

Frumvarp til laga

um samvinnuverkefni um vegaframkvæmdir.

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

1. gr.

Heimild til að semja við einkaaðila um tilteknar framkvæmdir.

Vegagerðinni er heimilt að undangengnu útboði að gera samning við einkaaðila um samvinnuverkefni um samgönguf framkvæmdir sem tilgreindar eru í lögum þessum.

Þær framkvæmdir sem heimilt er að bjóða út sem samvinnuverkefni eru eftirfarandi:

- a. Hringvegur norðaustan Selfoss og brú á Ölfusá.
- b. Hringvegur um Hornafjarðarfljót.
- c. Axarvegur.
- d. Tvöföldun Hvalfjarðarganga.
- e. Hringvegur um Mýrdal og jarðgöng í Reynisfjalli.
- f. Sundabraut.

2. gr.

Orðskýringar.

Í lögum þessum er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:

1. *Samvinnuverkefni*: Verkefni þar sem einkaaðili annast fjármögnun í heild eða að hluta eða tekur með öðrum hætti áhættu af gerð og rekstri opinbers mannvirkis, eftir atvikum með heimild til gjaldtöku fyrir notkun mannvirkisins á rekstrartíma. Samvinnuverkefni felur að jafnaði í sér samvinnu um eftirtalið: fjármögnun, áætlanagerð, hönnun, uppbyggingu mannvirkja, viðhald, rekstur og annað sem nauðsynlegt er til að ljúka megi framkvæmd og reka mannvirki í tiltekinn tíma.
2. *Umráðamaður*: Sá sem með samþykki eiganda ökutækis hefur umráð yfir því. Aðili telst ekki umráðamaður nema hann sé skráður sem slíkur í ökutækjaskrá, t.d. samkvæmt samningi við löggilt kaupleigu- eða rekstrarleigufyrirtæki.
3. *Veggjald*: Gjald sem greitt er fyrir rétt til að nota tiltekinn veg eða vegarkafli, á tilteknum tíma í tiltekin skipti.
4. *Viðbótarálag*: Gjald sem leggst ofan á veggjald í þeim tilvikum þegar ekið er um gjaldskyld mannvirki án þess að greiða fyrir aðgang. Gjaldið tekur mið af kostnaði vegna aukinnar umsýslu við innheimtuna þegar ekki er greitt í samræmi við gjaldskrá.

3. gr.

Gjaldtaka af umferð.

Heimilt er að fjármagna samvinnuverkefni að hluta eða öllu leyti með gjaldtöku af umferð um mannvirki sem samvinnuverkefnið nær til. Veggjöld geta í heild eða að hluta staðið straum

af byggingarkostnaði, viðhaldi, rekstri, þróun og eðlilegum afrakstri af fjárfestingu mannvirkis. Gjaldtaka vegna notkunar tiltekins mannvirkis skal ekki hefjast fyrr en framkvæmd lýkur og opnað er fyrir almenna umferð. Gjaldtaka fyrir hvert mannvirki skal ekki standa lengur en í 30 ár.

Vegagerðinni er heimilt að fela einkaaðilum með samningi um samvinnuverkefni að taka gjald af umferð á samningstímanum. Vegagerðinni er einnig heimilt að stofna sérstakt félag, eða fela sérstöku félagi í eigu ríkisins, það hlutverk að sjá um gjaldtöku, eftir atvikum samhliða því að annast einstaka þætti samvinnuverkefnis.

4. gr.

Innheimta veggjalda.

Eigandi ökutækis eða umráðamaður ber ábyrgð á greiðslu veggjalds samkvæmt ákvæði þessu.

Þeim aðila sem annast gjaldtöku samkvæmt ákvæði þessu er heimilt að leggja á viðbótarálág í þeim tilvikum þegar ekið er um gjaldskyld mannvirki án þess að greiða fyrir aðgang að þeim í samræmi við fyrirframbirta gjaldskrá.

Veggjöld og viðbótarálág skulu hvíla sem lögveð á því ökutæki sem ekið er um gjaldskyld mannvirki án þess að greiða fyrir aðgang að þeim og ganga frammar öllum öðrum skuldbindingum sem á því hvíla, nema gjöldum til ríkissjóðs, í eitt ár frá því gjaldið féll til. Á grundvelli slíks lögveðs má krefjast nauðungarsölu á ökutæki án undangengins dóms, sáttar eða fjárnáms. Lögveðið fellur ekki niður við eigendaskipti.

Þar sem ákvæði þessu sleppir skal um gjaldtökuna, þar með talið viðurlög vegna brota við álagningu og innheimtu gjalda, fara eftir viðeigandi ákvæðum vegalaga og reglugerðum settum á grundvelli þeirra.

5. gr.

Eignarnámsheimild.

Vegagerðinni er heimilt að taka eignarnámi land, jarðefni og önnur réttindi eins og nauðsyn krefur vegna framkvæmda sem taldar eru upp í 2. mgr. 1. gr. Um málsmeðferð vegna eignarnámsákvörðunarinnar gilda þau ákvæði VII. kafla vegalaga sem varða eignarnám.

6. gr.

Eignarhald.

Þegar framkvæmd skv. 1. gr. er lokið í samræmi við samning skulu mannvirkin teljast til þjóðvega samkvæmt ákvæðum vegalaga.

Heimilt er að ákveða að eignarhald mannvirkjanna verði á samningstímanum í höndum einkaaðila er annast framkvæmdirnar. Við lok samningstímans skulu mannvirkin ásamt öllu tilheyrandi verða eign ríkisins án sérstaks endurgjalds.

7. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu. Við vinnslu frumvarpsins var haft samráð við Vegagerðina og fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Álag á vegi landsins hefur aukist mikið á undanförunum árum, meðal annars vegna fjölgunar ferðamanna. Á sama tíma hafa framlög til vegagerðar verið óvenjulega lág sem hlutfall af landsframleiðslu og því ekki staðið undir viðhalds- og framkvæmdaþörf vegakerfisins. Í júlí 2018 var á vegum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins settur á stofn starfshópur sem falið var að stilla upp tillögum að gjaldtöku af umferð til að bregðast við þessu ástandi. Vinna hópsins var í samræmi við þá stefnu sem birtist í samgönguáætlun 2019–2033 sem lögð var fram á 149. löggjafarþingi 2018–2019 (þskj. 174 – 173. mál) þar sem segir m.a. í greinargerðinni: „Ljóst er að sambærileg framlög og á undanförunum árum mæta ekki uppbyggingarþörf á vegakerfinu. Til að reka, halda við og byggja upp vegakerfið þarf að huga að nýrri skipan gjaldtöku.“

Í starfshópnum sátu eftirfarandi aðilar: Eyjólfur Árni Rafnsson verkfræðingur, formaður hópsins, Benedikt Árnason skrifstofustjóri, forsætisráðuneyti, Benedikt S. Benediktsson sérfræðingur, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Bergþóra Þorkelsdóttir, forstjóri Vegagerðarinnar, Hreinn Haraldsson, fyrrverandi vegamálastjóri, Ingveldur Sæmundsdóttir, aðstoðarmaður samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, Lísía Kristjánsdóttir, aðstoðarmaður forsætisráðherra, og Páll Ásgeir Guðmundsson, aðstoðarmaður fjármálaráðherra- og efnahagsráðherra. Með hópnum störfuðu jafnframt: Árni Freyr Stefánsson sérfræðingur, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Ásta Sóllilja Sigurbjörnsdóttir lögfræðingur, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Dröfn Gunnarsdóttir sérfræðingur, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Sigurbergur Björnsson skrifstofustjóri, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, og Valtýr Þórisson, forstöðumaður áætlanadeildar, Vegagerðinni. Starfshópurinn afhenti ráðuneytinu skýrslu með niðurstöðum sínum í apríl 2019 sem var birt á vefsíðu þess (<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/04/05/Skyrsla-starfshops-um-fjarmognun-flytiframkvamda-kynnt/>). Í skýrslu starfshópsins var ýmsum leiðum til fjármögnunar með sérstakri gjaldtöku varpað fram og kostir og gallar hvernar leiðar metnir út frá aðstæðum hér á landi. Þá voru skoðaðir ýmsir kostir við skipulag og rekstrarfyrirkomulag flýtifjármögnunar, m.a. með hliðsjón af samspili við fjármál ríkisins, og kostir og gallar metnir.

Unnið var úr þeim tillögum sem fram komu í skýrslu starfshópsins í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu með það að markmiði að leita tækra leiða til að auka nauðsynlegt fjármagn til vegaf framkvæmda. Ein af þeim áherslum sem fram komu í skýrslu starfshópsins var að í þeim tilvikum þar sem forsendur væru til að fara af stað með vegaf framkvæmdir sem samvinnuverkefni á grundvelli samnings við einkaaðila yrði sú aðferð fyrir valinu. Helstu kosti þeirrar leiðar taldi starfshópurinn vera að með færslu á áhættu, m.a. af fjármögnun, framkvæmdum og rekstri, losnaði hið opinbera undan lántökum og þar með mögulegum áhrifum á afkomu og efnahag ríkisins, svo sem nánar er fjallað um í 2. kafla. Þar að auki veiti þessi aðferð sterkan hvata til nýsköpunar og vandaðra vinnubragða einkaaðila í hönnun, framkvæmdum og rekstri.

Til þess að opna á þann möguleika að stærri vegaf framkvæmdir séu unnar sem samvinnuverkefni ríkis og einkaaðila er nauðsynlegt að kveða í lögum á um heimildir fyrir Vegagerðina til að fela utanaðkomandi aðilum með samningi fjármögnun tiltekinna framkvæmda, hönnun þeirra, nauðsynlegan undirbúning og uppbyggingu mannvirkjanna og viðhald þeirra og rekstur. Þá yrði jafnframt heimilt að fela einkaaðilum gjaldtöku af umferð um viðkomandi mannvirki um tiltekinn afmarkaðan tíma til að standa straum af kostnaði við þau.

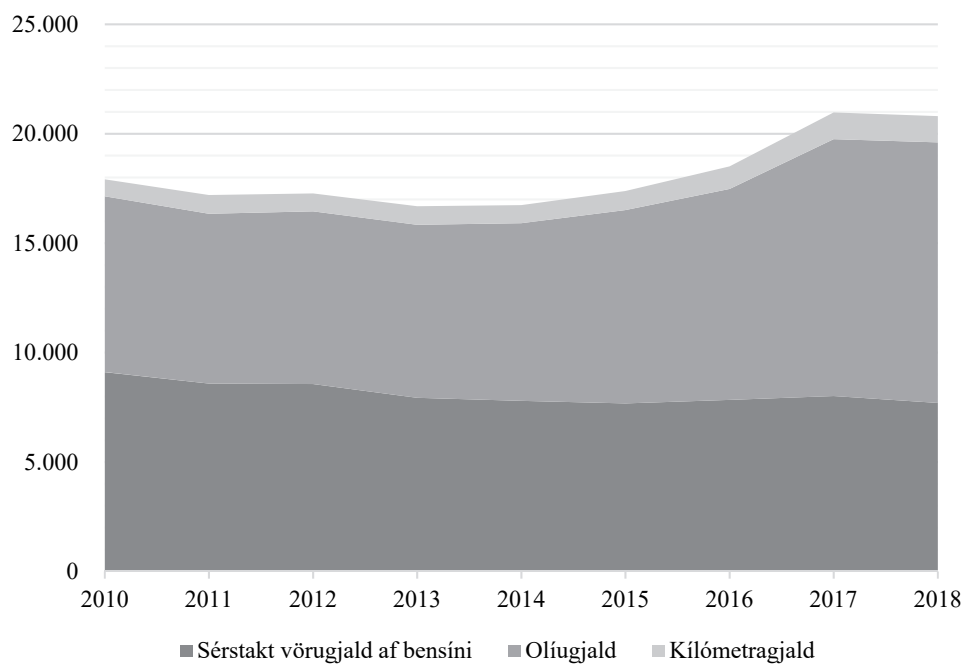
2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Almenn um fjármögnun vegaf framkvæmda.

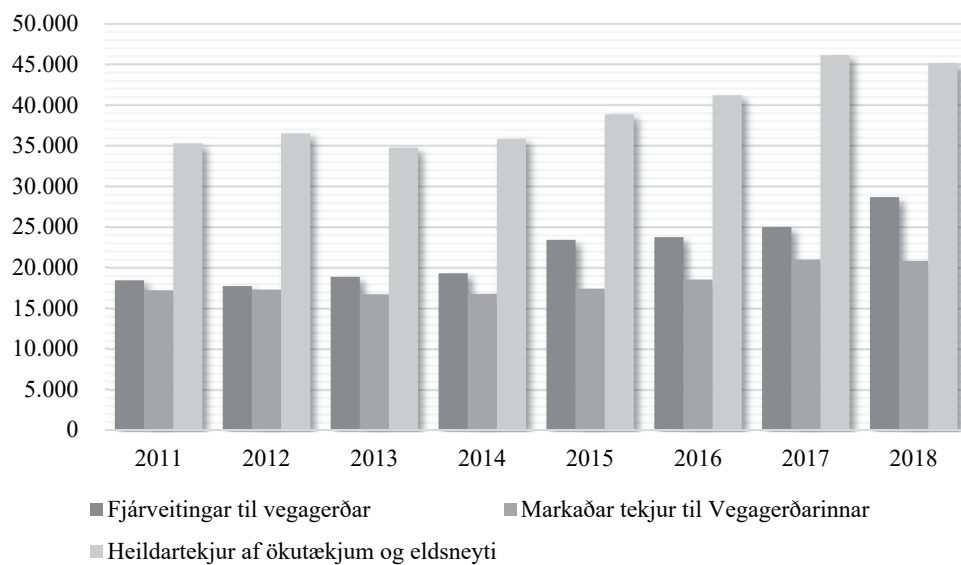
Um nokkurra áratuga skeið voru vegaf framkvæmdir að miklu leyti fjármagnaðar með sérstakri skattlagningu á eldsneyti ásamt þungaskatti í þeim skilningi að skatttekjurnar að frádrögnum umsýslukostnaði runnu til vegamála. Í tengslum við gildistöku laga um opinber fjármál 2016 urðu hins vegar verulegar breytingar á en í kjölfar hennar var mörkun skatttekna með lögum afnumin. Í stað hinna mörkuðu tekna fá aðilar og verkefni bein framlög úr ríkissjóði í samræmi við ákvörðun Alþingis. Þetta fyrirkomulag hefur þann kost að yfirsýn og ákvarðanatáka um ríkisútgjöld tekur meira mið af raunverulegri fjárþörf hverju sinni. Forgangsroðun ríkisútgjalda verður því í betra samræmi við útgjaldaþörf og fjárstjórnin skilar skilvirkari ráðstöfun fjármuna. Niðurstaðan er sú að útgjöld vegna samgönguframkvæmda eru nú fjármögnuð af ríkistekjum almennt og án tengingar við einstaka tekjustofna. Hafa ber í huga að útgjöld ríkisins takmarkast við útgjaldaramma hverju sinni og ekki útilokað að fjárþörf í einstökum mála flokkum sé meiri en gert er ráð fyrir í fjármálaáætlun.

Þrátt fyrir að upphaflega hafi verið gert ráð fyrir því að markaðar skatttekjur stæðu alfarið undir fjárfestingarþörf í vegakerfinu hefur þróunin orðið sú að fjárveitingar til Vegagerðarinnar samkvæmt fjárlögum og fjárákálögum hafa undanfarin ár numið mun hærrí fjárhæðum en mörkuðu tekjurnar námu.

Fróðlegt er að horfa sérstaklega til þess hvernig einstakir tekjustofnar sem áður voru markaðir Vegagerð hafa þróast. Á milli áruna 2010 og 2018 lækkuðu tekjur af sérstöku vörugjaldi á bensíni um 15% á meðan tekjur af olíugjaldi og kílómetragjaldi hækkuðu umtalsvert. Lækkunin kom ekki síst til vegna þess að bensíngjaldið fylgdi ekki verðlagsþróun eins og aðrir tekjustofnar. Lækkunin virðist hafa átt sér stað jafnt og þétt frá upphafi tímabilsins en tekjur af olíugjaldi tóku að hækka hröðum skrefum frá árinu 2013. Ætla má að tenging skattlagningar ökutækja og eldsneytis við koltvísýringslosun, mismunur fjárhæðar eldsneytisgjalda á bensín og olíu og aukin umsvif í atvinnulífinu skýri þetta að mestu leyti, auk þess sem neytendur voru hvattir til að kaupa dísilbíla eins og víða í Evrópu til að minnka losun gróðurhúsalofttegunda á heimsvísu. Þessa þróun má sjá á mynd 1.



Mynd 1. Þróun tekjustofna sem voru markaðir vegagerð (veðlag 2018). Heimild: Ríkisreikningur (2010–2017), fjárlög (2018), fjárukalög (2018) og Hagstofa Íslands (2010–2018).



Mynd 2. Fjárveitingar til vegagerðar og viðhalds (veðlag 2018). Heimild: Fjárlög, fjárukalög, ríkisreikningur og Hagstofa Íslands (2011–2018).

Á mynd 2 eru fjárveitingar til Vegagerðarinnar á árunum 2011–2018 bornar saman við tekjur af sköttum sem markaðar voru vegamálum á árum áður. Heildarmyndin er sú að framlög til Vegagerðarinnar hafa verið umtalsverð umfram tekjur og hafa útgjöld jafnvel aukist á þeim árum þegar tekjurnar hafa dregist saman. Rétt er að vekja athygli á því að samkvæmt fjármálaáætlun árána 2019–2023 er gert ráð fyrir 5,5 milljarða kr. viðbótarframlagi til samgöngumála á næstu þremur árum, samtals 16,5 milljörðum kr. Í tillögu að fjármálaáætlun 2020–2024 er það auki gert ráð fyrir 4 milljarða kr. viðbótarframlagi til samgöngumála á ári á gildistíma áætlunarinnar, samtals 20 milljörðum kr. Þannig er gert ráð fyrir að framlög til samgöngumála fyrir árin 2019–2024 aukist um 36,5 milljarða kr.

Þrátt fyrir framangreint hafa framlög til vegagerðar ekki dugað til að mæta uppsafnaðri þörf fyrir uppbyggingu í vegakerfinu. Almannahagsmunir kalla á að brugðist sé við þeirri þörf með aðgerðum í þágu öryggis og greiðfærni. Umfang þeirrar fjárfestingar sem áætlað er að leggja þurfi í til þess að koma mikilvægum verkefnum til framkvæmda er slíkt að miðað við núverandi forgangsröðun í ríkisútgjöldum er ljóst að mörg brýn verkefni munu ekki komast til framkvæmda um fjórirjábanlega framtíð nema til komi aðrar fjármögnunarleiðir. Aukin kostnaðarþáttaka notenda í uppbyggingu innviða í gegnum veggjöld auðveldar og hraðar uppbyggingunni og tryggir að sá ábati sem þeim fylgir skili sér til þeirra sem greiða. Þá mæla sanngirnissjónarmið með því að þeir sem nota samgöngumannvirki beri þungann af uppbyggingu þeirra og rekstri.

Lög um opinber fjármál, nr. 123/2015, öðluðust gildi hinn 1. janúar 2016. Með lögunum voru gerðar talsverðar breytingar á meðferð ríkisútgjalda og ríkistekna. Markmið laganna er að stuðla að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála. Til að tryggja að unnt verði að ná því markmiði gera lögin ráð fyrir því að fjár- og efnahagsstjórn byggist á ígrundaðri áætlanagerð og tryggð verði heildarsýn yfir þá þætti sem stjórnvöld hafa áhrif á með beinum ákvörðunum eða með eigandastefnu sinni. Ætlunin er að þar með gefist stjórnvöldum færi á að hafa áhrif á virkni opinberra fjármála í hagkerfinu sem aftur geri þeim fært að draga úr óvissu og fjárhagslegri áhættu í opinberum fjármálum. Að sama skapi er fyrirkomulaginu ætlað að skapa aðstæður þar sem stjórn efnahagsmála og peningamála stuðli saman að stöðugu verðlagi og dragi úr ruðningsáhrifum. Þá er markmiðið að draga úr þörf á ákvörðunum Seðlabanka um háa stýrivexti.

Svo ríkisfjármál og peningamál séu samstillt og taki mið af sömu upplýsingum er áætlanagerð um opinber fjármál formgerð með innbyggðum fjármálareglum. Í grundvallaratriðum birtist breytt fyrirkomulag opinberra fjármála í kjölfar samþykktar laga um opinber fjármál í fjármálastefnu, fjármálaáætlun og fjárlögum hvers árs. Fjármálareglur laga um opinber fjármál setja skilyrði sem kveða á um að afkoma hins opinbera yfir gildistíma fjármálastefnu sé jákvæð, að árlegur halli og skuldahlutfall hins opinbera fari aldrei yfir skilgreint hámark og að skuldir hins opinbera skuli lækkaðar að tilteknu lágmarki ár hvert, séu þær yfir viðmiði ákvæðisins.

Fjármálastefna ríkisstjórnarinnar inniheldur markmið sett til lengri tíma og þeim er ætlað að stuðla að sjálfbærni opinberra fjármála og stöðugleika efnahagslífs. Á gildistíma fjármálastefnunnar ber að leggja hana til grundvallar við gerð fjármálaáætlunar sem lögð er fyrir Alþingi ár hvert. Fjármálastefnan setur tiltekin mörk sem snerta umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila. Svigrúm hins opinbera til að ráðast í samgönguframkvæmdir ræðst af gildandi fjármálastefnu og forgangsröðun samkvæmt gildandi fjármálaáætlun. Svigrúmið kann að aukast vegna breytinga á forgangsröðuninni eða í ljósi bættar afkomu, t.d. ef tekjuaukning á sér stað vegna upptöku veggjalda. Hins vegar kann svigrúmið að minnka í ljósi breytinga á almennum tekjuforsendum, svo sem vegna rýrnunar

skattstofna. Fjármál aðila utan hins opinbera hafa hins vegar í meginatriðum einungis óbein áhrif á opinber fjármál.

Í samhengi ríkisfjármála skiptir því verulegu máli hvort samgönguframkvæmdir eru opinberar eða ekki. Í tilviki opinberra framkvæmda setja lög um opinber fjármál mörk sem hafa veruleg áhrif á með hvaða hætti er unnt að ráðast í samgönguframkvæmdir jafnvel þótt ætlunin sé að fjármagna þær í heild eða að hluta með álagningu veggjalda. Á það jafnframt við þótt sýnt þyki að tekjur af gjöldunum standi undir öllum framkvæmda- og rekstrarkostnaði vegna tiltekinna framkvæmda þegar upp verður staðið. Miðað við núverandi stöðu í ríkisfjármálum er því nauðsynlegt, ef ráðast á í auknar samgönguframkvæmdir, að fela þær aðilum utan hins opinbera sem geta þá endurheimt kostnað sinn í formi veggjalda eða eftir atvikum með reiðugreiðslum sem fjármagnaðar eru með veggjöldum.

2.2. Nauðsynleg lagaheimild til samningagerðar.

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 samningsskilyrði. 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 í lögum liggi 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.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Almenn tilmæling um efni frumvarpsins.

Frumvarpið telur sjö greinar sem miða að því að setja skýran ramma um þær aðstæður þar sem framkvæmdir á þjóðvegakerfi Íslands og fjármögnun þeirra gætu verið með samningum settar í hendur einkaaðila gegn því að þeim verði veitt heimild til að innheimta gjald af umferð um mannvirkin um tiltekinn tíma. Þannig er í fyrstu grein skýrt kveðið á um það hlutverk Vegagerðarinnar að semja að undangengnu útboði við einkaaðila um samvinnuverkefni um tilteknar samgönguframkvæmdir. Hugtakið samvinnuverkefni er svo nánar skýrt í 2. gr. þar sem fram kemur að átt sé við verkefni þar sem einkaaðili annast fjármögnun í heild eða að hluta eða tekur með öðrum hætti áhættu af gerð og rekstri opinbers mannvirkis, eftir atvikum með heimild til gjaldtöku fyrir notkun mannvirkisins á rekstrartíma. Ákvæði 3. og 4. gr. frumvarpsins miða að því að skapa ramma um gjaldtöku vegna þeirra framkvæmda sem farið er í sem samvinnuverkefni, þ.e. heimild til gjaldtökunnar og tímalengd, hver ber ábyrgð á greiðslu, hvaða reglur gilda um álagningu gjaldsins og samsetningu þess, o.s.frv. Loks er í 5.–7. gr.

frumvarpsins ákvæði sem ætlað er að tryggja örugga og skilvirka framkvæmd verkefnanna, eignarnámsheimild Vegagerðarinnar vegna þeirra framkvæmda sem farið verður í skv. 1. gr. og ákvæði um eignarhald. Nánar er fjallað um einstök ákvæði frumvarpsins í athugasemdum við einstakar greinar hér á eftir.

3.2. Samvinnuverkefni.

Enska hugtakið Public-Private Partnership (PPP) hefur verið þýtt með ýmsum hætti á íslensku, svo sem „einkaframkvæmd“, „samvinnuverkefni“ og „verkefnafjármögnun“. Í frumvarpinu er hugtakið „samvinnuverkefni“ notað. Samvinnuverkefnum má í stuttu máli lýsa þannig að einkaaðili tekur að sér samfélagsleg uppbyggingarverkefni sem áður hafa einkum verið í umsjá hins opinbera. Fyrir samgönguframkvæmdir lýsir það sér oftast en ekki í því að einkaaðilinn tekur að sér eftir útbóð að hanna, fjármagna, byggja og reka mannvirki í tiltekinn tíma fyrir hið opinbera. Greiðslur fyrir verkið geta falist í notendagjöldum, veggjöldum í tilviki vegagerðar, skuggagjöldum eða föstum greiðslum ríkissjóðs til verksala. Ekki er óalgengt að einkaaðili taki nokkra fjárhagslega áhættu, hvort sem er af fjármögnuninni sjálfri og/eða af því að umferðarspár sem samningurinn miðar við gangi ekki eftir. Í lok samningstíma tekur hið opinbera við rekstri mannvirkjanna, oftast en ekki endurgjaldslaust.

Helstu forsendur fyrir samvinnuverkefnum í vegagerð, þar sem gert er ráð fyrir að veggjöld standi að mestu undir kostnaði og rekstri, eru að ábati vegfarenda sé verulegur og oft er þess krafist að þeir eigi val um aðra leið þar sem ekki þarf að greiða veggjald. Einnig þarf framkvæmdin að vera arðsöm, nema fyrir fram sé ákveðið að önnur markmið skipti meira máli.

Ýmsar ástæður eru fyrir því að leitað hefur verið til einkafyrirtækja um að koma í auknum mæli að uppbyggingu samgöngukerfa. Í fyrsta lagi geta samvinnuverkefni verið leið til þess að viðhalda fjárfestingu í erfiðu árferði. Í öðru lagi eru samvinnuverkefni leið til að virkja kosti einkaframtaks í samgöngum, nánar tiltekið nýsköpun og sveigjanleika í uppbyggingu og viðhaldi vegakerfisins. Í þriðja lagi geta samvinnuverkefni stuðlað að því að skattgreiðendur fái meira fyrir peningana sína, þjónustan verði betri og að áhættuskipting milli hins opinbera og einkaaðila verði hagfelld. Að lokum hefur reynsla erlendis frá sýnt að einkaaðilar ná að jafnaði að ljúka við framkvæmdir á styttri tíma en opinberir aðilar, ekki síst þar sem opinberri fjármögnun er oft dreift á mun lengri tíma en þörf er á framkvæmdarinnar vegna.

Á það hefur verið bent að fjármagnskostnaður einkaaðila sé alla jafna hærri en hins opinbera og þar með sé fjárhagslegt bolmagn þeirra yfirleitt minna en hins opinbera. Það getur haft í för með sér að samningar við undirverktaka verða óhagstæðari og að vátryggingar verði áhættu- og/eða kostnaðarsamari. Þá eru flestir samningar um samvinnuverkefni til 15–30 ára sem gæti þýtt að torvelt sé að bregðast við breyttum aðstæðum vegna ákvæða í samningum.

Reynslan í Evrópu hefur verið sú að vegna tilfærslu á áhættu og hærri fjármagnskostnaðar einkaaðila hafa samvinnuverkefni kostað 20–30% meira en verkefni sem hafa verið fjármögnuð með hefðbundinni aðferð. Á móti þarf þó að meta samfélagslegan ábata í formi nýsköpunar, styttri framkvæmdatíma og minni áhættu hjá hinu opinbera.

Ýmsar leiðir eru færar við samningagerð hvað varðar endurheimt kostnaðar einkaaðilans af þátttöku hans í verkefninu. Í fyrsta lagi kemur til greina svokölluð reiðugreiðsluleið (e. availability payments) sem felur í sér að hið opinbera innir af hendi greiðslu til einkaaðila óháð eftirspurn eftir þjónustunni sem einkaaðilinn stendur fyrir, þ.e. óháð því hve margir nýta sér samgöngumannvirkið. Kerfið byggist á jöfnum greiðslum frá þeim tíma þegar samgöngumannvirkið er opnað fyrir umferð, þó þannig að ef umsamið þjónustustig lækkar myndu greiðslur til einkaaðilans lækka að sama skapi.

Í öðru lagi kemur til greina hreinn einkarekstur þar sem ríkið leigir einkaaðila land til byggingar og rekstrar á samgöngumannvirkjum í tiltekinn tíma. Ríkið tekur þá engan þátt í kostnaði við uppbyggingu, rekstur og viðhald og hefur ekki afskipti af gjaldtökunni meðan á samningstímanum stendur. Eigandi mannvirkjanna, þ.e. einkaaðilinn, myndi síðan leggja á gjald fyrir notkun þeirra og annast þá innheimtu. Með þessari aðferð er bygging og rekstur verkefnisins alfarið utan ríkisreiknings og ríkið ber þar með enga áhættu af fjárfestingunni eða rekstri hennar.

Í þriðja lagi kemur til greina blönduð leið þar sem ríkissjóður tryggir einkaaðilanum fasta greiðslu óháð umferðarmagni og notendagjöldum. Slík leið minnkar áhættu einkaaðila vegna verksins og eykur líkur á því mannvirkið verði byggt. Ein útfærsla blönduðu leiðarinnar gæti verið þannig að ríkið ábyrgist árlegar lágmarkstekjur af notendagjöldum eftir að mannvirkin eru tekin í notkun. Ef notendagjöld færu niður fyrir skilgreint lágmark myndi ríkissjóður greiða mismuninn en væru þau jöfn eða yfir lágmarkinu kæmu engar slíkar greiðslur úr ríkissjóði. Slíkt ákvæði getur verið bundið við tiltekinn fjölda ára. Þetta myndi minnka fjármögnunaráhættu og leiða til lægri vaxtakostnaðar byggingaraðila. Önnur útfærsla blönduðu leiðarinnar gæti verið þannig að ríkið legði fram fast framlag við upphaf verks og ætti síðan rétt á hluta tekna umfram skilgreindar lágmarkstekjur í tiltekinn tíma eða þar til höfuðstóll framlagsins væri uppgreiddur.

Þegar samningur er gerður um samvinnuverkefni þarf að huga að því hvar áhættan á að liggja og hvort verkefnið sé á fjárlögum. Við mat á því hvort framkvæmdin skuli vera innan eða utan hins opinbera er lagt til grundvallar hvar áhættan af verkefninu liggur. Gerður er greinarmunur á þrenns konar áhættu, byggingar-, aðgengis- og eftirspurnaráhættu. Samkvæmt því myndi einkaaðili sem tekur að sér framkvæmd í formi samvinnuverkefnis bera byggingaráhættuna og einnig aðgengis- og/eða eftirspurnaráhættuna. Það þarf því að semja um stýringu og yfirráð verktaka á framkvæmdum og rekstri mannvirkisins á samningstímabilinu.

3.3. Val á framkvæmdum.

Tilteknar framkvæmdir henta vel sem samvinnuverkefni. Á það sérstaklega við um stórar og vel skilgreindar nýframkvæmdir. Skilgreina þarf þau verkefni vel og standa vel að undirbúningi svo ekki komi upp álitamál á framkvæmdastigi. Þar að auki er mikilvægt að verkefni hafi marga „lausa enda“ svo einkaaðilar fái tækifæri til nýsköpunar í hönnun og byggingu. Í þjóðhagslegu tilliti er það grundvallaratriði að aukinn ábati vegna nýsköpunar og vinnulags yfirvinni aukinn kostnað, svo sem í formi hærri fjármagns- og undirbúningskostnaðar.

Dæmi um verkefni sem hingað til hafa verið talin hentug sem samvinnuverkefni eru Sundabraut og tvöföldun Hvalfjarðarganga. Í áður nefndri skýrslu starfshóps samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins um fjármögnun vegaframkvæmda 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 lagt er til að verði unnin sem samvinnuverkefni í þessu frumvarpi eru eftirfarandi: hringvegur norðaustan Selfoss og brú á Ölfusá; hringvegur um Hornafjarðarfljót; Axarvegur; tvöföldun Hvalfjarðarganga; hringvegur um Mýrdal og jarðgöng í Reynisfjalli; og Sundabraut. Í öllum tilvikum hafa vegfarendur val um aðra leið og allar framkvæmdirnar hafa í för með sér aukið umferðaröryggi. Nánar er fjallað um hvert og eitt þessara verkefna hér á eftir. Sum þeirra hefur til þessa staðið til að fjármagna úr ríkissjóði og hefur því talsverð undirbúningsvinna nú þegar verið innt af hendi. Hins vegar er hugsanlegt að veita framkvæmdaraðilum frelsi í útboði til að koma með tillögur að breytingum á fyrirliggjandi 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. Rétt er að taka fram að ráðuneytið kannar nú, í samstarfi við Vegagerðina, forsendur fyrir því að áformuð jarðgangauppbygging á Austurlandi fari fram í samvinnu við einkaaðila með sama hætti og lagt er til í frumvarpinu. Verði frumvarp þetta að lögum myndi samgönguráðherra í slíkum tilvikum leggja fram frumvarp um breytingu á 1. gr. þar sem gert er ráð fyrir framkvæmdinni.

Í umfjöllun um verkefnin sem lögð eru til í frumvarpi þessu og fer hér á eftir eru settar fram upplýsingar sem hafa áhrif á útreikninga veggjalds, svo sem kostnaðaráætlun þar sem hún liggur fyrir og upplýsingar um vegstyttingu. Þá eru settar fram upplýsingar um árdagsumferð (ÁDU) um mannvirkið miðað við talningar dagsins í dag. Kostnaðarmatið er sett fram með fyrirvara um óvissu og þann kostnaðarauka sem óhjákvæmilega hlýst af aðkomu einkaaðila að fjármögnun verkefnanna. Þá eru upplýsingar um umferðarmagn settar fram með fyrirvara um að ekki hefur verið lagt mat á hversu stórt hlutfall umferðarinnar mun velja gjaldfrjálsu leiðina.

Hringvegur norðaustan Selfoss og brú á Ölfusá.

- *Leiðin:* Kaflinn sem hér um ræðir nær frá vegamótum hringvegar og Biskupstungna-brautar vestan Ölfusár og brú yfir Ölfusá við Laugardæli og yfir á núverandi hringveg austan Selfoss. Kaflinn er 3,6 km langur. Um er að ræða nýframkvæmd sem eykur umferðaröryggi og sparar tíma. Val er um aðra leið og umferðarmagn talsvert.
- *Staða undirbúnings:* Forhönnun framkvæmdarinnar liggur þegar fyrir, umhverfismati er lokið og veglínan komin inn á staðfest skipulag.
- *Staða í samgönguáætlun/fjármögnunarleið:* Ekki er gert ráð fyrir framkvæmdinni í samgönguáætlun. Áætlað sem hrein einkaframkvæmd/reiðugreiðsluleið.
- *Kostnaðarmat:* Áætlaður kostnaður er um 6.100 millj. kr. á núverandi verðlagi. Óvissa er metin $-10\%/+20\%$
- *Vegstytting:* Lítil vegstytting (0,4 km). Stytting á ferðatíma.
- *ÁDU:* 5.500 – Áætluð umferð við opnun.

Hringvegur um Hornafjarðarfljót.

- *Leiðin:* Kaflinn nær frá núverandi hringvegi við Hólmi og liggur um Hornafjörð með brú yfir Hornafjarðarfljót, þverar Hafnarveg norðan Hafnar og tengist inn á núverandi hringveg rétt vestan Þinganesvegar. Kaflinn er 18 km langur. Um er að ræða nýframkvæmd á nýjum stað sem leiðir til talsverðrar vegstyttingar. Umferðarmagn á svæðinu hefur aukist mikið undanfarið og er talið líklegt til að geta staðið undir fjármögnunarhluta einkaaðila. Val er um aðra leið.
- *Staða undirbúnings:* Umhverfismati er lokið og veglínan komin á staðfest skipulag. Framkvæmdaleyfi hefur verið gefið út og fyrsti áfangi verksins kominn í framkvæmd. Um er að ræða gerð undirbyggingar frá Hólmi að Djúpa. Ákveðið var að fara í þennan hluta til að viðhalda framkvæmdaleyfinu opnu. Verkhönnun alls verksins liggur að mestu fyrir.
- *Staða í samgönguáætlun/fjármögnunarleið:* Samkvæmt tillögu að samgönguáætlun 2020–2034 er gert ráð fyrir 50% hefðbundinni fjármögnun. Áætlað að fara blandaða leið um fjármögnun.

- *Kostnaðarmat*: Áætlaður kostnaður eftirstöðva verksins er um 4.900 millj. kr. á núverandi verðlagi. Óvissa er metin $-5\%/+15\%$.
- *Vegstytting*: 12 km.
- *ÁDU*: 1.200 – Áætluð umferð við opnun.

Axarvegur.

- *Leiðin*: Kaflinn nær frá vegamótum Skriðdals- og Breiðdalsvegjar sunnan Skriðdals, yfir Öxi og niður í botn Berufjarðar að núverandi hringvegi þar. Kaflinn er 22 km langur. Um er að ræða mikla vegstyttingu sem leiðir til mikils greiðsluvilja. Umferðarmagn á svæðinu er ekki mikið en vegna vegstyttingar er það talið geta staðið undir að minnsta kosti helmingi fjármögnunar einkaaðila. Val er um aðra leið.
- *Staða undirbúnings*: Umhverfismati er lokið og veglínan staðfest í aðalskipulagi sveitarfélaganna. Verkhönnun er ekki lokið.
- *Staða í samgönguáætlun/fjármögnunarleið*: Samkvæmt tillögu að samgönguáætlun 2020–2034 er gert ráð fyrir 50% hefðbundinni fjármögnun. Áætlað að fara blandaða leið um fjármögnun.
- *Kostnaðarmat*: Framkvæmdin er metin á um 4.000 millj. kr. á núverandi verðlagi. Óvissa er metin $-10\%/+20\%$.
- *Vegstytting*: 68 km miðað við hringveg, 62 km miðað við Breiðdalsheiði.
- *ÁDU*: 220 – Áætluð umferð 2018 á núverandi vegi.

Tvöföldun Hvalfjarðarganga.

- *Leiðin*: Ýmsir valkostir hafa verið skoðaðir hvað varðar mögulega legu nýrra ganga með tilliti til kostnaðar, slysatíðni og hagkvæmni. Endanlegt val á leið liggur ekki fyrir. Lýsingu þeirra valkosta sem skoðaðir hafa verið má finna í greinargerð Vegagerðarinnar og verkfræðistofunnar Mannvits, *Tvöföldun Hvalfjarðarganga. Samanburður mismunandi gangaleiða*.¹ Verkefnið er mjög stórt á íslenskan mælikvarða og enn margir lausir endar hvað varðar undirbúning. Umferðarmagn er mikið. Lítil áhrif á umferð annars staðar á framkvæmdatíma. Vegfarendur hafa val um aðra leið.
- *Staða undirbúnings*: Undirbúningur ekki hafinn. Val á leið liggur ekki fyrir.
- *Staða í samgönguáætlun/fjármögnunarleið*: Ekki er gert ráð fyrir fjármagni til framkvæmdarinnar í samgönguáætlun. Áætlað sem hrein einkaframkvæmd/reiðugreiðsluleið.
- *Kostnaðarmat*: Í áðurnefndri greinargerð Vegagerðarinnar og verkfræðistofunnar Mannvits eru ýmsir valkostir skoðaðir hvað varðar mögulega legu nýrra ganga. Skýrslan er gefin út í apríl 2018 og í henni er gert ráð fyrir að sá kostur sem er metinn hvað hagkvæmastur til lengri tíma litið geti kostað um 21.800 millj. kr., þó með þeim fyrirvara að óvissa í jarðgangagerð er mjög mikil.
- *Vegstytting*: 59 km miðað við Hvalfjörð.
- *ÁDU*: 7.300 – áætluð umferð árið 2018 í núverandi göngum.

¹

[http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Hvalfjgong_skyrsla_april_2018/\\$file/Hvalfjar%C3%B0arg%C3%B6ng%20II_Greinarger%C3%B0%20um%20samanbur%C3%B0%20gangalei%C3%B0a_apr%C3%AD%202018.pdf](http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Hvalfjgong_skyrsla_april_2018/$file/Hvalfjar%C3%B0arg%C3%B6ng%20II_Greinarger%C3%B0%20um%20samanbur%C3%B0%20gangalei%C3%B0a_apr%C3%AD%202018.pdf)

Hringvegur um Mýrdal og jarðgöng í Reynisfjalli.

- *Leiðin*: Árið 2008 voru unnin frumdrög þar sem lagt var mat á valkosti varðandi veglínur. Nýtt aðalskipulag Mýrdalshrepps var gert 2012 fyrir árin 2012–2028. Þar er gert ráð fyrir legu hringvegur sunnan þorpsins í Vík með jarðgöngum undir Reynisfjall og svo meðfram Dyrhólaós. Um er að ræða nýja framkvæmd sem hefur enn marga lausa enda varðandi undirbúning. Vegstytting er nokkur, umferðaröryggi eykst og umferðarmagn er talsvert og hefur aukist undanfarin ár.
- *Staða undirbúnings*: Gert ráð fyrir tiltekinni veglínu í skipulagi. Umhverfismat hefur ekki farið fram og ekki heldur þær undirbúningsrannsóknir sem nauðsynlegt er að gera fyrir framkvæmdina.
- *Staða í samgönguáætlun/fjármögnunarleið*: Ekki er gert ráð fyrir fjármagni til framkvæmdarinnar í samgönguáætlun. Áætlað sem hrein einkaframkvæmd/reiðugreiðsluleið.
- *Kostnaðarmat*: 6.500–7.900 millj. kr. miðað við þá veglínu sem gert er ráð fyrir á aðalskipulagi. Sú veglína miðast við forsendur frá 2009 og er líklegt að þær hafi breyst talsvert með hliðsjón af breyttu umferðarmynstri og umferðaraukningu sem gæti leitt til breytingar varðandi hönnun og aðra þætti.
- *Vegstytting*: 2 km.
- *ÁDU*: 2.600 – Áætluð umferð árið 2018 á núverandi vegi.

Sundabraut.

- *Leiðin*: Möguleikar til lagningar Sundabrautar voru greindir af starfshópi sem skilaði af sér skýrslu vorið 2019. Helstu niðurstöður hópsins voru að fækka þeim kostum í tvo sem skoða ætti til að þvera Kleppsvík, jarðgöng og lágbrú. Jarðgöng megi byggja með lágmarks röskun á starfsemi Sundahafnar. Lágbrú er aðeins raunhæf náist samstaða um endurskipulagningu Sundahafnar. Mikilvægt er að kostirnir verði teknir til skoðunar á ný og bornir saman. Fram fari bæði nýtt mat á kostnaði og félagshagfræðileg ábatagreining. Fýsilegasti kosturinn verði svo festur í skipulagi sem framtíðarlausn. Mikilvægt er að samstaða sé um byggingu Sundabrautar til að koma í veg fyrir áhrif þeirrar áhættu sem skapast af óvissu í skipulagi. Umfang verkefnisins og skýr afmörkun, sem og fyrirliggjandi mat á greiðsluvilja, gerir það að hentugum kosti til samvinnuverkefnis. Um er að ræða framkvæmd sem er að mestu nýframkvæmd og líklegt að svigrúm sé talsvert í hönnun og framkvæmd. Vegfarendur hafa val um aðra leið.
- *Staða undirbúnings*: Undirbúningur ekki hafinn. Val á leið liggur ekki fyrir.
- *Staða í samgönguáætlun/fjármögnunarleið*: Framkvæmdin er ekki á samgönguáætlun. Gert ráð fyrir hreinni einkaframkvæmd/reiðugreiðsluleið.
- *Kostnaðarmat*: Þeir kostir sem hingað til hafa verið til skoðunar varðandi legu Sundabrautar voru teiknaðir upp að mestu á árunum 2003–2007. Í kostnaðarútreikningum er gert ráð fyrir 20% ófyrirséðum kostnaði auk 18% álags vegna umsýðunar, eftirlits og hönnunar. Miðað við þær útfærslur sem fyrir liggja er kostnaður metinn á bilinu 60.000–74.000 millj. kr. á núverandi verðlagi.
- *Vegstytting*: Stytting milli Kjalarness og miðborgar verður 7–9 km háð endanlegri legu brautarinnar. Stytting í ferðatíma.
- *ÁDU*: 32.300 árið 2030 á brú eða botngöngum yfir Elliðaárvog/11.400 árið 2030 á brú yfir Kollafjörð – Áætluð umferð samkvæmt umferðarspá VSO árið 2019 fyrir Sundabraut–Sundagöng.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gaf ekki tilefni til að skoða sérstaklega samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar. Hins vegar hefur gjaldtaka af umferð verið nokkuð til umfjöllunar á vettvangi Evrópusambandsins í ljósi áhrifa slíkrar gjaldtöku á frjálsa vöruflutninga á Evrópska efnahagssvæðinu. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 1999/62/EB um álagningu gjalda á þungaflutningabifreiðar fyrir notkun á tilteknum grunnvirkjum, með síðari breytingum, var innleidd hér á landi með reglugerð um gjaldtöku af umferð flutningabifreiða nr. 476/2017. Reglugerðin gildir um töku veggjalda og notkunargjalda af umferð ökutækja sem ætluð eru eða notuð til flutninga á vegum, með leyfilega hámarksþyngd með hleðslu sem er yfir 3,5 tonn, um mannvirki sem eru hluti af samevrópska vegakerfinu hér á landi. Til samevrópska vegakerfisins heyra þeir vegir sem tilheyra samevrópska flutninganetinu (TEN-T eða Trans-European Transport Network). Allar þær framkvæmdir sem fjallað er um í frumvarpi þessu myndu teljast til samevrópska vegakerfisins.

Við framkvæmd gjaldtöku af umferð verður nauðsynlegt að hafa til hliðsjónar skuldbindingar íslenska ríkisins að EES-rétti.

5. Samráð.

Eins og segir hér að framan er frumvarpið samið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu. Á undirbúningsstigi var haft samráð við Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála, og fjármála- og efnahagsráðuneytið. Þá byggir frumvarpið óbeint á niðurstöðum starfsþóps ráðuneytisins um nýjar leiðir við fjármögnun vegaframkvæmda.

Áform um lagasetningu ásamt frummati á áhrifum lagasetningar voru birt í samráðsgátt Stjórnarráðsins á vefnum Ísland.is 2. júlí 2019 (S-166/2019) og frestur var gefinn til að koma að athugasemdum til 17. júlí sama ár. Alls bárust sex umsagnir frá eftirtöldum aðilum: Samtökum verslunar og þjónustu (SVÞ), Samtökum atvinnulífsins (SA), Samtökum ferðaþjónustunnar, Félagi íslenskra bifreiðaeigenda (FÍB), Stefáni Jóni Friðrikssyni og Samgöngufélaginu.

Í umsögn SVÞ kom meðal annars fram að við forgangsröðun framkvæmda ætti að horfa til þess að framkvæmdir styðji við verðmætasköpun og dragi úr fórnarkostnaði. Einnig kom fram að nú blasi við mikil endurbótþörf en ef af samvinnuverkefni verði sé ákveðin hætta á að gjaldtaka hækki rekstrarkostnað atvinnurekenda. Þegar tekið sé tillit til þess að gjaldtakan eigi að ná til einstakra framkvæmda sé hætt við að áhrifin komi í ríkum mæli fram á nærliggjandi svæðum og viðbótarálögur muni óhjákvæmilega koma fram í neikvæðum áhrifum á rekstur fyrirtækja sem eru háð vegasamgöngum. Þá taldi SVÞ nauðsynlegt að leggja mat á neikvæð áhrif veggjalda á neytendur og atvinnurekstur og að taka tillit til þeirra neikvæðu áhrifa sem kunna að koma fram á svæðum í nágrenni framkvæmda.

Í umsögn SA kom meðal annars fram að samvinnuverkefni stuðli að áhættudreifingu, veiti ríkinu aðgang að sérfræðipækkingu og fjármagni einkageirans sem geri því kleift að virkja skilvirkni einkageirans til þess að skila bættri þjónustu til almennings og stuðla að hagkvæmri uppbygginu innviða. SA lögðu áherslu á að líta til reynslu annarra þjóða við reynslu af gerð samvinnusamninga og töldu nauðsynlegt að löggin takmarkist ekki við sérstakar framkvæmdir.

Í umsögn FÍB var varað við áformum um heimildir til stjórnvalda og einkaaðila um vegtolla, veggjöld eða notendagjöld ofan á þá miklu skatta sem þegar eru lagðir á eign og rekstur fjölskyldubílsins. Skattlagning á eign og rekstur fjölskyldubílsins sé stærsti tekjuliður ríkissjóðs af umferð og notkun fjölskyldubílsins hafi hverfandi áhrif á slit og viðhald vega samanborið við notkun þyngri atvinnuökutækja. FÍB taldi að áformin gangi lengra en lagt var til í skýrslu starfshóps ráðherra um leiðir til fjármögnunar vegaframkvæmda og varar við

einkavæðingu í vegakerfinu vegna aukins kostnaðar vegfaranda og þess að umferðaröryggi verði ekki nægilega tryggt. Þá voru raktar ástæður þess að FÍB er alfarið á móti veggjöldum og að þörf sé á þeim til að greiða fyrir uppbyggingu vegakerfisins. Að lokum kom fram að skattar og gjöld á bifreiðar skili nú þegar það miklu í ríkissjóð að ekki sé þörf á frekari gjöldum til að standa undir uppbyggingu vegakerfisins.

Í umsögn Stefáns Jóns Friðrikssonar kom fram að fyrirhuguð áform um samvinnuverkefni geti verið til þess fallin að styðja við samkeppni og auðvelda framkvæmd, rekstur og nýsköpun. Í umsögninni var farið yfir ýmis atriði. Meðal annars var farið yfir að skipting áhættu milli hins opinbera og einkaaðila væri grundvallaratriði við fyrirkomulag veggjalda vegna markaðsáhættu og tengsla við fjármögnunarkostnað ásamt samhengi við lög um opinber innkaup. Þá var farið yfir sjónarmið vegna altæktrar áhættu og reiðugreiðslna og að umferðarmagn geti skipt máli. Að lokum voru rakin sjónarmið um aðskilda gjaldtöku frá samvinnuverkefnisfélagi og gjaldtöku að hluta eða í heild.

Í umsögn Samgöngufélagsins kom meðal annars fram að það væri löngu tímabært að taka upp samstarf við einkaaðila um fjármögnun, uppbyggingu og veghald á tilteknum köflum þjóðvega 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.

Framangreindar umsagnir voru hafðar til hliðsjónar að því marki sem unnt var þegar frumvarpið var samið. Í frumvarpinu er meðal annars sérstakur kafli um ýmsar útfærslur á samvinnuverkefni, gjaldtöku vegna þess og áhættuþættir. Þeir sem nota samgöngumannvirki eiga í langflestum tilvikum val á því að fara eldri leiðina. Gjaldtaka miðast því við greiðsluvilja sem á að tryggja að ábati notenda yfirvinni kostnað vegna gjaldtöku. Áhrif samgöngubótarinnar ættu því að vera jákvæðar fyrir notendur.

Drög að ákvæðum frumvarpsins ásamt greinargerð voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á Ísland.is þann 14. nóvember 2019 (S-166-2019). Frestur til að skila inn umsögnum var til 28. nóvember sama ár. Þrjár umsagnir bárust, frá Einarri Ragnarssyni, Hlyni Jónssyni hdl. og Samtökum atvinnulífsins. Í umsögn Einars Ragnarssonar kemur fram að hann telji ástæðu til að hafa fleiri verkefni í frumvarpinu en þar eru talin upp og nefnir hann önnur slík. Fleiri verkefni geta komið til greina sem samvinnuverkefni en að svo stöddu var ekki lagt til að breyta efni frumvarpsins að þessu leyti. Í umsögn Hlyns Jónssonar hdl. kemur fram að Vegagerðin hafi ákveðið að taka lönd umbjóðanda hans eignarnámi vegna fyrirhugaðra framkvæmda við hringveginn um Hornafjarðarfljót og mögulega verði farið með það mál fyrir dómstóla. Þar sem vegaframkvæmd við Hornafjarðarfljót er enn á undirbúningsstigi verður ekki séð að eignarnámið hafi áhrif á efni frumvarpsins. Í umsögn Samtaka atvinnulífsins kemur fram að þau styðji efni frumvarpsins og að æskilegt verði að ráðast í allar þessar framkvæmdir á næstu árum. Umferðaröryggi aukist, umhverfisáhrif samgangna minnki, leiðir styttest og unnt verði að ráðast í framkvæmdirnar fyrr en ella. Þá muni hlutverk einkaaðila við uppbyggingu og rekstur samgöngumannvirkja aukast sem muni flýta fyrir framkvæmdum, draga úr áhættu ríkisins og hvetja til þróunar og nýsköpunar.

6. Mat á áhrifum.

Afleiðingar þess að hlutdeild einkaaðila í fjármögnun og uppbyggingu þjóðhagslega hagkvæmra samgönguinnviða eru margskonar. Í fyrsta lagi fylgir samgönguinnviðum ýmis ábati, svo sem í formi tímasparnaðar, minni umhverfisáhrifa, minnkað slit á innviðum og farataekjum auk aukins umferðaröryggis. Því fyrr sem þeir innviðir líta dagsins ljós því fyrr fara þeir að skila þjóðhagslegum ábata.

Frumvarpinu er ætlað að heimila Vegagerðinni að semja við einkaaðila um að hafa samvinnu um tilteknar brýnar framkvæmdir. Um er að ræða heimild til að semja við einkaaðila um fjármögnun framkvæmdanna, byggingu mannvirkjanna og veghald. Þá er gert ráð fyrir heimild til gjaldtöku af umferð um viðkomandi samgöngumannvirki. Fela má einkaaðilum hvort sem er alla þessa þætti eða einungis hluta þeirra. Þær framkvæmdir sem áætlað er að vinna sem samvinnuverkefni eru talin upp í 1. gr. frumvarpsins. Um er að ræða brýnar en dýrar samgöngubætur sem ekki hafa komist á samgönguáætlun hingað til nema að hluta en nauðsynlegt þykir að ráðast í. Á öllum þessum leiðum hafa vegfarendur val um aðra leið.

Líklegt verður að telja að frumvarpið leiði af sér aukin umsvif í innviðafjárfestingu, a.m.k. á framkvæmdatíma verkefnanna. Ekki er um mannfreakar framkvæmdir að ræða en þó verður að gera ráð fyrir að þær taki til sín mannafla og tæki á þeim tíma sem þær standa sem hæst. Ef atvinnuleysi verður enn lágt og spennan í hagkerfinu mikil þegar framkvæmdir standa yfir verða áhrifin meiri en ella. Framkvæmdirnar munu verða á kostnað annarra byggingaframkvæmda sem sama vinnuafli yrði annars nýtt í. Einnig gæti komið til að yfirvinnustundir aukist og að vinnuafli verði flutt inn í meira mæli vegna verkefna.

Vegaframkvæmdir hafa einnig áhrif á fyrirtæki í öðrum geirum sem þjónusta framkvæmdaraðila, svo sem með því að selja þeim efni og selja eða leigja tæki, flytja inn bíla o.s.frv. Fyrir þá aðila sem kaupa þjónustu af byggingaraðilum, svo sem aðila í fasteignaviðskiptum, einstaklinga og hið opinbera, geta framkvæmdir hins vegar orðið dýrari og erfiðara að fá þjónustu. Þá eru ótalin jákvæð áhrif á flutninga og aðra tengda starfsemi vegna minni ferðatíma og á neytendur sem munu njóta bættra samganga og aukins öryggis. Stærðargráða framkvæmdanna og eðli þeirra er þannig að líkleg áhrif á gjaldeyrismál, peningamál og fjármálastöðugleika eru minniháttar.

Verði innheimta veggjalda valin sem endurgreiðsluáferð mun upphæð gjaldanna leggjast á notendur og þá hlutfallslega meira á þá sem nota innviðina mest. Á móti er ábati þeirra sömu notenda af uppbyggingunni mestur. Ef upphæð veggjalda er miðuð við greiðsluvilja sem byggir meðal annars á mati á ferðatímasparsnaði og styttingu vegalengda er þannig tryggt að ábati notenda sé að minnsta kosti jafn mikill eða meiri en sá kostnaður sem notkun þeirra fylgir.

Ekki er gert ráð fyrir að til útgjalda komi af hálfu hins opinbera umfram það sem gert er ráð fyrir í ramma málefnaáætlun samgangna í fjármálaáætlun.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Gert er ráð fyrir að Vegagerðin fari með og annist fyrir hönd ríkisins samninga við einkaaðila um að hafa samvinnu um tilteknar samgönguframkvæmdir. Heimildin nær til allra þátta framkvæmdanna, hvort sem er á undirbúningsstigi eða á framkvæmdastigi. Þannig nær heimildin til þess að fela einkaaðilum fjármögnun, áætlanagerð, hönnun, uppbyggingu mannvirkjanna, viðhald þeirra og rekstur og annað sem nauðsynlegt er til að ljúka megi framkvæmd með árangursríkum hætti. Hins vegar er það mat Vegagerðarinnar hverju sinni hvaða þættir verða boðnir út. Slík ákvörðun skal ávallt tekin í samræmi við fjárveitingar í samgönguáætlun og með hagkvæmnissjónarmið að leiðarljósi. Við undirbúning slíkrar ákvörðunar og útbóðs er nauðsynlegt að unnin sé viðskiptaáætlun þar sem fram kemur meðal annars nákvæm afmörkun þess verkefnis sem samvinna er um, kostnaðarmat, tekjuáætlun og upplýsingar um stöðu undirbúnings og framkvæmdarinnar í skipulagi þegar það á við. Í 2. mgr. eru taldar upp í sex stafliðum þær framkvæmdir sem heimilt er að bjóða út með þeim hætti sem lýst er í 1. mgr. Framkvæmdirnar voru að meginstefnu til valdar á grundvelli umferðaröryggis og

byggðasjónarmiða, auk þess sem lögð var áhersla á að vegfarendur hefðu í öllum tilvikum val um aðra leið. Nánar er fjallað um val á framkvæmdum í kafla 3.2. í greinargerð með frumvarpinu.

Ekki þótti tilefni til að setja frekari ramma um tilhögun útboðs samkvæmt ákvæðinu í frumvarpi þessu enda mikilvægt til að ná fram sem mestri hagkvæmni að Vegagerðin hafi frelsi til að haga útboði þannig að samkeppni náist um sem flesta þætti verkefnanna. Um útboð og tilhögun þeirra fer eftir lögum um opinber innkaup og reglugerð um sérleyfissamninga um verk eða þjónustu yfir viðmiðunarfjárhæðum Evrópska efnahagssvæðisins.

Um 2. gr.

Í 1. tölul. 2. gr. frumvarpsins er hugtakið *samvinnuverkefni* í frumvarpinu skilgreint. Með hugtakinu samvinnuverkefni er átt við verkefni þar sem einkaaðili annast fjármögnun í heild eða að hluta eða tekur með öðrum hætti áhættu af gerð og rekstri opinbers mannvirkis, eftir atvikum með heimild til gjaldtöku fyrir notkun mannvirkisins á rekstrartíma. Samvinnuverkefni felur að jafnaði í sér samvinnu um eftirtalið: fjármögnun, áætlanagerð, hönnun, uppbyggingu mannvirkja, viðhald, rekstur og annað sem nauðsynlegt er til að ljúka megi framkvæmd og reka mannvirki í tiltekinn tíma.

Að auki eru skilgreind þrjú hugtök sem notuð eru í ákvæðunum sem á eftir koma og talin eru þurfa sérstakrar skýringar við. Um er að ræða hugtökin umráðamaður, veggjald og viðbótarálag.

Hugtakið *umráðamaður* er skilgreint með sama hætti og gert er í 36. tölul. 3. gr. umferðarlaga, nr. 77/2019, sem taka gildi 1. janúar 2020. Hugtakið er notað í 4. gr. þar sem fjallað er um hver beri ábyrgð á greiðslu veggjalda. Í ákvæðinu er kveðið á um að eigandi eða umráðamaður beri ábyrgð á greiðslu veggjalda þegar ökutæki er ekið um gjaldskyld mannvirki. Nauðsynlegt er að í lögnum sé skýrt kveðið á um hver sé umráðamaður ökutækis til að enginn vafi leiki á um greiðsluskylduna.

Með hugtakinu *veggjald* er átt við gjald sem greitt er fyrir rétt til að nota tiltekinn veg eða vegarkafli, á tilteknum tíma í tiltekin skipti. Skilgreiningin er samhljóða skilgreiningu hugtaksins í vegalögum, nr. 80/2007.

Með hugtakinu *viðbótarálag* er átt við það gjald sem þeim sem annast gjaldtökuna er heimilt að leggja ofan á veggjald í þeim tilvikum þegar ökumaður lætur undir höfuð leggjast að greiða fyrir aðgang að gjaldskyldum mannvirkjum. Gera má ráð fyrir að aukin umsýsla felist í því að ganga á eftir greiðslu í slíkum tilvikum og eðlilegt að innheimt sé sérstaklega fyrir það.

Um 3. gr.

Megintilgangur laganna er annars vegar að veita heimild til að semja við einkaaðila um tiltekin verkefni eða þátttöku í tilteknum verkefnum og hins vegar að heimila gjaldtöku til endurheimtar á kostnaði vegna þeirra verkefna. Í 3. gr. frumvarpsins er nánar fjallað um heimild til slíkrar gjaldtöku.

Í 1. mgr. ákvæðisins er að finna skýra heimild til að kosta samvinnuverkefni að hluta eða öllu leyti með gjaldtöku af umferð um mannvirki sem samvinnuverkefnið nær til. Ýmsar leiðir eru fyrir hendi við samningagerð á grundvelli þessa ákvæðis hvað varðar endurheimt kostnaðar einkaaðilans af þátttöku sinni í verkefninu, sbr. nánari umfjöllun í kafla 3.2. í greinargerð. Að auki kemur fram að heimilt sé að láta veggjald sem innheimt er á grundvelli laganna standa straum af byggingarkostnaði, viðhaldi, rekstri, þróun og eðlilegum afrakstri af fjárfestingu vega. Orðalag ákvæðisins er í samræmi við 2. mgr. 17. gr. vegalaga, nr. 80/2007,

þar sem fjallað er um gjaldtöku af umferð og er ætlað að ná til alls þess kostnaðar sem til fellur við undirbúning og framkvæmd viðkomandi mannvirkja, sem og allan kostnað við viðhald og rekstur, þ.m.t. eftirlit, álagningu og innheimtu veggjalda o.s.frv. Þá er í ákvæðinu gert ráð fyrir að veggjöldin geti tryggt framkvæmdaraðila eðlilegan arð af fjárfestingu sinni.

Auk þess að leggja til heimild til að kosta samvinnuverkefni með gjaldtöku af umferð er í 1. mgr. skýrt kveðið á um hvenær slík gjaldtaka getur hafist og hversu lengi hún getur staðið yfir. Ákvæðið gerir ráð fyrir að gjaldtaka af umferð geti ekki hafist fyrr en að framkvæmd lokinni og skuli ekki standa lengur en í 30 ár. Í ákvæðinu endurspeglast niðurstaða starfshóps samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins um að við sérstaka gjaldtöku af einstökum framkvæmdum hefjist innheimta ekki fyrr en í lok framkvæmda þegar opnað er fyrir umferð. Eðlilegt og sanngjarnt er að gera ekki ráð fyrir því að vegfarendur greiði fyrir kostnað af uppbyggingu mannvirkis fyrr en þeir gerast notendur þess. Þá er mikilvægt til að sátt ríki um þessa fjármögnunarleið að tengsl gjaldanda við þau gæði sem hann greiðir fyrir séu ekki rofin.

Hvað varðar 30 ára gjaldtökutíma þá er eðlilegt að gera ráð fyrir því að gjaldtaka geti farið fram að minnsta kosti jafnlengi og lánstíminn vegna fjármögnunar framkvæmdanna. Almennt er endurgreiðslutími lána ekki lengri en til 30 ára. Í þeim tilvikum þar sem framkvæmdaraðili sér einnig um viðhald og rekstur er jafnframt rétt að gera ráð fyrir að framkvæmdaraðilinn reki mannvirkið það lengi að hann þurfi sjálfur að fara í gegnum a.m.k. tvo viðhaldshringi á rekstartímanum. Þannig eru meiri líkur á að mannvirkið standist allar gæðakröfur, enda hagsmunir framkvæmdaraðilans að viðhaldsþörf sé sem minnst. Við ákvörðun um eðlilega tímalengd samnings skal hafa í huga 20. gr. reglugerðar nr. 950/2017, um sérleyfissamninga um verk eða þjónustu yfir viðmiðunarfjárhæðum Evrópska efnahagssvæðisins. Þar segir: „Sérleyfi skulu vera tímabundin og skal kaupandi meta tímalengdina á grundvelli verkanna og þjónustunnar sem óskað er eftir. Vari sérleyfi lengur en fimm ár skal hámarks lengd sérleyfis ekki vera meiri en sem nemur þeim tíma sem raunhæft er að ætla að taki sérleyfishafann að endurheimta fjárfestingu sína við starfrækslu verkanna eða þjónustunnar, ásamt ávöxtun fjárfestinga, að teknu tilliti til þeirra fjárfestinga sem nauðsynlegar eru til að ná sérstöku samningsmarkmiðunum.“

Í 2. mgr. er sérstaklega kveðið á um heimild Vegagerðarinnar til að fela einkaaðilum með samningi um samvinnuverkefni að taka gjald af umferð á samningstímanum. Einnig er kveðið á um heimild Vegagerðarinnar til að stofna sérstakt félag eða fela sérstöku félagi í eigu ríkisins gjaldtöku af framkvæmdunum sem eftir atvikum gæti einnig tekið að sér það hlutverk að annast einstaka þætti samvinnuverkefnisins. Þær framkvæmdir sem taldar eru upp í 1. gr. frumvarpsins eru í eðli sínu mjög ólíkar, aðstæður og umferðarmagn mismunandi, sem og undirbúningur og staða í skipulagi og á samgönguáætlun. Því getur verið eðlilegt í einhverjum tilvikum að gera ráð fyrir því að félag í eigu ríkisins annist gjaldtöku af mannvirkjum og annist greiðslur til einkaaðila samkvæmt nánari samningi þar um, svo sem þegar um er að ræða svokallaða reiðugreiðsluleið eða blandaða leið. Svo sem segir í athugasemdum með 1. gr. er það mat Vegagerðarinnar hverju sinni með hvaða hætti verkefnið eru boðin út en þó rétt að áréttu að útboð skal ávallt taka mið af fjárveitingum í samgönguáætlun og undirbúningur þess miða að því að ná fram sem mestri hagkvæmni fyrir samfélagið.

Um 4. gr.

Í 4. gr. er nánar fjallað um innheimtu veggjalda. Í ákvæðinu er skýrt kveðið á um birtingu gjaldskrár, ábyrgð á greiðslu veggjalda og innheimtuúrræði. Gert er ráð fyrir því í 1. mgr. að eigandi ökutækis, eða umráðamaður ef um kaup- eða rekstrarleigu er að ræða, beri hlutlæga ábyrgð á greiðslu veggjalda.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að heimilt sé að leggja á viðbótarálag í þeim tilvikum þegar ekið er um gjaldskyld mannvirki án þess að greiða fyrir aðgang að þeim í samræmi við fyrir fram-birta gjaldskrá. Nánar er fjallað um birtingu gjaldskrár í 3. mgr. Gert er ráð fyrir að gjaldtaka fari í flestum tilvikum fram með sjálfvirkum hætti. Slík sjálfvirk gjaldtaka er hentug þar sem hún kallar ekki á sérstakan mannafla til að annast innheimtuna og tefur ekki umferð. Hins vegar er við sjálfvirka gjaldtöku ekkert sem hindrar að einhverjir freistist til að nota mannvirkið án þess að greiða fyrir afnotin. Í þeim tilvikum er rétt að heimila með skýrum hætti að leggja á viðbótarálag vegna þeirrar auknu umsýslu sem felst í að innheimta af þeim veggjaldið. Hugtakið viðbótarálag er nánar skýrt í 2. gr. frumvarpsins.

Gjaldskrár vegna veggjalda og viðbótargjalda og breytingar á þeim skulu, skv. 3. mgr., auglýstar á vefsíðu þess aðila sem annast gjaldtökuna. Í 5. mgr. 17. gr. vegalaga, nr. 80/2007, er að finna almennar reglur um gjaldskrár vegna umferðargjalda og er þar gert ráð fyrir að gjaldskráin sé samþykkt af ráðherra og auglýst í B-deild Stjórnartíðinda. Ekki þótti tilefni til að gera ráð fyrir slíku ferli hvað varðar gjaldtöku vegna þeirra mannvirkja sem frumvarp þetta tekur til heldur sé nægjanlegt að gjaldskrárnar séu aðgengilegar á vefsíðu þess aðila sem annast gjaldtökuna. Helgast það meðal annars af því að sá sem annast gjaldtökuna er sjálfur ábyrgur fyrir því að um hana sé farið eftir þeim lögum og reglum sem gilda um álagningu og innheimtu gjaldsins. Einnig er lagt til að gjaldskrárnar séu birtar við samgöngumannvirkin sjálf þar sem veggjaldið er lagt á.

Gjöldin skulu skv. 4. mgr. hvíla sem lögveð á því ökutæki sem ekið er um gjaldskyld mannvirki án þess að greiða fyrir aðgang að þeim. Til að sem best kjör fái á fjármögnun framkvæmdanna og þannig sem hagkvæmust niðurstaða fyrir samfélagið er nauðsynlegt að takmarka eins og hægt er áhættu af innheimtu veggjalda. Er ákvæði þetta liður í því.

Í 5. mgr. ákvæðisins er loks vísað um gjaldtökuna, þ.m.t. um viðurlög vegna brota við álagningu og innheimtu, til viðeigandi ákvæða vegalaga og reglugerða sem settar eru á grundvelli þeirra. Í núgildandi vegalögum, nr. 80/2007, er sérstaklega fjallað um gjaldtöku af umferð í 17. gr. og 2. mgr. 59. gr. og er gert ráð fyrir að þær reglur taki við þegar þeim reglum sem er að finna í frumvarpi þessu sleppir. Í 17. gr. er meðal annars kveðið á um reglugerðarheimildir til ráðherra sem ætlað er að greiða fyrir innleiðingu þeirra reglna sem gilda á Evrópska efnahagssvæðinu um gjaldtöku af umferð. Þær reglur um efnið sem til þessa hafa verið innleiddar hér á landi er að finna í reglugerð um gjaldtöku af umferð flutningabifreiða, nr. 476/2017, og reglugerð um rekstrarsamhæfi rafræns gjaldtökukerfis innan Evrópska efnahagssvæðisins, nr. 979/2013, sbr. nánari umfjöllun í kafla 4 í greinargerð.

Um 5. gr.

Gera þarf ráð fyrir að Vegagerðin hafi, vegna þeirra framkvæmda sem taldar eru upp í 1. gr., sams konar heimildir til eignarnáms og er að finna í vegalögum. Sömu sjónarmið liggja þannig að baki þessa ákvæðis og liggja að baki eignarnámsheimild Vegagerðarinnar samkvæmt vegalögum og gilda ákvæði þeirra laga um málsmeðferðina.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. kveðið á um að þegar framkvæmd samkvæmt lögnum sé lokið skuli mannvirkin teljast til þjóðvega samkvæmt ákvæðum vegalaga. Það tímamark þegar framkvæmd telst lokið miðast við ákvæði í verksamningi. Algengt er að slík ákvæði í verksamningi kveði á um að framkvæmd teljist lokið þegar hún hefur verið opnuð fyrir almenna umferð.

Í 2. mgr. er kveðið á um heimild til að ákveða í samningi að eignarhald mannvirkjanna verði á samningstímanum í höndum þess aðila er annast framkvæmdirnar. Hins vegar skulu

mannvirkin við lok samningstímans verða eign ríkisins ásamt öllu tilheyrandi. Ákvæðið er í samræmi við það fyrirkomulag sem fyrir hendi var í tilfelli Hvalfjarðarganga sem voru í eigu Spalar þar til haustið 2018 þegar þau voru afhent ríkinu til eignar án endurgjalds. Það fyrirkomulag reyndist vel og hafði jákvæð áhrif á fjármögnunarmöguleika Spalar. Rétt er þó að taka fram að einungis er um að ræða heimildarákvæði. Hvert fyrirkomulagið verður um eignarhald varðandi hverja framkvæmd fyrir sig er háð mati Vegagerðarinnar hverju sinni, meðal annars með tilliti til hvaða leiðir eru farnar varðandi fjármögnun og endurheimt kostnaðar.

Um 7. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.