

# 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 tilteknar 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 útboði, við einkaaðila um samvinnu um tilteknar samgönguframkvæmdir sem teljast brýnar, annað hvort á grundvelli öryggissjónarmiða eða aðgengis- og byggðasjónarmiða, en myndu þrátt fyrir það ekki koma til framkvæmda í 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 verkefnunum 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.