

Skýrsla starfshóps um Sundabraut

1. Inngangur.

Þann 9. maí 2007 skipaði samgönguráðherra, í samráði við forsætisráðherra, starfshóp um lagningu Sundabrautar. Megiverkefni hópsins var að fara yfir og meta hugmyndir Faxaflóahafna sf um aðkomu að verkefninu.

Í starfshópinn voru skipaðir eftirtaldir aðilar:

Hreinn Haraldsson, framkvæmdastjóri þróunarsviðs Vegagerðarinnar, formaður
Gísli Gíslason hafnarstjóri, Faxaflóahafnir sf
Jónas Snæbjörnsson svæðisstjóri SV-svæðis Vegagerðarinnar
Þórhallur Arason skrifstofustjóri, fjármálaráðuneytinu

Starfshópurinn hélt 6 fundi og hefur í starfi sínu farið yfir ýmis fyrirbyggjandi gögn um val á samstarfsaðilum við einkaframkvæmd í vegagerð á grundvelli laga um opinber innkaup. Jafnframt því sem hópurinn aflaði viðbótagagna frá Noregi og frá samgönguráðuneyti um þetta efni. Þá hefur verið aflað upplýsinga um stöðu undibúningsvinnu við gerð Sundabrautar. Ákveðið var að hópurinn skilaði ekki af sér skýrslu fyrr en niðurstöður lögju fyrir úr þeirri vinnu sem staðið hefur yfir á árinu 2007 á vegum Reykjavíkurborgar og Vegagerðarinnar varðandi gerð kostnaðarmats, rannsóknir og samanburð lausna á legu Sundabrautar.

2. Gerð Sundabrautar.

Sundabraut hefur nú verið á skipulagsáætlun í rúma tvo áratugi en hún var fyrst sett inn í aðalskipulag Reykjavíkur árið 1984.

Tilgangi með lagningu Sundabrautar hefur verið lýst þannig:

- að bæta tengingu Vestur- og Norðurlands við höfuðborgarsvæðið
- bæta samgöngur á norðurhluta höfuðborgarsvæðisins
- auka hagræði í samgöngum og atvinnustarfsemi
- opna fyrir þróun byggðar á höfuðborgarsvæðinu til norðurs og norðausturs.
- auka öryggi í samgöngum,
- léttu á umferðarþunga á öðrum vegum,

Framkvæmdinni hefur verið skipt upp í tvo áfanga. Fyrsti áfangi nær frá Sæbraut á móts við Skeiðarvog yfir í Gufunes, verði svokölluð eyjalausn valin, eða frá Laugarnesi í Gufunes að mestu í jarðgöngum, kölluð Sundagöng, ef sá kostur verður valinn. Annar áfangi framkvæmdarinnar nær síðan frá Gufunesi og norður fyrir Kollafjörð að Vesturlandsvegi.

Framkvæmdaraðilar eru Vegagerðin og Reykjavíkurborg. Þar sem Sundabraut er þjóðvegur samkvæmt vegalögum mun meginhluti framkvæmdafjár væntanlega koma úr ríkissjóði, en Reykjavíkurborg er veitandi framkvæmdaleyfis. Áætlað er að 4 til 5 ár taki að ljúka verkinu, eftir að mats- og skipulagsvinnu er lokið.

4. Staða verkefnisins

Fyrir 1. áfanga Sundabrautar hefur áður farið fram mat á umhverfisáhrifum fyrir þrjá valkosti: Hábrú og botngöng á leið I, og eyjalausn á leið III. Matsskýrsla var gefin út

maí 2004 og úrskurður Skipulagsstofnunar var gefinn út 19. nóvember 2004. Umhverfisráðuneytið staðfesti síðan úrskurð Skipulagsstofnunar þann 8. nóvember 2005 með ákveðnum skilyrðum.

Í framhaldinu var síðan ákveðið að kanna betur möguleika á gerð jarðganga í þessum 1. áfanga og valið að skoða göng með munna á Gufunesi, nær Geldinganesi en áður hafði verið miðað við, og gangamunna að vestanverðu á landfyllingu vestan við Kirkjusand/Laugarnes. Þessari úttekt lauk með útgáfu skýrslu um Sundagöng í nóvember 2006. Niðurstöður hennar voru að kostnaður við jarðgöng yrði um 12 milljarðar og við tengingar, landakaup o.fl. um 4 milljarðar, þannig að heildarkostnaður yrði um 16 milljarðar.

Eftir útgáfu framangreindrar skýrslu var ákveðið að fara í frekari rannsóknir á fyrirhugaðri jarðgangaleið, auk þess að gera ítarlegri kostnaðargreiningu á ýmsum óvissuþáttum. Rannsóknunum lauk haustið 2007 og sýndu að verkið er tæknilega vel framkvæmanlegt, en aðstæður ívið verri en upphaflega var áætlað. Endurskoðuð kostnaðaráætlun er mun hærri en sú frá haustinu 2006, eða um 19,5 milljarðar, og heildarkostnaður tæpir 24 milljarðar (verðlag október 2007).

Einnig var ákveðið að skoða breytingu á áður framkomnum valkosti, svokallaðri eyjalausn. Breytingin miðar við að hafa veg á fyllingu utan við Gufuneshöfða í stað þess að fara í gegnum hann í jarðgöngum. Niðurstaðan er sú að heildarkostnaður við þessa lausn er um 15 milljarðar (verðlag október 2007), miðað við sama upphafspunkt við Geldinganes og í jarðgangalausninni.

Annar áfangi framkvæmdarinnar er frá Gufunesi norður fyrir Kollafjörð og að Vesturlandsvegi á Kjalarnesi. Áætlaður kostnaður fyrir fjögurra akreina veg er um 11 milljarðar króna. Áætlaður heildarkostnaður verkefnisins frá Sæbraut að Vesturlandsvegi á Kjalarnesi er því 26 – 35 milljarðar króna eftir því hvort eyjalausn eða Sundagöng verða valin.

Sumarið 2007 hófst að nýju mat á umhverfisáhrifum fyrir 1. áfanga á Sundabraut, Til kynningar voru drög að tillögu að matsáætlun vegna mats á umhverfisáhrifum fyrir Sundagöng og nýja útfærslu á eyjalausn. Athugasemdafrestur rann út í ágúst 2007.

Framundan er að velja á milli þessara tveggja kosta og fyrr er ekki unnt að hefja hönnun mannvirkja og annan undirbúning framkvæmda. Auk þess er eftir að ákveða hvort um hefðbundið útboð opinberra aðila verður að ræða, eða hvort einkaaðilar muni taka þátt í verkefninu með fjármögnun og rekstri.

5. Aðkoma Faxaflóahafna.

Þann 21. mars 2007 samþykkti stjórn Faxaflóahafna sf eftirfarandi bókun um framkvæmdir við Sundabraut:

“Stjórn Faxaflóahafna sf. lýsir yfir eindregnum áhuga og vilja fyrirtækisins til að koma að framkvæmdum við Sundabraut og leiða þær til lykta, en við stofnun Faxaflóahafna sf. var það m.a. eitt af markmiðum eigenda fyrirtækisins að hraða gerð Sundabrautar. Stjórnin samþykkir að óska eftir viðræðum við forsætisráðherra og samgönguráðherra um að Faxaflóahafnir sf. annist fjármögnun og byggingu Sundabrautar frá Kollafirði að Sæbraut, með öllum þeim mannvirkjum sem nauðsynleg eru, þ.m.t. mögulegum göngum, og ítrekar fyrri samþykktir um málið, enda þolir það ekki frekari bið”.

Bókunin ásamt meðfylgjandi greinargerð (sjá viðauka I) var kynnt fyrir forsætisráðherra, samgönguráðherra og viðskipta- og iðnaðarráðherra á fundi 23. mars 2007. Í framhaldi af þeim fundi var ákveðið að samgönguráðherra skipaði framangreindan starfshóp.

Faxaflóahafnir sf. hafa óskað eftir viðræðum um að annast byggingu og rekstur Sundabrautar. Af hálfu fyrirtækisins hefur komið fram á fundum starfshópsins að nokkrar leiðir komi til greina við undirbúning málsins.

- a) Faxesflóahafnir sf. undirbúi í samvinnu við fleiri aðila stofnun félags sem annist verkefnið með sambærilegum hætti og gildir varðandi Eignarhaldsfélagið Spöl hf. og Spöl ehf.
- b) Faxesflóahafnir sf. stofni félag í samvinnu við ríkið (Vegagerðina) og Reykjavíkurborg um framkvæmd verkefnisins og rekstur þess í ákveðinn tíma.
- c) Faxesflóahafnir sf., ríkið (Vegagerðin), Reykjavíkurborg og fleiri aðilar stofni með sér félag til að annast byggingu og rekstur mannvirkisins.

Aðkoma Faxesflóahafna að gerð Sundabrautar helgast einnig að því að félagið er einn af eigendum Spalar sem sjá um byggingu og rekstur Hvalfjarðarganga. Þegar Spölur óskaði eftir samningum við ríkið um heimild til gerðar og rekstur ganga undir Hvalfjörð lá fyrir að ríkið hugðist ekki fara í framkvæmdir við gerð Hvalfjarðarganga í fyrirsjáanlegri framtíð.

Samkvæmt samningum sem gerður var við Spöl hf á árinu 1991 var gert ráð fyrir að göngin og rekstur þeirra yrðu að fullu fjármögnuð með notendagjöldum á umferð. Jafnframt var samningurinn gerður á þeim grundvelli að vegfarendur ættu ætíð kost á að fara aðra leið án gjaldtöku þ.e. fyrir Hvalfjörð í stað ganganna.

Eftir að samningur komst á milli Spalar hf. og ríkisins annaðist Spölur nauðsynlegar rannsóknir og bauð síðan verkefnið út á þeim forsendum að verktaki annaðist verkhönnun og fjármögnun á framkvæmdatíma. Endanleg fjármögnun Spalar hf. byggðist á því að verktakinn hefði skilað framkvæmdinni að uppfylltum þeim kröfum sem gerðar voru í útboðslýsingu.

6. Einkaframkvæmd Sundabrautar.

Mikil vinna hefur átt sér stað á undanförunum árum þar sem til umfjöllunar hefur verið einkaframkvæmd og fjármögnun samgöngumannvirkja. Nokkrar nefndir á vegum samgöngu- og fjármálaráðuneyta hafa skilað af sér skýrslum og Ríkisendurskoðun hefur einnig fjallað sérstaklega um þetta efni¹. Gerð hefur verið grein fyrir kostum og göllum þessarar aðferðar samanborið við hefðbundin útboð og fjármögnun á vegum hins opinbera. Aðilar eru sammála um að fyrir liggur skýr útboðsskylda sé ætlunin að afhenda einkaaðila sérleyfi með greiðslum úr ríkissjóði.

¹ Einkaframkvæmd. Skýrsla nefndar fjármálaráðherra. Júní 1998. Hvalfjarðargöngin og Sundabraut, mat á kostum og göllum einkaframkvæmdar. Ríkisendurskoðun, júní 2006. Einkaframkvæmd í samgöngum. Skýrsla nefndar samgönguráðherra. Desember 2006. Skýrsla vinnuhóps um gerð Vaðlaheiðarganga. Október 2007.

Sundabrautin er eitt þeirra verkefna sem rætt hefur verið um að hugsanlega megi vinna í einkaframkvæmd, a.m.k. að hluta til. Í einkaframkvæmdum af þessu tagi er talið eðlilegast og algengast erlendis að hið opinbera sjái um öll samskipti við skipulagsyfirvöld, umhverfismatsaðila og landeigendur, áður en einkaaðilinn tekur við verkefninu. Ef ákveðið verður að bygging og rekstur Sundabrautar verði í einkaframkvæmd með gjaldtöku kemur einnig til greina að framkvæmdaraðili þurfi ekki að leita til ríkisins nema að takmörkuðu leyti eða eftir því sem um verður samið. Hann getur átt framkvæmdina við skipulagsyfirvöld og landeigendur og innheimt veggjald. Ríkið myndi setja skilyrði um tengingar við þjóðvegakerfið og skilyrði um veg- og/eða jarðgangastaðla ef mannvirkið verður beint eða óbeint hluti af þjóðvegakerfinu. Grundvöllur einkaframkvæmdar yrði samningur ríkisins og framkvæmdaraðilans með sambærilegum hætti og gildir um vegtengingu um utanverðan Hvalfjörð (Hvalfjarðargöng). Í þeim samningi yrði að kveða á um þá meginþætti sem verkefnið ætti að byggjast á og má þar m.a. nefna eftirfarandi atriði:

- a. Legu Sundabrautar og afmörkun verkefnisins.
- b. Fjármögnun verkefnisins og endurgreiðslu.
- c. Heimildir til starfsemi.
- d. Tímalengd samnings.
- e. Almenn skilyrði varðandi veghald o.fl.

Ákvörðun um innheimtu veggjalds af Sundabraut er nokkru flóknari en var á sínum tíma fyrir Hvalfjarðargöng. Mikill meirihluti notenda vegarins verða íbúar Reykjavíkur. Vegurinn mun ekki síður þjóna íbúðabyggð og atvinnustarfsemi í norðurhluta borgarinnar en þeim sem koma til eða frá Reykjavík. Gjaldtaka myndi því skapa ójafnræði milli íbúa svæðisins. Gjaldtökustaðir yrðu að vera vegna fjölda vegtenginga, a.m.k. meðan nýjar sjálfvirkar gjaldheimtuaðferðir hafa ekki verið innleiddar.

Með einkaframkvæmd er yfirleitt átt við, að einkaaðilum verði falið samkvæmt samningi hönnun, framkvæmd, rekstur og fjármögnun tiltekinna verkefna, sem almennt samkomulag er um að opinberir aðilar sinni í þágu almennings. Fjáröflun til framkvæmda þarf hins vegar alls ekki alltaf að vera með veggjöldum eins og í Hvalfjarðargöngum eða framangreindri umfjöllun um Sundabraut. Varðandi endurgreiðslu til einkaaðila á framkvæmdakostnaði má t.d. vísa til niðurstöðu nefndar samgönguráðherra um einkaframkvæmd í samgöngum, sem byggir m.a. á lögum um opinber innkaup og samningnum um hið Evrópska efnahagssvæði, en samkvæmt henni er um eftirfarandi kosti að ræða við fjármögnun stórra vegafamkvæmda:

- a. Endurgreiðsla til einkaaðila með veggjöldum notenda.
- b. Endurgreiðsla til einkaaðila með skuggagjöldum (ríkið greiðir fyrir hvern bíl sem notar göngin)
- c. Fast framlag ríkisins í hluta framkvæmdarinnar, hluti með svonefndum skuggagjöldum og hluti með veggjaldi.
- d. Endurgreiðsla ríkisins til einkaaðila með föstum árlegum gjöldum í samræmi við fyrirfram gefnar forsendur.

Eflaust má haga endurgreiðslu þannig að hluti greiðist með föstum framlögum ríkisins og hluti með veggjaldi eða skuggagjaldi, en slíkt yrði að sjálfsögðu samningsatriði ríkisins og væntanlegs samningsaðila um verkefnið. Á Norðurlöndum er þó nú fyrst og fremst miðað við að endurgreiðslur séu hvorki með veggjöldum eða skuggagjöldum sem byggja á umferð, þegar um verkefni í einkaframkvæmd er að ræða. Í stað þess endurgreiðir ríkið kostnaðinn með árlegum greiðslum, sem stundum eru hærri fyrstu

árin, og greiðslurnar byggja á aðgengi vegfarenda að veginum (frádráttur vegna lokunar eða tafa á vegi eða einstökum akreinum) og gæðakröfum um viðhald og þjónustu. Einnig getur verið um bónusgreiðslur að ræða miðað við bætt umferðaröryggi og fyrir umferð sem er fram yfir umferðarspá í samningi.

7. Lög og reglur um þátttöku einkaaðila.

Í vegalögum nr. 80 frá 2007, sem tóka gildi í upphafi árs 2008, er m.a. gert ráð fyrir því að heimilt sé að innheimta veggjald vegna stofnkostnaðar og rekstrar vega. Í 17. gr. laganna segir m.a.:

„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 nánari reglur um gjaldtöku af umferð samkvæmt ákvæði þessu, þar á meðal reglur um starfsemi og búnað sem notaður er við rafræna gjaldtöku. Ráðherra setur jafnframt reglur um hvernig upplýsingaöflun um útgjöld vegna samgöngumannvirkja skuli háttað.“

Í nýju lögunum er einnig kveðið á um aðkomu annarra en ríkisins að byggingu og rekstri vega í 14. grein:

- Vegamálastjóra er jafnframt heimilt að fela einstaklingi, fyrirtæki, sveitarfélagi, stofnun eða samtökum þessara aðila tímabundið veghald einstakra vegarkafla þjóðvega að nokkru eða öllu leyti.
- Um veghald skv. 1. og 2. mgr. skal gerður þjónustusamningur þar sem nánar skal kveðið á um skyldur veghaldara, þjónustustig, rétt til endurgjalds og annað sem málið varðar.

Veghald er skilgreint sem “Forræði yfir vegi og vegsvæði, þ.m.t. vegagerð, þjónusta og viðhald vega”.

Starfshópur um Sundabraut leitaði eftir álitum samgönguráðuneytisins, sem skipaði hópin, um útboðsskyldu á verkefnum eins og byggingu Sundabrautar, og hugsanlega aðkomu Faxaflóahafna sf. að því. Ráðuneytið sendi þann 7. desember minnisblað sem unnið var í fjármálaráðuneytinu varðandi þetta efni.

Helstu atriði minnisblaðsins (sjá viðauka II) eru þessi:

“Almennt hvílir sú lagaskylda á opinberum aðilum, þ.e. ríkinu, sveitarfélögum og stofnunum í eigu þeirra að bjóða út vörur verk og þjónustu sbr. 3. og 4. gr.

nýsamþykkt laga frá Alþingi² (innsk. Lög um opinber innkaup). Ef ríkið ætlar að eiga og reka mannvirki er um útboðssylda framkvæmd að ræða og ber að fara eftir lögum um opinber innkaup. Fyrir slíkri útboðsskyldu kunna þó tvær undantekningar að koma til álita. Annars vegar ef um er að ræða kaup opinbers aðila af aðila sem einnig telst opinber í skilningi laganna hins vegar ef um er að ræða veitingu samnings á grundvelli sérleyfis.”

Ráðuneytið telur að Faxaflóahafnir sf uppfylli ekki þau skilyrði sem þurfa að vera til staðar til að geta kallast opinber aðili í skilningi laganna þannig að undantekning á útboðsskyldu geti átt við. Þá telur ráðuneytið að þótt ríkið tæki ákvörðun um að gera sérleyfissamning um verkefnið yrði að bjóða sérleyfið út, þar eð kostnaður verði langt yfir þeim viðmiðunarfráhæðum sem hugsanlegar undanþágur miðast við.

Niðurstaða fjármálaráðuneytisins er eftirfarandi:

“Hvort heldur ríkið eigi og reki mannvirkin í tengslum við Sundabraut, eða veitt verði sérleyfi fyrir framkvæmd og rekstri umræddra mannvirkja er ekki mælt með að gengið verði til beinna samninga við Faxaflóahafnir án undangenginnar útboðsauglýsingar með vísan til framangreindra laga, tilskipunar ESB og innkaupastefnu ríkisins”.

Lagalegt umhverfi varðandi samninga ríkisins og einkaaðila um sérleyfi til verkefna eins og hér eru til umfjöllunar hefur breyst frá árinu 1991, þegar Spölur hf fékk sérleyfi til framkvæmda og reksturs jarðganga undir Hvalfjörð. Er þar einkum vísað til kvaða vegna aðildar að EES samningnum, og til núgildandi laga um opinber innkaup.

8. Upplýsingar frá Noregi

Víða í Evrópu eru vegamannvirki byggð og rekin af öðrum en ríkinu. Mismunandi reglur gilda í hverju landi og aðferðafræði við val á þeim aðilum sem sjá um fjármögnun framkvæmda er misjöfn. Litið hefur verið til Noregs varðandi þessa þætti og var formlega óskað eftir upplýsingum frá norsku Vegagerðinni. Í svari Astrid Fortun, sérfræðings hjá norsku vegagerðinni, dags. 12. nóvember (sjá viðauka III) kemur m.a. fram að áhugi á stofnun félaga sem reka vegamannvirki, oftast jarðgöng, kemur fyrst og fremst frá aðilum sem hafa staðbundna hagsmuni af ákveðnum vegabótum og þá helst sveitarfélögum eða fylkjum. Hér er um að ræða svokölluð veggjaldsfyrirtæki, eða “bompengeselskap”. Rétt er að taka fram að fyrirtækin sjá aðeins um innheimtu veggjalda og fjármögnun þess hluta framkvæmdarinnar sem veggjöldin standa undir, en Vegagerðin (Statens vegvesen) sér um hönnun, útboð framkvæmda og eftirlit, og rekstur mannvirkja eftir að þau hafa verið tekin í notkun.

Fyrirtækin eru stofnuð sem hlutafélög og hefur meginreglan verið sú að hver sem er geti tekið þátt í stofnun fyrirtækis af þessum toga, en raunin er að fyrirtæki með staðbundna hagsmuni (bankar, iðnfyrirtæki o.sv.frv.) eru helstu þátttakendur í slíkum verkefnum. Þróunin er þó sú að eignarhald þessara fyrirtækja er fyrst og fremst hjá sveitarfélögum og fylkjum. Þessi fyrirtæki eru hins vegar „hugsjóna- eða samfélags“fyrirtæki“ og rekin án hagnaðarvonar. Á þessum fyrirtækjum eru kvaðir um að taka ekki þátt í óskyldum verkefnum auk þess sem opinberir aðilar, ríki, sveitarfélög eða fylki eru meirihlutaeigendur. Þessi leið er talin fær í Noregi þar sem ekki er talið að um virka samkeppni sé að ræða á þessum markaði. Að auki eru skýrar skyldur fyrirtækisins um fjármögnun, rekstur og afborganir í samningi eða lögum sem norska

² Lög um opinber innkaup voru samþykkt á Alþingi 17. mars 2007, nr. 84/2007. Áður giltu lög nr. 94/2001, en þau féllu úr gildi við birtingu hinna nýju laga í Stjórnartíðindum.

Stórþingið setur. Engin regla er á hlutafjäreign hvers aðila en þó þekkist að ríkið eigi 40% hlutafjár en aðrir aðilar og þá aðallega sveitarfélög eða fylki 60.

Í Noregi, eins og flestum löndum Evrópu, eru um þessar mundir gerðar ýmsar tilraunir með að innleiða einkaframkvæmd (PPP, Public Private Partnership – OPS, Offentlig Privat Samverkan) í gerð samgöngumannvirkja. Einkaaðilinn sér þá um að fjármagna, hanna, byggja og reka vegamannvirki til lengri tíma, oft í 25 ár. Þrjú verkefni (30 – 40 km vegir) hafa þegar verið samþykkt í Noregi, og í tveimur tilfellum hafa vegirnir þegar verið teknir í notkun. Þessi þrjú verkefni hafa verið boðin út á evrópska efnahagssvæðinu og í einu þeirra er verktaki utan Norðurlanda aðaleigandi. Ríkið endurgreiðir kostnað við byggingu og rekstur á öllum samningstímanum, eftir fyrirfram ákveðnum reglum, og rekstraraðilinn fær ekki neinar tekjur af veggjöldum. Þessi verkefni eru því af allt öðrum toga en hjá framangreindum veggjaldsfyrirtækjum (bompengeselskaper).

9. Niðurlag.

Verkefni starfshópsins var að fara yfir og meta hugmyndir Faxaflóahafna sf um að fyrirtækið annist fjármögnun og byggingu Sundabrautar í formi einkaframkvæmdar. Það er álit meirihluta starfshópsins að með vísunar til nógildandi laga liggi fyrir skýr útboðsskylda, sé ætlunin að afhenda einkaaðila sérleyfi til slíks verks með greiðslum úr ríkissjóði. Því telur meirihlutinn að verði ákveðið að Sundabraut skuli að einhverju eða öllu leyti unnin í einkaframkvæmd eigi að bjóða sérleyfið út, og að eðlilegasta aðkoma Faxaflóahafna sf. að verkefninu sé í gegnum slíkt útboð.

Áhugi Faxaflóahafna sf beinist fyrst og fremst að því að finna leiðir til að hraða framkvæmdum við Sundabraut, sem er grundvallar framkvæmd vegna flutninga og starfsemi hafna á starfssvæði fyrirtækisins. Fulltrúi fyrirtækisins í starfshópnum telur að ef vilji sé til þess hjá stjórnvöldum, megi með sérstökum lögum gera beina samninga um að Faxaflóahafnir sf annist verkefnið á svipaðan hátt og Spölur hf gerði varðandi Hvalfjarðargöng. Telji stjórnvöld hins vegar að málinu sé betur fyrir komið á annan hátt fellur það hins vegar fullkomlega að hagsmunum Faxaflóahafna sf, svo framarlega sem verkið komist sem fyrst til framkvæmda.

Reykjavík 14. janúar 2008

Hreinn Haraldsson, formaður

Gísli Gíslason

Jónas Snæbjörnsson

Þórhallur Arason

Viðauki I

Þann 21. mars 2007 samþykkti stjórn Faxaflóahafna sf eftirfarandi bókun um framkvæmdir við Sundabraut:

“Stjórn Faxaflóahafna sf. lýsir yfir eindregnum áhuga og vilja fyrirtækisins til að koma að framkvæmdum við Sundabraut og leiða þær til lykta, en við stofnun Faxaflóahafna sf. var það m.a. eitt af markmiðum eigenda fyrirtækisins að hraða gerð Sundabrautar. Stjórnin samþykkir að óska eftir viðræðum við forsætisráðherra og samgönguráðherra um að Faxaflóahafnir sf. annist fjármögnun og byggingu Sundabrautar frá Kollafirði að Sæbraut, með öllum þeim mannvirkjum sem nauðsynleg eru, þ.m.t. mögulegum göngum, og ítrekar fyrri samþykktir um málið, enda þolir það ekki frekari bið.

Greinargerð:

Þann 25. nóvember árið 2005 átti stjórn Faxaflóahafna sf. fund með þáverandi forsætisráðherra, Halldóri Ásgrímssyni. Þar var m.a. rætt um málefni Sundabrautar og nauðsyn þess að vinna að framgangi verkefnisins í heild og þar með talið að vinna að tvöföldun Hvalfjarðarganga. Á fundi stjórnar Faxaflóahafna sf. þann 10. janúar 2006 var samþykkt að fela formanni hafnarstjórnar og hafnarstjóra að koma sjónarmiðum Faxaflóahafna sf. á framfæri og óska eftir viðræðum við stjórnavöld um málið. Áttu þessir aðilar í framhaldi fund með Vegagerðinni um málið.

Faxaflóahafnir sf. eru eigendur að 23,5% hlutfjár í Eignarhaldsfélaginu Speli hf. sem á Spöl ehf. en það á og rekur Hvalfjarðargöng. Þann 9. janúar s.l. gerðu Vegagerðin og Spölur með sér samkomulag um niðurstöður viðræðna Vegagerðarinnar og Spalar ehf. vegna tvöföldunar Hringveggar á Kjalarnesi og tvöföldunar Hvalfjarðarganga. Þar er m.a. kveðið á um fjármögnun nauðsynlegra undirbúningsframkvæmda s.s. vegna skipulagsmála, umhverfismats og landakaupa. Aðilar munu í samstarfsnefnd fara yfir framgang einstakra verkþátta og ræða áfram möguleika á áframhaldandi samstarfi þegar nauðsynlegum undirbúningi verður lokið árið 2008.

Stjórn Faxaflóahafna sf. telur lagningu Sundabrautar grundvallarframkvæmd vegna flutninga og starfsemi einstakra hafna á starfssvæði fyrirtækisins auk þess sem Sundabraut er lykilframkvæmd í vegakerfi höfuðborgarinnar og nágrennis m.a. með tilliti til öryggismála. Með aukinni byggð sem tengjast mun Vesturlandsvegi er brýnt að tryggja greiðar samgöngur höfuðborgarinnar til vesturs og norðurs auk þess sem mikilvægt er að samgönguæðar til og frá höfuðborginni séu eins tryggar og kostur er. Sundabraut mun skapa það öryggi sem nauðsynlegt er.

Stjórn Faxaflóahafna sf. telur tímabært að taka formlega ákvörðun um legu Sundabrautar þannig að framkvæmdir við verkefnið tefjist ekki lengur en raun ber vitni. Við stofnun Faxaflóahafna sf. var lýst yfir þeim vilja eigenda hafnarinnar að stuðla að framkvæmdum við Sundabraut og ítrekaði stjórn félagsins þann vilja sinn með samþykkt þann 10. janúar 2006. Á grundvelli þessa og ákvæða nýrra vegalaga samþykkir því stjórn Faxaflóahafna sf. að óska formlega eftir viðræðum um aðild hafnarinnar einnar eða í samstarfi við Eignarhaldsfélag Spalar hf. að fjármögnun og framkvæmdum við Sundabraut. Í viðræðum við ríkið verði ákveðið hvernig umfangi verkefnisins verði háttáð, verkáföngum svo og tímalengd og aðferð við endurgreiðslu kostnaðar.”

Minnisblað

Efni: Um útboðsskyldu vegna lagningar Sundabrautar.

Almennt hvílir sú lagaskylda á opinberum aðilum, þ.e. ríkinu, sveitarfélögum og stofnunum í eigu þeirra að bjóða út vörur verk og þjónustu sbr. 3. og 4. gr. nýsamþykkttra laga frá Alþingi³. Ef ríkið ætlar að eiga og reka mannvirki er um útboðsskylda framkvæmd að ræða og ber að fara eftir lögum um opinber innkaup.

Fyrir slíkri útboðsskyldu kunna þó tvær undantekningar að koma til álita. Annars vegar ef um er að ræða kaup opinbers aðila af aðila sem einnig telst opinber í skilningi laganna hins vegar ef um er að ræða veitingu samnings á grundvelli sérleyfis.

Kaup á verki af opinberum aðila (“in-house”)

Reglur laga um opinber innkaup um útboðsskyldu taka ekki til ráðstafana sem gerðar eru „innan húss“ (e. in-house), það er ráðstafanir sem hinn opinberi aðili tekst á hendur sjálfur án afskipta utanaðkomandi. Í greinargerð með lögnum segir að ákveði opinber aðili að framleiða vöru sjálfur, annast þjónustu eða framkvæma verk er ekki um að ræða opinber innkaup. Samningar milli tveggja sjálfstæðra opinberra aðila, til dæmis tveggja sveitarfélaga, myndu jafnan ekki vera undanþegninir lögnum samkvæmt þessu. Tengsl milli tveggja sjálfstæðra opinberra aðila geta þó verið svo náin að litið sé svo á að um sé að ræða mismunandi hluta sama aðilans, sbr. t.d. dóm Evrópudómstólsins í máli Teckal (mál nr. C-107/98, ECR [1999] I 8121). Hér kæmu einkum stofnanir ríkisins til greina, sbr. t.d. úrskurð kærunefndar útboðsmála 4. júní 2002 í máli nr. 9/2002.

Með hliðsjón af framansögðu er skilyrði til að um sk. innan húss framkvæmd sé að ræða annars vegar að viðkomandi framkvæmdaraðili heyri með beinum hætti undir viðkomandi stjórnvald sem stendur fyrir viðkomandi verki og hins vegar að hlutverk umrædds framkvæmdaraðila sé veigamikill þáttur í starfsemi hans.

Vart verður séð að Faxaflóahafnir uppfylli framangreind skilyrði. Faxaflóahafnir er sameignarfyrtæki sem er í eigu 5 sveitarfélaga. Þó svo félagið sé skilgreint sem opinber aðili í opinberri eigu, verður ekki séð að skilyrðin séu uppfyllt hvað þetta varðar, enda teljast Faxaflóahafnir sjálfstæður aðili sem hefur lögbundið hlutverk varðandi rekstur hafna. Því getur ekki verið um það að ræða að unnt sé að semja um viðkomandi verkframkvæmd við Faxaflóahafnir, nema því aðeins að fram hafi farið útboð og fyrirtækið hafi gefið hagstæðasta tilboð í slíku úboði. Því hvílir útboðsskylda á ríkinu hvað varðar umrædda verkframkvæmd sé um það að ræða að ríkið eigi og reki mannvirkið.

³ Lög um opinber innkaup voru samþykkt á Alþingi 17. mars sl., nr. 84/2007. Áður giltu lög nr. 94/2001, en þau féllu úr gildi við birtingu hinna nýju laga í Stjórnartíðindum.

Samningur um verk á grundvelli sérleyfis

Hafi einkaaðili hug á að taka að sér tiltekna framkvæmd, fjármögnun og rekstur vegamannvirkis á grundvelli einkaframkvæmdar, getur einkum tvennt komið til. Annars vegar að ríkið komi ekki að byggingu eða rekstri mannvirkisins með fjárframlögum, nema e.t.v. að litlu leyti, en veiti þess í stað *sérleyfi* (e. public concession) til framkvæmda og reksturs. Hins vegar að ríkið greiði fyrir rekstur mannvirkisins að hluta eða öllu leyti með föstum árlegum framlögum, eða skuggagjöldum, skv. *þjónustusamningi*. Sömu viðmiðunarfjárhæðir og útboðsreglur gilda um þjónustusamninga og verksamninga.

Í sérleyfi felst, að gerður er samningur, „*þar sem greiðsla fyrir verk felst að hluta eða í heild í rétti til að nýta sér afrakstur verksins*“, eins og það er skilgreint í lögum um opinber innkaup. Samningur telst til sérleyfissamnings, ef réttur verktakans (einkaaðilans) til nýtingar felur í sér ábyrgð og áhættu hans á fjárhagslegum og tæknilegum þáttum framkvæmdarinnar.

Samkvæmt hinum nýju lögum um opinber innkaup og í samræmi við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/18/EB frá 31. mars 2004 eru sérleyfissamningar um verk undir viðmiðunarfjárhæðum EES, eða 2.242.000 evrur⁴, ekki útboðsskyldir. Þannig er ljóst að þegar áætluð fjárhæð sérleyfissamnings um verk fer yfir viðmiðunarfjárhæðir EES, skal kaupandi tilkynna og auglýsa þá fyrirætlun sína í stjórnartíðindum ESB. Gildir einu hvort ríkið greiðir viðkomandi aðila sk. *skuggagjöld* eða ekki. Þar sem vænta má að kostnaður við verkið verði langt umfram þessa fjárhæð, er allt að einu ljóst að bjóða verði það út. Auk þess ber að hafa í huga, að almennar meginreglur EES-samningsins gilda um sérleyfissamninga, eins og t.d. reglur um jafnræði, gagnkvæma viðurkenningu og meðalhóf. Þótt ekki sé skylt að bjóða út sérleyfissamninga um verk unda, setja þessar reglur ríkinu skorður um gerð slíkra samninga. Í innkaupastefnu ríkisins er þetta sjónarmið áréttað.

Niðurstaða

Hvort heldur ríkið eigi og reki mannvirkin í tengslum við Sundabraut, eða veitt verði sérleyfi fyrir framkvæmd og rekstri umræddra mannvirkja er ekki mælt með að gengið verði til beinna samninga við Faxaflóahafnir án undangenginnar útboðsauglýsingar með vísan til framangreindra laga, tilskipunar ESB og innkaupastefnu ríkisins.

⁴ Miðað við gengi þann 22. mars 2007 nemur sú fjárhæð 550.794.080 krónum.

Viðauki III (spurningar og svör frá Statens vegvesen í Noregi).

12.11.2007

astrif

When a toll collection company (bompengeselsksp) is established, I understand that it is raised mainly from local interests, and that the main actor is one or more local communities. Is that correct?

Answer:

That is correct. As a rule, toll collection companies are organized as limited companies. It is a claim that the majority of the company at all times shall be owned by county municipalities and municipalities, and that the board members elected by them must constitute the majority of the board. Most companies are 100% owned by county municipalities and municipalities.

What other types of companies/organizations can take part in such a company?

Answer:

Fundamentally, everyone can own shares in a toll collection company. Nevertheless it has usually been the local business and industry and the banks in addition the county municipalities and the municipalities. However, as stated in the above answer, it occurs less and less often that others than the county municipalities and the municipalities are shareholders.

Can the state make a contract with such a company without any kind of pre-qualification, or any kind of tendering between possible candidates, in case that some others would like to work out the project?

Answer:

There is no demand for competition. It is important to realize that the toll collection company shall be an ideal enterprise without financial profit. The company does not have the right to engage in undertakings having no connection with the road toll collection and the servicing of the company's debt related to the financing of the road toll project. This, added to the claim that the majority of the company at all times must be owned by the county municipalities and the municipalities, implies that in practice there will be no competition.

The company's task

The question may indicate that there exists a misunderstanding regarding the tasks of the toll collection company. When the Norwegian Parliament has adopted a resolution for road toll financing of a road project, the company is responsible for the financing of their part of the road development, which is the part being financed by road toll revenues. The money is normally acquired by taking up loans, and the toll collection takes place afterward. The company then has the responsibility related to taking up loan

and the management of the loan/debt (payment of interest and principal payment, renegotiation of agreements regarding loan etc). For some projects where the traffic volume is large and the revenue correspondingly high (for instance in Oslo), the road development proceeds in step with the toll collection.

In addition, the company is responsible for the administration of the toll collection and operation and maintenance of the toll collection equipment. These are tasks that the company normally expose to competition in the usual way.

If this is the case, are there no laws, Norwegian or EEA/EU directives, which say that you must first have an open call before signing a contract with a specific company?

Answer:

No, see also answer to the previous question.

What is the most usual share of the state of the total project cost, and the share of the toll company, and perhaps "upper and lower limits" (state 40% (25%-50%....), company 60%.....?)

Answer:

There are no "upper and lower limits" and no "usual share". According to the the principles for toll financing, approved by the Parliament, normally at least 50 % of the total project cost are to be financed by tolls. However there are many exceptions, and usually the Parliament will accept any share. The most important principle is that there is local approval to toll financing.

Among our "to day" project the lowest share I have found is 18 % and the highest is 100 %...

Med helsing
Astrid Fortun

Seksjon: Utredning

Postadresse: Statens vegvesen Vegdirektoratet, Postboks 8142 Dep, 0033 OSLO

Kontoradresse: Brynsengfaret 6A, OSLO

Fra: Hreinn Haraldsson [mailto:hreinn.haraldsson@vegagerdin.is]

Sendt: 12. desember 2007 12:41

Til: Fortun Astrid

Emne: Re: SV: SV: SV: Toll collection

Hello again Astrid, and please excuse my further questions:

- Does the company (bompengeselskap) have the responsibility to make the design, tendering, control of the construction, and afterwards the "drift" of the tunnel (in case it is a tunnel)? Or is Statens vegvesen taking care of some or all of this? [Statens vegvesen i taking care of all these things.](#)
- And if so, is the company's roll mainly to finance (partly), collect the fee and the payback of loans? [Yes.](#)

Best regards
Hreinn Haraldsson