



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 12. nóvember 2014

1401064SA GB
Málalykill: 400

Efni: Umsögn um frv. um br. á vegalögum, 157. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 17. október sl., þar sem óskað er eftir umsögn sambandsins um ofangreint þingmál. Beðist er velvirðingar á því að vegna annríkis tókst ekki að veita umsögn innan þess frests sem gefinn var umsagnaraðilum.

Almennt um frumvarpið

Sambandið átti aðkomu að gerð frumvarpsins en það er að stórum hluta byggt á grundvelli tillagna nefndar sem innanríkisráðherra skipaði til þess að fjalla um tengsl vegalaga og skipulagslaga. Hópurinn lauk störfum í byrjun þessa árs en auk lagafrumvarps þess sem hér er til umsagnar leiddi vinna hans einnig af sér leiðbeiningar og gátlista sem ætlað er að stuðla að bættu samstarfi milli sveitarstjórna og Vegagerðarinnar við gerð skipulagsáætlana.

Með frumvarpinu er bætt úr ýmsum annmörkum á vegalögum nr. 80/2007. Sérstakt fagnaðarefni er að í nefndarvinnunni hefur náðst ásættanleg niðurstaða um yfirtöku sveitarfélaga á veghaldi þjóðvega í þéttbýli, sem hefur verið deilumál milli ríkis og sveitarfélaga nánast frá setningu vegalaga. Er um leið bætt úr þeim annmarka við setningu vegalaga árið 2007 að ekki var lagt mat á fjárhagsleg áhrif frumvarpsins á sveitarfélögin.

Jafnframt stóð sambandið að tillögu í 3. gr. sem leiða mun til þess að horfið er að hluta frá þeirri breytingu sem varð við setningu laganna árið 2007, að stór hluti tengivega færðist yfir í flokk héraðsvega. Hefur í frumvarpinu verið tekið mikið tillit til sjónarmiða sambandsins um þetta atriði og ef frumvarpið verður samþykkt munu um 230 km af héraðsvegum, sem flestir eru fjölfarnir, færast aftur í flokk tengivega.

Tillaga um breytingu á 28. gr. laganna ásamt úgáfu leiðbeininga og gátlista ætti einnig að minnka verulega líkurnar á alvarlegum ágreiningi milli Vegagerðarinnar og sveitarfélaga um staðsetningu þjóðvega í aðalskipulagi sveitarfélaga.

Einn helsti ávinningur af vinnu nefndar um endurskoðun vegalaga, sem vonandi endurspeglast vel í frumvarpinu, er aukinn skilningur á því að gott samræmi þarf að vera milli skipulagsyfirvalda sveitarfélaga og Vegagerðarinnar og er ljóst að gagnkvæmur vilji er hjá þessum aðilum til að bæta verklag og auka samráð til að koma í veg fyrir ágreining. Sambandið bindur því miklar vonir við að þær lagabreytingar og önnur skref sem þegar hafa verið stigin muni leiða af sér bætt verklag við ákvarðanatöku um vegamál.



Helstu niðurstöður nefndar um endurskoðun vegalaga

Í skýrslu nefndar sem skilaði tillögum til innanríkisráðherra í febrúar 2014 má finna svohljóðandi samantekt um meginniðurstöður:

„Nefndin hefur komist að þeirri niðurstöðu, að ekki sé ástæða til að breyta a-lið 2. mgr. 8. gr. vegalaga um flokkun vega, enda hefur ekki komið fram gagnrýni á það fyrirkomulag sem sú málsgrein ákveður. Hins vegar er ljóst, að ekki næst sátt milli ríkis og sveitarfélaga um yfirtöku þjóðvega sem færast í flokk sveitarfélagavega á grundvelli nýrra vegalaga árið 2008, nema umræddir vegir séu í viðunandi ástandi við skilin og sveitarfélögin fái árlegt framlag vegna viðhalds og þjónustu, a.m.k. um tiltekinn tíma. Við athugun Vegagerðarinnar og með vísun til gagna sem lögð hafa verið fyrir nefndina er komist að sömu niðurstöðu og varð á fundum Vegagerðarinnar og sambandsins árið 2009, þ.e. að ástand skilavega er svo mismunandi, að ekki er unnt að gefa leiðbeinandi kostnaðartölu um það efni. Verður niðurstaða hvað það varðar að ráðast af samningaviðræðum Vegagerðarinnar við hvert einstakt sveitarfélag. Hins vegar er unnt að fara nær um árlegan kostnað við viðhald og þjónustu sem bæði byggist á útreikningum og reynslutölum en hann liggur á bilinu 1-1,5 m.kr. á km miðað við tveggja akreina veg. Frávik stáfar af mismunandi ástandi veganna og mismunandi þjónustustigi. Telur nefndin nauðsynlegt að Vegagerðin hefji strax undirbúning að því að flytja vegina og skipuleggja viðræður við viðkomandi sveitarfélög. Nokkrir samningar hafa þegar verið gerðir við sveitarfélög og leggur nefndin til að þeir verði skoðaðir í ljósi þeirrar aðferðarfræði sem hér er lögð til og þeir endurskoðaðir, ef við á, svo jafnræðis sé gætt.

Nefndin leggur til að vinnan verði skipulögð í ljósi eftirfarandi markmiða:

1. Sveitarfélög taki við veghaldi „skilavega“ 1. janúar 2015, enda liggi þá fyrir samkomulag um hvaða endurbætur þurfi að gera á viðkomandi vegi.
2. Vegagerðin komi skilavegum í viðunandi ástand á yfirstandandi tímabili samgönguáætlunar, þ.e. 2014-2016.
3. Vegagerðin greiði árlega 1-1,5 m.kr. á km (háð ástandi og þjónustustigi) frá 1. janúar 2015 vegna viðhalds og þjónustu skilavega til ársloka 2019. Greiðsla þessi falli niður ef almennt samkomulag næst um fjárframlög frá ríki vegna gatna í þéttbýli.

Að álitum nefndarinnar kalla framangreindar tillögur á að bætt verði við vegalög bráðabirgðaákvæði, þar sem kveðið verði á um framangreint fyrirkomulag.

Þá leggur nefndin einnig til eftirfarandi:

1. Ef vegur fellur af vegaskrá við sameiningu sveitarfélaga, skal slíkum vegi skilað til sveitarfélags í viðunandi ástandi og Vegagerðin kosti viðhald og þjónustu í fimm ár eftir sameiningu.
2. 10 km reglu b-liðar 2. mgr. 8. gr. vegalaga verði breytt í þeim tilvikum þar sem vegur liggur af stofnvegi á stofnveg eða af stofnvegi á tengiveg.“



Ábendingar við einstakar greinar

Um 3. gr.

Sambandið er sammála þeim breytingum sem lagðar eru til í greininni. Lögð er áhersla á það af hálfu sambandsins varðandi c-lið 3. gr. að ákvarðanir um að fella vegi af vegaskrá verði teknar að undangengnu samráði við sveitarfélögin, enda er eðlilegt að gerð sé sú krafa að vegaskrá taki mið af skipulagsáætlunum sveitarfélaga og gagnkvæmt.

Um 4. gr.

Sambandið gerir ekki athugasemd við greinina en leggur áherslu á að ákvörðun um hvort sveitarfélag tekur við veghaldi vegar utan þéttbýlis er valkvæð ákvörðun en ekki skylda.

Um 6. gr.

Að áliti sambandsins er sú breyting sem lögð er til á 2. mgr. 28. gr. til mikilla bóta og styður sambandið eindregið að hún verði lögfest óbreytt.

Um 8. gr.

Ákvæði a-liðar 8. gr. er til komið að ósk sambandsins. Ákvæðið getur eingöngu haft áhrif varðandi stofnvegi sem falla undir 4. málslíð a. liðar 2. mgr. 8. gr., þ.e. umferðarmestu vegi sem tengja saman sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu. Stofnvegir sem tengja saman tvo eða fleiri þéttbýlisstaði verða hins vegar almennt áfram í flokki stofnvega þótt viðkomandi sveitarfélög sameinist. Breytingin í a. lið 8. gr. á af þessari ástæðu eingöngu við um sameiningu sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

Um 9. gr.

Það bráðabirgðaákvæði sem hér er lagt til að verði lögfest skiptir sveitarfélögin umtalsverðu máli. Forsögu þessarar breytingar má rekja aftur til gildistöku laganna í byrjun árs 2008 þegar um 70 km af stofnbrautum færðust í flokk sveitarfélagsvega og ábyrgð á viðhaldi þeirra hefði þar með átt að vera á hendi viðkomandi sveitarfélaga. Ekki varð af framkvæmd lagaákvæðanna vegna mótmæla sveitarfélaga, sem töldu nauðsynlegt að skilgreina nánar forsendur þess að þau yfirtækju þessa vegakafla. Því hefur Vegagerðin áfram séð um viðhald veganna frá því að lögin tóku gildi. Í kjölfar gildistöku laganna hófust samningaviðræður á milli aðila um yfirfærsluna en niðurstaða þeirra viðræðna var að vegunum yrði skilað til sveitarfélaganna í viðunandi ástandi. Vegna lækkandi fjárframlaga til þessara verkefna hjá Vegagerðinni eftir efnahagshrunið haustið 2008 hefur þetta þó ekki enn gengið eftir.

Bráðabirgðaákvæðinu er ætlað að tryggja lagagrundvöll fyrirhugaðrar yfirfærslu, sem stefnt er að því að ljúka sem fyrst, í góðri sátt við þau sveitarfélög sem málið varðar. Ljóst má þó vera að einhver dráttur getur enn orðið á því að ganga frá samkomulagi við sveitarfélögin, en í tillögum nefndarinnar var miðað við dagsetninguna 1. janúar 2015 hvað það varðar.



Kostnaðaráhrif á sveitarfélög

Sambandið gerir athugasemd við að umsögn um kostnaðaráhrif frumvarpsins, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, fylgir ekki með frumvarpinu.

Í fylgiskjali frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu um fjárhagsleg áhrif frumvarpsins á ríkissjóð segir eftirfarandi:

„Í öðru lagi eru lagðar til breytingar á lögnum sem varða skilgreiningu og flokkun á þjóðvegum, mat á vegstæðum og ábyrgð á viðhaldi vega. Forsögu þessara breytinga má rekja aftur til gildistöku laganna í byrjun árs 2008 þegar um 70 km af stofnbrautum færðust í flokk sveitarfélagsvega og ábyrgð á viðhaldi þeirra hefði þar með átt að vera á hendi viðkomandi sveitarfélaga. [...]

Samkvæmt greinargerð um endurskoðun vegalaga [...] má gera ráð fyrir að viðhaldskostnaður á hvern kílómetra sé að meðaltali á bilinu 1–1,5 m.kr. á ári. Kostnaður Vegagerðarinnar vegna þessara 70 km sem hún mun greiða fyrir nemur því um 350–525 m.kr. uppsafnað næstu fimm árin umfram það sem henni ber samkvæmt gildandi lögum. Í þessu samhengi má einnig líta svo á að Vegagerðin hafi lagt út í útgjöld vegna viðhalds sömu vega frá því að lögin tóku gildi árið 2008 án þess að henni hafi lengur borið til þess lagaleg skylda og má ætla að þau gætu hlaupið á nokkrum hundruðum milljóna króna samkvæmt sömu forsendum. Í frumvarpinu er einnig gert ráð fyrir að Vegagerðin geti samið við sveitarfélög um veghald þeirra vega sem framvegis verða færðir til sveitarfélaga í þeim tilvikum þegar sveitarfélög sameinast. Er þá gert ráð fyrir að Vegagerðin haldi áfram að þjónusta veginn í allt að fimm ár þar á eftir. Ekki eru neinar forsendur hér til að segja til um í hversu miklum mæli ákvæðinu verði beitt en gera verður ráð fyrir að aukinn kostnaður Vegagerðarinnar gæti orðið umtalsverður. [...]

Samkvæmt framansögðu má því gera ráð fyrir að lögfesting frumvarpsins muni geta aukið útgjöld ríkissjóðs um allt að 525 m.kr. uppsafnað næstu fimm árin frá því sem annars var gert ráð fyrir að óbreyttum lögum. Hér er hins vegar um að ræða útgjöld sem ríkissjóður hefur borið til þessa og að fimm árum liðnum ætti hann að færast til sveitarstjórnarstigsins og dreifast niður á þau sveitarfélög sem í hlut eiga.“

Sambandið gerir ekki athugasemd við framangreindar forsendur um kostnaðaráhrif frumvarpsins en áréttar að Alþingi ber lögum samkvæmt að kalla eftir kostnaðarumsögn frá viðkomandi fagráðuneyti vegna mála sem hafa fyrrsjáanlega áhrif á fjárhag sveitarfélaga.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson
framkvæmdastjóri