

Lagaleg staða almenningsgangna og álitaefni um Borgarlínu

Guðjón Bragason, sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs
Sambands íslenskra sveitarfélaga

Aðalfundur SSH 2. desember 2016

Meginatriði erindis

Staða almenningsgangna í nógildandi lagaumhverfi og mögulegar úrbætur, ef horft er til reynslu af samningum við Vegagerðina um einkaleyfi til reksturs almenningsgangna.

Er lausnin að setja sérstaka löggjöf, sbr. Trafikselskabsloven í Danmörku?

Eða ætti frekar að setja sérstök lög um Borgarlínuverkefnið?

Örstutt um sérstök álitæfni um Borgarlínu, svo sem:

- Eru valdheimildir til staðar, t.d. varðandi einkarétt, eignarnám, eignarhald á innviðum, gjaldtöku, viðurlög við fargjaldasvikum o.s.frv.
- Skiptir félagsform og eignaraðild máli miðað við gildandi lagaumhverfi?

Almenningssamgöngur - lagaumhverfi

Lög um fólks- og farmflutninga nr. 73/2001

- Vegagerðin getur veitt sveitarfélögum, byggðasamlögum og landshlutasamtökum sveitarfélaga einkaleyfi til að skipuleggja og sjá um almenningssamgöngur með bifreiðum á tilteknu svæði og á tilteknum leiðum.
- Öðrum en einkaleyfishafa er óheimilt nema með samþykki hans að stunda reglubundna fólksflutninga á svæðum og leiðum þar sem einkaleyfi til reglubundinna fólksflutninga hefur verið veitt.

Kærumál vegna brota á einkarétti hafa ekki fengið úrlausn hjá Samgöngustofu

- Ástæðan skortur á réttarúrræðum.
- Brot gegn einkarétti borga sig!

Dómsmáli enn ólokið vegna lögbannsmáls á Austurlandi

- Há skaðabótakrafa Sterna hf. á hendur sveitarfélögunum óafgreidd.

Endurskoðun lagaumhverfis 2010-2016

Frumvarp til laga um fólksflutninga á landi ekki náð fram að ganga.

- Ástæðan annars vegar skortur á pólitískum stuðningi og
- hins vegar að ákvæði um leigubíla hafa verið mjög umdeild

Eitt af meginmarkmiðum frumvarpsins að skerpa á ákvæðum um einkarétt, ásamt ákvæðum um eftirlit og viðurlög við brotum á lögnum.

Mjög brýnt er að fá slík ákvæði í lög.

Á meðal nýmæla er ákvæði um viðurlög við því að farþegar greiða ekki fargjald eða svindla til að komast hjá greiðslu.

Slíkt ákvæði vantar í gildandi lög.

Frekari álitaeefni – sérrými fyrir Borgarlínu o.fl.

Ákvæði umferðarlaga virðast mjög fátækleg um stöðu almenningsgangna gagnvart annarri umferð innan þéttbýlis, sjá einkum 13. gr.: Þar sem sérstakar reinar eru fyrir mismunandi tegundir ökutækja, skal ökumaður nota þá rein, sem ökutæki hans er ætluð.

Lög um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála, 7. gr.:

Vegagerðin annast rekstrarverkefni ríkisins á sviði almenningsgangna. Skal stofnunin m.a. annast:

1. útboð, gerð og eftirfylgd þjónustusamninga vegna almenningsgangna,
2. umsjón með styrkveitingum vegna almenningsgangna,
3. umsjón með ferjum og öðrum eignum ríkisins sem nýttar eru í almenningsgöngum.

Hafa sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu/Strætó bs. einkarétt á sínu starfssvæði?

Niðurstaða um lagaumhverfi almenningsgangna

Í samningum Vegagerðarinnar við sjö landshlutasamtök sveitarfélaga frá 2012 var gert ráð fyrir úrbótum á lagaumhverfi.

Landshlutasamtökin hafa hins vegar víða rekist á veggi, sbr. skort á aðstöðu fyrir strætisvagna við Leifsstöð.

Sem stendur er lagaumhverfi almenningsgangna því ófullnægjandi.

Vegna þrýstings frá ESA hyggst innanríkisráðherra leggja fram frumvarp með lágmarksbreytingum:

- Meginefnið er hrein innleiðing á Evrópugerðum um fólksflutninga
- Í leiðinni eru lagðar til ákveðnar úrbætur varðandi einkaréttinn
 - Mögulega skref í rétta átt en ekki það lagaumhverfi sem sveitarfélög hafa beðið eftir.

Þörf fyrir skýran lagaramma

Borgarlína er tugmilljarða fjárfesting.

Ófullnægjandi lagaumhverfi almenningsgangna er áhættuþáttur sem gæti fælt fjárfesta frá þátttöku í verkefninu.

- Eðlileg krafa sveitarfélaga og annarra fjárfesta í verkefninu að einkaréttur sé tryggður í lögum.
- Ella er hættu á samkeppni sem ógnar tekjuáætlun verkefnisins.
- Sveitarfélög á landsbyggðinni hafa orðið af tugmilljóna tekjum af þeirri ástæðu.

Stórverkefni á borð við Borgarlínu þolir illa slíka áhættu. Sveitarfélög eiga að kalla eftir beinni aðkomu ríkisins sem fyrst til að tryggja sig gegn slíkum áföllum.

Álitaefni við val á lagaumgjörð

- Almenn lög um rekstrarfyrirkomulag almenningsamganga?
 - Sbr. dönsku lögin um Trafikselskaber.
 - Tillaga að slíku frumvarpi kom fram á Alþingi 2007 en hlaut litla umræðu.
 - Almenningsamgöngur út um landið virðast ekki endilega kalla á slíka lagasetningu, þótt núverandi ábyrgð landshlutasamtaka þyki ekki heppileg .
- Sérstök lög um Borgarlínu
 - Ýmis dæmi um sérlög um einstök verkefni, t.d. utanumhald eigna ríkisins á Keflavíkurflugvelli, jarðgangagerð, virkjanir o.s.frv.
 - Lagasetningu fylgir bein skuldbinding af hálfu ríkisins og löggjafans.
 - Virðist geta verið fýsilegur kostur fyrir Borgarlínu.

Dæmi um sérlög – Keflavíkurflugvöllur (1984)

Lög um lántöku vegna byggingar flugstöðvar á Keflavíkurflugvelli

- Heimild ríkisins til lántöku.
- Niðurfelling ýmissa skatta og gjalda af vörum, tækjum og búnaði til framkvæmdanna.
- Utanríkisráðherra falin yfirstjórn byggingarframkvæmda.

Dæmi um sérlög – Hvalfjarðargöng

Lög um vegtengingu um utanverðan Hvalfjörð nr. 45/1990

- Ríkisstjórninni er heimilt að fela hlutafélagi, sem stofnað yrði í því skyni, að annast að nokkru eða öllu leyti undirbúning, fjármögnun og framkvæmdir við vegtengingu um utanverðan Hvalfjörð, svo og rekstur um tiltekinn tíma.
- Nánari ákvæði um gerð, rekstur, tilhögun mannvirkja, gjaldtökutíma og önnur atriði, sem þurfa þykir, skulu vera í samningi sem [ráðherra] gerir við framkvæmdaaðila. Slíkur samningur öðlast ekki gildi fyrr en hann hefur hlotið staðfestingu Alþingis.
- Til að bera kostnað af framkvæmdum og rekstri samkvæmt lögum þessum skal hlutafélagi skv. 1. gr. heimilt að taka umferðargjald af vegtengingu um utanverðan Hvalfjörð enda liggi fyrir samningar við [ráðherra] ¹⁾ um verkefnið og rétt til gjaldtökunnar.

Hvalfjarðargöng (frh.)

- Samgöngustofa skal hafa eftirlit með að gerð og rekstur mannvirkja samkvæmt lögum þessum sé á viðunandi hátt. Sé um vanrækslu að ræða að dómi Samgöngustofu skal hún gefa veghaldara fyrirmæli um að framkvæma nauðsynlegar úrbætur innan hæfilegs frests.
- Þegar vegtengingu um utanverðan Hvalfjörð er lokið skal vegurinn teljast til þjóðvega samkvæmt ákvæðum vegalaga með þeim undantekningum sem lög þessi ákveða.
- Ef samkomulag næst ekki um kaup á landi og efni sem þörf verður á vegna framkvæmda samkvæmt lögum þessum heimilast Samgöngustofu eignarnám samkvæmt X. kafla vegalaga.

Möguleg viðfangsefni sérлага um Borgarlínu

Aðkoma ríkisins að verkefninu (eignarhald, fjármögnun, ríkisábyrgð).
Skattaleg álitaefni (yrði mögulega gerður fjárfestingarsamningur sem þarfnast líklega samþykkis ESA).

Einkaréttur til almenningssamgangna á starfssvæðinu, mögulega í ákveðinn árafjölda.

Aðkoma annarra en ríkis og sveitarfélaga að verkefninu.

Gjaldtökuheimildir og önnur álitaefni um tekjugrundvöll verkefnisins, sbr. hugmyndir um innviðagjald af nýbyggingum til að fjármagn verkefnið að hluta.

Heimildir til eignarnáms á landi og mannvirkjum .

Ýmis fleiri atriði sem skýrast betur við frekari vinnslu verkefnisins.

Frekari sjónarmið - innviðagjald

- Innheimta sérstaks innviðagjalds af nýbyggingum á áhrifasvæði Borgarlínunnar til að fjármagna a.m.k. hluta af stofnkostnaði.
 - Forsendan er sú að hluti af ágóða fasteignauppbýggingar á þróunarsum almenningsgangna skili sér til uppbyggingar almenningsgangna.
- Með hliðsjón af lögmætisreglu stjórnsluréttar verður að telja mikilvægt að sveitarfélögin/Borgarlínan hafi lagaheimild til innheimtu á slíku gjaldi.
 - Sú staðreynd að almenningsgöngur eru ekki skyldubundið verkefni sveitarfélaga kallar enn frekar á að heimildir séu skýrar.
- Í núverandi lagaumhverfi, skortir allar slíkar heimildir, hvort sem horft er til skipulagslaga, sveitarstjórnarlaga eða annarra laga.

Frekari sjónarmið - Eignarnám

Ákvæði 49. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 um eignarnám.

Ráðherra getur að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar veitt sveitarstjórn heimild til að taka eignarnámi landsvæði, fasteignir, hluta fasteigna og efnisnámur eða takmörkuð eignarréttindi að slíku innan sveitarfélagsins ef nauðsyn ber til vegna áætlaðrar þróunar sveitarfélagsins samkvæmt staðfestu aðalskipulagi.

- Skiptir máli hvort einstakar sveitarstjórnir eða félag sem stofnað yrði um Borgarlínu fari með eignarnámsheimild?
- Hið síðara gæti a.m.k. verið skilvirkara en þá þarf sérstaka lagaheimild.

Sjónarmið varðandi eignarhald og félagsform

- Hvernig þarf að meðhöndla forræði og eignarhald ef sérstakt félag verður stofnað um eignarhald og rekstur innviðanna.
- Í dag eru vegir innan þéttbýlisstaða annaðhvort á forræði Vegagerðarinnar (þjóðvegir í þéttbýli) eða einstakra sveitarfélaga (sveitarfélagavegir og götur).
- *Sérlög og samningar um verkefnið myndu væntanlega taka á því álitaefni hvort sérstakt félag um Borgarlínu fái eignarhald eða afnotasamning af samgöngumannvirkjum.*

Meginreglur um ríkisaðstoð – EES samningur

- Greiðar almenningssamgöngur í borgum fellur undir þjónustu sem er efnahagslega mikilvæg.
- Ganga þarf fyrirfram frá samningum um ríkisstuðning (ívilnanir frá bæði ríki og sveitarfélögum) sem veittur er til slíkra verkefna.
- Samningar og löggjöf um slík verkefni þarfnast samþykkis Eftirlitsstofnunar EFTA.
- Mikilvægt er að samtal um ívilnanir fari fram á milli ríkis og sveitarfélaga strax á undirbúningsstigi verkefnis. Gæti t.d. verið liður í því samtali að ríki og sveitarfélög undirriti viljayfirlýsingu um samstarf.