



Ísafirði, 16. júlí 2019.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.  
Sent um samráðsgátt á vefnum island.is

Mál ráðuneytisins nr. S-165/2019 og 166/2019.

Efni: Umfjöllun um kynningu á áformum um lagasetningu sem styrki heimildir Vegagerðarinnar til gjaldtöku á einstökum leiðum og um að stofna til samvinnu opinberra aðila og einkaaðila um fjármögnun framkvæmda og veghald á tilteknum köflum þjóðvega.

Rétt þykir að fjalla um um hvor tveggja ofangreindra áforma samtímis, þótt þau séu kynnt hvort í sínu lagi, en svo sem fram kemur er annars vegar áformað að leggja fram frumvarp á haustþingi 2019 til þess „ . . . að styrkja heimildir Vegagerðarinnar umfram það sem nú er að finna í 17. gr. [vegalaga nr. 80/2007](#) til gjaldtöku á einstökum leiðum/vegköflum að undangenginni ákvörðun í samgönguáætlun“ ([mál nr. S-165/2019](#)) og hins vegar að „ . . . að stofna til samvinnu opinberra aðila og einkaaðila um fjármögnun, framkvæmdir og veghald á tilteknum köflum þjóðvega. . . .“ ([mál nr. S-166/2019](#)).

Að því er varðar áform um breytingu á 17. gr. veglaga nr. 80/2007 þykir rétt að tilgreina texta ákvæðisins hér með þeim breytingum á 6. mgr. sem ákvæði [laga nr. 14/2015 um breytingu á vegalögum](#) o.fl. fólu í sér.

■ **17. gr. Gjaldtaka af umferð.**

- Heimilt er að ákveða í samgönguáætlun að veghald einstakra vegarkafla þjóðvega skuli kostað að hluta eða öllu leyti með veggjaldi af umferð eða með notkunargjaldi.
- Gjaldtaka af umferð skal miðast við að standa straum af byggingarkostnaði, viðhaldi, rekstri, þróun og eðlilegum afrakstri af fjárfestingu vega.
- Heimilt er einnig að byggja gjaldtöku á sjónarmiðum um vernd umhverfis, umferðaröryggi og stýringu umferðar, svo sem til að jafna álagi á einstök vegamannvirki til að greiða fyrir umferð eða til að draga úr sliti vega.
- Gjaldtöku má ekki haga með þeim hætti að raski jafnræði þeirra sem nota mannvirkin.
- Óheimilt er að leggja á samtímis veggjald og notkunargjald fyrir notkun tiltekins mannvirkis. Heimilt er þó að leggja á gjald fyrir notkun jarðganga og brúa samhliða notkunargjaldi á aðlæga vegi. Gjaldtaka samkvæmt ákvæði þessu skal vera samkvæmt gjaldskrá sem samþykkt skal af ráðherra og birt í B-deild Stjórnartíðinda.
- Ráðherra setur í reglugerð nánari fyrirmæli um gjaldtöku af umferð samkvæmt ákvæði þessu, m.a. um álagningu veggjalda og notkunargjalds og fyrirkomulag innheimtu, sem og um viðurlög við brotum á ákvæðum reglugerðarinnar þar að lútandi, sbr. 59. gr. Þá setur ráðherra reglur um starfsemi og búnað sem er notaður við rafræna gjaldtöku. Ráðherra setur jafnframt reglur um hvernig upplýsingaöflun um kostnað vegna reksturs samgöngumannvirkja skuli háttað. Samgöngustofa annast eftirlit með gjaldtöku af umferð samkvæmt ákvæði þessu og þeim reglum sem settar eru á grundvelli þess, sbr. 6. gr. laga um Samgöngustofu, stjórnarsýslustofnun samgöngumála, nr. 119/2012.

Ekki er að sjá að fram komi með skýrum hætti hvaða heimildir í ákvæðinu til gjaldtöku á einstökum leiðum/vegköflum það eru sem áformað er að styrkja - að undangenginni ákvörðun í samgönguáætlun, en tilvitnuð 17. gr. virðist nokkuð rúm að þessu leyti. Hefði verið æskilegt að þetta hefði verið útlistað betur. T.d. liggur ekki fyrir hvort áformað sé að setja á sérstakt gjald fyrir akstur um leiðir sem þegar eru í notkun án gjalds eins og t.d. veggöng, líkt og hugmyndir hafa verið um, og þá án tillits til þess hvort aðrar akleiðir séu í boði, eins og tilfellið er með t.d. Bolungarvíkurgöng.

Sjálfsgagt er að Alþingi fjalli um þetta á vettvangi samgönguáætlunar, sem þyrfti þá að verða uppfærð sem oftast, sbr. [lög nr. 23/2008 um samgönguáætlun](#) þar sem miðað er við að ný samgönguáætlun skuli lögð fram á þriggja ára fresti og þess vænst að fagleg sjónarmið verði höfð til hliðsjónar þegar ákvörðun um innheimtu af hverjum hluta vegakerfisins verður tekin og þau sjónarmið sem leggja skal til grundvallar tiltekin með eins greinargóðum hætti og unnt er í væntanlegu lagafrumvarpi. Þar verði jafnframt gert ráð fyrir að ákvæðins jafnræðis verði gætt og skýrt sé tilgreint við hverja ákvörðun fyrir sig hvað er innheimt og hvert fjármunirnir skulu renna.

Í kynningu í samráðsgáttininni segir að starfshópur sem vann þá ágætu skýrslu sem fylgdi kynningunni, „[Vegaframkvæmdir - leiðir til fjármögnunar](#)“ útgefin í apríl 2019 . . . að gjaldtaka af umferð til að standa undir kostnaði við flýtiframkvæmdir miðaðist við hverja framkvæmd fyrir sig og gjald væri í samræmi við kostnað þeirrar framkvæmdar. Innheimta skyldi ekki hefjast fyrr en í lok framkvæmdar, þegar opnað væri fyrir umferð.“

Telja verður að þessi viðmiðun sé full þröng a.m.k. sé ekki um flýtiframkvæmd að ræða og ekki óeðlilegt að tekjur af einu mannvirki nýtist við gerð annarra mannvirkja sem því tengist að einhverju marki. Ef t.d. Hrafnseyrargöng (Dýrafjarðargöng) á Vestfjörðum verða gerð gjaldskyld væri ekki óeðlilegt að tekjur af þeim rynnu til t.d. breikkunar einbreiða hluta Vestfjarðarganga a.m.k. þess hluta sem liggur í Önundarfjörð. Síðan mætti taka pólitíska ákvörðun, að höfðu samráði við heimamenn, um að ráðast í tvöföldun þeirra gegn greiðslu hóflegra veggjalda í göngunum sjálfum þegar til kæmi og ef vilji stæði til. Ef miðað væri við að gjaldið rynni til kostnaðar við gerð eða viðhald Hrafnseyrarganga sjálfra teldist það aftur á móti óeðlilegt a.m.k. meðan ekki væri innheimt gjald fyrir slíkt í öðrum veggöngum. Eins sýnist vel mætti hefja hóflega gjaldtöku í Hvalfjarðargöngum enda rynni gjaldið til undirbúnings tvöföldunar þeirra. Sama gæti átt við um svonefnda Húnavallaeið og Vindheimaleið vegir þær leiðir yrðu lagðar sem ein framkvæmd í einkaframkvæmd og svo mætti áfram telja.

Huga þarf sérstaklega að reglum um heimild til gjaldtöku af ökutækjum sem aka um þjóðvegi í þéttbýli, sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu, þar sem hugmyndir hafa m.a. komið upp um svonefnd tafagjöld, sem vissulega geta nýst á jákvæðan hátt. Hins vegar þarf að gæta hófs ef þeim verður komið á og skilgreina vel hvert tekjur af þeim renna.

-----

Öllum sem til þekkja má vera ljóst að fjármunir til að standa undir nauðsynlegum rekstri, viðhaldi og nýframkvæmdum við vegakerfið héraendis duga hvergi nærri til að fullnægja þeim kröfum sem gerðar eru til vegakerfisins. Ef bæta á úr og ráðst í þau um 200 verkefni sem Vegagerðin telur nauðsynlegt að ráðast í næstu 25 árin, eins og nefnt er í samráðsgáttinni (og gott hefði verið að fá yfirlit um) er tæpast um annað að ræða en að afla umtalsvert aukinna tekna til málaflokksins. Vandséð er að það verði gert á annan hátt en með auknum gjöldum af ökutækjum í einhverri mynd eða fyrir notkun þeirra af vegakerfinu. Ekki síst þegar haft er í huga að hefðbundnir tekjustofnar af eldsneyti af hverju ökutæki hafa farið lakkandi og ólíklegt að breyting verði þar á. Skal minnt á að þeim ökutækjum sem knúin eru rafmagni fer á hinn bóginn ört fjölgandi og leggst lítið sem ekkert af gjöldum af þeim og kostnaði við notkun þeirra til vegakerfisins. Þá hefur dregið talsvert úr eldsneytiseyðslu flestra ökutækja og tekjur tengdar notkun þeirra því minnkað að sama skapi.

Vakin skal athylgi á að nokkuð er fjallað um möguleika á aukinni og markvissri gjalddöku af ökutækjum í skýrslu starfshóps fjármálaráðuneytisins „[Skattar á ökutæki og eldsneyti](#)“, sem út kom 17. ágúst 2018. Þar er lagt til (bls. 26) að “. . . ráðist verði í eftirfarandi greiningarverkefni og úttektir í því skyni að undirbyggja megi frekari breytingar á skattlagningu ökutækja og eldsneytis:

*A. Fýsileika- og kostnaðargreiningu á upptöku skattlagningar á grundvelli tímabundins aðgangs að vegakerfinu (vinjettur) og/eða mældrar notkunar (t.d. Global Navigation Satellite System/GNSS). Greiningunni fylgi áætlun um innleiðingu skattlagningarinnar. . . .*

Er þess vænst að við frekari könnun og útvíkkun heimilda til að beita gjalddöku til fjármögnunar vegmannvirkja verði þessi leið höfð í huga.

Hér þykir, miðað við óbreytt ástand og meðan ekki eru tekin upp sérstök notkunargjöld fyrir hvert ökutæki, verða að leggja til að eigendur ökutækja sem knúin eru rafmagni leggi meira til vegakerfisins en nú er með beinni skattlagningu. Þykir verða að taka með reikninginn þegar horft er til aukinnar gjalddöku að þeir sem nánast ekkert greiða fyrir afnot vegakerfisins verði með þessu gert að taka einhvern þátt í kostnaði við að halda því úti, t.d. kr. 30.000 til 50.000 kr af hverju ökutæki árlega. Þeir sem oft þurfa að fara um vegmannvirki þar sem er gjaldskylda er gætu fengið þessi gjöld lækkuð.

Að því er varðar heimildir til að taka upp samstarf við einkaaðila um fjármögnun, uppbyggingu og veghald á tilteknum köflum þjóðvega telst löngu tímabært að koma slíku samstarfi á og opna fyrir möguleika á því sem víðast, hvort heldur sem er sem samvinnuverkefni ríkis og einkaaðila eða að einkaaðilar taki verkefnið allt að sér. Eðlilega þarf að gæta að því að verkefnið sé viðráðanlegt fyrir viðkomandi aðila, að ekki sé færst of mikið í fang og að gjalddöku verði hófleg. Virðast fjármögnun og gerð Vaðlaheiðarganga því miður vera dæmi um að of mikið sé færst í fang, en í því tilfelli hefði líklega verið eðlilegra að verkið hefði verið skilgreint sem samvinnuverkefni og ríkið hefði lagt t.d. einn fjórða af kostnaði við verkefnið til þess. Sýnist raunar hljóta að koma til þess að ríkið komi að fjármögnun ganganna miðað við þann kostnað sem féll til við gerð þeirra og þær tekjur sem stefnir í að hafa megi af þeim enda ekki óeðlilegt þar sem um mannvirki er að ræða sem stuðlar að marghátuðum ávinningi fyrir umferðina og samfélögin í kring þótt kostnaður við það hafi farið umtalsvert fram úr áætlun.

Auk þeirra fimm verkefna sem nefnt eru í samráðgáttinni að frumvarpið taki til sem samvinnuverkefni ríkis og einkaaðila þ.e. brú yfir Ölfusá, brú yfir Hornafjararðarfljót, Axarvegur, tvöföldun Hvalfjarðarganga og Sundabraut, má telja nokkur fleiri þörf verkefni sem ættu að komast langleiðina með að standa undir sér að öllu leyti með veggjöldum og fela mætti einkaaðilum að annast. Má þarf nefna hjáleid fram hjá Borgarnesi, gerð Húnavallaleiðar sunnan Blönduóss, gerð Vindheimaleiðar sunnan Varmahlíðar í Skagafirði, gerð vegganga og aðliggjandi vega undir Reynisfjall við Vík í Mýrdal og einnig má nefna leiðina um Kjalveg og hugsanlega fleiri ferðamannaleiðir.

Þá skal enn og aftur bent á þann kost að virkja vilja þeirra sem komast vilja sem skjótast um þar sem aðstæður bjóða. Á þetta t.d. við um tvöfalda hluta Reykjanesbrautar, að undangengnum lagfæringum og gerð sérstakrar hjólabrautar. Þar verði í boði að aka hraðar en 90 km á klst. eða allt að 110 km á klst. endi verði greitt sérstakt gjald fyrir það, t.d. kr. 200 fyrir hverja ferð sem farin er á yfir 93 km mældum hraða á klst. að meðaltali á tilteknum vegarkafli t.d. milli álversins í Straumsvík og Keflavíkur (25 km?) en lægri fjárhæð ef oft er farið. Má fullyrða að slík gjaldheimta, þótt ekki sé vitað til að henni sé beitt annars staðar, geti talist eðlileg og sanngjörn enda valkvæð. Viðkomandi hefur val um hvort hann sleppur við greiðslu með því að aka á innan við 93 km/klst hraða að meðaltali umræddan vegarkafli. Mætti nýta tekjur sem af þessu kæmu til að halda veginum ávallt í sem bestu horfi, lýsing yrði góð og góð upplýsingaskilti til að tryggja öryggi. Ekki er vitað til að nein sérstök rök hafi komið fram gegn þessari aðferð til að greiða fyrir frekari uppbyggingu og viðhaldi vega þar sem vegfarendur hafa val um hvort þeir nýti sé það að mega aka hraðar en almennt er tíðkað.

Að lokum skal enn minnt á að þörf fyrir auknar vegframkvæmdir er brýn, fjármunir til málaflokksins mjög af skornum skammti miðað við þörf, aðstæður í hagkerfinu með besta móti til að ráðst í stærri og vinnuaflsfrekari framkvæmdir og vextir í sögulegu lágmarki. Mikið fé lífeyrissjóða bíður ávöxtunar og væntanlega góð kjör í boði þar.

Langt mál og mikið mætti enn hafa um þessi áform um veggjöld, notkunargjöld og samvinnu opinberra aðila við einkaaðila við gerð vegmannvirkja en ekki hefur unnist tími til að fjalla um það svo vel sé, enda tími til athugasemda aðeins tvær vikur og hásumar. Er því áskilinn réttur til að gera frekari athugasemdir á síðari stigum.

F.h. Samgöngufélagsins



Jónas Guðmundsson  
fyrirsvarsmaður