

Nefndarálit

um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir.

Frá 1. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Um frumvarpið.

Í frumvarpi þessu er Vegagerðinni veitt heimild til þess að semja við einkaaðila um samvinnuverkefni um ákveðnar samgönguframkvæmdir sem tilgreindar eru í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Heimilað er að fjármagna framkvæmdirnar að hluta eða öllu leyti með gjaldtöku af umferð um mannvirki sem samvinnuverkefnið nær til. Við lok samningstímans er gert ráð fyrir að mannvirkin verði eign ríkisins án sérstaks endurgjalds.

Inngangur.

Fátt skiptir íbúa hér á landi meira máli en greiðar samgöngur, enda landið stórt og löngum erfitt yfirferðar. Því hafa framfarir í samgöngumálum verið sú áskorun sem stjórnvöld standa frammi fyrir á hverjum tíma, ekki síst til að standast kröfur íbúa, annars vegar í dreifbýli, þar sem oft er yfir erfiða farartálma að fara, og hins vegar en ekki síður á höfuðborgarsvæðinu þar sem íbúum hefur fjölgað ört á nokkrum áratugum, en helstu samgönguæðar markast oft af byggð sem reis við allt aðrar aðstæður fyrir mörgum áratugum.

Engum sem um vegi landsins fer dylst að vegakerfið hefur ekki fylgt síauknum umferðarþunga samfara mikilli fjölgun ferðamanna. Framkvæmdir hafa ekki staðist kröfur tímans, ekki síst kröfur íbúa um bættar samgöngur um allt land til að sækja atvinnu og ekki síður heilbrigðisþjónustu.

Að mati 1. minni hluta er bráðnauðsynlegt og löngu tímabært að ráðast í viðamikil áttak í vegaf framkvæmdum. Auka þarf framkvæmdahraða helstu vegabóta vítt og breitt um landið. Framlög til samgöngumála hafa ekki dugað til að uppfylla væntingar íbúa og koma til móts við kröfur samtímans.

Fyrsti minni hluti leggur áherslu á að framkvæmdum í samgöngum verði forgangsraðað með tilliti til hagkvæmni þeirra, jafnræðis milli landshluta, byggðasjónarmiða og sjónarmiða um öryggi. Lögð verði áhersla á að stækka einstök atvinnusvæði, rjúfa einangrun og greiða leið íbúa til að sækja þjónustu, ekki síst heilbrigðisþjónustu, án tillits til þess hvar á landinu þeir búa.

Hlutlæg ábyrgð.

Fyrsti minni hluti telur að gjalda beri varhug við því að leiða í lög hlutlæga ábyrgð eiganda eða umráðamanns ökutækis á greiðslu vangoldinna veggjalda, þ.e. kröfu sem stofnast vegna háttsemi annarra. Gæta verður að því að slík ábyrgð getur verið afar ósanngjörn. Þannig er eigandi eða umráðamaður ökutækis að lokum ábyrgur fyrir greiðslu veggjalds þótt ökumaður sé annar og á það einnig við um bílaleigur og kaupleigufyrirtæki. Innheimtu- kostnaður og umsýsla er lögð á herðar þess er hlutlæga ábyrgð ber í stað rekstraraðila sam-

göngumannvirkis sem ætla má að verði að meginstefnu til einkaaðilar samkvæmt frumvarpinu.

Lögveð.

Með frumvarpinu er innheimtuaðila veitt það innheimtuhagræði að veggjöld hvíli sem lögveð á ökutæki og það í þágu einkaaðila sem oftast mundi vera innheimtuaðili veggjalda. 1. minni hluti gerir alvarlegar athugasemdir við að með frumvarpinu sé einkaaðila veitt slíkt hagræði og forgangsréttur til innheimtu á kröfum sínum. Slíkt á ekki við nema í algerum undantekningartilfellum. Algengt er að kröfum ríkisins sé veittur þessi réttur til að auðvelda innheimtu á gjöldum í ríkissjóð og dæmi eru um að einkaaðilum sé veittur sami réttur, t.d. til innheimtu á iðgjöldum skyldutrygginga ökutækja. Þar eiga þó önnur og veigameiri rök við þar sem almannaöryggi veltur á því að öll ökutæki í umferðinni séu tryggð ábyrgðartryggingu.

Leið til að auka fjármagn til samgönguframkvæmda.

Nokkrar leiðir eru færar til að auka fjármagn til samgönguframkvæmda. Þegar ráðist var í það viðamikla verkefni að brúa jökulfljótin á Suðurlandi var m.a. leitað til íbúa landsins um fjármögnun og þeim seld verðtryggð skuldabréf og var þátttaka mikil meðal landsmanna í þessari fjármögnun.

Nú um stundir bjóðast afar hagstæð kjör á lánamörkuðum og þá sérstaklega til þjóðríkja. 1. minni hluti telur að unnt sé að ráðast í brýnar og hagstæðar framkvæmdir á hagstæðum kjörum og með lægri kostnaði en oft áður. Sérstaklega er freistandi fyrir ríkisvaldið að fjármagna framkvæmdir með hagstæðum lánnum nú þegar kreppir verulega að á atvinnumarkaði. Farartálminn á þeirri leið er í raun framkvæmdageta verktakafyrirtækja. 1. minni hluti telur að fjármögnun samsvarandi framkvæmda af hálfu einkaaðila gæti orðið umtalsvert dýrari sem kemur niður á notendum vega í hærri veggjöldum.

Fyrsti minni hluti telur að betur færi á því að frumvarpið yrði útfært sem rammalöggjöf um framtíðarverkefni. Alþingi gæti síðar ályktað að tiltekin verkefni féllu undir þá löggjöf í stað þeirrar leiðar sem lögð er til, þ.e. að festa heimild til samninga um tiltekin samvinnuverkefni í lög, sbr. 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Sum þeirra verkefna sem eru tilgreind í frumvarpinu eru ekki sérstaklega hentug sem slík verkefni heldur eru þau hefðbundin og heppileg viðfangsefni fyrir Vegagerðina.

Samvinnuverkefni sex.

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að stórar og vel skilgreindar nýframkvæmdir sem bjóða einkaaðilum tækifæri til nýsköpunar í hönnun og byggingu henti vel sem samvinnuverkefni. Í þjóðhagslegu tilliti sé það grundvallaratriði að aukinn ábati vegna nýsköpunar og vinnulags yfirvinni aukinn kostnað. Lagning Sundabrautar og tvöföldun Hvalfjarðaganga eru sérstaklega nefnd í dæmaskyni sem hentug samvinnuverkefni enda stórar og kostnaðarsamar nýframkvæmdir þar sem undirbúningur er ekki hafinn og mikið svigrúm til að nýta einkaframtakið við útfærslu, nýsköpun og hönnun.

Verkefni sex sem tilgreind eru í frumvarpinu eru ólík að eðli og mögulegur tímarammi þeirra gjörólíkur. Þrjú verkefnanna, þ.e. lagning vegar um Hornafjarðarfljót, hringvegur norðaustan við Selfoss og ný brú yfir Ölfusá og vegur um Öxi, eru öll þeirrar gerðar að hægt er að ráðast hratt í framkvæmdir en samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni er raunhæft að þau komist öll af stað á næstu tveimur árum. Hönnun fyrstnefndu tveggja framkvæmdanna er nánast lokið, umhverfismati lokið og veglína komin inn á staðfest skipulag. Þá er fyrsti

áfangi hringveggar um Hornafjarðarfljót nú þegar hafinn. Undirbúningur framkvæmda um Öxi er aðeins skemur á veg kominn en þar er verkhönnun ekki lokið.

Hin þrjú verkefni þurfa lengri undirbúningstíma. Hringvegur um Mýrdal og jarðgöng í Reynisfjalli eru tiltölulega framarlega í undirbúningsferli og umhverfismat í gangi. Málefni Sundabrautar hafa þolað miklar tafir og enn sér ekki fyrir endann á að verkefnið komist af stað og tvöföldun Hvalfjarðarganga er ekki aðkallandi í náninni framtíð.

Að þessu skoðuðu er ekki annað hægt en að gagnrýna að þessum verkefnum sé stillt upp með frumvarpinu sem atvinnuskapandi framkvæmdum í samhengi við heimsfaraldurinn sem nú gengur yfir. Þar að auki telur 1. minni hluti þau verkefni sem langt eru á veg komin ekki falla að hugmyndafræði frumvarpsins um samvinnuverkefni í vegaf framkvæmdum enda enginn sýnilegur ábati af aðkomu einkaaðila á þessu stigi.

Framtíðargjaldtaka af umferð.

Fyrsti minni hluti gerir einnig athugasemdir við útfærslu frumvarpsins á gjaldtöku af umferð og bendir á að hún er að miklu leyti óútfærð og fullkomin óvissa ríkir um fjárhæð veggjalda, bæði í einstökum tilfellum og almennt. Nauðsynlegt er að kveða skýrt á um viðmiðunarfjárhæð veggjalda sem fyrst og að nánar verði fjallað um útfærslu afsláttarkjara. Leggur 1. minni hluti sérstaka áherslu á lækkaðar álögur á bifreiðaeigendur til móts við þau gjöld. Þegar þessi leið er útfærð betur ber að forðast margfeldisáhrif innheimtu af þeim sem þurfa að fara um mörg veggjaldahlið, t.d. til að sækja þjónustu til höfuðborgarinnar.

Í þessu samhengi má nefna að miðað við tilgreind verkefni munu íbúar á Höfn í Hornafirði þurfa að greiða gjald fyrir að aka um þrjú gjaldskyld samgöngumannvirki til að komast til höfuðborgarinnar og íbúar á Akranesi og allir sem koma að vestan og norðan þurfa tvisvar að greiða gjald fyrir not af slíkum mannvirkjum.

Fyrsti minni hluti gerir athugasemdir við að vinna við útfærslu á framtíðarfyrirkomulagi gjaldtöku af umferð sé ekki lengra komin en raunin er og telur að mikilvægt sé að sú vinna liggi fyrir þegar teknar eru ákvarðanir í samgöngumálum sem tengjast samvinnuverkefnum um vegaf framkvæmdir.

Aðrar gjaldtökuhugmyndir stjórnvalda.

Í fleiri málum stjórnvalda en því frumvarpi sem hér er til meðferðar má um þessar mundir finna hugmyndir um gjaldtöku af umferð. Í frumvarpi til laga um heimild til að stofna opinbert hlutafélag um uppbyggingu samgönguinnviða á höfuðborgarsvæðinu (735. mál) er að finna fyrirætlan um slíka gjaldtöku í e-lið 3. gr. frumvarpsins þar sem segir að hlutverk og verkefni félagsins sé m.a. að „innheimta flýti- og umferðargjöld á höfuðborgarsvæðinu, verði ákveðið með lögum að leggja slík gjöld á, og byggja upp innviði slíkrar innheimtu“.

Í nefndarálitum meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar um tillögu til þingsályktunar um fimm og fimmtán ára samgönguáætlanir fyrir árin 2020-2034 (434. og 435. mál) segir í kafla um jarðgöng: „Nefndin styður einnig þá framtíðarsýn að bein framlög úr samgönguáætlun og jarðgangaáætlun standi undir hluta framkvæmdakostnaðar jarðganga, og að gjaldtaka af umferð fjármagni hluta auk þess sem hún greiði fyrir rekstur og viðhald ganganna.“

Það er því víða sem má finna hugmyndir stjórnvalda um gjaldtöku af umferð og greinilegt er að þær eru eins ólíkar og þær eru margar. Á höfuðborgarsvæðinu ganga gjaldtökuhugmyndir út á að innheimta gjöld innan þess, svokölluð flýtigjöld, og eitt af markmiðunum er að takmarka umferð um götur borgarinnar og leitast við að beina borgarbúum í svokallaða Borgarlínu. Þá eru uppi hugmyndir um gjaldtöku fyrir notkun jarðganga óháð þeirri leið sem

fjallað er um í þessu frumvarpi um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir sem er enn ein útfærsla gjaldtökunnar.

Fyrsti minni hluti telur að för um jarðgöng feli í sér gæði sem eðlilegt er að greitt sé fyrir af notendum, sér í lagi ef kostur er á annarri leið, en hefur athugasemdir við mjög svo óskýra framsetningu gjaldtökugugmynda í samhengi við fjölmörg mál sem stjórnvöld hafa lagt fram.

Þá varar 1. minni hluti við því að fram eru komnar nokkrar ólíkar hugmyndir um gjaldtöku í vegakerfinu og telur að á meðan öll útfærsla er í þöku geri þessar hugmyndir einungis ógagn og flæki málið. Stjórnvöld ættu að leitast við að skýra þessar hugmyndir áður en lengra er haldið.

Alþingi, 16. júní 2020.

Bergþór Ólason,
form.

Karl Gauti Hjaltason,
frsm.