

Tillaga til þingsályktunar

um samgöngufélagið Þjóðbraut.

Flm.: Jens Garðar Helgason, Guðlaugur Þór Þórðarson, Diljá Mist Einarsdóttir, Guðrún Hafsteinsdóttir, Ólafur Adolfsson, Njáll Trausti Friðbertsson, Rósa Guðbjartsdóttir, Vilhjálmur Árnason, Jón Gunnarsson, Hildur Sverrisdóttir, Þórarinn Ingi Pétursson, Stefán Vagn Stefánsson, Bergþór Ólason, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, Sigríður Á. Andersen, Þorgrímur Sigmundsson, Karl Gauti Hjaltason, Nanna Margrét Gunnlaugsdóttir, Ingibjörg Davíðsdóttir, Snorri Másson.

Alþingi ályktar að fela innviðaráðherra að láta framkvæma heildstæða úttekt á þeim möguleika að stofna samgöngufélag er verði hlutafélag sem hafi það hlutverk að fjármagna, byggja, eiga og reka helstu samgöngumannvirki landsins, svo sem stofnbrautir, jarðgöng og stórar brýr. Félagið starfi eftir fyrirmynd færeyska félagsins Tunnils pf. og beri heitið Þjóðbraut.

Markmið félagsins verði að hraða uppbyggingu samgöngumannvirkja með því að fjármagna þau að hluta með veggjöldum. Gjaldtaka hefjist við valin samgöngumannvirki í eigu ríkisins svo fljótt sem verða má með það að markmiði að byggja strax upp sjálfbæran tekjustraum félagsins. Sérstök áhersla verði lögð á að gjaldtaka verði sanngjörn og í samræmi við notkun. Ráðherra verði jafnframt falið að kanna leiðir til að gjaldtaka taki mið af tekjulíkani Spalar ehf. þannig að áskrifendur greiði lægra gjald en þeir sem borga fyrir staka ferð. Ráðherra athugi einnig hvaða skatta og gjöld á umferð, t.d. vörugjöld á ökutæki, mætti lækka eða fella niður á móti.

Ráðherra leggi niðurstöður úttektar, ásamt frumdrögum að lagaramma og stofnskrá félagsins, fyrir Alþingi eigi síðar en hálfu ári frá samþykkt ályktunar þessarar.

Greinargerð.

Samgöngur eru ein af undirstöðum samfélagslegrar virkni, jafnræðis og efnahagslegrar uppbyggingar. Á Íslandi hefur víða verið kallað eftir hraðari uppbyggingu samgöngumannvirkja, ekki síst að því er varðar dýr og tæknilega flókin mannvirki á borð við jarðgöng, brýr og stofnbrautir í þéttbýli og í námunda við það. Þrátt fyrir að stjórnvöld hafi sýnt vilja í stefnumótun sinni og haft slík verkefni í forgangi hafa hefðbundnar fjármögnunarleiðir ríkisins hamlað því að ráðist hafi verið í framkvæmdir með viðunandi hraða.

Því er tilefni til að skoða nýjar leiðir til að flýta uppbyggingu mikilvægra samgöngumannvirkja. Ein slík leið er að koma á fót hlutafélagi sem hafi þann tilgang að fjármagna, byggja, eiga og reka helstu samgöngumannvirki landsins með sjálfbæra fjármögnun að leiðarljósi. Slík nálgun hefur þegar verið prófuð með góðum árangri í Færeyjum þar sem félagið Tunnil pf. hefur séð um byggingu og rekstur jarðganga með beinni gjalddöku af notendum til að standa undir framkvæmdum og rekstri.

Gert er ráð fyrir því að félagið geti aflað sér tekna með veggjöldum og að sérstök áhersla verði lögð á það að ferðamenn greiði hærri gjöld en íslenskir notendur. Þannig getur félagið lagt fjárhagslegan grundvöll að sjálfbærri starfsemi. Með hliðsjón aferlendum fyrirmyndum, fyrri reynslu hérlandis og þeim tækifærum sem nú standa til boða bendir margt til þess að þessi leið gæti reynst heillaspor til framtíðar.

Íslensk-færeysk fyrirmynd.

Í Færeyjum hefur verið stofnað sérstakt samgöngufélag til að byggja og reka helstu samgöngumannvirki, einkum neðansjávargöng. Félagið, sem starfar undir heitinu Tunnill pf., hefur það markmið að tengja saman eyjar í Færeyjum með jarðgöngum og innheimta veggjöld til að fjármagna framkvæmdina. Með tilkomu neðansjávarganga eru nú um 9 af hverjum 10 íbúum í Færeyjum tengdir saman með einu vegakerfi. Það hefur verið gífurlegt framfaraskref fyrir færeyskt samfélag, bæði efnahagslega og félagslega. Göngin hafa stórbætt samgöngur, stýtt ferðatíma og aukið öryggi en jafnframt skapað tekjur með gjaldtöku til að standa undir framkvæmdakostnaði.

Upphaflega voru jarðgöng í Færeyjum byggð og rekin af aðskildum félögum, oft með blöndu af opinberri fjármögnun og einkafjármögnun. Dæmi um það eru Vogeyjargöng (fær. Vágatunnilin) sem opnuð voru árið 2002 og Norðureyjargöng (fær. Norðoyatunnilin) sem opnuð voru árið 2006. Þau voru byggð af félagi í eigu færeyska ríkisins. Í ljós kom að notkun var meiri en gert var ráð fyrir og því var hægt að greiða upp lán tveimur árum á undan áætlun. Veggjöld í Vogeyjargöngum hafa verið lækkuð um 76% frá opnun þeirra enda reyndust tekjur af umferð hærri en gert var ráð fyrir. Þessi göng þykja afar vel heppnuð framkvæmd því að þau tengdu flugvöllinn í Vogey við Straumey, stærstu eyju í Færeyjum, og styrktu útflutningsgreinar eins og sjávarútveg. Í kjölfar þessa var ákveðið að ráðast í enn stærri verkefni með stofnun félags um göng til Austureyjar og Sandeyjar árið 2014 og er það alfarið í eigu færeyska ríkisins. Þetta opinbera félag hafði það hlutverk að byggja, eiga og reka tvenn ný neðansjávargöng, Austureyjargöng (fær. Eysturoyartunnilin) sem opnuð voru árið 2020 og Sandeyjargöng (fær. Sandoyartunnilin) sem opnuð voru árið 2023. Þar með var tryggt að ríkið sjálft stjórnaði framkvæmdunum eftir að áskoranir komu fram við fyrri áform um einkafjármögnun.

Fjármögnun færeyskra ganga byggist á blöndu af ríkisframlagi, lánsfé og veggjöldum. Í tilviki Vogeyjarganga lagði færeyska ríkið til 160 millj. danskra króna og bankar 140 millj. danskra króna gegn veði í mannvirkjunum. Gert var ráð fyrir því að lán yrðu greidd upp á um 15–20 árum með tekjum af veggjöldum. Reyndin varð sú að vaxandi umferð flýtti uppgreiðslu og eins og fyrr segir lækkuðu veggjöld smám saman í eldri göngum þegar skuldir minnkuðu. Veggjöld hafa þó ekki verið felld niður með öllu því að enn eru innheimt hófleg gjöld til að standa straum af viðhaldi sem er kostnaðarsamara í neðansjávargöngum en hefðbundnum göngum. Í nýrri framkvæmdum var farin önnur leið því að Austureyjar- og Sandeyjargöng eru fjárhagslega samtvinnuð á þann hátt að hluti kostnaðar við hin síðari er niðurgreiddur með tekjum af þeim fyrri. Því er gjaldtaka í Austureyjargöngum ekki lækkuð strax þrátt fyrir mikla umferð þar sem umframtekjur standa undir kostnaði Sandeyjarganga þar sem er mun minni umferð. Þessi framkvæmd gefur tækifæri til þess að ráðast í samfélagslega nauðsynlegar en fjárhagslega erfiðar samgöngubætur.

Um þessar mundir eru öll færeysk neðansjávargöng rekin undir sameiginlegri yfirstjórn Tunnills pf. sem hefur umsjón með rekstri og gjaldtöku. Notendur geta þannig greitt í einu kerfi eða keypt áskrift sem gildir í öllum göngum. Lagalega eru göngin þó enn þrjú aðskilin hlutafélög sem hvert um sig hefur eigið stjórnvald og reikningshald. Þetta fyrirkomulag auð-

veldar samræmda innheimtu gjalda og þjónustu við vegfarendur þótt ábyrgð og skuldbindingar séu skýrar fyrir hvert verkefni. Félagið Tunnill pf. heyrir beint undir samgöngufyrirvöld í Færeyjum. Reynsla af þessu fyrirkomulagi hefur verið góð. Eignarhaldið hefur tryggt faglega umsýslu mannvirkja og stöðugleika í gjalddöku um leið og arður af veggjöldum rennur til áframhaldandi uppbyggingar samgangna í Færeyjum. Færeyska leiðin byggist á hugmyndafræði Hvalfjarðarganga og rennir stöðum undir það hvernig hægt er að flétta saman ríkisfjármögnun og veggjöld í sérstöku félagi til að flýta samgöngubótum og tengja samfélagið betur saman.

Tækifæri við stofnun Þjóðbrautar.

Að stofna nýtt samgöngufélag sem hefði umsjón með helstu samgöngumannvirkjum og gjalddöku felur í sér mikil tækifæri. Verða nokkur þeirra tíunduð að aftan.

Hraðari uppbygging innviða.

Þjóðbraut gæti fengið sérstakt stofnfé og tekjur af veggjöldum sem yrðu eyrnamerktaðar samgönguframkvæmdum. Slíkt fyrirkomulag getur flýtt fyrir uppbyggingu dýrustu samgöngumannvirkja landsins, t.d. nýrra jarðganga, brúa eða stofnbrauta, án þess að alla fjármögnun þurfi að sækja í almennar skatttekjur á hverju ári. Reynsla manna af Hvalfjarðargöngum sýnir að með þessu má framkvæma stórt verk sem ella hefði tekið lengi eftir fjármagni. Með Þjóðbraut mætti á svipaðan hátt ráðast hraðar í brýn verkefni eins og nauðsynlegar vegabætur á Vestfjörðum og á Vesturlandi, tvöföldun Vesturlandsvegar um Kjalaranes, hraðari uppbyggingu brúa á Norðausturlandi, ný Hvalfjarðargöng og fleiri verkefni þar sem tekjur félagsins (veggjöld) stæðu undir lánum eða fjármögnun.

Sérhæfð stjórn og rekstur.

Með sérstakri einingu sem einblínir á samgöngumannvirki mætti tryggja faglegri umsjón og langtímahugsun í rekstri þeirra. Félagið gæti ráðið sérhæft starfsfólk sem sinnti rekstri vega og ganga, innheimtu gjalda og þjónustu við vegfarendur. Þannig gæti félagið skapað þekkingu sem nýttist í öllum slíkum framkvæmdum. Flutningsmenn sjá fyrir sér að Vega-gerðin sjái um framkvæmdar- og hönnunarhluta samgöngumannvirkja í samstarfi við Þjóðbraut. Sameiginlegt félag getur einnig samræmt gjalddökukerfi og afslætti, t.d. þannig að ein áskrift eða veglykill gildi í öllum mannvirkjum sem gjaldtaka nær til líkt og Færeyingar hafa gert. Þetta eykur þægindi fyrir notendur og tryggir sanngirni í gjalddöku.

Fjárhagslegur stöðugleiki.

Veggjöld geta skapað nýja tekjulind fyrir samgöngukerfið sem er óháð sveiflum í fjárlögum ríkisins hverju sinni. Ef vel tekst til mætti jafnvel lækka aðra skattheimtu eða a.m.k. forðast sérstakar skattahækkanir til að fjármagna einstakar stórfamkvæmdir. Veggjöld fela í sér að notendur borga beint fyrir þá innviði sem þeir kjósa að nota sem sumir telja réttlátara þegar um dýrar framkvæmdir er að ræða. Einnig má benda á að ferðamenn og erlendir notendur myndu greiða hluta kostnaðar sem dregur úr útgjöldum sem lenda á innlendum skattgreiðendum. Þjóðbraut gæti jafnframt fengið aðgang að lánsfé eða skuldabréfaútgáfu með veði í framtidartekjum (veggjöldum) sem væri ný leið til að fjármagna samgönguframkvæmdir án þess að auka beint skuldir ríkissjóðs.

Fyrirmyndir að utan gefa tilefni til bjartsýni.

Dæmi frá Færeyjum og víðar að sýna að slík félög geta staðið undir sér, að ógleymdum Hvalfjarðargöngum. Færeyska félagið Tunnill pf. hefur tengt nær alla íbúa í Færeyjum saman og staðið undir lánum sínum. Raunar hafa tekjur þar víða farið fram úr áætlun og fært mönnum örugga innviði sem skila margvíslegum hagrænum ávinningi. Einnig má nefna að í Nor-egi starfa veggjaldafélög við að fjármagna hluta þjóðvegaframkvæmda. Í fleiri löndum, t.d. í Frakklandi og á Spáni, eru hraðbrautir reknar af slíkum félögum. Þjóðbraut gæti nýtt bestu starfsvenjur sem þróast hafa annars staðar til að hámarka ávinning samfélagsins.

Sambærileg mál á Alþingi.

Hugmyndir um sérstök samgöngufélög eða innheimtu veggjalda eru ekki nýjar af nálinni á Íslandi. Hvalfjarðargöng urðu fyrsta dæmið um slíka framkvæmd hérlandis árið 1998. Alþingi hafði mörgum árum áður lagt grunn að verkefninu. Árið 1990 voru samþykkt lög nr. 45/1990, um vengtengingu um utanverðan Hvalfjörð. Með þeim veitti löggjafinn ríkisstjórninni heimild til að fela hlutafélagi að standa að gerð og rekstri Hvalfjarðarganga um tiltekinn tíma. Í framhaldinu var gerður samningur milli samgönguráðherra og hins nýstofnaða félags, Spalar hf., um framkvæmdina og innheimtu veggjalda og var sá samningur staðfestur með ályktun Alþingis. Þannig var formlegur lagagrundvöllur lagður að innheimtu fyrstu veggjalda á Íslandi. Spölur hf. var stofnaður í kjölfar þess að lögin voru sett með aðkomu ríkisins, Vegagerðarinnar, Akraneskaupstaðar og einkaaðila. Þetta var í senn fyrsta einkaframkvæmd í íslensku vegakerfi og jafnframt fyrsta alþjóðlega fjárfesting sinnar tegundar á Norðurlöndum á því sviði. Verkið var fjármagnað að hluta með erlendum lánum og verktaki bar fulla ábyrgð á fjármögnun og framkvæmd fram að afhendingu. Hvalfjarðargöngin sjálf voru opnuð fyrir umferð árið 1998 og reyndust mikil samgöngubót. Með þeim stýttist leiðin um Hvalfjörð um tugi kílómetra sem hafði í för með sér mikinn tímasparnað fyrir íbúa hvaðanæva af landinu sem áttu leið um þau.

Reynslan af Hvalfjarðargöngum var almennt jákvæð. Veggjöld voru innheimt í tvo áratugi til að standa undir framkvæmdakostnaði og endurgreiðslu lána. Árið 2018 var göngunum skilað skuldlausum til ríkisins og gjaldtöku hætt. Hvalfjarðargöng urðu þar með fyrsta og eina samgönguframkvæmd á Íslandi sem hefur verið greidd með veggjöldum að fullu. Þegar gjaldtöku lauk tók ríkið við rekstrinum líkt og öðrum sambærilegum mannvirkjum og vegfarendur geta ekið um göngin án gjalds sem hluta þjóðvegakerfisins. Í því samhengi má nefna að aðrar dýrar samgönguframkvæmdir sem ríkið hefur ráðist í víða um land, svo sem önnur jarðgöng og tvöföldun helstu þjóðvega, hafa verið fjármagnaðar úr ríkissjóði án beinnar gjaldtöku af notendum. Þetta skapar samanburð sem þarf að hafa í huga þegar veggjöld eru rædd.

Þrátt fyrir góðan árangur Hvalfjarðarganga hefur verið deilt um frekari innheimtu veggjalda á Íslandi. Áform um stofnun Þjóðbrautar falla að vissu leyti að umræðu sem hefur átt sér stað á Alþingi frá því á 153. löggjafarþingi veturinn 2022–2023. Haraldur Benediktsson lagði þá fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um samvinnuverkefni í samgönguframkvæmdum, nr. 80/2020, sem oft var nefnt frumvarp um samfélagsvegi. Hafa Njáll Trausti Friðbertsson, Ólafur Adolfsson og meðflutningsmenn þeirra lagt frumvarpið fram á hverju þingi síðan. Markmiðið með því er að auka þátttöku sveitarfélaga og einkaaðila í vegafamkvæmdum með nýju fyrirkomulagi þar sem heimila mætti tímabundna innheimtu veggjalda til að flýta framkvæmdum. Sveitarfélög og íbúar á landsbyggðinni hafa tekið vel í þá hugmynd enda var hún kynnt sem nýtt verkfæri til að hraða nauðsynlegum vegabótum sem ella þyrftu að bíða lengi samkvæmt samgönguáætlun. Í umsögn Dalabyggðar um málið kom fram

að þrátt fyrir að þessi leið fæli í sér gjaldtöku teldu menn hana ásættanlega „til að brúa bil í tíma og flýta framkvæmdum“, sérstaklega ef ríkisvaldið kæmi einnig að fjármögnun og endurskoðun gjalda í samræmi við breytta skattlagningu umferðar. Frumvarpið felur í sér að mögulegt verði að tiltekinn vegur eða framkvæmd verði unnin sem samvinnuverkefni ríkis, sveitarfélaga og jafnvel einkaaðila með notendagjöldum til að fjármagna hluta kostnaðar. Þótt frumvarpið hafi ekki náð fram að ganga endurspeglar það vaxandi skilning á því að hefðbundin fjármögnun ríkisins ein og sér nái ef til vill ekki að flýta stórum samgönguframkvæmdum nægilega. Tillögu um stofnun Þjóðbrautar má að hluta skoða í samhengi við þessar umræður. Tillagan er í raun framhald leitarinnar að nýjum leiðum til að fjármagna og flýta vegaframkvæmdum með blöndu af opinberu fé og notendagjöldum.

Samantekt.

Að framangreindu virtu er ljóst að stofnun Þjóðbrautar gæti orðið mikilvæg nýbreytni í íslenskum samgöngumálum. Fordæmi Færeyinga sýnir að hægt er að flétta saman opinbera stefnumótun og gjaldtöku í þágu bættra samgangna. Saga Hvalfjarðarganga sannar að notendagjöld geta staðið undir stórframkvæmd hérlandis en minnir jafnframt á að gæta verður sanngirni og jafnræðis. Hugmyndir um samfélagsvegi og umræða á Alþingi undanfarið gefa til kynna að vilji sé til þess að leita nýrra lausna við fjármögnun samgöngumannvirkja. Þjóðbraut myndi sameina þessa þræði. Slíkt félag yrði farvegur fyrir opinbera þátttöku og einka-fjármögnun, vettvangur fyrir gjaldtöku þar sem hún á við og tæki til að hraða nauðsynlegri innviðauppbýggingu.

Ljóst er að tryggja þarf breiða samstöðu um slíkt verkefni og vinna málið faglega. Með skýrri sýn, vandaðri lagaumgjörð, viðtæku samráði og kröftugri kynningarvinnu má ætla að Þjóðbraut geti orðið öflugt félag sem samfélagsleg sátt ríkir um. Markmiðið er að tengja landið betur saman, auka öryggi og hagkvæmni í samgöngum og nýta fjármuni skynsamlega. Eðlilegt er að ríkið leiti allra tiltækra leiða til að ná því marki.