp í 1. gr. frumvarpsins. Um er að ræða brýnar en dýrar samgöngubætur sem ekki hafa komist á samgönguáætlun hingað til nema að hluta en nauðsynlegt þykir að ráðast í. Á öllum þessum leiðum hafa vegfarendur val um aðra leið.

Líklegt verður að teljast að frumvarpið leiði af sér aukin umsvif í innviðafjárfestingu, a.m.k. á framkvæmdatíma verkefnanna. Ekki er um mannfrekar framkvæmdir að ræða en þó verður að gera ráð fyrir að þau taki til sín mannafla og tæki á þeim tíma sem þær standa sem hæst. Ef atvinnuleysi verður enn lágt og spenna í hagkerfinu mikil þegar að framkvæmdir standa yfir verða áhrifin meiri en ella. Framkvæmdirnar munu verða á kostnað annarra byggingaframkvæmda sem sama vinnuafli yrði ella nýtt í. Einnig gæti komið til að yfirvinnustundir aukist og að vinnuafli verði flutt inn í meira mæli vegna verkefnisins.

Vegaframkvæmdir hafa einnig áhrif á fyrirtæki í öðrum geirum sem að þjónusta framkvæmdaraðila, svo sem með því að selja þeim efni og selja eða leigja tæki, flytja inn bíla o.s.fv. Fyrir þá aðila sem kaupa þjónustu af byggingaraðilum, svo sem aðila í fasteignaviðskiptum, einstaklinga og hið opinbera, geta framkvæmdir hins vegar orðið dýrari og erfiðara að fá þjónustu. Þá eru ótalin jákvæð áhrif á flutninga og aðra tengda starfsemi vegna minni ferðatíma og á neytendur sem munu njóta bættra samganga og aukins öryggis. Stærðargráða framkvæmdanna og eðli þeirra er þannig að líkleg áhrif á gjaldeyrismál, peningamál og fjármálastöðugleika eru minniháttar.

Verði innheimta veggjalda valin sem endurgreiðsluáðferð mun upphæð gjaldanna leggjast á notendur og þá hlutfallslega meira á þá sem nota innviðina mest. Á móti er ábati þeirra sömu notenda af uppbyggingunni mestur. Ef upphæð veggjalda er miðuð við greiðsluvilja sem byggir m.a. á mati á ferðatímasparnaði og styttingu vegalengda er þannig tryggt að ábati notenda sé alla vega jafn mikill eða meiri en sá kostnaður sem notkun þeirra fylgir.

Ekki er gert ráð fyrir að til útgjalda komi af hálfu hins opinbera umfram það sem gert er ráð fyrir í ramma málefna sviðs samganga á fjármálaáætlun.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Gert er ráð fyrir að Vegagerðin fari með og annist fyrir hönd ríkisins samninga við einkaaðila um að hafa samvinnu um tilteknar samgönguframkvæmdir. Heimildin nær til allra þátta framkvæmdarinnar, hvort heldur sem er á undirbúningsstigi eða á framkvæmdastigi. Þannig nær heimildin til að fela einkaaðilum fjármögnun, áætlanagerð, hönnun, uppbyggingu mannvirkjanna, viðhald þeirra og rekstur og annað sem nauðsynlegt er til að ljúka megi framkvæmd með árangursríkum hætti. Hins vegar er það mat Vegagerðarinnar hverju sinni hvaða þættir verða boðnir út. Slík ákvörðun skal ávallt tekin í samræmi við fjárveitingar í samgönguáætlun og með hagkvæmnissjónarmið að leiðarljósi. Við undirbúning slíkrar

ákvörðunar og útboðs er nauðsynlegt að unnin sé viðskiptaáætlun þar sem fram kemur m.a. nákvæm afmörkun þess verkefnis sem samvinna er um, kostnaðarmat, tekjuáætlun og upplýsingar um stöðu undirbúnings og framkvæmdarinnar í skipulagi þegar það á við. Í 2. mgr. eru talðar upp í sex staflaðum þær framkvæmdir sem heimilt er að bjóða út með þeim hætti sem lýst er í 1. mgr. Framkvæmdirnar voru að meginstefnu til valdar á grundvelli umferðaröryggis og byggðasjónarmiða, auka þess sem lögð var áhersla á að vegfarendur hefðu í öllum tilvikum val um aðra leið. Nánar er fjallað um val á framkvæmdum í kafla 3.2. í almennum athugasemdum með frumvarpinu.

Í 3. mgr. 1. gr. er að finna heimild til forstjóra Vegagerðarinnar til að fela einkaaðilum jafnframt að taka gjald af umferð um þau mannvirki sem talin eru upp í 2. mgr. til þess að endurheimta kostnað af uppbyggingu þeirra. Nánar er fjallað um gjalddökuna í 3.-4. gr. frumvarpsins.

Ekki þótti tilefni til að setja frekari ramma um tilhögun útboðs skv. ákvæðinu í frumvarpi þessu enda mikilvægt til að ná fram sem mestri hagkvæmni að Vegagerðin hafi frelsi til að haga útboði þannig að samkeppni náist um sem flesta þætti verkefnanna. Um útboð og tilhögun þeirra fer eftir lögum um opinber innkaup og reglugerð um sérleyfissamninga um verk eða þjónustu yfir viðmiðunarfjárhæðum Evrópska efnahagssvæðisins.

Um 2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins er leitast við að skilgreina þrjú hugtök sem notast er við í ákvæðunum sem á eftir koma og talin eru þurfa sérstakrar skýringar við. Um er að ræða hugtökin „veggjald“, „umráðamaður“ og „viðbótargjald“.

Með hugtakinu „veggjald“ er átt við gjald sem greitt er fyrir rétt til að nota tiltekinn veg eða vegarkafli, á tilteknum tíma í tiltekin skipti. Skilgreiningin er samhljóða skilgreiningu hugtaksins í vegalögum nr. 80/2001.

Hugtakið „umráðamaður“ er skilgreint með sama hætti og gert er í núgildandi umferðarlögum. Hugtakið er notað í 3. gr. þar sem fjallað er um hver beri ábyrgð á greiðslu veggjalda. Í ákvæðinu er kveðið á um að eigandi eða umráðamaður beri ábyrgð á greiðslu veggjalda þegar ökutæki er ekið um gjaldskyld mannvirki. Nauðsynlegt er að í lögnum sé skýrt kveðið á um hver sé umráðamaður ökutækis til að enginn vafi leiki á um greiðsluskylduna.

Með hugtakinu „viðbótargjald“ er átt við það gjald sem þeim sem annast gjalddökuna er heimilt að leggja ofan á veggjald í þeim tilvikum þegar ökumaður lætur undir höfuð leggjast að greiða fyrir aðgang að gjaldskyldum mannvirkjum. Gera má ráð fyrir að aukin umsýsla felist í því að ganga á eftir greiðslu í slíkum tilvikum og eðlilegt að innheimt sé sérstaklega fyrir það.

Um 3. gr.

Megintilgangur laganna er annars vegar að veita heimild til að semja við einkaaðila um tiltekin verkefni eða þátttöku í tilteknum verkefnum og hins vegar að heimila gjalddöku til endurheimtar á kostnaði vegna þeirra verkefna. Í 3. gr. frumvarpsins er nánar fjallað um heimild til slíkrar gjalddöku.

Í 1. mgr. ákvæðisins er að finna skýra heimild til að kosta samvinnuverkefni að hluta eða öllu leyti með gjalddöku af umferð um mannvirki sem samvinnuverkefnið nær til. Ýmsar leiðir við samningagerð á grundvelli þessa ákvæðis hvað varðar endurheimt kostnaðar einkaaðilans af þátttöku sinni í verkefninu, sbr. nánari umfjöllun í kafla 3.2. hér að framan.

Auk þess að leggja til heimild til að kosta samvinnuverkefni með gjalddöku af umferð er í 1. mgr. skýrt kveðið á hvenær slík gjalddöku getur hafist og hversu lengi hún getur staðið yfir. Ákvæðið gerir ráð fyrir af gjalddöku af umferð geti ekki hafist fyrr en að framkvæmd lokinni og skuli ekki standa lengur en í 30 ár. Í ákvæðinu endurspeglast niðurstaða starfshóps samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins um að við sérstaka gjalddöku af einstökum framkvæmdum hefjist innheimta ekki fyrr en í lok framkvæmda þegar opnað er fyrir umferð. Eðlilegt og sanngjarnt er að gera ekki ráð fyrir því að vegfarendur greiði fyrir kostnað af uppbyggingu mannvirkis fyrr en þeir gerast notendur þess. Þá er mikilvægt til að sátt ríki um þessa fjármögnunarleið að tengsl gjaldanda við þau gæði sem hann greiðir fyrir séu ekki rofin.

Hvað varðar 30 ára gjalddökutíma þá er eðlilegt að gera ráð fyrir því að gjalddöku geti farið fram a.m.k. jafnlengi og lánstíminn vegna fjármögnunar framkvæmdanna. Almennt er endurgreiðslutími lána ekki lengri en til 30 ára. Í þeim tilvikum þar sem framkvæmdaraðili sér einnig um viðhald og rekstur er jafnframt rétt að gera ráð fyrir að framkvæmdaraðilinn reki mannvirkið það lengi að hann þurfi sjálfur að fara í gegnum a.m.k. tvo viðhaldshringi á rekstrartímanum. Þannig eru meiri líkur á að mannvirkið standist allar gæðakröfur, enda hagsmunir framkvæmdaraðilans að viðhaldsþörf sé sem minnst. Við ákvörðun um eðlilega tímalengd samnings skal hafa í huga 20. gr. reglugerðar nr. 950/2017, um sérleyfissamninga um verk eða þjónustu yfir viðmiðunarfjárhæðum Evrópska efnahagssvæðisins. Þar kemur m.a. fram að „*Sérleyfi skulu vera tímabundin og skal kaupandi meta tímalengdina á grundvelli verkanna og þjónustunnar sem óskað er eftir. Vari sérleyfi lengur en fimm ár skal hámarkslengd sérleyfis ekki vera meiri en sem nemur þeim tíma sem raunhæft er að ætla að taki sérleyfishafann að endurheimta fjárfestingu sína við starfrækslu verkanna eða þjónustunnar, ásamt ávöxtun fjárfestinga, að teknu tilliti til þeirra fjárfestinga sem nauðsynlegar eru til að ná sérstöku samningsmarkmiðunum.*“

Í 2. mgr. 3. gr. er sérstaklega kveðið á um heimild Vegagerðarinnar til að fela einkaaðilum með samningi um samvinnuverkefni að taka gjald af umferð á samningstímanum. Hins vegar er einnig kveðið á um heimild stofnunarinnar til að stofna sérstakt félag eða fela sérstöku félagi í eigu ríkisins gjalddöku af framkvæmdunum sem eftir atvikum gæti einnig tekið að sér það hlutverk að annast einstaka þætti samvinnuverkefnisins. Þær framkvæmdir sem taldar eru upp í 1. gr. frumvarpsins eru í eðli sínu mjög ólíkar, aðstæður og umferðarmagn mismunandi, sem og undirbúningur og staða í skipulagi og á samgönguáætlun. Því getur verið eðlilegt í einhverjum tilvikum að gera ráð fyrir því að félag í eigu ríkisins annist gjalddöku af mannvirkjum og annist greiðslur til einkaaðila samkvæmt nánari samningi þar um, svo sem þegar um er að ræða svokallaða reiðugreiðsluleið eða blandaða leið. Svo sem segir í athugasemdum með 1. gr. er það mat Vegagerðarinnar hverju sinni með hvaða hætti verkefnin eru boðin út en þó rétt að áréttu að útboð skal ávallt taka mið af fjárveitingum í samgönguáætlun og undirbúningur þess miða að því að ná fram sem mestri hagkvæmni fyrir samfélagið.

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er nánar fjallað um innheimtu veggjalda. Í ákvæðinu er skýrt kveðið á um birtingu gjaldskrár, ábyrgð á greiðslu veggjalda og innheimtuúrræði. Í 1. mgr. kemur fram að heimilt sé að láta veggjald sem innheimt er á grundvelli laganna standa straum af byggingarkostnaði, viðhaldi, rekstri, þróun og eðlilegum afrakstri af fjárfestingu vega. Orðalag ákvæðisins er í samræmi við 2. mgr. 17. gr. vegalaga þar sem fjallað um gjalddöku af umferð og er ætlað að ná til alls þess kostnaðar sem til fellur við við undirbúning og framkvæmd viðkomandi mannvirkja, sem og allan kostnað við viðhald og rekstur, þ.m.t.

eftirlit, álagningu og innheimtu veggjalda o.s.fv. Þá er í ákvæðinu gert ráð fyrir að veggjöldin geti tryggt framkvæmdaraðila eðlilegan arð af fjárfestingu sinni.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að heimilt sé að leggja á viðbótarálag í þeim tilvikum þegar ekið er um gjaldskyld mannvirki án þess að greiða fyrir aðgang að þeim í samræmi við fyrir fram birta gjaldskrá. Nánar er fjallað um birtingu gjaldskrár í 3. mgr. Gera má ráð fyrir með nútíma tækni að gjalddtaka fari í flestum tilvikum fram með sjálfvirkum hætti. Slík sjálfvirk gjalddtaka er hentug þar sem hún kallar ekki á sérstakan mannafla til að annast innheimtuna og tefur ekki umferð. Hins vegar er við sjálfvirka gjalddöku ekkert sem hindrar að einhverjir freistist til að nota mannvirkið án þess að greiða fyrir afnotin. Í þeim tilvikum er rétt að heimila með skýrum hætti að leggja á viðbótarálag vegna þeirrar auknu umsýslu sem felst í að innheimta af þeim veggjaldið. Hugtakið viðbótarálag er nánar skýrt í 2. gr. frumvarpsins.

Gjaldskrár vegna veggjalda og viðbótagjalda og breytingar á þeim skulu, skv. 3. mgr., auglýstar á heimasíðum þess aðila sem annast gjalddökuna. Í 5. mgr. 17. gr. vegalaga er að finna almennar reglur um gjaldskrár vegna umferðargjalda og er þar gert ráð fyrir að gjaldskráin sé samþykkt af ráðherra og auglýst í B-deild Stjórnartíðinda. Ekki þótti tilefni til að gera ráð fyrir slíku ferli hvað varðar gjalddöku vegna þeirra mannvirkja sem frumvarp þetta tekur til heldur nægjanlegt að gjaldskrárnar séu aðgengilegar á heimasíðum þess aðila er annast gjalddökuna. Helgast það meðal annars af því að sá sem annast gjalddökuna er sjálfur ábyrgur fyrir því að um hana sé farið eftir þeim lögum og reglum sem gilda um álagningu og innheimtu gjaldsins.

Gert er ráð fyrir því í 4. mgr. að eigandi ökutækis, eða umráðamaður ef um kaupleigu er að ræða, beri hlutlæga ábyrgð á greiðslu veggjalda. Gjöldin skulu skv. 5. mgr. hvíla sem lögveð á því ökutæki sem ekið er um gjaldskyld mannvirki án þess að greiða fyrir aðgang að þeim. Til að sem best kjör fáið á fjármögnun framkvæmdanna og þannig sem hagkvæmust niðurstaða fyrir samfélagið er nauðsynlegt að takmarka eins og hægt er áhættu af innheimtu veggjalda. Er ákvæði þetta liður í því.

Í 6. mgr. ákvæðisins er loks vísað um gjalddökuna, þar með talið um viðurlög vegna brota við álagningu og innheimtu, til viðeigandi ákvæða vegalaga og reglugerða sem settar eru á grundvelli þeirra. Í núgildandi vegalögum er sérstaklega fjallað um gjalddöku af umferð í 17. gr. og 2. mgr. 59. gr. og er gert ráð fyrir að þær reglur taki við þegar þeim reglum sem er að finna í frumvarpi þessu sleppir. Um viðurlög er fjallað í 17. gr. er m.a. kveðið á um reglugerðarheimildir til ráðherra sem ætlað er að greiða fyrir innleiðingu þeirra reglna sem gilda á Evrópska efnahagssvæðinu um gjalddöku af umferð. Þær reglur um efnið sem til þessa hafa verið innleiddar hér á landi er að finna í reglugerð um gjalddöku af umferð flutningabifreiða, nr. 476/2017 og reglugerð um rekstrarsamhæfi rafræns gjalddökukerfis innan Evrópska efnahagssvæðisins, nr. 979/2013, sbr. nánari umfjöllun í kafla 4 í almennum athugasemdum hér að framan.

Um 5. gr.

Gera þarf ráð fyrir að Vegagerðin hafi, vegna þeirra framkvæmda sem talðar eru upp í 1. gr., samskonar heimildir til eignarnáms og er að finna í vegalögum. Sömu sjónarmið liggja þannig að baki þessa ákvæðis og liggja að baki eignarnámsheimild Vegagerðarinnar skv. vegalögum og gilda ákvæði þeirra laga um málsmeðferðina.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. 6. gr. kveðið á um að þegar framkvæmd skv. lögunum sé lokið skuli mannvirkin teljast til þjóðvega skv. ákvæðum vegalaga. Það tímamark þegar framkvæmd telst lokið miðast

við ákvæði í verksamningi. Algengt er að slík ákvæði í verksamningi kveði á um að framkvæmd teljist lokið þegar hún hefur verið opnuð fyrir almenna umferð.

Í 2. mgr. er kveðið á um heimild til að ákveða í samningi að eignarhald mannvirkjanna verði á samningstímanum í höndum þess aðila er annast framkvæmdirnar. Hins vegar skulu mannvirkin við lok samningstímans verða eign ríkisins ásamt öllu tilheyrandi. Ákvæðið er í samræmi við það fyrirkomulag sem fyrir hendi var í tilfelli Hvalfjarðarganga, sem voru í eigu Spalar þar til haustið 2018 þegar þau voru afhent ríkinu til eignar án endurgjalds. Það fyrirkomulag reyndist vel og hafði jákvæð áhrif á fjármögnunarmöguleika Spalar. Rétt er þó að taka fram að einungis er um að ræða heimildarákvæði. Hvert fyrirkomulagið verður um eignarhald varðandi hverja framkvæmd fyrir sig er háð mati Vegagerðarinnar hverju sinni m.a. m.t.t. hvaða leiðir eru farnar varðandi fjármögnun og endurheimt kostnaðar.

Um 7. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.