

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um samvinnuverkefni um samgönguframkvæmdir,
nr. 80/2020 (samfélagsvegir).

Flm.: Ólafur Adolfsson, Njáll Trausti Friðbertsson, Diljá Mist Einarsdóttir,
Vilhjálmur Arnason, Guðlaugur Þór Þórðarson.

1. gr.

Við 1. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Sveitarfélagi er heimilt að standa fyrir stofnun félags um tiltekna vegaframkvæmd og rekstur með einkaaðilum eða félagasamtökum. Félagið getur fengið framlag af samgönguáætlun, að hluta eða öllu leyti, að uppfylltum eftirfarandi skilyrðum:

- a. að fyrirhuguð vegaframkvæmd sé á samgönguáætlun til 15 ára,
- b. að áhugasamir fjárfestar, og sveitarfélög hafi þau áhuga, leggi til stofnframlag,
- c. að félagið stundi ekki aðra starfsemi en samkvæmt lögum þessum,
- d. að fyrir liggja kostnaður við viðhald og rekstur vegarins.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta er flutt í fjórða sinn en var síðast lagt fram á 155. löggjafarþingi (202. mál).

Í frumvarpinu er lögð til breyting á lögum nr. 80/2020, um samvinnuverkefni um samgönguframkvæmdir. Á grunni þeirra laga er leitast við að flýta verkefnum með því að taka upp veggjöld og leita fjármagns bæði innan samgönguáætlunar og fjármögnunar innviða, utan hefðbundinnar fjármögnunar af fjárlögum. Frá þeim tíma hafa yfirvöld samgöngumála unnið að undirbúningi nokkurra stórverkefna á stofnvegum landsins. Frumvarp þetta felur í sér heimild fyrir sveitarfélög til þess að stofna samgöngufélög um ákveðnar samgönguframkvæmdir sem eru á samgönguáætlun til 15 ára og flýta þannig uppbyggingu þeirra.

Með lögum nr. 81/2020 var heimiluð stofnun opinbers hlutafélags um uppbyggingu samgönguinnviða á höfuðborgarsvæðinu. Þar gerðu sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu samkomulag um byggingu samgöngumannvirkja og fjármögnun þeirra. Sveitarfélögin leggja þar fram hluta fjármagns, en meginhlutverk þeirra er að vinna að skipulagsmálum þeirra framkvæmda og annarra framkvæmda sem falla undir lög nr. 80/2020, um samvinnuverkefni um samgönguframkvæmdir. Ríkið leggur fram verðmætt byggingarland, til viðbótar við framlög af samgönguáætlun. Þá er gert ráð fyrir innheimtu veggjalda til að standa straum af byggingu mannvirkja.

Meginreglan hin seinni ár hefur verið að samgöngumannvirki eru byggð á kostnað ríkisins og forgangsroðun verkefna byggist á samgönguáætlun. Samgönguáætlun er þingsályktun Al-

þingis og felur í sér áherslur stjórnvalda í byggingu mannvirkja, vegagerð, höfnum og flugvöllum. Samgönguáætlun er til 15 ára en er endurskoðuð reglulega á Alþingi.

Ekkert í framangreindum lögum gefur aftur á móti minni framkvæmdum í dreifðum byggðum gaum; tengivegum, hálendisvegum eða öðrum stofnvegum sem þarfnast endurbóta. Frumvarp þetta bætir úr því og byggist í öllum aðalatriðum á þeirri meginhugsun sem þar er lögð til grundvallar og gerir ráð fyrir framlögum ríkis til framkvæmda, innheimtu veggjalda og hlutverki sveitarfélaga sem fara með skipulagsvald á hverjum stað. Þó er rétt að taka hér fram að ekki er í frumvarpi þessu ákvæði um framlög sveitarfélaga til uppbyggingar. Slík framlög eru þó ekki á nokkurn hátt útilokuð eða að framlög vegna sölu eigna ríkisins geti ekki orðið hluti af fjármögnun framkvæmda sem byggð eru á þessari heimildargrein.

Frumvarp þetta gerir ráð fyrir að sveitarfélög hafi forystu um stofnun samgöngufélaga sem geri samninga við ríkið um byggingu samgöngumannvirkja. Nauðsynlegt er að tryggja stöðu sveitarfélaga við aðkomu að stofnun slíkra félaga, þar sem þau fara með skipulagsvald og hafa þannig besta möguleika á að stýra þróun byggðar, auk þess sem þau eru best til þess fallin að gæta hagsmuna íbúa sinna.

Brýn nauðsyn er að leita nýrra leiða til að bæta vegi á Íslandi. Lög um samvinnuverkefni um samgönguframkvæmdir og samningur um framkvæmdir á höfuðborgarsvæðinu endurspeglar það. Nokkur landshlutasamtök sveitarfélaga hafa á undanförunum árum rætt og ályktað um innviðafjárfestingar og hafa vegamál þar verið efst á blaði. Ljóst er því að úrbóta er þörf. Raunar má segja að þörfin fyrir að bæta búsetuskilyrði fólks sé forgangsmál um samkeppnishæfni einstakra byggðarlaga. Auka þarf öryggi vegfarenda, sér í lagi þegar búist er við vaxandi fjölda ferðamanna, og þá eru samgönguframkvæmdir ekki síst til þess fallnar að styrkja og efla jafnrétti. Rannsóknir á áhrifum framkvæmda í vegagerð hafa leitt í ljós slíkar vísbendingar. Betri samgöngur byggja undir sókn til bættra lífskjara og stuðla að eflingu byggðar.

Bætt nýting fjármuna.

Með slíkri samgönguframkvæmd má ætla að umferð muni aukast mikið í kjölfar endurbóta, en það sýnir reynslan af þeim samgöngubótum sem gerðar hafa verið. Flutningsmenn frumvarpsins vilja og benda á að með því að vega saman innheimtu veggjalda og flýta framkvæmdum skapast mögulega þær forsendur fyrir ríkisvaldið að í sumum tilfellum fari ekki allt fyrirhugað framlag til viðkomandi vegagerðar, svo sem samgönguáætlun hefur markað, heldur að innheimta veggjalda létti á þeirri fjármögnun. Með því móti telja flutningsmenn að hraða megi endurbótum og uppbyggingu annarra vega í viðkomandi byggðarlagi sem ekki hafa sömu forsendur. Samningaleiðin um samgöngufélög getur því flýtt öðrum framkvæmdum sem enn styður við eflingu byggðarinnar. Með því má fjölga þeim kílómetrum sem lagðir verða og nýta fjármuni hins opinbera á sem bestan hátt. Þá er hér ekki rætt um önnur áhrif af slíkum framkvæmdum til eflingar byggð. Horfa má til þess að slíkar framkvæmdir verði veruleg lyftistöng, á framkvæmdatíma, fyrir efnahagslegan styrk svæðisins sem er afar jákvætt. Á það má einnig benda að oftast er um að ræða framkvæmdir á þeim svæðum sem eru „efnahagslega kaldari“ en þau verkefni sem eru í samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins og talin eru upp í lögum um samvinnuverkefni um samgönguframkvæmdir.

Um mikilvægi lagasetningarinnar.

Aðstæður í dreifðum byggðum endurspeglar mikla þörf fyrir hraðari uppbyggingu samgöngumannvirkja. Búhátta- og þjóðfélagsbreytingar undanfarinna ára hafa gjörbreytt aðstæðum íbúa dreifðra byggða. Á hverjum degi þarf fólk að nýta sér vegi landsins til að komast á milli staða. Uppbygging og umsjá þessara mikilvægu innviða er í höndum hins opinbera og

þar hefur hvert byggðarlag sinna hagsmuna að gæta. Ríkið ber ábyrgð á þjóðvegum en sveitarfélögin bera ábyrgð á öðrum vegum innan marka sveitarfélagsins. Takmörkuð úrræði hafa verið til umbóta fyrir heimamenn til að bregðast við slæmu ástandi á vegum. Því þarf að nýta fleiri úrræði til uppbyggingar en að bíða áratugum saman eftir endurbótum á oft mjög illa förnum vegum.

Víðs vegar um sveitir má finna tengivegi og/eða stofnvegi, í mjög slæmu ástandi, sem hafa þegar verulega mikla umferð að áningarstöðum ferðamanna. Um þessa vegi eru og daglega keyrð leik- og grunnskólabörn, íbúar aka til og frá vinnu, fyrirtæki og bú flytja aðföng o.s.frv. Með stórauðinni fjölgun ferðamanna hefur umferð um marga þessara vega aukist til muna með tilheyrandi sliti og álagi á vegina. Þessir vegir eru því samfélögum mjög mikilvægir og má í raun nefna þá samfélagsvegi. Meginefni frumvarpsins er að opna leið til að samfélögin á hverjum stað geti flýtt endurbótum þeirra vega. Samfélagsvegir vísa þá til þess að samfélag á hverjum stað tekur frumkvæði að gerð þeirra til hagsbóta fyrir búsetu og byggð, en ekki síst til að gera aðkomu og upplifun ferðamanna betri.

Kjarni hugmyndarinnar að baki frumvarpinu er að færa heimamönnum verkfæri til að taka málin í sínar hendur og bíða ekki eftir því að röðin komi að þeim í að bæta búsetuskilyrði sín. Að baki frumvarpinu liggja einnig hugmyndir um að byggja upp nútímalega vegi til að stuðla að auknu öryggi vegfarenda og ekki síst til að taka á móti vaxandi fjölda ferðamanna, án þess að umferð þeirra valdi íbúum og bændum vandræðum. Stjórnvöld hafa samþykkt samgöngusáttmála á höfuðborgarsvæðinu og Alþingi samþykkt lög um samvinnuverkefni um samgönguframkvæmdir. Þær aðgerðir snúa fyrst og fremst að stofnvegakerfinu. Frumvarpið lýtur að því að opna á sambærilega nálgun fyrir malarvegi í sveitum að frumkvæði sveitarfélaga.

Með samþykkt frumvarpsins geta sveitarfélög sjálf stuðlað að flýtingu á vegaframkvæmdum umtalsvert án þess að það feli í sér aukin ríkisútgjöld né rask á samþykktum samgönguáætlunum. Framkvæmdin yrði þá fjármögnuð annars vegar með stofnframlagi frá áhugasömum fjárfestum og hins vegar með lántöku. Að framkvæmdinni lokinni er félaginu heimilt að innheimta veggjald fyrir akstur um veginn og á móti myndi ríkið skuldbinda sig til að „kaupa“ sig inn í félagið með framlagi sem ríkið hefði hvort er lagt til við uppbyggingu vegarins samkvæmt samgönguáætlun. Framlag ríkisins má greiða á því ári sem ákveðið hefur verið að ráðast í tiltekna framkvæmd samkvæmt samgönguáætlun eða dreifa yfir tímabil, t.d. 10–15 ár, og í lok þess tímabils verður félagið lagt niður og vegurinn afhentur ríkinu. Þau samgöngufélög sem stofnsett yrðu á grundvelli frumvarpsins eru bundin við þær vegaframkvæmdir sem um er samið og er ekki ætlað að starfa að því loknu.

Með vaxandi fjölda ferðamanna hefur og skapast vaxandi þörf fyrir vel byggða áningarstaði og upplýsingamiðlun. Því er mikilvægt að hluti af framkvæmdum sem farið er í sé að tryggja trausta umgjörð um öryggi fólks og tryggja jákvæðari upplifun af landinu. Verulega aukin umferð er að auki til þess fallin að leita annarra leiða við fjármögnun framkvæmda, með beinum notkunargjöldum. Líkt og kveðið er á um í sáttmála um framkvæmdir á höfuðborgarsvæðinu og við samvinnuverkefni í vegagerð er gert ráð fyrir því að notendur greiði gjöld með beinum hætti. Samgöngufélög um samfélagsvegi eru því fjárfesting í sterkari innviðum ferðapjónustu á Íslandi og stuðla að jákvæðri upplifun af þeim, að frekari dreifingu þeirra um landið og auka aðdráttarafl viðkomandi svæðis, auk þess sem slíkar framkvæmdir bæta aðgengi allra að landinu og náttúru þess.

Flutningsmenn frumvarpsins telja mikla þörf á framangreindri lagabreytingu, enda hafi nýleg dæmi, svo sem lagning ljósleiðara um sveitir, sýnt að heimamenn séu best til þess fallnir að skilgreina sínar eigin þarfir og setja fram góðar hugmyndir að hagkvæmum lausnum.