



Nefndasvið Alþingis
við Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 25.06.2020

Efni: Frumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir.

Frumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir felur í sér að Vegagerðinni verði veittar heimildir til að semja við einkaaðila um tilteknar framkvæmdir, nánar tiltekið hringveg norðaustan Selfoss, um Mýrdal og um Hornarfjarðarfljót, Axarveg, tvöföldun Hvalfjarðargangna og Sundabraut. Alþýðusambandinu barst ekki umsagnarbeiðni um málið en meðfylgjandi er umsögn sambandsins um málið. Samvinnuverkefni nefnist réttu nafni einkaframkvæmd og felur í sér í sér að einkaaðili annast fjármögnun (í heild eða að hluta til), gerð og rekstur samgöngumannvirkja. Jafnframt yrði heimilt að fjármögnun verði að hluta til eða öllu leyti í formi veggjalda að hámarki í 30 ár.

Kostnaður við einkaframkvæmd er hærri en við opinbera framkvæmd. Þetta kemur fram kemur í greinargerð með frumvarpinu þar sem bent er á að reynslan í Evrópu sýni að einkaframkvæmd sé 20–30% dýrari. Ekki er að sjá að staðfest dæmi séu um ávinningin sem ýjað er að í greinargerð með frumvarpinu, það er að einkaframkvæmd ýti undir nýsköpun og minnki áhættu hins opinbera, enda gengst hið opinbera iðulega í ábyrgð fyrir slíkar framkvæmdir og framúrkeyrsla lendir þá á almenningi. Þá er rétt að taka fram að styttri framkvæmdatíma má allt eins ná fram með opinberum framkvæmdum eins og einkaframkvæmdum, enda kemur fjármagnið alltaf úr vösum almennings, hvort sem er í formi skatta eða veggjalda.

Alþýðusambandið telur afar mikilvægt að ráðist sé í fjárfestingar á innviðum á næstu árum. Þessi afstaða birtist skýrt í nýútgefni stefnu ASI, *Réttu leiðinni*, um uppbyggingu Íslands til framtíðar¹. Ljóst er að núverandi aðstæður í efnahagsmálum kalla á að hið opinbera stígi kröftuglega fram, bregðist við fordæmalausum samdrætti í kjölfar útbreiðslu Covid-19 og stuðli að fullri atvinnu.

Hins vegar er full ástæða að gagnrýna þær leiðir sem boðaðar eru í fjárfestingum í nauðsynlegum samgönguinnviðum sem hafa verið vanræktir um árábil.

¹ Sjá nánar <https://www.asi.is/um-asi/hlutverk-og-saga/stefna/retta-leidin/>



Í fyrsta lagi skortir rökstuðning fyrir forgangsroðun og hvaða verkefni séu valin, enda brýnt að fjárfesting hins opinbera taki mið af ábata verkefna og öðrum þáttum, t.d. út frá samgönguöryggi.

Í öðru lagi, er full ástæða að hafa áhyggjur af því sem fram kemur í greinargerð að einkaframkvæmdir séu á endanum kostnaðarsamari en framkvæmdir hins opinbera.

Í þriðja lagi er ástæða að gagnrýna að fjármögnun verkefna sé í formi veggjalda sem renna til einkaaðila, án þess að tilraun hafi verið gerð til að meta með hvaða hætti veggjöld lenda á ólíkum hópum og áhrif þeirra á atvinnusvæði og byggðalög.

Um árabíl hefur Alþýðusambandið lýst yfir þungum áhyggjum af sögulega litlum fjárfestingum hins opinbera samhliða veikingu tekjustofna ríkisins. Mikilvægt er að hafa í huga að veruleg uppsöfnuð fjárfestingaþörf var þegar til staðar áður en núverandi efnahagskrísa hófst og skýrist hún af því að opinber fjárfesting hefur um árabíl ekki haldið í við mannfjölgun eða breytingar samfélags, atvinnulífs og umhverfis. ASÍ telur að nauðsynleg fjárfesting í innviðum og viðhald á innviðum sé hluti af eðlilegum rekstri samfélagsins og það sé áhyggjuefni ef lög um opinber fjármál standi í vegi fyrir ábatasömum verkefnum við þær aðstæður sem nú ríkja í efnahagsmálum. Hafa ber í huga að lög um opinber fjármál heimila að víkja megi tímabundið frá skilyrðum fjármálastefnu við meiri háttar efnahagsáfall.

Við núverandi efnahagsaðstæður hefur ríkið getu til að styðja við aukna fjárfestingu án þess að þær séu háðar sölu eigna eða að byrðum sé velt á almenning í formi veggjalda og dýrra framkvæmda með aðkomu einkaaðila. Ríkið hefur jafnframt mun skilvirkari leiðir til að fjármagna slíkar framkvæmdir til framtíðar, t.d. í gegnum réttlátt skattkerfi þar sem byrðunum er síður velt á hina tekjulægri eins og með álagningu veggjalda.

Fh. Alþýðusambands Íslands
Róbert Farestveit
Hagfræðingur



Nefndasvið Alþingis

Djúpavogi 15. maí 2020

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir, 662. mál.

Sveitarstjórn Djúpavogshrepps tók til umsagnar frumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir, 662. mál á fundi sínum 14. maí 2020.

Á fundinum var bókað eftirfarandi:

7. Frumvarp til laga um samvinnuverkefni við vegaf framkvæmdir

Farið yfir frumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir, 662. mál frá Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis. Sveitarstjórn áréttar af því tilefni að hún fagnar fyrirhuguðum framkvæmdum við Axarveg og leggur áherslu á að þau veggjöld sem ætlað er að fjármagna framkvæmdina verði hófleg og renni óskert til vegaf framkvæmdarinnar.

Virðingarfyllt,

Gauti Jóhannesson, sveitarstjóri



Djúpavogshreppur

Heimilisfang
Bakki 1
765 Djúpivogur

Sími
470 8700

Brefsími
478 8188

Netfang
djupivogur@djupivogur.is

Vefsíða
djupivogur.is

Kennitala
570992 2799



FÉLAG ÍSLENSKRA BIFREIÐAEIGENDA

Reykjavík, 8. maí 2020

Athugasemdir FÍB við frumvarp um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir

FÍB leggst eindregið gegn einkafjármögnun vegaf framkvæmda

FÍB leggst eindregið gegn frumvarpi samgönguráðherra um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir. Með þessu frumvarpi er stefnt inn á varasama braut einkavæðingar í vegakerfinu með tilheyrandi innheimtu vegtolla og dýrari lausnum en vera þyrfti.

Markmið frumvarpsins er sagt að auka fjármagn til vegaf framkvæmda og flýta þeim þannig. Áformuð samvinna snýst um að fjárfestar fjármagni tiltekin umferðarmannvirki og fái í staðinn tekjur af notkun þeirra. Með aðkomu fjárfesta verða framkvæmdirnar hins vegar dýrari en ef ríkissjóður stendur að fjármögnuninni. Fjárfestar sem taka þátt í samvinnuverkefnunum þurfa að fá áhættuþóknun sem ríkið þarf ekki. Vegtollar eiga að standa undir endurgreiðslum og arðgreiðslum til fjárfestanna næstu 30 árin, með tilheyrandi innheimtukostnaði.

Feluleikur með kostnaðinn

Með aðkomu fjárfesta að vegaf framkvæmdum er einfaldlega verið að fela heildarkostnað samfélagsins af uppbyggingu innviða. Skuldastaða ríkissjóðs verður minni en ella og einkafjármagnið er innheimt með notendagjöldum í staðinn fyrir skattgreiðslur.

Á endanum bera eigendur ökutækja og notendur vegakerfisins þó allan kostnaðinn, sama hvort ríkið stendur eitt að framkvæmdunum eða fær fjárfesta með sér. Fyrri kosturinn er mun hagstæðari og mælir FÍB með því að ríkisvaldið haldi sig á þeirri braut.

Hagstæðast hjá ríkinu

Ríkissjóður getur engu að síður virkjað fjárfesta til að flýta vegaf framkvæmdum, með lántöku hjá þeim. Þannig fæst hagstæðasta fjármagnið. Vissulega verður skuldastaðan hærri í Excel skjalinu í fjármálaráðuneytinu. Heildarkostnaðurinn verður hins vegar minni. Ávinningur almennings er mun meiri en að leyfa fjárfestum að eiga og reka umferðarmannvirkin. Sporin hræða í þeim efnunum og nægir að líta til Noregs þar sem notendur mannvirkja hafa nánast verið rændir um hábjartan daginn með svívirðilegum vegtollum. Ekki skyldi gleyma hörmungunum á Ítalíu þegar umferðarbrú í einkaeigu hrundi vegna vanrækslu í viðhaldi.

Kílómetragjald er skynsamlegast

Nýting umferðarmannvirkja er hagur alls samfélagsins og því er fjarstæðukennt að ætla að leggja vegtolla á einhver þeirra og draga þannig úr eðlilegri nýtingu. Vegtollar mismuna fólki eftir efnahag og búsetu og kostnaður við innheimtu þeirra er hærri en draumóramenn vilja vera láta. FÍB hefur margoft bent á að mun einfaldara, ódýrara og sanngjarnara er að taka gjald í samræmi við akstur, þ.e. kílómetragjald. Slík gjaldtaka er einkar hentug til að takast á við orkuskiptin í umferðinni. Með

kílómetragjaldi geta eigendur rafdrifinna ökutækja tekið fullan þátt í kostnaði við vegakerfið. Gjaldinu má haga þannig að það hvetji engu að síður til orkuskiptanna.

Ekki eftir neinu að biða

Ríkið getur nú þegar ráðist í allar þær vegaframkvæmdir sem eru á teikniborðinu upp á eigin spýtur. Góðar samgöngur eru þjóðhagslega hagkvæmar og skila sér margfalt til baka. Umferðir stendur nú þegar undir öllum kostnaði vegakerfisins í gegnum skattgreiðslur og önnur gjöld og mun gera það áfram. Engin ástæða er til að fara Krýsuvíkurleiðina í þeirri uppbyggingu.

Fyrir hönd stjórnar Félags íslenskra bifreiðaeigenda



Runólfur Ólafsson

Framkvæmdastjóri



FÉLAG ÍSLENSKRA BIFREIÐAEIGENDA

Reykjavík, 27. maí 2020

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

Viðbót við fyrri umsögn FÍB um frumvarp samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir, 662. mál.

Í þessari samantekt kemur fram að þátttaka einkafjárfesta leiði til 33% hærri kostnaðar við fimm fyrirhuguð samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir heldur en ef ríkissjóður fjármagnar vegagerðina. Vegfarendur munu þurfa að greiða 20 milljörðum króna meira samkvæmt útreikningum FÍB.

Ríkissjóður er rétti aðilinn til að fjármagna vegaf framkvæmdir

FÍB telur ástæðu til að vekja sérstaka athygli nefndarinnar á því að í skýrslu starfshóps samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins um leiðir til fjármögnunar vegaf framkvæmda, sem kom út í apríl 2019, er **eindregið mælt með því að ríkissjóður fjármagni flýtiframkvæmdir í vegamálum**. Þar segir: „Eskilegt er að mati starfshópsins að fjármagna flýtiframkvæmdir með viðbótar ríkisútgjöldum eða breyttri forgangsröðun í ríkisútgjöldum. Sú leið er hagkvæmari fyrir ríkið en aðrir kostir vegna lægri fjármagnskostnaðar.“

Rétt er að draga þetta fram til að minna á að fyrsti valkostur skýrslunnar er **ekki** að fá einkafjárfesta að borðinu til að taka þátt í vegaf framkvæmdum.

Í skýrslu starfshópsins segir að vegna tilfærslu á áhættu og hærri fjármagnskostnaðar einkaaðila hafi **reynslan verið sú í Evrópu að samvinnuverkefni hafa kostað 20-30% meira en verkefni fjármögnuð með hefðbundinni aðferð, þ.e. af ríkissjóði**. Útreikningar FÍB staðfesta þetta og rúmlega það.

Þessu til viðbótar kemur kostnaður vegna vegtolla sem áformað er að innheimta af samvinnuverkefnum til að standa undir framkvæmda- og fjármagnskostnaði.

Sjálfskaparvíti sem almenningur borgar

Skýrt kemur fram í skýrslu starfshópsins að hugmyndir um aðkomu einkafjárfesta að vegaf framkvæmdum eru til komnar vegna ósveigjanleika laga um opinber fjármál. Í skýrslunni segir: „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.“ Fram kemur að svigrúm til aukinna útgjalda sé ekkert í gildandi stefnu og fjármálaáætlun til ársins 2023.

Með öðrum orðum, ósveigjanlegar fjármálareglur koma í veg fyrir nauðsynlegar framkvæmdir ríkisins. Til að komast fram hjá þessari metnaðarfullu spennitreyju er farið með verkefni út fyrir sviga í stað þess einfaldlega að breyta fjármálareglunum. Verkefni eru seld fjárfestum í stað þess að

ríkið taki lán á lægstu fánlegu vöxtum. Á endanum er það þó sama fólkíð sem borgar, óháð því hvort kostnaðurinn fellur til hjá ríkisvaldinu eða einkafjárfestum. Greiðslan til þeirra síðarnefndu er hins vegar mun hærri.

Samburður á kostnaði eftir því hver fjármagnar framkvæmdirnar

Í frumvarpinu eru tilgreind fimm vegaf framkvæmdir auk Sundabrautar sem hentugar þykja sem samvinnuverkefni. Áætlaður framkvæmdakostnaður þessara fimm verkefna er 44,3 milljarðar króna. Gert er ráð fyrir að ríkið komi að verkefnunum að hluta, einkum þar sem umferð er lítil. Í eftirfarandi útreikningum FÍB er gert ráð fyrir að hlutur ríkisins verði 16% og hlutur einkafjárfesta 84%. Meðal annars er gert ráð fyrir að einkafjárfestar standi alfarið að tvöföldun Hvalfjarðarganga.

Forsendur útreikninganna eru að ríkið fái framkvæmdalán til 30 ára á 2,23% vöxtum og að vextir einkafjárfesta (sem verða líklegast lífeyrissjóðir) verði 4,5% á þessum 30 árum. Ekki er gert ráð fyrir eiginfjárframlagi einkafjárfestanna, heldur verði þátttaka þeirra alfarið fjármögnuð með lánum. Gert er ráð fyrir að vegtollar verði innheimtir af kostnaði einkafjárfestanna í 30 ár og að kostnaður við innheimtu þeirra verði að jafnaði 10% af gjöldunum. Vegtollar verði hins vegar ekki innheimtir af framlagi ríkissjóðs, enda hefur ríkið margvíslegar aðrar og hagkvæmari leiðir til að leggja gjöld á þegnana.

Samkvæmt frumvarpi samgönguráðherra er áætlaður framkvæmdakostnaður umræddra fimm framkvæmda í vegagerð 44,3 milljarðar króna. Ef ríkissjóður fjármagnar framkvæmdirnar að öllu leyti verður heildarkostnaður rúmir 60 milljarðar króna. Ef ríkissjóður fjármagnar framkvæmdirnar að hluta á móti einkafjárfestum, t.d. 16% á móti 84%, þá verður heildarkostnaður u.þ.b. 80 milljarðar króna. Þar af er kostnaður við hlut einkafjárfesta u.þ.b. 70,4 milljarðar króna að meðtöldum innheimtukostnaði vegtolla. Kostnaður við samvinnuverkefni miðað við þessar forsendur verður þá 33% hærri en ef ríkissjóður stæði einn að fjármögnuninni og engir vegtollar yrðu innheimtir.

| | Hlutfall (%) | Kostnaður framkvæmda | Fjármagns-kostnaður | Vaxta-kostnaður | Innheimta vegtolla | Samtals |
|-----------------------------|--------------|----------------------|---------------------|-----------------|--------------------|---------|
| Ríkissjóður fjármagnar | 100% | 44.300 | 15.806 | 2,23% | 0 | 60.106 |
| Samvinnu-verkefni | Ríki 16% | 7.200 | 2.529 | 2,23% | 0 | 9.729 |
| | Einka 84% | 37.100 | 26.793 | 4,50% | 6.400 | 70.293 |
| Heildarkostn. samv.verkefn. | | 44.300 | 73.622 | | 6.400 | 80.022 |

Í þessum útreikningum er ekki gert ráð fyrir að vegtollar verði innheimtir af því sem ríkissjóður leggur til framkvæmdanna. Engin ástæða er til fyrir ríkið að innheimta vegtolla, þar sem það hefur margar aðrar og ódýrari leiðir til innheimtu gjalda. Ekki síður skiptir máli að úrbætur í samgöngum koma sér vel fyrir alla, stuðla að auknum hagvexti, draga úr slyshættu og bæta nýtingu framleiðsluþátta samfélagsins. Vegtollar eru dýr og ómarkviss aðferð til að innheimta gjald af notkun ökutækja og er nánar fjallað um tillögur FÍB í þeim efnum hér á eftir.

Gjöldum varhug við vegtollum

FÍB ítrekar andstöðu sína við áform um innheimtu vegtolla (nema í sérstökum tilfellum á borð við Sundabraut) til að fjármagna vegaf framkvæmdir eða stýra umferð. Þessi innheimtuaðferð er einstaklega dýr og óhagkvæm og leggst á vegfarendur án tillits til efnahags.

Í fyrrgreindri skýrslu starfshóps um leiðir til fjármögnunar vegaframkvæmda kemur fram að illa gangi að lækka innheimtukostnað vegtolla t.d. í Noregi. Þar hefur kostnaðurinn að jafnaði lækkað úr 13% í 8% af innheimtum gjöldum. Þrátt fyrir betri og ódýrari tækni við að skrá notkun vegfarenda reynist stærsti kostnaðarliður við innheimtu vegtollanna vera sá að ná peningunum af fólki, eða um 65%. Væntingar um að tæknilegar lausnir lækki kostnað af vegtollum taka ekki mið af þeirri staðreynd.

Enn fremur bendir starfshópur ráðherra á að hagkvæmasta innheimta vegtolla miðist við umferð yfir 10 þúsund ökutæki á sólarhring. Ekkert þeirra fimm samvinnuverkefna, auk Sundabrautar, sem tilgreind eru í frumvarpi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, nær 10 þúsund ökutækja sólarhringsumferð. Þessu til samræmis gerir starfshópur samgönguráðherra ekki ráð fyrir að kostnaður við innheimtu vegtolla hér á landi fari undir 10% af innheimtum gjöldum. Gera má ráð fyrir því að það hlutfall náist t.d. í nýjum Hvalfjarðargöngum, en varla á fáfarnari leiðum austanlands.

Í tilfelli umræddra fimm samvinnuverkefna myndi kostnaður við innheimtu vegtolla nema 213 milljónum króna á ári. Á 30 ára tímabili gjaldtöku væri kostnaður við innheimtuna alls u.þ.b. 6,4 milljarðar króna. Markmið þeirrar innheimtu væri eingöngu að afla tekna til að standa undir helmingi hærri fjármagnskostnaði einkafjárfesta en ríkisins.

Kílómetragjald er hagkvæmasta leiðin til gjaldtöku af umferð ökutækja

Vegna fjölgunar rafmagnsdrifinna ökutækja eru vegtollar einatt nefndir til sögunnar sem arftaki skattheimtu af jarðefnaeldsneyti til að fjármagna vegakerfið. Sú umræða snýst ekki aðeins um þær flýtiframkvæmdir sem áformaðar eru sem samvinnuverkefni, heldur að vegtollar verði innheimtir af umferð um allt land með tilheyrandi uppsetningu nettengdra tollmyndvéla ásamt skráningar- og innheimtukerfi.

FÍB hefur bent á að kílómetragjald er mun ódýrari, sanngjarnari og áhrifaríkari leið til gjaldtöku af umferðinni. Slíkt gjald getur tekið mið af þyngd, orkugjafa og mengun viðkomandi ökutækis. Álestur kílómetramælis og skráning í gagnagrunn getur farið fram við árlega skoðun, á þjónustuverkstæðum og víðar. Skatturinn getur séð um innheimtuna líkt og á öðrum gjöldum hins opinbera. Nú þegar innheimtir Skatturinn bifreiðagjald tvisvar á ári. Eigendur ökutækja gætu valið um að greiða kílómetragjaldið árlega, mánaðarlega eða oftár í samræmi við áætlun, líkt því sem nú þegar er gert með rafmagn og hita. Hægt verður að innheimta gjald af erlendum ökutækjum sem hingað koma með álestri á mæli við komu og brottför og greiðslu á staðnum.

Kílómetragjald skapar stjórnvöldum verkfæri til að stuðla að vali á umhverfisvænum ökutækjum án þess þó að sleppa þeim alfarið við gjaldtöku. Þar sem gjaldið endurspeglar að öllu leyti notkun ökutækja getur það jafnframt virkað hvetjandi til notkunar annarra ferðamáta á borð við að ganga, hjóla eða taka strætó.

Þá skapar slík gjaldtaka möguleika á að veita afslætti fyrir íbúa og fyrirtæki utan suðvesturhluta landsins. Þannig má koma til móts við þá eigendur ökutækja sem alla jafna þurfa að sætta sig við lakara vegakerfi en á Suðvestur- og Suðurlandi og þurfa oft á tíðum að sækja þjónustu um lengri leiðir.

Fyrir hönd stjórnar Félags íslenskra bifreiðaeigenda



Runólfur Ólafsson

Framkvæmdastjóri

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis og samgöngunefnd Alþingis
Sendandi: Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Dagsetning: 11. júní 2020
Málsnúmer: FJR19080023

Efni: Frumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir

Vísað er til fundar í umhverfis og samgöngunefnd Alþingis þann 11. júní 2020 þar sem fjallað var um frumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir. Á fundinum var þess óskað að fjármála- og efnahagsráðuneytið tæki saman minnisblað með samantekt á þeim atriðum sem ráðuneytið reifaði. Frá efnahagslegu sjónarmiði er mikilvægt að samgönguinnviðir séu traustir og samkeppnishæfir við samanburðarlönd. Gott vegakerfi styður við aukna framleiðni til lengri tíma. Að mati ráðuneytisins eru efnahagslegar aðstæður til að hefja uppbyggingu innviða ákjósanlegar í ljósi atburða undanfarinna mánaða. Í núverandi ástandi er hætta á að fyrirtæki haldi að sér höndum með fjárfestingar með tilheyrandi áhrifum á t.d. byggingariðnað. Þó undirbúningur þeirra verkefna sem um ræðir geti tekið tíma er ljóst að það muni taka efnahagslífið nokkuð langan tíma að ná fyrri styrk.

Samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir

Efni frumvarpsins er nýmæli og felur í sér heimild til að semja við einkaaðila um að taka að sér sem samvinnuverkefni (e. PPP – Public-Private Partnership) að annast tiltekna framkvæmdir sem eru eftirfarandi:

- Hringvegur norðaustan Selfoss, brú á Ölfusá
- Hringvegur um Hornafjarðarfljót
- Axarvegur
- Tvöföldun Hvalfjarðaganga
- Hringvegur um Mýrdal og jarðgöng í Reynisfjalli
- Sundabraut

Í frumvarpinu er lagt til að heimilað sé að samvinnuverkefnið geti að hluta eða öllu leytið verið kostað með gjaldtöku af umferð um mannvirkið sem verkefnið nær til. Eignarhald mannvirkis getur hvort sem er verið í höndum ríkis eða einkaaðila þar sem heimilt er að semja um það samkvæmt frumvarpinu.

Ýmsar leiðir eru við samningagerð hvað varðar endurheimt kostnaðar einkaaðilans af þátttöku hans í verkefninu. Þær eru eftirfarandi:

- Reiðugreiðsluleið (e. availability payments): Felur í sér að hið opinbera innir af hendi greiðslu til einkaaðila óháð eftirspurn eftir þjónustunni sem einkaaðilinn stendur fyrir. Kerfið byggir á jöfnum greiðslum frá þeim tíma þegar vegurinn opnar fyrir umferð.
- Hreinn einkarekstur: Hið opinbera leigir einkaaðila land til byggingar og rekstrar á samgöngumannvirkjum í tiltekinn tíma. Ríkið tekur þá engan þátt í kostnaði við uppbyggingu, rekstri og viðhaldi og hefur jafnframt ekki afskipti af gjaldtökunni á meðan samningstíma stendur.

- c. Blönduð leið: Hið opinbera tryggir einkaaðilanum fasta greiðslu óháð umferðarmagni og notendagjöldum. T.d. ríkið ábyrgist árlegar lágmarkstekjur af notendagjöldum eftir að mannvirkin eru tekin í notkun.

| Verkefni | Samgönguáætlun | Fjármögnunarleið | Áætlaður kostnaður |
|---|----------------|---|---|
| Hringvegur norðaustan Selfoss, brú á Ölfusá | Já | Hrein einkaframkvæmd/reiðugreiðsluleið | 6.100 m.kr. (óvissa metin -10%/+20%) |
| Hringvegur um Hornafjarðarfljót | Já | Blönduð leið. 50% hefðbundin fjármögnun. | 4.900 m.kr. (óvissa metin -10%/20%) |
| Axarvegur | Já | Blönduð leið. 50% hefðbundin fjármögnun. | 4.000 m.kr. (óvissa metin -10%/+20%) |
| Tvöföldun Hvalfjarðarganga | Nei | Hrein einkaframkvæmd/reiðugreiðsluleið | 21.800 m.kr. * |
| Hringvegur um Mýrdal og jarðgöng í Reynisfjalli | Nei | Hrein einkaframkvæmd/reiðugreiðsluleið | 6.500-7.900 m.kr. ** |
| Sundabraut | Nei | Hrein einkaframkvæmd/reiðugreiðsluleið | 60.000-74.000 m.kr. |

*Hagkvæmasti kostur skv. skýrslu Vegagerðarinnar og Mannvits frá apríl 2018. Fyrirvari um að óvissa í jarðgangagerð er mjög há.

** Vegalína m.v. forsendur frá 2009 og er líklegt að þær hafi breyst talsvert.

Almenn ábending

- Fyrirgreindar samgönguframkvæmdir eru tilgreindar sem verkefni sem heimilt er að framkvæmda sem samvinnuverkefni. Álitamál er hvort tilgreina eigi þessi verkefni í lögum eða hvort sérlög fyrir hvert og eitt verkefni væri betri kostur þegar útfærsla þeirra liggur fyrir.

Ábendingar varðandi reikningshaldslega meðferð samvinnuverkefna og áhrif þeirra á ríkisfjármál

- Í frumvarpinu er það opið hvaða leið verður farin í hverju verkefni. Því skal áréttað að reikningshaldsleg meðhöndlun á grundvelli staðla þarf að vera fyrirfram þekkt fyrir þær leiðir sem til greina koma. Áður en lagt er upp í samvinnuverkefni þarf að liggja fyrir hvort og þá með hvaða hætti verkefnið hefur áhrif á afkomu og/eða skuldbindingar ríkisins á grundvelli þeirra staðla sem innleiddir hafa verið fyrir reikningsskil og hagskýrslugerð skv. lögum um opinber fjármál. Séu slík áhrif til staðar verða þau hluti af áætlanagerð ríkisins og hafa áhrif á fjármálastefnu, fjármálaáætlun og fjárlög og þar með þær tölulegu fjármálaeðglur sem löggin mæla fyrir um. Í þessu samhengi er mikilvægt að reikningshaldsleg skilgreining á meðferð gjaldtöku einkaaðila í vegakerfinu liggja fyrir áður en verkefnið eru boðin út þ.e. hvort um sé að ræða skatta eða þjónustugjald og hvort flokka skuli gjaldtökuna sem ríkistekjur eða ekki.
- Greina þarf hvort samningur við einkaaðila telst samvinnuverkefni (e. PPP) eða sérleyfissamningur (e. concession). Greina þarf samvinnuverkefni út frá þeim eiginleikum sem skipta máli fyrir reikningshaldslega meðhöndlun þess hjá ríkinu og meta hvort slík áhrif eru til staðar og hversu veruleg. Innihald samninga um samvinnuverkefni getur verið flókið, svo sem skipting ábyrgðar og ólíkra tegunda áhættu milli aðila. Hagstofa Evrópusambandsins (e. Eurostat) hefur gefið út

leiðbeiningar um kerfisbundið verklag við mat á meðhöndlun samvinnusamninga út frá ESA þjóðhagsreikningastaðlinum.

- Í tengslum við vinnu í sérstökum starfshópi sem hafði til skoðunar að leita nýrra leiða til að fjármagna afmarkaðar vegaframkvæmdir og lá til grundvallar að vinnu frumvarpsins þá óskaði fjármála- og efnahagsráðuneytið eftir áliti reikningsskilaráðs ríkisins á áhrifum á ríkisfjármálin með tilliti til mismunandi útfærslna á fyrirkomulagi við uppbyggingu samgöngumannvirkja og fjármögnun þeirra. Í erindinu var óskað eftir afstöðu til þriggja kosta varðandi framkvæmdar- og rekstraraðila við verkefnið auk þess sem leitað var svara við þremur spurningum varðandi skilgreiningar á sértækum veggjöldum, hvenær þau teljist skattur eða þjónustugjöld, og loks hvernig farið er með Vaðlaheiðargöng í framsetningu ríkisfjármála. Megin niðurstöður ráðsins varðandi erindið voru eftirfarandi:
 - Miklu skiptir í þessu samhengi hvort framkvæmdin flokkast innan eða utan A-hluta ríkisins. IPSAS reikningsskilastaðallinn og GFS hagskýrslustaðallinn leggja ólík atriði til grundvallar í leiðsögn sinni um slíka flokkun.
 - GFS leggur áherslu á hvar ávinningur og áhætta (byggingaráhætta, aðgengisáhætta og eftirspurnaráhætta) af samvinnuverkefninu liggur. Mörk þess hvar áhætta liggur eru í mörgum tilvikum óljós og þarf jafnan að rýna samninga vandlega áður en endanleg meðferð og flokkun er ákveðin. Fyrirtæki í eigu hins opinbera að fullu/hluta eða einkaaðila, sem tekur að sér verkefni í formi sérleyfissamnings eða samvinnuverkefnis, verður að bera byggingaráhættuna og annað tveggja aðgengisáhættuna eða eftirspurnaráhættuna til að verkefnið teljist utan A-hluta. Viðbótarskilyrði er að fyrirtæki fjármagni sig að meirihluta án aðkomu hins opinbera og beinnar ábyrgðar þess.
 - IPSAS leggur áherslu á stýringu og yfirlit yfir verkefninu. Almenn er litið svo á að vegasamgöngur feli í sér opinbera þjónustu sem er á ábyrgð ríkisins og flokkast nær undantekningalaust innan A-hluta ríkissjóðs óháð félagsformi framkvæmdaðila. Eigi verkefni að flokkast utan A-hluta þarf samningur að vera afdráttarlaus um algjöra stýringu og yfirlit verktaka af bæði framkvæmdum og rekstri viðkomandi mannvirkis á samningstímabilinu.
 - Flokkist framkvæmd innan A-hluta ríkissjóðs þá hefur allur rekstur, viðhald og framkvæmdir sem tengjast verkefninu bein áhrif á heildarjöfnuð og efnahag, þ.e. eignir og skuldir, hjá ríkissjóði yfir líftíma eignarinnar og endurgreiðslu skuldarinnar.
 - Samkvæmt GFS þarf gjaldtaka fyrir notkun að uppfylla tvö skilyrði eigi hún að flokkast sem þjónustugjald, þ.e. að hún sé afmörkuð við nýtingu á tilteknu mannvirki og að notendur greiði gjald sem endurspeglar veitta þjónustu. Séu ekki bæði skilyrðin uppfyllt flokkast gjaldtakan sem skattur.
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið leggur áherslu á að við gerð samninga um einstök samvinnuverkefni samkvæmt frumvarpinu verði haft samráð við ráðuneytið. Því til viðbótar kæmi til álita að óskað yrði eftir umsögn reikningsskilaráðs ríkisins varðandi einstaka samninga.

Ábendingar varðandi útboðsmál og ríkisstyrki

- Útboð og viðræður á samvinnuverkefnum krefjast flóknari innkaupaferla og því getur tímalína vegna undirbúnings og samningsgerðar verið mun lengri en í hefðbundnum útboðum. Æskilegt er að fá erlenda ráðgjafa að útboðsvinnu, a.m.k. fyrstu samningunum, því reynsla innan ríkisgeirans á slíkum verkefnum er takmörkuð.

- Starfshópur á vegum ráðuneytisins er að skoða mögulegar útfærslur á skattlagningu á notkun ökutækja t.d. kílómetragjald. Skattlagning á notkun ökutækja til viðbótar við aðra innheimtu veggjalda kallar á heildstæða nálgun á innheimtu gjalda vegna notkunar vega.
- Æskilegt að samanburður á mismunandi leiðum, þ.e. samvinnuleiðar og opinberrar framkvæmdar á vegum ríkisins, liggi til grundvallar ákvörðunartöku svo hægt sé að sýna fram á að hagkvæmasta leiðin fyrir skattgreiðendur hafi verið valin. Raunveruleg valkostagreining fari þar fram. Sé boðið út á grundvelli sérleyfis á tiltekinni framkvæmd í formi samvinnuleiðar, er skilyrði að það feli í sér yfirfærslu til sérleyfishafans á rekstraráhættu við að hagnýta verkið, sem nær þá einnig til eftirspurnaráhættu. Kostnaður vegna slíkrar yfirfærslu getur verið nokkur sé mikil óvissa eða eftirspurnaráhætta sem getur verið óæskilegt að yfirfært sé yfir á einkaaðila.
- Sé skilyrði um yfirfærslu rekstraráhættu frá ríkinu ekki uppfyllt eða ef framkvæmdin verður að mestu fjármögnuð á fjárlögum (reiðugreiðslur, eða slíkt) er líklegt að gera þurfi grein fyrir framkvæmdinni á fjárlögum, óháð því hvort félag taki að sér framkvæmdina eða ekki.
- Sé fjármögnun að einhverju leyti með ríkisábyrgð og þær upplýsingar öllum bjóðendum að fullu ljósar þegar útboðsgögn eru birt með jafnræði og gagnsæi að leiðarljósi, verða þær upplýsingar hluti af verðlagningu bjóðenda í verkefnið. Við það eru ekki forsendur til að líta á fyrirkomulagið sem ríkisaðstoð því við það jafnræði mun aðstoðin ekki skapa einum aðila forskot.
- Í ljósi fyrrgreindra þátta er vert að hafa í huga að lykilhvati ríkisins við að nýta samvinnuleiðina við framkvæmd verkefna er að fá betri lausnir, í gegnum betri sérþekkingu aðila, auk þess að minnka áhættu af verkefnum. Hvatinn liggur síður í að fá utanaðkomandi fjármögnun, enda er ríkissjóður með mun lægri fjármögnunarkostnað en langflestir markaðsaðilar.

Góðan daginn

Sendi hér neðangreinda umsögn bæjarráðs Fljótshéraðs um frumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir, 662. mál.

Með góðri kveðju af Héraði

Stefán Bragason.

202005063 - Umsagnarbeiðni um frumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir, 662. mál.

Bæjarráð fagnar fram komnu frumvarpi sem er til þess fallið að flýta nauðsynlegum samgönguframkvæmdum og leggur áherslu á það að frumvarpið verði samþykkt sem fyrst, svo hægt verði að vinna áfram að framgangi þeirra.





UMSÖGN

Viðtakandi: Alþingi - Nefndasvið

Sendandi: Reykjavíkurborg, umhverfis- og skipulagssvið

Umsögn um frumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir, 662. mál.

Vísað er til erindis nefndasviðs Alþingis til Reykjavíkurborgar frá 8. maí sl., þar sem Reykjavíkurborg var gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum við frumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir, 662. mál. Þess var óskað að undirrituð umsögn bærist eigi síðar en 22. maí 2020.

Reykjavíkurborg gerir ekki athugasemdir við einstaka þætti frumvarpsins en vill koma á framfæri tveimur ábendingum er snúa að gjaldtöku vegna samvinnuverkefna, sem lagt er til að umhverfis- og samgöngunefnd hafi í huga við meðferð frumvarpsins:

1. Bent er á að ákjósanlegt væri að líta til sjónarmiða um álagsdreifingu og taka mið af umhverfisáhrifum og ytri kostnaði umferðar við ákvörðun um fjárhæð veggjalda. Veggjald taki mið af ytri kostnaði, þar á meðal umhverfisáhrifum, mismunandi ökutækja og í stað þess að ákvarða eitt fast veggjald fyrir notkun vegar eða vegarkafila, verði hægt að hafa breytilegt verð innan dags til að stýra umferðarlági.
2. Bent er á að í fyrirliggjandi umferðarspám fyrir Sundabraut hefur ekki verið tekið tillit til áhrifa gjaldtöku á umferð um veginn. Það er lykilatriði að greiðsluvilji og verðteygni verði greind við frekari undirbúning verkefna og umferðarspár uppfærðar.

Reykjavíkurborg minnir jafnframt á að samkvæmt 28. gr. vegalaga nr. 80/2007, skulu vegir lagðir í samræmi við gildandi skipulagsáætlun og að sveitarstjórnir fara með skipulagsvald í samræmi við ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010.

F.h. Reykjavíkurborgar
Þorsteinn R. Hermannsson
Samgöngustjóri



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 20. maí 2020
2005012SA KB/vrb
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir, 662 mál.

Vísað er til umsagnarbeiðni frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis dags. 8. maí sl. um frumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir, mál nr. 662.

Markmið frumvarpsins er að setja skýran ramma um þær aðstæður þar sem framkvæmdir á þjóðvegakerfi Íslands og fjármögnun þeirra gætu verið með samningum settar í hendur einkaaðila gegn því að þeim verði veitt heimild til að innheimta gjald af umferð um mannvirkin um tiltekinn tíma. Með frumvarpinu fær Vegagerðin heimild til að semja, að undangengnu útboði, við einkaaðila um samvinnuverkefni um tilteknar samgönguframkvæmdir. Þær framkvæmdir sem heimildin nær til eru:

1. Hringvegur norðaustan Selfoss og brú á Ölfusá.
2. Hringvegur um Hornafjarðarfliót.
3. Axarvegur.
4. Tvöföldun Hvalfjarðarganga.
5. Hringvegur um Mýrdal og jarðgöng í Reynisfjalli.
6. Sundabraut.

Með samvinnuverkefni 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. Frumvarpið hefur einnig að geyma ákvæði sem miða að því að skapa ramma um gjaldtöku s.s. um heimild til gjaldtöku og tímalengd, hver ber ábyrgð á greiðslu, hvaða reglur gilda um álagningu gjaldsins og samsetningu þess o.s.frv. Þá er í frumvarpinu einnig kveðið á um eignarnámsheimild Vegagerðarinnar vegna þeirra framkvæmda sem farið verður í, en þar er vísað til heimilda í vegalögum, sem og um eignarhald mannvirkja en frumvarpið gerir ráð fyrir að þegar framkvæmd er lokið samkvæmt samningi skuli mannvirkin teljast til þjóðvega.

Stefnumörkun sambandsins 2018 – 2020.

Í stefnumörkun sambandsins 2018-2020 er að finna eftirfarandi:

Sambandið beiti sér fyrir því að ríki, sveitarfélög, landeigendur og ferðaþjónustan vinni saman að því að draga úr neikvæðum áhrifum af aukinni umferð ferðamanna á viðkvæma staði í íslenskri náttúru. Áhersla verði lögð á nauðsynlega uppbyggingu á ferðamannastöðum og að umferð ferðamanna

verði beint á landsvæði sem þola aukna umferð. Jafnframt verði lögð áhersla á að vegum og öðrum innviðum verði viðhaldið til að þeir þoli þá auknu umferð sem leiðir af fjölgun ferðamanna.

Sambandið vinni að því að við stefnumótun í samgöngumálum verði vistvænar samgöngur settar í forgang, að teknu tilliti til ólíkra aðstæðna landshlutanna, með því að styðja sérstaklega við notkun vistvænna orkugjafa, draga úr neikvæðum áhrifum af bílaumferð og auka jafnræði fjölbreyttra samgöngumáta.

Sambandið, í samvinnu við landshlutasamtök sveitarfélaga, fylgi eftir markmiði í byggðaáætlun um að fjármagn verði tryggt svo tillögur í samgönguáætlun nái fram að ganga, einkum þær sem miða að auknu öryggi samgangna á vinnu- og þjónustusóknarsvæðum um land allt.

Umfjöllun á vettvangi sambandsins

Eins og fram kemur í frumvarpinu hefur álag á vegi landsins aukist mikið á undanförunum árum en á sama tíma hafa framlög til vegagerðar verið óvenju lág sem hlutfall af landsframleiðslu og því ekki staðið undir viðhalds- og framkvæmdaþörf. Það er því nauðsynlegt að hraða uppbyggingu í vegamálum og öðrum samgönguinnviðum, hvort tveggja nýframkvæmdum og viðhaldi.

Gjaldtaka af umferð

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að heimilt sé að fjármagna samvinnuverkefni að hluta eða öllu leyti með gjaldtöku af umferð um mannvirki sem samvinnuverkefnið nær til. Tiltekið er að veggjöld geti í heild eða að hluta staðið straum af byggingarkostnaði, viðhaldi, rekstri, þróun og eðlilegum afrakstri af fjárfestingu mannvirkis. Þá skuli gjaldtaka ekki hefjast fyrr en framkvæmd lýkur og opnað er fyrir almenna umferð og hún skal ekki standa lengur en í 30 ár fyrir hvert mannvirki.

Samband Íslenskra sveitarfélaga hefur ekki mótað stefnu um veggjöld til að fjármagna uppbyggingu samgönguinnviða en vísar í þessu sambandi til [umsagnar sambandsins](#) um þingsályktunartillögu um samgönguáætlun 2019-2033 ásamt tillögu að fimm ára áætlun 2019-2023 en þar segir:

”Ljóst er hins vegar að verkefnin á sviði samgöngumála eru mjög víða og er eðlilegt að skoða veggjöld sem leið til þess að flýta framkvæmdum þar sem það þykir fýsilegt. Forsenda slíkrar gjaldtöku í öðrum löndum er þó jafnan að vegfarendur hafi val um aðra leið, án gjaldtöku, og er eðlilegt að við það verði einnig miðað hér á landi. Með fjölbreyttari fjármögnun kann að vera mögulegt að flýta framkvæmdum sem gætu stutt við atvinnuuppbyggingu, aukið hagvöxt og samkeppnishæfni og öryggi vegfaranda. Sambandið hefur átt nokkra aðkomu að því að skoða leiðir til fjármögnunar stærri framkvæmda með samstarfsverkefni opinberra aðila og einkaaðila, þ.e. svo kallað PPP eða „Public Private Partnership“ fyrirkomulag. Er þess vænst að áfram verði haft samráð við fulltrúa sambandsins um þróun slíkra hugmynda.“

Með vísan til framangreinds hefði sambandið kosið að haft hefði verið samráð við það við gerð frumvarpsins. Með því hefði sambandinu gefist tækifæri til að ná fram dýpri umræðu í sínu baklandi um afstöðu sveitarfélaga til veggjalda. Á landsþingi sambandsins þann 29. mars 2019 voru umræður um samgöngumál eins og sjá má í [fundargerð](#). Kom þar m.a. fram í máli bæjarfulltrúa Akranesbæjar að umræða um veggjöld væri almennt jákvæðari á Vesturlandi enda hefðu Hvalfjarðargöng haft mjög jákvæð áhrif á svæðinu. Þá nefndi bæjarfulltrúi Akureyrarbæjar að greidd væru veggjöld í Vaðlaheiðargöng og að göngin hefðu haft mjög jákvæð áhrif og gjörbreytt atvinnusvæðinu. Eins og búast má við voru skiptar skoðanir um veggjöld í umræðum á þinginu en meirihluti fundarmanna virtist þó fremur jákvæður í garð veggjalda.

Forgangsröðun framkvæmda

Eins og fram hefur komið eru í frumvarpinu skilgreind ákveðin verkefni sem heimilt er að bjóða út sem samvinnuverkefni. Í greinargerð er tekið fram að tiltekna framkvæmdir henti vel sem samvinnuverkefni og að það eigi sérstaklega við um stórar og vel skilgreindar nýframkvæmdir. Þá er einnig tekið fram að í öllum tilfellum hafi vegfarendur val um aðra leið og að framkvæmdirnar hafi í för með sér aukið umferðaröryggi.

Hvað varðar val á verkefnum þá telur sambandið sig ekki hafa forsendur til að leggja til breytingar á forgangsröðun einstakra framkvæmda. Alkunna er þó að lengi hefur verið rætt um að brýn þörf sé fyrir flestar þær framkvæmdir sem tiltekna eru í frumvarpinu. Erfiðlega hefur hins vegar gengið að koma þeim inn í þann þrönga fjárhags- og framkvæmdaramma sem markaður er í samgönguáætlun.

Sambandið leggur áherslu á að umhverfis- og samgöngunefnd taki afstöðu til athugasemda er berast frá sveitarfélögum og landshlutasamtökum þeirra um forgangsröðun einstakra framkvæmda.

Lokaorð

Með vísan til framangreinds lýsir sambandið jákvæðri afstöðu til þess að ráðist verði í aukna innviðauppbýggingu í vegakerfinu. Mikilvægt er, miðað við núverandi efnahagshorfur, að ráðist verði í arðbær fjárfestingarverkefni hér á landi til að örva efnahagslíf og atvinnusköpun. Skiptar skoðanir eru í samfélaginu um töku veggjalda en með fjölbreyttari fjármögnun kann að vera mögulegt að flýta framkvæmdum sem getur stutt við atvinnuuppbyggingu, aukið hagvöxt og samkeppnishæfni og öryggi vegfaranda. Þá hafa dæmin sýnt að taka veggjalda getur flýtt fyrir mikilvægum vegafarmkvæmdum eins og t.d. Hvalfjarðargöngum og Vaðlaheiðargöngum sem eru framkvæmdir sem almennt verður að telja að hafi haft jákvæð áhrif á byggðaðróun. Sambandið hvetur til þess að við ákvörðun um veggjöld verði gætt sem kostur er að því að vegfarendur hafi val um aðra gjaldfrjálsa leið, gætt verði jafnræðis og að gjaldtöku verði stillt í hóf. Að öllu framangreindu virtu mælir sambandið með því að frumvarpið verði samþykkt sem lög frá Alþingi.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Karl Björnsson', written over a horizontal line.

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



Austurlandi, 25. maí 2020

Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Mál: nr. 662

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir

Vísað er til beiðni 8. maí sl. þar sem óskað er eftir umsögnum um frumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir.

SSA hefur marg sinnis ályktað um mikilvægi þess að ráðist verði í umfangsmiklar úrbætur á samgöngukerfi Austurlands. Á aðalfundi SSA 11. og 12. október 2019 var ályktað um tvö málefni er tengjast máli 662 og eru þau feitletruð í neðangreindum ályktunum.

Samgöngumál

Haustþing SSA, haldið á Borgarfirði eystri 11. og 12. október 2019, fagnar auknum fjárveitingum til samgöngumála og þeim verkefnum sem unnist hafa síðastliðið ár eftir áralanga kyrrstöðu. Þingið vekur jafnframt athygli á því að enn vantar töluvert uppá að fjárveitingar til málaflokksins verði fullnægjandi. Enginn einn málaflokkur er jafn þýðingarmikill fyrir landshlutann, hvort heldur er með tilliti til byggðabróunar, öryggis- og atvinnumála, þ.m.t. ferðabjónustu, heilbrigðisþjónustu eða samkeppnisstöðu. Nauðsynlegt er að fjármögnun verðandi samgönguáætlunar sé tryggð þannig að landsmenn geti treyst því að henni verði fylgt. Þingið skorar á stjórnvöld að við endurskoðun samgönguáætlunar verði gert stóráttak í samgöngumálum. Nauðsynlegt er að hlutur Austurlands verði ekki fyrir borð borinn og horft til þess hve mörg mikilvæg verkefni eru framundan fyrir framþróun landshlutans. Þá tekur þingið undir það sjónarmið að skoðaðar verði allar útfærslur á fjármögnun þeirra samgöngubóta á Austurlandi sem SSA leggur áherslu á og þeim þannig flýtt.

Þjónusta, nýframkvæmdir, umferðaröryggi og viðhald

Haustþing SSA, haldið á Borgarfirði eystri 11. og 12. október 2019, telur það skipta höfuðmáli að vetrarþjónusta á öllum vegum landshlutans geri fólki kleift að sinna atvinnu, menntun og öðrum erindum innan svæðis án vandkvæða og með sem minnstri fyrirhöfn. Þá verður að tryggja sem best aðgengi og þar með öryggi allra íbúa á svæðinu, að umdæmissjúkrahúsi og Egilsstaðflugvelli sem og inn og út úr landshlutanum, t.a.m. á milli Vopnafjarðar og Þórshafnar sem og Djúpavogs og Hornafjarðar, s.s. í Hamarsfirði. Mikilvægt er að við endurskoðun samgönguáætlunar verði gerð áætlun um umferðaröryggi eftir ákveðnum viðmiðum líkt og gert er víða

erlendis. Á Austurlandi voru árin 2014-2018 sjö af tíu vegköflum í dreifbýli með flest slys og óhöpp mv. umferðarmagn, samanber slysaskýrslu Samgöngustofu fyrir árið 2018. Þingið leggur áherslu á að forsendur ákvarðanatöku samgönguyfirvalda um framkvæmdir og forgangsröðun séu sýnilegar og nauðsynlegt er að tekið sé tillit til slysatölfræði í því samhengi. Ekki er síður mikilvægt að staðið verði við þær nýframkvæmdir í landshlutanum sem undirbúnar hafa verið síðustu ár og áratugi og komnar voru á samgönguáætlun. **Heilsársvegur yfir Öxi er forgangsverkefni í nýframkvæmdum í vegagerð.** Þá er mikilvægt að klára framkvæmdir á Borgarfjarðarvegi og hefja uppbyggingu á Þjóðvegi 1 í sunnanverðum Fáskrúðsfirði og víðar.

Í ljósi aukins umferðarþunga, m.a. vegna ferðamanna, eru malarvegir á borð við þá sem liggja um Efra-Jökuldal, Hróarstungu, Jökulsárhlíð, Hellisheiði og í Breiðdal óboðlegir.

Setja verður byggingu nýrrar brúar yfir Lagarfliót við Egilsstaði í forgang framkvæmda við brúargerð á landinu með almannahagsmuni í huga m.a. vegna innviðatenginga og ráðast í áttak til að fækka hinum fjölmörgu einbreiðum brúm í landshlutanum.

Samband sveitarfélaga á Austurlandi hvetur umhverfis- og samgöngunefnd sem og alþingi allt til að vinna hratt að umfjöllun um frumvarpið svo ekki verði frekari tafir á þeim úrbótum á samgöngukerfi landshlutans sem tilgreindar eru í frumvarpinu.

f.h. Sambands sveitarfélaga á Austurlandi,



Jóna Árný Þórðardóttir,
framkvæmdastjóri Austurbrúar

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Sendandi: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Dagsetning: 10.06.2020
Málsnúmer: SRN19090057
Bréfalykill: 3.1

Efni: Athugasemdir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins vegna umsagna um frumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir.

I. Inngangur

Í minnisblaði þessu eru athugasemdir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins vegna umsagna sem umhverfis- og samgöngunefnd hafa borist vegna frumvarps til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir.

II. Tilefni lagasetningar

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði heildarlög um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir. Vísað er í almennar athugasemdir frumvarpsins varðandi tilefni og nauðsyn frumvarpsins og samantektar á meginefnis frumvarpsins.

III. Umsagnir.

Sameiginleg umsögn Samtaka verslunar og þjónustu (SVP), Samtökum fjármálafyrirækja (SFF) og Samtaka ferðaþjónustunnar (SAF).

Í umsögn SVP, SFF og SAF kemur fram að í frumvarpinu kristallist sú ætlun að veggjöld vegna notkunar samgöngumannvirkjanna komi til viðbótar almennri skattlagningu ökutækja og eldsneytis. Sú fjárfesting sem felist í framkvæmdunum verði þar með að hluta eða heild fjármögnuð af notendum þeirra utan ríkisreiknings í stað þess að henni sé jafnað á alla skattgreiðendur í gegnum almenna skattlagningu. Sá hópur sem muni greiða fyrir framkvæmdirnar verði þrengri en ella auk þess sem innheimtufyrirkomulag þeirra tekna sem standa eiga undir framkvæmdunum verði allt annað en hin hefðbundna.

Í umsögninni kemur fram að samtökin telji að frumvarpið feli í raun í sér áform um flutning verkefna, sem í eðli sínu eru opinber, af ríkisreikningi og yfir á reikning einkaaðila, þ.e. flutning áhættu af herðum ríkisins yfir á herðar einkarekinna framkvæmdaraðila. Samtökin telja rétt að benda á að þó lagt sé upp með að tiltekna samgönguframkvæmdir verði felldar í farveg samvinnuverkefna megi búast við að þrýstingur myndist á að sama leið verði farin í tilviki fleiri framkvæmda. Samvinnuverkefnum fylgi annars vegar hætta á ósamræmi, þ.e. tvö- eða margföldu kerfi mismunandi reglna eftir því hvaða mannvirki gjaldtaka tengist. Hins vegar sé hætta sú að rekstraraðilar líti á útfærslu á einum stað sem lágmarksskilyrði í tilviki annarra verkefna. Í því samhengi væri t.d. ekki óvarlegt að ætla að rekstraraðilar Vaðlaheiðarganga kalli eftir því að fá að njóta lögvæðs í ökutækjum fyrir vangoldnum gjöldum. Það sé því ljóst að huga þurfi vel að endanlegum búningi frumvarpsins.

Samtökin leggja ríka áherslu á að frekari afstaða verði tekin í frumvarpinu til eiginleika álagningar og innheimtu veggjalda. Öðrum kosti sé hætt við að álagningar- og innheimtuhagræði innheimtuaðila komi hart niður á gjaldendum, þ.e. að innheimtuáhætta verði felld á þá með óbeinum hætti. Samtökin leggja því til að settar verði fram kröfur um eftirfarandi atriði. Í fyrsta lagi að innheimta veggjalda

verði einföld, skilvirk og örugg. Í öðru lagi að innheimta veggjalda og innheimtakerfi verði samræmd á landsvísu ásamt því sem innheimtakerfi verði opið fyrir tengingu við öll bókhalds- og rekstrarkerfi fyrirtækja. Í þriðja lagi að rekstrarkostnaði álagningar og innheimtu verði haldið í lágmarki. Í fjórða lagi að lítið verði til byggðadreifingar, staðsetningar ferðaþjónustu, löndunar afla víða um landið, dreifingar birgðageymslna, verslana og þjónustufyrirtækja svo byrði veggjalda vegna fólksflutninga, flutninga vöru og veitingar þjónustu milli einstakra svæða verði ekki svo mikil hún dragi úr eða jafnvel útrými rekstrarlegum forsendum til að stunda slíka starfsemi. Í fimmta lagi að við ákvarðanatöku um uppbyggingu mannvirkja sem fjármagna eigi með veggjöldum þurfi að gæta þess að gjaldbyrði dreifist með skynsamlegum hætti.

Þá kemur fram í umsögninni að samtökin mótmæla harðlega að ábyrgð á greiðslu veggjalds verði felld á eiganda eða umráðamann og að veggjöld muni hvíla sem lögveð á ökutækjum. Fram kemur að öikumenn beri allajafna ábyrgð á þeim ökutækjum sem þeir aki og að ákvörðun um að leggja gjald á eiganda eða umráðamann byggist þannig á sterkum líkum þess að í einhverju samhengi séu sterk tengsl á milli öikumanns annars vegar og eiganda eða umráðamanns hins vegar. Það eigi hins vegar ekki við þegar ökutæki eru í útleigu til skemmri tíma enda sé leigutaki ekki skráður umráðamaður og það sé ósanngjarnt og órökrétt gagnvart atvinnurekendum sem leigja út ökutæki. Slík innheimtuáhætta ætti frekar að hvíla á rekstraraðilum frekar en einkafyrirtækjum. Að lokum kemur fram að með því að heimila lögveð sé verið að gulltryggja innheimtuhagsmunum rekstraraðila samgönguframkvæmda. Það sé ekki aðeins gengið freklega á eignarrétt fyrirtækja og einstaklinga sem séu eigenda eða umráðamenn heldur einnig þeirra sem eiga fyrir lögveð og veð í ökutækjum, þ.e. váttryggingafélaga og fjármálafyrirtækja. Ákvæðið stangist á við 12. gr. laga um ökutækjatrýggingar nr. 15/2019 sem kveði á um að lögboðið váttryggingaiddgjald ökutækis ásamt vöxtum og kostnaði hvíli sem lögveð á ökutækinu og gangi fyrir öllum öðrum skuldbindingum sem á því hvíla í tvö ár frá gjalddaga nema gjöldum til ríkissjóðs. Samtökin leggja því til að 1. og 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins verði felldar brott.

Umsögn Samtaka iðnaðarins (SI)

Í umsögn SI kemur fram nýting einkamarkaðar fagnað við að auka innviðaframkvæmdir og draga úr uppsafnaðri þörf sem er fyrir framkvæmdir á þessu sviði. SI telur þó að nota þurfi alþjóðlega aðferðafræði við forgangsröðun og vísar til þess að OECD hafi gagnrýnt stjórnvöld fyrir að hafa ekki fest þá arðsemisgreiningu í sessi að tryggt sé að fjármögnun leiti fyrst í þau verkefni sem helst auka framleiðni hagkerfisins og styðji þar með við efnahagslegan vöxt. Ennfremur er vísað til þess að mikilvægt sé að reka og viðhalda öðrum leiðum milli áfangastaða á þann hátt að sem hagkvæmast sé fyrir samfélagið, en um leið sé horft til jafnræðis- og sanngirnissjónarmiða á hverju íbúasvæði. Horft verði til útfærslu gjalddökunnar svo hún hamli ekki eðlilegum og nauðsynlegum samgöngum innan hvers landshluta eða innan íbúasvæða. Þá er vísað til þess að líta megi á framkvæmd einkaadilans sem lán til notenda mannvirkisins. Mikilvægt sé að endurgreiðsluþrófillinn og þar með innheimta veggjalda miðist við ávöxtunarkröfu sem er sambærileg því sem tíðkast á markaði hverju sinni. Það verði að hafa eftirlit með kostnaðarlágmörkun á tíma verkefnisins m.a. með samningsskilmálum sem innihalda rétta hvata svo framkvæmdin fari ekki fram úr í tíma og kostnaði.

Umsögn Félags íslenskra bifreiðaeigenda (FÍB)

Í umsögn FÍB kemur fram að þátttaka einkafjárfesta leiði til 33% hærri kostnaðar en ef ríkissjóður myndi fjármagna þau verkefni sem tiltekin eru í frumvarpinu. Þar af leiðandi muni vegfarendur þurfa að greiða 20 milljarða króna meira samkvæmt útreikningum FÍB. FÍB telur ríkissjóð rétta aðilann til að fjármagna vegaframkvæmdir. Í stað þess komi ósveigjanlegar fjármálareglur koma í veg fyrir nauðsynlegar framkvæmdir ríkisins og til að komast fram hjá þessari metnaðarfullu spennitreyju sé farið með verkefnin út fyrir sviga í stað þess einfaldlega að breyta fjármálareglunum. Verkefnin séu seld fjárfestum í stað þess að ríkið taki lán á lægstu fánlegu vöxtum. Á endanum sé það þó sama fólkið sem borgar, óháð því hvort kostnaðurinn falli til hjá ríkisvaldinu eða einkafjárfestum. Greiðslan til þeirra síðarnefndu sé hins vegar mun hærri. Í umsögninni er farið yfir kostnað og

samanburð á því ef ríkisjóður myndi fjármagna framkvæmdir í stað þess að verkefni væru framkvæmd sem samvinnuverkefni. Í umsögninni kemur fram að FÍB er andstætt áformum um innheimtu vegtolla til þess að fjármagna vegaframkvæmdir og telur kílómetragjald hagkvæmustu leiðina til gjaldtöku af umferð ökutækja.

Umsögn Reykjavíkurborgar

Reykjavíkurborg bendir á í umsögn sinni að ákjósanlegt væri að líta til sjónarmiða um álagsdreifingu og taka mið af umhverfisáhrifum og ytri kostnaði umferðar við ákvörðun um fjárhæð veggjalda. Veggjald taki mið af ytri kostnaði, þar á meðal umhverfisáhrifum, mismunandi ökutækjum og í stað þess að ákvarða eitt fast veggjald fyrir notkun vegar eða vegarkafila, verði hægt að hafa breytilegt verð innan dags til að stýra umferðarálagi. Þá er bent á að í fyrirbyggjandi umferðarspám fyrir Sundabraut hefur ekki verið tekið tillit til áhrifa gjaldtöku á umferð um veginn. Það er lykilatriði að greiðsluvilji og verðteygni verði greind við frekari undirbúning verkefna og umferðarspár uppfærðar.

Umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga (SÍS)

Í umsögn SÍS kemur fram að sambandið hefði kosið að haft hefði verið samráð við það við gerð frumvarpsins og vísar til þess að sambandinu þyki eðlilegt að skoða veggjöld sem leið til þess að flýta fyrir framkvæmdum. Umræða um veggjöld væru almennt jákvæð á Vesturlandi enda hefðu Hvalfjarðargöng haft mjög jákvæð áhrif á svæðinu. sambandið jákvæðri afstöðu til þess að ráðist verði í aukna innviðauppyggingu í vegakerfinu. Þá kemur fram að mikilvægt sé, miðað við núverandi efnahagshorfur, að ráðist verði í arðbær fjárfestingarverkefni hér á landi til að örva efnahagslíf og atvinnusköpun.

Umsögn Sambands sveitarfélaga á Austurlandi (SSA)

Í umsögn SSA kemur fram að það hafi margsinnis ályktað um mikilvægi þess að ráðist verði í umfangsmiklar úrbætur á samgöngukerfi Austurlands og vísar til þess að mikilvægt sé að staðið verði við þær nýframkvæmdir í landshlutanum sem undirbúnar hafa verið síðustu ár og áratugi og komnar voru á samgönguáætlun. Heilsársvegur yfir Öxi sé forgangsverkefni í nýframkvæmdum í vegagerð.

Umsögn Fjórðungssambands Vestfjarða

Í umsögn Fjórðungssambands Vestfjarða kemur fram að það telji að rétt sé að draga frumvarpið til baka í ljósi efnahagsaðstæðna. Alþingi hafi samþykkt Samgönguáætlun 2019-2033 og Samgönguáætlun 2019-2023 og þar séu tilgreindar mikilvægar framkvæmdir fyrir Vestfirði. Framkvæmdir sem lengi hafi verið beðið eftir og eiga að koma stöðu vegakerfisins á Vestfjörðum loks á sambærilegan stað og aðrir landshlutar hafa haft um árabíl. Í ljósi afleiðinga efnahagsástand, hafi samfélög og atvinnulíf á Vestfjörðum miklar áhyggjur að það komi bakslag í vegaframkvæmdir líkt og í kjölfar hrunsins 2008. Stjórnvöld ættu fremur að nýta þessar aðstæður og taka lán, til að fara í viðamikil verkefni í endurbótum og viðhaldi á núverandi vegakerfi.

IV. Athugasemdir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.

Aðferðafræði við skipulega forgangsröðun samgönguframkvæmda á sér langa sögu hér á landi. Grunnnet samgangnavar skilgreint fyrst í samgönguáætlun 2003 þar sem dregnir voru fram þeir innviðir sem mynda mikilvægasta hluta samgöngukerfisins, tengja saman byggðir og þjóna landsmönnum öllum. Nánari forgangsröðun er unnin með ráðgjöf frá vidoigandi samgöngustofnunum og tekur m.a. mið af öryggi og atvinnusjónarmiðum. Nánar er gert grein fyrir forgangsröðuninni á flugvöllum, höfnum og vegum í samgönguáætlun. Unnið er að því á vegum ráðuneytisins þróa frekar forgangsröðun og verkefnastjórnslu, m.a. í anda þess sem OECD hefur lagt til.

Tilgangur frumvarpsins er að bregðast við uppsafnaðri þörf á uppbyggingu í vegakerfinu. Kostnaðarþáttaka notenda nýrra samgöngumannvirkja með greiðslu veggjalda hraðar uppbyggingunni en þeir sem munu greiða veggjöld eru almennt þeir sem mest hagræðis njóta vegna nýrra vegaframkvæmda. Í frumvarpinu er lagt til að tiltekin verkefni verði samvinnuverkefni en ráðuneytið hefur áður tekið saman í minnisblaði nánari ástæður þess að þau eru valin. Ef ætlunin væri að fara

sömu leið með aðrar vegaf framkvæmdir yrði að leggja slíka tillögu fyrir Alþingi í frumvarpsformi.

Það eru ýmsar leiðir færar varðandi útfærslu samvinnuverkefna og því er í frumvarpinu markaður ákveðinn rammi um efni slíkra samninga, t.d. um lögveð veggjalda í ökutækjum. Þær forsendur taka eingöngu til þeirra samvinnuverkefna sem tiltekin eru í frumvarpinu en ekki annarra eldri framkvæmda sem unnar voru á öðrum forsendum.

Vegaframkvæmdir sem unnar eru sem samvinnuverkefni eru mikilvæg viðbót við aðrar vegaf framkvæmdir og sú flýting mikilvægra vegabóta sem næst með þeim hætti eykur umferðaröryggi. Mikilvægt er að slíkar vegaf framkvæmdir séu samfélagslega samþykktar og gengið er út frá því að vegfarendur hafi val um aðrar leiðir eftir að slík samgöngumannvirki eru tekin í notkun.

Fram hefur komið að útfærsla gjaldtöku verður útfærð í þeim samningum sem Vegagerðin mun gera um samvinnuverkefni. Almenn er gert ráð fyrir því að veggjöld muni standa að mestu undir kostnaði og rekstri en einnig er gengið út frá því að ábati vegfarenda verði verulegur. Gerð verður viðskiptaáætlun fyrir hvert verkefni þar sem ákvörðun um fjárhæð veggjalds byggist meðal annars á því hvað samgöngubótin feli í sér mikinn ábata fyrir vegfarendur og hver greiðsluvilji sé gagnvart framkvæmdinni. Stytting ferðatíma hefur til dæmis mikil áhrif á greiðsluvilja og afstöðu til veggjalda. Sömuleiðis hefur það áhrif á greiðsluvilja að almennt er val um aðra eldri leið. Að teknu tilliti greiðsluvilja leiði viðskiptaáætlunin í ljós áætlaðar tekjur af umferð og undir hvað stórum hluta fjármögnunar mannvirkisins tekjurnar munu standa.

Ráðuneytið bendir á að í frumvarpinu komi fram að margar leiðir eru færar í samvinnuverkefnum og eru þær tilgreindar nokkuð ítarlega. Almenn sé það þannig að þegar gerður er samningur um samvinnuverkefni –gefist tækifæri til þess að skipta áhættu milli einkaaðila og hins opinbera á hagfelldari hátt. Þannig skapist tækifæri til að hagnýta kosti einkaframtaks, svo sem í nýsköpun og sveigjanleika, í uppbyggingu innviða. Fjármögnun innviðaframkvæmda með þessum hætti skapar möguleika á að viðhalda atvinnustigi í erfiðu árferði sem og að flýta þjóðhagslega arðbærum framkvæmdum. Talsverð reynsla hefur byggst upp meðal nágrannaþjóða á árangursríkri útfærslu samvinnuverkefna. Á það bæði við um vinnulag og samningsgerð en einnig um val á verkefnum.

Í frumvarpinu er lagt til að samvinnuverkefni geti verið fjármögnuð að hluta eða að öllu leyti með gjaldtöku af umferð og getur útfærslan verið með ýmsum hætti. Slík útfærsla er samningsatriði þegar samið er um þær samgönguframkvæmdir sem frumvarpið nær til. Við þá samningagerð er því unnt að taka tillit til athugasemda sem fram hafa komið frá SVÞ, SFF og SAF

Í frumvarpinu er lagður til mikill sveigjanleiki í útfærslu samvinnunnar, en engu að síður settur rammi utan um verkefnið s.s. að gjaldtaka verði að hámarki til 30 ára og að val sé um aðra leið. Ljóst er að hagkvæmnisrök mæla með því að um sambærilega útfærslu verði að ræða á landinu. Það er ljóst að gjaldtakan þarf að vera sjálfvirk og má ekki trufla umferðarflæði. Uppsetning gjaldtökukerfa á Íslandi er einföld að því leyti að vegakerfið er ekki tengt vegakerfum annarra ríkja og innheimtan því auðveldari. Reynslan í Noregi hefur sýnt að rekstrarkostnaður vegna gjaldtöku hefur farið lækkandi síðustu ár og við útfærslu gjaldtökunnar verður horft til reynslu í nágrannaríkjunum og Evrópuþaðla sem gilda um hana. Evrópuþaðlar tryggja samhæfingu innheimtunnar. Megin tilgangurinn með sveigjanleika frumvarpsins er að gefa svigrúm til þess að finna hagkvæmustu lausnina að meðtalinni lausn á álagningu og innheimtu veggjalda ef til hennar kemur, sbr. liði 1-3 í umsögn SVÞ, SFF og SAF. Eðlilegt og sjálfsagt er að horfa til þeirra ábendinga við útfærslu gjaldtökunnar við að finna hagkvæmustu lausnir í útfærslu verkefnanna fyrir alla aðila.

Varðandi liði 4-6 í umsögninni bendir ráðuneytið á að verkefnið eru valin með þeim hætti að ávallt er val um aðra leið fyrir vegfarendur. Meti einstaklingar og/eða fyrirtæki ábatann af því að nýta sér mannvirkið minni en að fara eldri leiðina er sá möguleiki fyrir hendi. Einn tilgangur

viðskiptaáætlunar er að greina notendahópa og finna gjald sem er hagkvæmt fyrir viðkomandi með hliðsjón af því að hann eigi ávallt val um aðra leið. Að teknu tilliti til þess ætti rekstrarkostnaður fyrirtækja, verðlag á landsbyggðinni eða annað ekki að hækka frá því sem nú er og kostnaður af veggjaldi að jafnast út með öðrum ávinningi af því að nýta mannvirkið sem tekið er gjald af.

Gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að eigandi ökutækis eða umráðamaður beri ábyrgð á greiðslu veggjalds. Fordæmi eru fyrir því að eigandi og umráðamaður ökutækis beri ábyrgð á veggjöldum, meðal annars er slíkt ákvæði í 3. mgr. 6. gr. laga um stofnun hlutafélaga um vegaframkvæmdir, nr. 97/2010. Þannig liggur fyrir að slík ábyrgð hvílir á eigendum ökutækja og umráðamanna þeirra sem aka í gegnum Vaðlaheiðargöng. Einnig má benda á að eigendur ökutækja bera ábyrgð á greiðslu veggjalda almennt í Evrópu og Bandaríkjunum. Það er vel þekkt í þessum löndum að bílaleigur hafi með höndum þá umsýslu að innheimta veggjöld og er útfærslan mismunandi eftir ríki. Í Noregi hafa leigutakar oft ekki það val að greiða sjálfir veggjöld heldur er það alfarið í höndum bílaleigunnar að greiða veggjöldin. Ökutækin eru þá leigð út með sérstökum veglykli sem nemur þegar farið er í gegnum veggjaldamannvirki og leigutakinn er síðan rúkaður um gjaldið auk þóknunar sem bílaleigan tekur vegna innheimtunnar. Þessi leið hefur ekki verið farin hingað til hér á landi heldur hafa öikumenn bílaleigubíla getað greitt sjálfir veggjöld kjósi þeir svo. Það væri mun erfiðara í framkvæmd að innheimta ógreidd veggjöld hjá öikumönnum þar sem erfitt getur verið að fá upplýsingar um öikumenn ökutækja með myndavélum. Í fyrsta lið í sameiginlegri umsögn SVP, SFF og SAF segir “Innheimta veggjalda þarf að verða einföld, skilvirk og örugg.” Megintilgangur þessa ákvæðis frumvarpsins er einmitt liður í að þjóna þessu sjónarmiði. Upplýsingar um eiganda ökutækis eða umráðamanns er einfalt að fá út frá skráningarnúmeri ökutækis með þeim hætti. Vegna edlis veggjaldanna sem er í þágu almannahagsmuna telur ráðuneytið eðlilegt að 1. mgr. 4. gr. verði óbreytt í frumvarpinu.

Í frumvarpinu er kveðið á um að veggjöld skuli hvíla sem lögveð á ökutæki. Tilgangur þess að kveða á um lögveð er meðal annars að tryggja að sem best kjör fáið þegar gerður er samningur um samvinnuverkefni. Það dregur úr óvissu við undirbúning framkvæmda að geta innheimt veggjöld með öruggum hætti. Hagkvæmur samningur sem er síður háður óvissu um einstaka þætti skiptir máli fyrir samfélagið allt og því er lagt til að innheimta veggjalda verði með þeim hætti að kröfur séu tryggðar með lögveði. Það liggur fyrir að þegar samið er um samvinnuverkefni er um tilfærslu á áhættu og ábyrgð frá hinu opinbera til einkaaðila að ræða og þannig telst samvinnuverkefni vera þjóðfélagslega mikilvægt og hagkvæmt en það er einmitt forsenda þess að löggjafanum sé heimilt að mæla fyrir um lögveð í ákveðnum eignum. Það falla því allar röksemdir með því að veggjöld hvíli sem lögveð á ökutæki. Ráðuneytið tekur hins vegar undir með samtökunum að það geti leitt til óvissu um réttthæð lögveðsréttinda að í ákvæði 12. gr. laga um ökutækjatryggingar nr. 15/2019 er kveðið á um að lögboðið váttryggingaiðgjald skuli hvíla sem lögveð á ökutæki. Ráðuneytið leggur því til að kveðið verði á um það í frumvarpinu að váttryggingaiðgjald gangi framar veggjöldum sem lögveð og leggur því til að 3. mgr. 4. gr. verði svohljóðandi:

Veggjöld 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 framar öllum öðrum skuldbindingum sem á því hvíla, nema gjöldum til rikissjóðs og lögboðnum ökutækjatryggingum, í eitt ár frá því gjaldið féll til

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd
Sendandi: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Dagsetning: 04.06.2020
Málsnúmer: SRN19090057
Bréfalykill: 3.1

Efni: Fumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir - 150. löggjafarþing 2019

I. Inngangur.

Í minnisblaði þessu eru athugasemdir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins að beiðni umhverfis- og samgöngunefndar vegna frumvarps til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir.

II. Ástæður þess að lagt er til að tiltekna framkvæmdir verði valdar sem samvinnuverkefni.

Í frumvarpinu kemur fram að framlög til vegagerðar hafa ekki dugað til að mæta aukinni þörf til uppbyggingar vegakerfisins. Ljóst er að mörg brún verkefni muni ekki komast til framkvæmda nema til komi aðrar fjármögnunaraðferðir. Til að mæta þeirri þörf er því lagt til að heimilt sé að semja við einkaaðila um samvinnuverkefni enda er um almannahagsmuni að ræða.

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 samnings skilyrði. 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 er að verkkaupi undirbúi eða framkvæmi verulega kostnaðarsama verkþætti, t.d. þegar samið er um gerð vegganga á grundvelli veggjalds eða þjónustugreiðslna. Þá segir jafnframt í greinargerð: „Þar sem lagt er til í frumvarpinu að fjármálaáætlun nái til fimm ára 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 að í lögum liggja fyrir skýr heimild Vegagerðarinnar til að semja, að undangengnu útbóði, við einkaaðila um samvinnu um tiltekna samgönguframkvæmdir sem teljast brýnar, annað hvort á grundvelli öryggissjónarmiða eða aðgengis- og byggðasjónarmiða, en myndu þrátt fyrir það ekki koma til framkvæmda í náinni framtíð vegna skorts á fjárheimildum.

Frumvarpið er lagt til fram til að unnt sé að fara í samgönguframkvæmdir á grundvelli samnings um samvinnuverkefni. Þar sem ekki er til staðar löggjöf um samvinnuverkefni er nauðsynlegt að leggja fram frumvarp þar sem lagt er til að unnt sé að sé gera samning við einkaaðila um samvinnuverkefni um samgönguframkvæmdir. Á grundvelli skýrleika löggjafar þótti ekki tækt að hafa opna heimild um samvinnuverkefni í vegaf framkvæmdum heldur eru tiltekin verkefni lögð til í frumvarpinu sem heimilt er að framkvæma sem samvinnuverkefni sem eru skýr og vel afmörkuð.

III. Val á tilteknum framkvæmdum í frumvarpinu.

Í skýrslu um starfshóps um fjármögnun samgöngukerfisins frá apríl 2019 var samvinnuleiðin sérstaklega tekin til skoðunar og m.a. rýnt í reynslu erlendis frá. Þar kom m.a. fram að tilteknar framkvæmdir henta vel sem samvinnuverkefni. Á það sérstaklega við um stórar og vel skilgreindar nýframkvæmdir. Einnig kom fram að skilgreina þurfi þau verkefni vel og standa vel að undirbúningi svo ekki komi upp álitamál á framkvæmdastigi. Þar að auki segir í skýrslunni að mikilvægt sé að verkefni hafi marga „lausa enda“ svo einkaaðilar fái tækifæri til nýsköpunar í hönnun og byggingu. Í þjóðhagslegu tilliti sé það grundvallaratriði að aukinn ábati vegna nýsköpunar og vinnulags yfirvinni aukinn kostnað, svo sem í formi hærri fjármagns- og undirbúningskostnaðar.

Dæmi um verkefni sem eru talin hentug sem samvinnuverkefni eru Sundabraut og tvöföldun Hvalfjarðarganga og eru þær framkvæmdir tilgreindar í framangreindri skýrslu. Í skýrslunni kom fram að samvinnuverkefni gætu einnig átt við í tilteknum „minni“ verkefnum sem fela í sér mikinn ábata í formi styttingar á ferðatíma og/eða vegalengd og þar sem önnur leið er í boði. Þau verkefni sem lögð eru til í frumvarpinu eiga það sameiginlegt að uppfylla skilyrðin hér að ofan. Við valið þótti skipta miklu máli að í öllum tilvikum hafa vegfarendur val um aðra leið og allar framkvæmdirnar hafa í för með sér aukið umferðaröryggi. Sum verkefni hefur til þessa staðið til að fjármagna úr ríkissjóði og hefur því talsverð undirbúningsvinna nú þegar verið innt af hendi. Sú vinna hafði áhrif á val verkefnanna enda nýtist hún mjög til að flýta fyrir framgöngu samgönguframkvæmdanna. Allt eru þetta brýnar samgöngubætur sem hafa ekki komist á samgönguáætlun nema að hluta til en nauðsynlegt þykir að hefja framkvæmdir þeirra sem fyrst.

Hugsanlegt er að veita framkvæmdaraðilum frelsi í útboði til að koma með tillögur að breytingum á fyrirbyggjandi hönnun í því skyni að ná fram sem mestri hagkvæmni og þannig ábata fyrir samfélagið. Ef framkvæmdaraðili myndi kjósa að nýta sér fyrirbyggjandi hönnun/undirbúningsvinnu yrði að gera ráð fyrir því í samningi að hann bæri engu að síður fulla ábyrgð á henni.

Vegagerðin hefur hafið nánari greiningu á þeim framkvæmdum sem lagðar eru til í frumvarpinu m.t.t. hvernig standa ætti að þeim í samvinnuleið. Enn sem komið er hefur ekki verið unnin greiðsluviljakönnun, mat á því hvaða upphæð vegfarendur eru líklegir til að vilja greiða til þess að nýta sér hina nýju leið. Nákvæmt mat á því upp að hvaða marki endurgreiðslur í gegnum veggjöld geti staðið í heild undir einstaka framkvæmdum eða að hluta, líkt og gert er ráð fyrir með Axarveg og Hornafjarðarfljót, byggir að miklu leyiti á þessari greiðsluviljakönnun.

Frumvarpið felur í sér að Vegagerðin metur hvaða þættir í verkefnum verða boðnir út. Hvert verkefni verður því metið og þeir þættir afmarkaðir sem samvinna verður um. Til framtíðar er ekki útilokað að fleiri kostir sem uppfylla skilyrðin verði skilgreindir til framtíðar. Þannig kannar ráðuneytið nú, í samstarfi við Vegagerðina, forsendur fyrir því að áformuð jarðgangauppbýgging á Austurlandi fari fram í samvinnu við einkaaðila með sama hætti og lagt er til í frumvarpinu.



Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 22. maí 2020

Efni: Umsögn Samtaka iðnaðarins um frumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir, mál nr. 662.

Sögulega litlu fjármagni hefur verið veitt til samgöngukerfisins frá efnahagsáfallinu árið 2008 og nú er svo komið að viðhalds- og framkvæmdaþörf hleypur á hundruðum milljarða króna. Þetta kemur m.a. fram í skýrslu Samtaka iðnaðarins „*Innviðir – Ástand og framtíðarhorfur*“ sem kom út í október 2017.¹ Ástandið í samgönguinnviðum landsins er mikið áhyggjuefni fyrir íslenskt atvinnulíf enda skipta skilvirkar samgöngur sköpum fyrir framleiðniþróun í hagkerfinu. Ekki er unnt að bíða lengur með úrlausn vandans. Efnahagssamdrátturinn sem við blasir í íslenska hagkerfinu á þessu ári er að líkindum sá mesti í yfir 100 ár.

Samtök iðnaðarins (hér eftir „**samtökin**“ eða „**SI**“) fagna því að ráðist hefur verið í ýmsar aðgerðir í hagstjórn, þ.m.t. í ríkisfjármálum, til að stemma stigum við þessari óheillaþróun og skapa hagkerfinu nauðsynlega viðspyrnu. Hluti af þeim aðgerðum hefur verið auknar fjárfestingar í innviðum. Með fjárfestingu í innviðum nú er bæði unnið á mótí niðursveiflunni og sköpuð viðspyrna með fjárfestinu í hagvexti framtíðarinnar. Ljóst er að með fjárfesetingum í innviðum er samkeppnishæfni þjóðarbúsins styrkt og bæði sköpuð störf og verðmæti.

Bygginga- og mannvirkjagerð er stór grein í íslensku efnahagslífi. Hlutdeild greinarinnar í landsframleiðslu í fyrra var rúmlega 7% og á vinnumarkaði var vægi greinarinnar í fyrra sömuleiðis 7%. Í janúar voru launþegar í greininni um 12.400 og hafði þeim þá fækkað um 1.000 frá janúar árinu áður en niðursveifla var þá hafin í greininni líkt og í hagkerfinu öllu fyrir tíma COVID-19. Við þetta bætist að í greininni voru 1.638 komnir í minnkað starfshlutfall núna í apríl. Samanlagt er því nær einn af hverjum fimm starfsmönnum í greininni atvinnulaus eða á hlutabótum. Vannýtt geta greinarinnar til bygginga er því umtalsverð um þessar mundir.

Verkefnastaðan í greininni hefur minnkað hratt undanfarið. Dregið hefur úr fjárfestingum atvinnuveganna samhliða þeim mikla samdrætti sem kominn er í hagkerfið. Veik staða fyrirtækja samhliða hruni í eftirspurn hefur haft mikil áhrif á fjárfestingar þeirra en bygginga- og mannvirkjagerð hefur m.a. verið í mikilli uppbyggingu fyrir ferðaþjónustuna á síðustu árum. Einnig hefur dregið umtalsvert úr byggingum íbúðarhúsnæðis og þá sérstaklega á fyrstu byggingarstigum. Má í því sambandi nefna að skv. vortalningu SI á íbúðum í byggingu á höfuðborgarsvæðinu mældist 42% samdráttur á fyrstu byggingastigum.

Heildarumfang fjárfestinga í hagkerfinu á síðasta ári í byggingum og mannvirkjum var um 536 ma.kr. Af því voru fjárfestingar atvinnuveganna um 267 ma.kr., fjárfestingar í íbúðarhúsnæði 167 ma.kr. og hins opinbera 102 ma.kr. Þetta eru háar tölur og vægi þeirra í verðmætasköpun hagkerfisins mikið eða um 18% á síðastliðnu ári. Það er meðal annars vegna þessa mikla vægis sem samdráttur á þessu sviði hefur viðtæk áhrif á hagkerfið langt út fyrir raðir fyrirtækja í bygginga- og mannvirkjagerð. Auknar innviðaf framkæmdir vega á mótí þeirri þróun.

¹ <https://www.si.is/innvidir-a-islandi/formali-og-samantekt/>



Í ljósi ofangreinds fagna SI þeirri viðleitni stjórnvalda að nýta framtak einkamarkaðar í meiri mæli við að auka innviðaf framkvæmdir og draga úr þeirri uppsöfnuðu þörf sem er fyrir framkvæmdir á þessu sviði. Með því að fara samvinnuleiðina við innviðaupbyggingu er unnt að opna á fjárfestingu óháð stöðu ríkisfjármála hverju sinni og virkja kosti einkaframtaks m.t.t. nýsköpunar, kostnaðarlágmörkunar og sveigjanleika.

Samtökin vilja þó gera athugasemdir við eftirfarandi:

- **Nota þarf alþjóðlega aðferðafræði við forgangsröðun:** Í skýrslu starfshóps um samvinnuleiðina lagði starfshópurinn til aðferð við forgangsröðun sem er nokkuð ólík þeirri sem tíðkast almennt í löndunum í kringum okkur. Sú aðferðafræði tryggir að fjármögnun leiti fyrst í þau verkefni sem helst auka framleiðni hagkerfisins og styðji þar með við efnahagslegan vöxt. OECD hefur gagnrýnt stjórnvöld fyrir að hafa ekki fest slíka arðsemisgreiningu í sessi enda er það í samræmi við grundvallarreglur OECD um stjórn opinberra fjármála. Með því móti er hugað að ábyrgri ráðstöfun fjármuna.
- **Jafnræði og samfélagslegur ávinningur:** Við opnun nýs PPP mannvirkis er mikilvægt að reka og viðhalda öðrum leiðum milli áfangastaða á þann hátt að sem hagkvæmast sé fyrir samfélagið, en um leið sé horft til jafnræðis- og sanngirnissjónarmiða á hverju íbúasvæði. Á þeim svæðum sem erfitt og kostnaðarsamt er að halda eldri leiðum opnum allt árið, sem valkost fyrir notendur, sé horft til þess að útfærsla gjaldtökunnar sé með þeim hætti að hún hamli ekki eðlilegum og nauðsynlegum samgöngum innan hvers landshluta eða innan íbúasvæða. Haft er að leiðarljósi í hverju verkefni hagsmunir samélagsins í heild sem og á nærsvæðum.
- **Endurgreiðslur „lánsins“ og réttir hvatar:** Líta má á framkvæmd einkaaðilans sem lán til notenda mannvirkisins. Mikilvægt er að endurgreiðsluprófillinn og þar með innheimta veggjalda miðist við ávöxtunarkröfu sem er sambærileg því sem tíðkast á markaði hverju sinni. Hafa verður þá eftirlit með kostnaðarlágmörkun á tíma verkefnisins m.a. með samningsskilmálum sem innihalda rétta hvata svo framkvæmdin fari ekki fram úr í tíma og kostnaði. Það er helst gert með því móti að einkaaðili hafi hönnun, framkvæmd og rekstur á sinni könnu og haft sé reglubundið eftirlit með rekstrarkostnaði. Að öðrum kosti er hætt við að kostnaður við verkefnið verði hærri en verkefni sem hljóta hreina opinbera fjármögnun. Finna má fjölmörg dæmi þess efnis í löndunum í kringum okkur.

Að lokum vilja SI ítreka ánægju sína með að stjórnvöld vilji opna á þá leið að nýta samvinnuleiðina við vegaf framkvæmdir og auka þannig líkurnar á því að stór verkefni á sviði innviða komist í framkvæmd. Samtökin leggja til að frumvarpið verði samþykkt, að teknu tilliti til framangreindra athugasemda.

Virðingarfyllst,

Sigurður Hannesson,
framkvæmdastjóri SI

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Alþingishúsið við Austurvöll
101 Reykjavík

Reykjavík 22. maí 2020

Efni: Umsögn um frumvarpi til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir, mál 662.

Vísað er til tölvubréfs frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis dags. 8. maí sl. þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir, mál nr. 662. Frumvarpið hefur verið yfirfarin á vettvangi SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar, SFF – Samtaka fjármálafyrirtækja og SVP – Samtaka verzlunar og þjónustu (hér eftir sameiginlega nefnd *samtökin*) sem veita sameiginlega umsögn. Samtökin skiluðu einnig inn sameiginlegri umsögn um drög að frumvarpinu sem birt voru á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is 14. nóvember 2019. Umsögnin nú er byggð á fyrri umsögn samtakanna enda er frumvarpið næstum óbreytt frá drögnum. Umsögnin er uppfærð miðað við breytingar frumvarpsins.

Með frumvarpinu er ætlunin að tryggja Vegagerðinni heimild til að fela einkaréttarlegum aðilum að annast undirbúning, rekstur og gjaldtöku fyrir notkun tiltekinnar samgönguf framkvæmda. Í frumvarpinu kristallast að ætlunin er að veggjöld vegna notkunar samgöngumannvirkjanna komi til viðbótar almennri skattlagningu ökutækja og eldsneytis. Sú fjárfesting sem felst í framkvæmdunum verður þar með að hluta eða heild fjármögnuð af notendum þeirra utan ríkisreiknings í stað þess að henni sé jafnað á alla skattgreiðendur í gegnum almenna skattlagningu. Sá hópur sem mun greiða fyrir framkvæmdirnar verður þrengri en ella auk þess sem innheimtufyrirkomulag þeirra tekna sem standa eiga undir framkvæmdunum verður allt annað en hin hefðbundna.

Telja verður ljóst að nýju fyrirkomulagi fjármögnunar samgönguf framkvæmda munu fylgja áskoranir. Af greinargerð frumvarpsins leiðir að til grundvallar þeim tillögum sem felast í frumvarpsdrögnum liggur sú meginröksemd að forgangsroðun ríkisútgjalda, eins og hún birtist í gildandi fjármálaáætlun, leyfi vart að mikilvægar samgöngubætur verði fjármagnaðar af ríkissjóði í nánustu framtíð. Í því ljósi felur frumvarpið í raun í sér áform um flutning verkefna, sem í eðli sínu eru opinber, af ríkisreikningi og yfir á reikning einkaaðila, þ.e. flutning áhættu af herðum ríkisins yfir á herðar einkarekinna framkvæmdaraðila. Það er forsenda þess að framkvæmdirnar hafi sem minnst áhrif á útgjaldasvigrúm ríkisins að áhætta af framkvæmdum flytjist í sem ríkustum mæli á hendur þeim einkaaðila. Með vísan til þeirrar reynslu manna að einkaframkvæmdir séu jafnan kostnaðarsamari en opinberar framkvæmdir leggja frumvarpshöfundar sig fram við að takmarka rekstraráhættu eftir því sem það er unnt á þessu stigi.

Á almennum nótum telja samtökin rétt að benda á að þó lagt sé upp með að tilteknar samgönguf framkvæmdir verði felldar í farveg samvinnuverkefna má búast við að þrýstingur myndist á að að sama leið verði farin í tilviki fleiri framkvæmda. Samvinnuverkefnum fylgir annars vegar hætta á ósamræmi, þ.e. tvö- eða margföldu kerfi mismunandi reglna eftir því hvaða mannvirki gjaldtaka tengist. Hins vegar er hætta sú að rekstraraðilar líti á útfærslu á einum stað sem lágmarksskilyrði í tilviki annarra verkefna. Í því samhengi væri t.d. ekki

óvarlegt að ætla rekstraraðilar Vaðlaheiðarganga kalli eftir því að fá að njóta lögveðs í ökutækjum fyrir vangoldnum gjöldum. Það er því ljóst að huga þarf vel að endanlegum búningi frumvarpsins.

Almennt um fyrirkomulag álagningar og innheimtu veggjalda

Í frumvarpinu er engin afstaða tekin til þess hvernig álagningu og innheimtu veggjalda verður háttáð heldur aðeins settar fram breiðar línur:

1. Gjald verður tekin fyrir notkun tiltekins mannvirkis,
2. gjaldtaka hefst að framkvæmdatíma loknum,
3. gjaldtaka varir í allt að 30 ár,
4. Vegagerðin, einkaaðili eða félag í eigu ríkisins annast álagningu og innheimtu,
5. fjárhæð veggjalds endurspeglar framkvæmda- og rekstrarkostnað auk eðlilegs afraksturs,
6. viðbótarálag, sem á að endurspegla innheimtukostnað, verður lagt á not án greiðslu,
7. hlutlæg ábyrgð til greiðslu gjalda og álags hvílir á eiganda eða umráðamanni ökutækis,
8. lögveð hvílir á ökutækinu vegna vangoldinna gjalda og álags,
9. álagning verður líklega rafræn/sjálfvirk.

Í framangreindu samhengi leggja samtökin ríka áherslu á að frekari afstaða verði tekin í frumvarpinu til eiginleika álagningar og innheimtu veggjalda. Öðrum kosti er hætt við að álagningar- og innheimtuhagræði innheimtuaðila komi hart niður á gjaldendum, þ.e. að innheimtuáhætta verði felld á þá með óbeinum hætti. Í þessu samhengi fara samtökin fram á að með einhverjum hætti verði settar fram kröfur um eftirfarandi atriði í frumvarpinu:

1. Innheimta veggjalda þarf að verða einföld, skilvirk og örugg. Innheimtan þarf að vera hverjum manni skiljanleg, hún má ekki valda umferðartöfum og villutíðni þarf að halda í lágmarki. Allar flækjur og úrlausn þeirra kosta samfélagið bæði vinnu og fjármuni.
2. Innheimta veggjalda og innheimtukerfi þurfa að vera samræmd á landsvísi ásamt því sem innheimtukerfið þarf að vera opið fyrir tengingu við öll bókhalds- og rekstarkerfi fyrirtækja. Þannig ber að forðast að sjálf innheimtan kalli á umstang og kostnað hjá gjaldanda. Jafnframt þarf að tryggja upplýsingar um álögd gjöld liggi fyrirtækjum til reiðu með eins lítilli töf og unnt er.
3. Rekstrarkostnaði álagningar og innheimtu verður að halda í lágmarki. Öðrum kosti verða forsendur þeirrar breytingar á fyrirkomulagi gjaldheimtu sem boðuð er í frumvarpinu afar hæpnar.
4. Í frumvarpinu er engin afstaða tekin til þess hvernig gjaldbyrði muni jafnast niður á ökutæki í eigu almennings og ökutæki í atvinnurekstrarnotum. Það er afar mikilvægt að uppsöfnuð byrði veggjalda sem falla til vegna fólksflutninga, flutninga vöru og veitingar þjónustu milli einstakra svæða verði ekki svo mikil hún dragi úr eða jafnvel útrými rekstrarlegum forsendum til að stunda slíka starfsemi. Í því samhengi verður m.a. að líta til byggðadreifingar, staðsetningar ferðaþjónustu, löndunar afla víða um landið, dreifingar birgðageymslna, verslana og þjónustufyrirtækja.

5. Við ákvarðanatöku um uppbyggingu mannvirkja sem fjármagna á með veggjöldum þarf að gæta þess að gjaldbyrði dreifist með skynsamlegum hætti. Til dæmis má það ekki henda að veggjöld safnist upp í rekstrarkostnaði fyrirtækja og þar með verðlagi til neytenda á afmörkuðum svæðum eða landslutum. Ef upptaka veggjalda kemur til með að orsaka hækkun á rekstrarkostnaði fólks- og vöruflutningafyrirtækja mun sá kostnaður leiðast út í verðlag og hafa í för með sér hækkun fargjalda og flutningskostnaðar fyrirtækja sem starfa á landsbyggðinni eða eru að selja þar vörur. Sama á við um einstaklinga, hækkandi flutningskostnaður lendir einnig á þeim bæði beint og óbeint vegna herra vöruverðs í ljósi hærri flutningskostnaðar.

6. Útfærsla fyrirkomulags álagningar veggjalda þarf að liggja fyrir hið fyrsta. Atvinnulífið þarf að hafa sem fyrst tök á því að taka tillit til gjaldabyrði við áætlanagerð.

Innheimta veggjalda

Meginreglur um innheimtu veggjalda er að finna í 4. gr. frumvarpsdraganna sem er svohljóðandi:

1. Eigandi ökutækis eða umráðamaður ber ábyrgð á greiðslu veggjalds samkvæmt ákvæði þessu.
2. 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 fyrirframbirta gjaldskrá.
3. Veggjöld 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 framár öllum öðrum skuldbindingum sem á því hvíla, nema gjöldum til ríkissjóðs, í eitt ár frá því gjaldið féll til. Á grundvelli slíks lögveðs má krefjast nauðungarsölu á ökutæki án undangengins dóms, sáttar eða fjárnáms. Lögveðið fellur ekki niður við eigendaskipti.
4. 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.

Segja má að ákvæði 2. og 4. mgr. 4. gr. frumvarpsdraganna, að teknu tilliti til skýringa í greinargerð, séu í nokkuð góðu samræmi við væntingar. Þegar að ákvæðum 1. og 3. mgr. 4. gr. kemur sortnar myndin hins vegar verulega.

Í 1. mgr. 4. gr. frumvarpsdraganna er lagt til að hlutlæg ábyrgð á greiðslu veggjalds verði felld á eiganda eða umráðamann ökutækis. Í 3. mgr. er enn bætt í og kveðið á um að lögveð hvíli á ökutæki sem ekið er um gjaldskyld mannvirki á aðgangsgreiðslu fyrir vangoldnum gjöldum og válagi. Framangreindum áformum verður að mótmæla harðlega.

Hlutlæg ábyrgð á greiðslu veggjalda og álags

Allajafna er það svo að öikumenn bera ábyrgð á þeim ökutækjum sem þeir aka. Sú staða endurspeglar m.a. í því að almennt er álitid að öikumennirnir sem slíkir njóta jafnan þess ábata sem fylgir notkun ökutækis á samgöngumannvirki. Það eru því athafnir og ákvarðanataka öikumanna sem ætlunin er að gjaldleggja á grundvelli frumvarpinu. Í þessu kristallast einmitt helstu kostir veggjalda, verðlagning nota verður gagnsæ og það hvetur til skynsamlegrar nýtingar samgöngukosta og stuðlar að auknum þjóðhagslegum ábata. Af almennum sönnunarreglum leiðir í mörgum tilvikum að löglíkur séu fyrir því að öikumaður sé jafnframt eigandi eða umráðamaður ökutækis. Ákvörðun um að leggja gjald á eiganda eða umráðamann byggist þannig á sterkum líkum þess að í einhverju samhengi séu sterk tengsl á milli öikumanns annars vegar og eiganda eða umráðamanns hins vegar. Á þetta t.d. við um notkun almennings á fólksbílum, sterkar líkur eru á að eigandi eða umráðamaður eða aðili sem tengist þeim sterkum böndum sé öikumaður. Í mörgum tilvikum á þetta einnig við um ökutæki sem eru nýtt í atvinnurekstri, líkur eru á að öikumaður sé í viðvarandi ráðningarsambandi við eiganda eða umráðamann. Svo er hins vegar ekki í tilviki ökutækja í útleigu til skemmri tíma enda er leigutaki ekki skráður umráðamaður. Það getur t.d. átt við um ferðamenn sem nýta bílaleigubíla og fyrirtæki eða einstaklinga sem leigja flutningatæki á skammtímaleigu. Í l. mgr. 4. gr. frumvarpsdraganna er þannig lögð til hlutlæg ábyrgð á greiðslu veggjalda og álags sem mun hafa verulega ósanngjörn og örökrétt áhrif á þá atvinnurekendur sem leigja út ökutæki.

Í þessu samhengi er rétt að nefna að reynsla þeirra fyrirtækja sem leigja út ökutæki til skemmri tíma af slíkri hlutlægru ábyrgð er afar slæm en slíkt fyrirkomulag hefur verið við líði í Vaðlaheiðargöngum um nokkra hríð. Úrvinnsla og áframinnheimta gjalda og álags af leigutökum er afar vinnuafslrek og afföll umtalsverð. Þrátt fyrir að jafnan sé kveðið á um heimildir leigusala til að endurkrefja leigutaka um veggjöld og álag í leigusamningum eru viðskiptaskilmálar greiðslukortafyrirtækja jafnan þess eðlis að leigutaki getur hafnað úttekt eftir að hann hefur skilað ökutækinu af sér. Í þeim tilgangi að tryggja skaðleysi hafa bílaleigur verið knúnar til að innheimta sérstaka umsýsluþóknun af leigutökum sem staðið hefur undir umstangi við innheimtu og afföllum. Með þessu móti hefur innheimtukostnaður og umstang í raun verið fært af rekstraraðila samgöngumannvirkis yfir á leigusala ökutækis. Fyrirkomulagið er í senn óskilvirkt og gefur falska mynd af innheimtukostaði rekstraraðilans. Með því að gera leigusala ökutækja ábyrgða fyrir greiðslu veggjalda og álags er því í raun verið að færa innheimtuáhættu sem allajafna ætti að hvíla á rekstraraðilum yfir á óskyld einkafyrirtæki.

Lögveð

Með lögveðsákvæði 3. mgr. 4. gr. frumvarpsdraganna ætlunin að gulltryggja innheimtuhagsmuni rekstraraðila samgönguframkvæmda. Ekki er nóg með að eigandi eða umráðamaður ökutækis sæti hlutlægru ábyrgð á greiðslu veggjalda og álags heldur er ætlunin að tryggja þá kröfu með forgangsveði í því ökutæki sem öikumaður notar á samgöngumannvirki. Þar með er ekki aðeins gengið freklega á eignarrétt fyrirtækja og einstaklinga sem eru eigendur eða umráðamenn heldur einnig þeirra sem eiga fyrir lögveð og veð í ökutækjum, þ.e. váttryggingafélaga og fjármálafyrirtækja. Eins og lögveðsákvæði frumvarpsins stendur nú stangast það á við 12. gr. laga um ökutækjatrýggingar nr. 15/2019 sem kveður á um að lögboðið váttryggingaiðgjald ökutækis ásamt vöxtum og kostnaði hvíli sem lögveð á ökutækinu og gangi fyrir öllum öðrum skuldbindingum sem á því hvíla í tvö ár frá gjalddaga nema gjöldum til ríkissjóðs. Á grundvelli slíks lögveðs vegna vangoldinna iðgjalda mega váttryggingafélögin krefjast nauðungarsölu á ökutæki án undangengins dóms, sáttar eða

fjárnáms. Lögveð þetta fellur ekki niður við eigendaskipti á ökutæki. Með þessu skapast því óvissa um hvort lögveðið er rétt hærra ef á reynir en að mati samtakanna þyrfti ávallt að kveða skýrt á um að lögveðsréttur vegna vangoldinna iðgjalda sé rétt hærra en óskýrleiki lagaákvæði að þessu leyti er þekkt vandamál hér á landi. Rétt er einnig að taka fram að engin heildarlöggjöf er til staðar á Íslandi um lögveð en slík löggjöf væri til bóta eðli málsins samkvæmt. Hafa verður í huga að almennt er ekki þörf á að skrá lögveð opinberri skráningu, t.d. í þinglýsingabók, til að það öðlist réttarvernd og töluvert ógagnsæi ríkir því um tilvist þess. Þar af leiðandi hefur lögveð hlotið gagnrýni í gegnum tíðina fyrir að vera leynt haft á eignum sem geti ógnað viðskiptaöryggi.

Með því að fá einkaréttarlegum aðila sem tekur að sér uppbyggingu og rekstur samgöngumannvirkis lögveð í ökutæki er gengið mun lengra en almennt tíðkast. Jafnan eru það almannahagsmunir sem eru tryggðir með lögveði, t.d. skatttekjur sem nýttar eru til að fjármaga samneysluna, þ. á m. heilbrigðis- og menntakerfið. Í frumvarpsdrögum er því gengið mjög langt í að tryggja tekjuflæði einkaaðila á kostnað annarra einkaaðila. Í þessu samhengi vekur ályktun í héraðsdómi sem Hæstiréttur Íslands staðfesti í máli nr. 16/2003 nokkra athygli:

Viðurkennt er að löggjafanum sé heimilt að mæla fyrir um lögveð í ákveðnum eignum til tryggingar kröfu þegar það telst vera þjóðfélagslega mikilvægt að hún innheimtist á tryggilegan hátt. Er slík ákvæði víða að finna í löggjöf og er löng venja fyrir þeim.

(Undirstrikun samtakanna)

Af framangreindum orðum verður ráðið að það sé skilyrði þess að lögveðsheimild standist jafnræðisákvæði stjórnarskrár að það standi til tryggingar kröfu sem er þjóðhagslega mikilvægt að innheimtist á tryggilegan hátt. Hafa verður í huga að ef Vegagerðin felur einkaaðila að reka samgöngumannvirki verða það fyrst og fremst beinir innheimtuhagsmunir einkaaðilans sem lögveðinu er ætlað að treysta.

Að mati samtakanna getur tilvist lögveðsheimildarinnar boðið heim hættu á að hagsmunir váttryggingafélaga vegna iðgjalda lögboðinna ökutækjatrýgginga, fjármálafyrirtækja og eigenda ökutækja sem eru keypt með láni verði fyrir borð bornir. Hætt er við að sú staða muni endurspeglast í lakari viðskiptavilja og viðskiptakjörum fyrir eigendur ökutækja. Fyrirséð er að kostnaður vegna umsýslu og utanumhalds vegna fjármögnunar á bifreiðum og útgáfu lögboðinna ökutækjatrýgginga geti aukist talsvert vegna þessa. Við nýfjármögnun og eigendaskipti þyrfti að ganga lengra en áður í því að tryggja að ekki hvíli lögveðkröfur á ökutækjum. Fjöldi ökutækja sem á hvíla veðbönd sem váttryggingafélög og fjármögnunarfyrirtæki þurfa að skoða sérstaklega getur með þessu fjölgað talsvert. Í dag þarf ekki að fletta upp veðbandayfirliti á ökutæki ef merking í ökutækjaskrá ber með sér að ekki séu veðbönd á eigninni. Ætla má að skráningum á „veðbönd: já“ aukist og þ.a.l. fjöldi veðbandayfirlita sem þarf að kaupa sérstaklega.

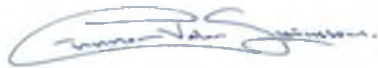
Útfærsla á því hvernig skráningu á lögveðréttindum verður háttáð er ekki skýr í frumvarpinu. Í frumvarpsdrögum segir einfaldlega að gjöldin skuli hvíla sem lögveð á viðkomandi ökutæki í eitt ár frá því gjöldin féllu til. Þá segir jafnframt að þau falli ekki niður við eigendaskipti. Það kemur ekki fram hvort og hvernig veðréttindin verða skráð „opinberlega“ þannig að grandlaus kaupandi geti vitað af þeim.

Þegar litið er til þess að tilgangurinn virðist sá að tryggja einkaaðilum sem taka að sér rekstur samgöngumannvirkja verulegt innheimtuhagræði eru líkur á að lögveðsheimildin verði talin fela í sér eignarréttarskerðingu sem ekki verður réttlætt á grundvelli heimilda löggjafans. Í eðli sínu felur lögveðsheimildin í sér tilfærslu eignarréttar milli einkaaðila og slíkt ætti einungis að koma til greina þegar sýnt þykir að nær engri leið sé fyrir að fara fyrir lögveðshafa til að rétta hlut sinni og hagsmunir hans af slíkri tryggingu séu sýnilega miklu meiri en hagsmunir veðþola. Því er svo sannarlega ekki fyrirkomid í tilviki einkaaðila sem rekstraraðila samgönguframkvæmda, hann getur hvort heldur er sett kröfuna í hefðbundið innheimtuferli eða tekið tillit til slíkrar innheimtuáhættu í samningaviðræðum við Vegagerðina.

Í ljósi framangreinds leggja samtökin til að 1. og 3. mgr. 4. gr. frumvarpsdraganna verði felldar brott.

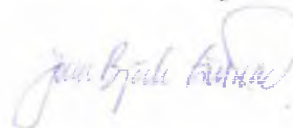
Virðingarfyllst,

F.h SAF. Samtaka ferðaþjónustunnar



Gunnar Valur Sveinsson

F.h. SFF – Samtaka fjármálafyrirtækja



Jóna Björk Guðnadóttir



f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu
Benedikt S. Benediktsson

Alþingi
Umhverfis og samgöngunefnd,
sent á nefndasvid@nefndasvid.is

Ísafirði 29. maí 2020

Umsögn frumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir, 707. mál.

Fjórðungssambands Vestfirðinga þakkar veittan frest til að skila umsögn um málið.

Fjórðungssamband telur að í ljósi efnahagsaðstæðna sé rétt að draga frumvarpið til baka. Í ljósi efnahagsaðstæðna sé óráð að tilgreina fleiri nýframkvæmdir samanber 1. gr frumvarpsins. Fjárhagur ríkissjóðs og sveitarfélaga hefur versnað mjög hratt. Aðgerðir sem nú er gripið til eru bráðaáðgerðir settar á til að forðast hrun atvinnuvega og gefa þeim færi á að aðlagast nýrri stöðu á útflutningsmörkuðum. Samtímis er boðað að rétta verði ríkissjóð af í kjölfarið.

Alþingi hefur samþykkt Samgönguáætlun 2019-2033 og Samgönguáætlun 2019-2023, þar eru tilgreindar mikilvægar framkvæmdir fyrir Vestfirðir. Framkvæmdir sem lengi hefur verið beðið eftir og eiga að koma stöðu vegakerfisins á Vestfjörðum loks á sambærilegan stað og aðrir landshlutar hafa haft um árabíl. Í ljósi afleiðinga efnahagsástand, hafa samfélög og atvinnulíf á Vestfjörðum miklar áhyggjur að það kom bakslag í vegaf framkvæmdir líkt og í kjölfar hrunsins 2008.

Áhyggjur beinast einnig að því að þrátt fyrir að ekki sé gert ráð fyrir aðkomu ríkissjóðs að samvinnuverkefnum um vegaf framkvæmdir, þá muni þær hafa bein og óbein áhrif á stöðu verkefna í Samgönguáætlun til hins verra. Byggist það á því mati fjárhagsleg áhætta ríkissjóðs af samvinnuverkefnum aukist samfara hrúni í ferðapjónustu. Óvíst er hvort og þá hve lengi takist að byggja atvinnugreinina upp og þar með eru forsendur samvinnuverkefna um vegaf framkvæmdir í mikilli óvissu. Fari verkefni í þrot á framkvæmdatíma mun verða kallað eftir aðkomu ríkissjóðs og hið sama mun gilda ef rekstur verkefnanna gengur ekki upp. Fordæmin fyrir aðkomu ríkissjóðs, þegar verkefni fara fram úr áætlun, er að finna við framkvæmdir við Vaðalheiðargöng og jarðgöng undir Húsavíkurhöfða. Guldu aðrir landshlutar þar fyrir.

Ekki er þó fram hjá því lítið að lágt vaxtastig og lágt atvinnustig ættu að leiða til lægri framkvæmdakostnaðar við samvinnuverkefni. Vestfjarðastofa metur þar sem svo að það nægi ekki til að mæta forsendubresti í umferð. Stjórnvöld ættu fremur að nýta þessar aðstæður og taka lán, til að fara í viðamikil verkefni í endurbótum og viðhaldi á núverandi vegakerfi. Þar með væri ekki verið að endurtaka sömu mistök í framhaldi hrunsins 2008 með niðurskurði í þessum eignum með afleiðingum sem enn er verið að glíma við.

f.h. Fjórðungssambands Vestfirðinga



Aðalsteinn Óskarsson, sviðsstjóri.