|  |  |
| --- | --- |
|  | **ÁFORM UM LAGASETNINGU**  *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** | Frumvarp til laga um heimild til að stofna til samvinnu opinberra aðila og einkaaðila um fjármögnun, framkvæmdir og veghald á tilteknum köflum þjóðvega. SRN18100023. |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** | Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið/Skrifstofa samgangna |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | Já  Nei |
| **Dags.** | 11. júní 2019 |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni** |
| 1. **Forsaga máls og tilefni**   Álag á vegi landsins hefur aukist mikið á undanförnum árum, meðal annars vegna fjölgunar ferðamanna. Á sama tíma hafa framlög til vegagerðar verið óvenjulega lág sem hlutfall af landsframleiðslu. Skapast hefur þörf fyrir viðhald og nýframkvæmdir.  Vegagerðin telur nauðsynlegt að fara í um 200 verkefni á næsta aldarfjórðungi sem áætlað er að kosti yfir 400 milljarða króna. Þó að aukið fjármagn hafi komið til vegagerðar í gildandi fjármálaáætlun þá dugar það engan veginn til að fullnægja þörfinni. Það þarf því að finna leiðir til þess að fjármagna framkvæmdir og flýta þeim eins og kostur er.  Sumarið 2018 skipaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra starfshóp til að fjalla um forgangsröðun framkvæmda og nýjar leiðir til fjármögnunar þeirra. Starfhópurinn skilaði skýrslu sinni í apríl 2019, sbr. fylgiskjal. Starfshópurinn lagði í skýrslunni til ákveðna aðferðafræði við forgangsröðun verkefna. Hvað varðar fjármögnun verkefna taldi starfshópurinn æskilegast að framkvæmdir yrðu fjármagnaðar með viðbótar ríkisútgjöldum eða breyttri forgangsröðun í ríkisútgjöldum. Reyndist það ekki unnt væri næst besti kostur að stofna opinbert hlutafélag sem myndi sjá um framkvæmdir, lántökur og innheimtu veggjalda að framkvæmdum loknum. Þá lagði starfshópurinn til að í þeim tilvikum þar sem samvinnuverkefni (PPP) væri raunhæfur kostur, þ.e. í stórum og vel skilgreindum nýframkvæmdum, væri sú leið farin. Starfshópurinn nefndi sem dæmi um slík verkefni annars vegar Sundabraut og hins vegar tvöföldun Hvalfjarðarganga.  Hvað varðar sjónarmið við gjaldtöku af umferð lagði starfshópurinn til að gjaldtaka af umferð til að standa undir kostnaði við flýtiframkvæmdir miðaðist við hverja framkvæmd fyrir sig og gjald væri í samræmi við kostnað þeirrar framkvæmdar. Innheimta skyldi ekki hefjast fyrr en í lok framkvæmdar, þegar opnað væri fyrir umferð.  Starfshópurinn lagði áherslu á að notuð verði nýjasta tækni við innheimtu og að tryggt væri að kostnaði sem hlutfall af innheimtum tekjum væri ávallt haldið í lágmarki. Miðað skyldi við að slíkt hlutfall væri ekki hærra en 10%.  Á grundvelli þessara niðurstaðna áformar samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra nú að á haustþingi 2019 verði lagt fram lagafrumvarp sem gerir ráð fyrir að heimilt sé að bjóða tilteknar framkvæmdir út sem samvinnuverkefni ríkis og einkaaðila.   1. **Hvert er úrlausnarefnið?**   Að tryggja fullnægjandi lagaheimildir til að:   1. Heimilt verði að semja við einkaaðila um tilteknar vegaframkvæmdir sem samvinnuverkefni (PPP) og gjaldtöku vegna þeirra. 2. Framkvæmdir sem gert er ráð fyrir að heimilt sé að semja um þessum hætti verða 3. Brú yfir Ölfusá. 4. Brú yfir Hornafjarðarfljót. 5. Axarvegur 6. Tvöföldun Hvalfjarðarganga. 7. Sundabraut. 8. Ábyrgð einkaaðila nær til fjármögnunar verkefnisins, í heild eða að hluta, framkvæmdarinnar sjálfrar, og reksturs og viðhalds að framkvæmd lokinni og þar til gjaldtöku lýkur. 9. Samið verði um gjaldtöku í tiltekinn tíma, þ.e. þar til framkvæmdin er fullfjármögnuð. Gjaldtakan falli niður að þeim tíma loknum. Í lok samningstíma færist eignarhald innviða yfir til ríkisins. 10. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**   Sjá C. 2. |
| 1. **Markmið** |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki**   Í stjórnarsáttmála og Samgönguáætlun 2019-2033 er gert ráð fyrir að aukinn kraftur verði lagður í uppbyggingu í samgöngumálum á öllum sviðum á kjörtímabilinu. Áhersla verði lögð á að bæta öryggi á vegum og stuðla að hagkvæmum og greiðum samgöngum um landið. Leitað verði fjölbreyttari leiða til að fjármagna samgöngukerfið, meðal annars með samstarfsfjármögnun þar sem það er hagkvæmt. Þannig eru áform þessi um lagasetningu með það að markmiði að tryggja aukið fjármagn til vegaframkvæmda í fullu samræmi við stefnu hins opinbera.   1. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.**   Markmiðið er að greiða fyrir og flýta uppbyggingu brýnna samgöngumannvirkja á Íslandi sem auka umferðaröryggi og stuðla að jákvæðri þróun byggða. |
| 1. **Leiðir** |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**   Án aukins fjármagns til vegaframkvæmda er ljóst, m.v. núgildandi ríkisfjármálaáætlun, að ekki verður farið í ýmsar brýnar vegaframkvæmdir í nánustu framtíð. Með sérstakri fjármögnun verður framkvæmdafé til vegagerðar aukið verulega og jafnframt hægt að tryggja aðrar framkvæmdir á samgönguáætlun.   1. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið**   Núgildandi lög hafa verið yfirfarin og ljóst að þau munu ekki styðja nægilega vel við markmið þau sem lýst er í áformum þessum. Ekki verður farið í áætlaðar aðgerðir án tryggrar lagastoðar og því engin önnur úrræði fyrir hendi en lagasetning.   1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu**   Mögulegar leiðir við lagasetningu eru annars vegar breyting á vegalögum nr. 80/2007 og hins vegar ný lög um viðfangsefnið. |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?** |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni**   Hér eru verið valið að fara þá leið að útbúa sérlög um viðfangsefnið þar sem ráðherra er heimilað að undangengnu útboði að ganga frá samningum við einkaaðila um tilteknar framkvæmdir, þ.e. ábyrgð á fjármögnun, uppbyggingu, rekstri og viðhaldi, gegn því að geta stundað gjaldtöku á framkvæmdinni í tiltekinn tíma.   1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott**   Frumvarpið mun gera ráð fyrir nýjum heildarlögum um heimildir ráðherra til að semja við einkaaðila um tilteknar framkvæmdir og fjármögnun þeirra gegn heimild til gjaldtöku. Nauðsynlegt er að í frumvarpinu sé skýrt kveðið á um hvaða framkvæmdir heimilt er að semja um með þessum hætti og hvaða skilyrði þurfa að vera fyrir hendi til þess að ákvörðun um slíkt sé tekin. Þá verður í frumvarpinu fjallað eignarhald á viðkomandi samgöngumannvirkjum og stöðu í íslenska vegakerfinu. Jafnframt er nauðsynlegt að í lögunum sé að finna skýrar heimildir til gjaldtöku af hálfu þeirra aðila sem samið verður við, þ.e. með hvaða hætti slíkt gjald skuli lagt á og hvaða takmörkunum gjaldtakan er háð, ábyrgð á greiðslu gjaldsins, innheimtu- og sektarheimildir ef látið er hjá líða að greiða gjaldið, eftirlit með gjaldtökunni o.s.fv. |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar** |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**   Nei, ekki með beinum hætti.   1. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**   Útboðsskyldar framkvæmdir af þeirri stærðargráðu sem hér um ræðir hafa alltaf einhvern snertiflöt við ríkisaðstoðarreglur. Gæta þarf að því að reglum EES-samningsins um útboð og greiðslur fyrir verkefnið sé fylgt. Við útfærslu gjaldtöku, t.d. varðandi gjaldtökukerfi, ákvörðun verðskrár o.s.fv., þarf að taka mið af afleiddum gerðum EES-samningsins sem innleiddar hafa verið í íslenskt regluverk.   1. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**   Nei. |
| 1. **Samráð** |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**   Allir notendur vegakerfisins hafa hagsmuni af auknu umferðaröryggi og þannig af fjármögnun vegaframkvæmda. Hvað varðar hagsmunasamtök er hins vegar rétt að nefna t.d. Samband íslenskra sveitarfélaga, Félag íslenskra bifreiðaeigenda, Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins, Samtök fyrirtækja í ferðaþjónustu og Samtök verslunar og þjónustu.   1. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**   Skörun er við málefni fjármálaráðuneytisins.   1. **Samráð sem þegar hefur farið fram**   Ekki hefur farið fram sérstakt samráð um verkefnið annað en það sem fram fór í tengslum við vinnu starfshóps ráðherra sem fjallað er um undir lið A.   1. **Fyrirhugað samráð**   Fyrirhugað er samráð á Samráðsgátt stjórnvalda samkvæmt verkferli um ritun lagafrumvarpa. |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er** |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal** |
| 1. **Næstu skref, innleiðing** |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**   Já.   1. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**   Gert er ráð fyrir að framkvæmdir samkvæmt heimildum laganna geti hafist á árinu 2020, að því gefnu að lögin verði samþykkt á haustþingi 2019.   1. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**   Val á framkvæmdum byggir á tilteknum forsendum hvað varðar möguleika til fjármögnunar á ákveðnum kjörum, umferðarþunga og umferðarspár og endurgreiðslutíma. Þá er ekki útilokað að hvað varðar tilteknar dýrar framkvæmdir þar sem umferðarmagn og greiðsluvilji nægir ekki til að standa undir fjármögnun með veggjöldum að fullu þurfi að gera ráð fyrir mótframlagi af samgönguáætlun.   1. **Mælikvarðar á árangur og útkomu**   Fækkun umferðarslysa, greiðari umferð á tilteknum vegköflum, aukið fjármagn til framkvæmda og hröðun verkefna sem ekki hafa komist á samgönguáætlun vegna fjárskorts.   1. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**   Á ekki við. |
| 1. **Annað** |
|  |
| 1. **Fylgiskjöl** |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað**   Frummat, sbr. eyðublað.   1. **Önnur fylgiskjöl eftir atvikum**   Skýrsla starfshóps um leiðir til fjármögnunar vegaframkvæmda frá því í apríl 2019. |