



Reykjavík, 12. febrúar 2005

Gjaldtaka og einkaframkvæmd til fjármögnunar samgöngumannvirkja

Nefndarálit

EFNISYFIRLIT

Skipan nefndar	2
1. Inngangur	3
2. Staða mála	4
2.1 Kostnaður við uppbyggingu umferðarmannvirkja	4
2.2 Tekjuöflun	5
2.3 Framtíðarhorfur	6
3. Þróun í Evrópu og ný tækni.....	8
3.1 Viðhorf í Evrópu	8
3.2 Tæknilegir þættir	9
4. Stefnumótun til framtíðar	11
4.1 Veggjöld – gjaldtaka af sérstökum mannvirkjum.....	11
4.2 Notendagjöld – almenn gjaldtaka til lengri tíma	12
5. Innleiðing stefnumótunar.....	15
5.1 Tímasetning innleiðingar.....	15
5.2 Persónuvernd.....	16
6. Einkaframkvæmd og fjármögnun umferðarmannvirkja.....	17
7. Lokaorð.....	19

SKIPUN NEFNDAR

Þann 21. júní 2004 skipaði samgönguráðherra nefnd, sem var ætlað að leggja grunn að stefnumótun um gjaldtöku og einkafjármögnun umferðarmannvirkja. Nefndin var skipuð með hliðsjón af tveimur af meginmarkmiðum samgönguáætlunar, sem eru að leitað verði leiða til að nýta kosti markaðsaflanna við uppbyggingu og rekstur samgöngukerfisins annars vegar og hins vegar að stefnt verði að sanngjarnri og skilvirkri gjaldtöku fyrir afnot af samgöngukerfinu. Var nefndinni ætlað að gera tillögur um fjármögnun samgöngumannvirkja og taka sérstakt tillit til umhverfisþátta, svo sem losunar gróðurhúsalofttegunda. Gert var ráð fyrir því, að verkefnið skiptist í tvo hluta. Í fyrri hluta yrðu sett fram drög að markmiðum eða leiðbeiningum um gjaldtöku við einstök stærri mannvirki og í seinni hlutanum kæmu fram drög að stefnu um gjaldtöku til lengri tíma.

Í nefndina voru eftirtaldir skipaðir:

Ingimundur Sigurpálsson, formaður,

Birgir Ármannsson, alþingismaður,

Hreinn Haraldsson, Vegagerðinni,

Magnús Stefánsson, alþingismaður, og

Stefán Jón Friðriksson, fjármálaráðuneyti.

Ritari nefndarinnar var Stefán Eiríkur Stefánsson, rekstrarverkfræðingur í samgönguráðuneyti. Auk þess starfaði með nefndinni Rúnar Guðjónsson, viðskiptafræðingur í samgönguráðuneyti.

Nefndin hóf störf 31. ágúst síðastliðinn. Haldnir voru 15 fundir. Hugmyndir að stefnumörkun voru kynntar eftirtöldum aðilum: Jónasi Þóri Steinarssyni, framkvæmdastjóra BÍlgreinasambandsins, Runólfi Ólafssyni, framkvæmdastjóra FÍB, Jóhannesi Gunnarssyni, formanni Neytendasamtakanna, og Árna Jóhannssyni, viðskiptafræðingi hjá Samtökum iðnaðarins. Eru þeim þakkaðar gagnlegar umræður og ábendingar.

1. INNGANGUR

Nefndin hefur í vinnu sinni fjallað um helstu aðferðir, sem til greina þykja koma við framtíðarstefnumörkun í fjármögnun vegamála, með markmið samgönguáætlunar um að leita leiða til að nýta kosti markaðsaflanna við uppbyggingu og rekstur samgöngukerfisins og að stefnt verði að sanngjarnri og skilvirkri gjaldtöku fyrir afnot af samgöngukerfinu að leiðarljósi. Í skýrslunni er fjallað um tvö form við gjaldtöku, sem rétt er að gera grein fyrir í upphafi:

- **Veggjöld:** gjöld fyrir afnot af einstökum og sérstaklega skilgreindum mannvirkjum
- **Notendagjöld:** gjöld fyrir afnot af vegakerfinu, mæld eftir eignum kílómetrum

Í þessari skýrslu eru settar fram tillögur um innheimtu veggjalda og notendajalda af umferð á vegum. Gerð er grein fyrir stefnu Evrópusambandsins í gjaldtöku og útgjöldum til vegamála, enda þykir einsýnt, að stefnumótun hér á landi hljóti að taka mið af líklegri framvindu í þeim málaflokki á vettvangi Evrópusambandsins.

Ljóst er, að sú tegund gjaldheimtu, sem tekin verður upp innan Evrópusambandsins, mun byggja á notkun ökutækja á vegakerfinu, þ.e. svokölluðum notendagjöldum (“user charge”), sem taka munu mið af akstursvegalengd og gerð bifreiðar. Líkur eru á, að gjald muni verða breytilegt og taka mið af stað og stund akstursins. Ástæður þessara breytinga eru meðal annars eftirfarandi:

Aukið umferðarálag – þörf á aukinni dreifingu umferðar í þéttbýli
Áhrif umferðar á umhverfið
Minnkandi framtíðartekjur af jarðefnaeldsneyti
Aukin jöfnun í gjaldtöku milli notenda samgöngumannvirkja
Kostnaðarminni innheimta veggjalda með nýrri tækni

Áratugum saman hafa gjöld á eldsneyti ásamt þungaskatti á stærri bifreiðar myndað meginhluta tekna, sem renna til vegagerðar hér á landi. Fyrirsjáanlegt er,

að eldsneytisnotkun ökutækja muni minnka á komandi árum og þrátt fyrir aukinn akstur virðist ljóst að núverandi tekjustofnar muni ekki standa undir auknum kröfum um bætta samgöngur. Í nágildandi samgönguáætlun er bent á nauðsyn þess að stjórnvöld marki stefnu um gjaldtöku af umferð. Verkefni nefndarinnar er að móta hugmyndir og leggja fram tillögur um framtíðarstefnumörkun í fjármögnun til vegamála.

2. STAÐA MÁLA

Samgönguáætlun markar fjárhagsramma framkvæmda í samgöngumálum. Áætlunin tekur til rekstrar, viðhalds og nýframkvæmda, auk þess sem rammi um tekjuöflun er settur þar fram. Samgönguáætlun er rammaáætlun til 12 ára og innan marka hennar er unnin deiliáætlun til fjögurra ára. Í 12 ára áætlun er fjárhæðum skipt á þrjú fjögurra ára tímabil, en í fjögurra ára áætlun er fjárhæðum skipt á fjögur ár eins og nafnið gefur til kynna. Sé litið á veghluta samgönguáætlunar þá er þar gerð grein fyrir fyrirhuguðum vegaf framkvæmdum næstu fjögur árin. Sé á sama hátt litið á 12 ára áætlunina er þar að finna fyrirhuguð stórverkefni, sem ætlað er að ráðast í á tímabilinu og það innan hvers hinna þriggja fjögurra ára tímabila.

2.1 Kostnaður við uppbyggingu umferðarmannvirkja

Samkvæmt samgönguáætlun liggur nú fyrir hvaða vegir verða lagðir næsta áratuginn með fyrirvörum um breytingar, sem ákveðnar kunna að verða í fjárlögum hverju sinni. Einnig getur framkvæmdaröð breyst við endurskoðun áætlana, sem fara annars vegar fram á fjögurra ára fresti og hins vegar tveggja ára fresti.

Í samgönguáætlun eru settar fram tillögur um verulegar framkvæmdir í fjárhæðum talið. Það er hins vegar svo, að þarfir samfélagsins og óskir landsmanna um samgöngubætur fara engan veginn saman við fjárveitingu til vegamála miðað við núverandi aðferðir við fjármögnun framkvæmda. Það gefur því auga leið, að ef almennur vilji stendur til þess að hraða framkvæmdum umfram það sem núverandi áætlanir gefa til kynna, taka inn nýjar framkvæmdir, sem ekki eru þegar á áætlun, eða jafnvel aðeins að uppfylla þau markmið, sem þegar hafa verið sett fram í samgönguáætlun, þá þarf nýtt fjármagn að koma til. Í þeim efnum eru tveir möguleikar, þ.e. aukin framlög úr ríkissjóði eða aukin gjaldtaka af einhverju tagi. Viðfangsefni nefndarinnar er gjaldtakan og hefur því aðaláhersla nefndarinnar tengst því að skoða aðferðir við öflun tekna frá umferð til að nota sem tekjustofn til vegamála fremur en að setja fram sérstakar tillögur um aukna tekjuöflun. Það er og verður sjálfstæð ákvörðun, sem beinlínis er háð vilja til þess að standa undir tilteknu framkvæmdamagni hverju sinni.

Framkvæmdir þær, sem fyrirjáanlegar eru til að uppfylla markmið samgönguáætlunar, eru metnar til kostnaðar að fjárhæð 99.300 mkr. svo sem fram kemur í Töflu 1. Við matið var verkefnum skipt í nokkra flokka eins og fram kemur í töflunni. Til samanburðar er einnig sýnt fjármagn til ráðstöfunar á áætlunartímabilinu, þ.e. til ársins 2014. Gerður er sá fyrirvari, að í töflunni eru ekki nákvæmlega sömu fjárhæðir og síðar komu fram í samgönguáætlun.

Tafla 1 Kostnaður við framkvæmdamarkmið borinn saman við fjármagn samgönguáætlunar og skipting fjármagns á tímabil

(Heimild: Skýrsla starfshóps um gjalddöku af umferð á vegum, dags. í mars 2004)

Vegir í grunnneti	2003-2006	2007-2010	2011-2014	Fjármagn	Kostnaður
	m.kr.	m.kr.	m.kr.	alls m.kr.	m.kr.
Almenn verkefni	1.800	1.600	1.600	5.000	5.000
Höfuðborgarsvæðið	6.800	7.800	8.100	22.700	30.000
Stórverkefni	9.130	9.930	9.800	28.860	38.400
Jarðgöng	5.800	4.200	2.000	12.000	17.400
Landsvegir	300	500	700	1.500	8.500
Samtals	23.830	24.030	22.200	70.060	99.300

Samkvæmt ofangreindum tölum vantar á 12 ára áætlunartímabilinu u.þ.b. 30 milljarða króna til þess að unnt verði að fylgja eftir framkvæmdaáformum samgönguáætlunar.

2.2 Tekjuöflun

Tekjur ríkissjóðs af bifreiðum, akstri og vöruflutningum almennt eru mun meiri en sem nemur kostnaði við byggingu og rekstur vegakerfisins. Til dæmis eru lögð á vörugjöld við innflutning á bifreiðum, sem notuð eru í almennan rekstur ríkisins, og sama gildir um svonefnt bifreiðagjald. Álögð gjöld, sem marka tekjustofn til vegagerðar, eru bensíngjald, sem er föst krónutala af hverjum seldum lítra, og þungaskattur, sem lagður er á dísilbíla og skiptist í fast árgjald fyrir bifreiðar undir 4000 kg og kílómetragjald fyrir bifreiðar yfir 4000 kg. Skattar á bifreiðar að frátöldum virðisaukaskatti nema um 10% af skatttekjum ríkissjóðs. Um helmingi skatttekna ríkissjóðs af bílum og umferð að frátöldum virðisaukaskatti er varið til vegakerfisins, en hinum helmingnum er varið til annarra verkefna. Á sviði vegamála eru jafnan uppi áform um mun fleiri verkefni en hægt er að tryggja brautargengi.

Af Töflu 1 má sjá, að miðað við núverandi tekjuöflun tekur mun lengri tíma en áætlunartímabilið 2003–2014 til þess að ljúka við öll framkvæmdamarkmið samgönguáætlunar. Alls munar um 30 milljörðum króna á áætlunum um kostnað og fjármagni til framkvæmda á þessu tímabili, en tækju framkvæmdir á höfuðborgarsvæðinu mið af markmiðum svæðaskipulags sveitarfélaganna en ekki framkvæmdamarkmiðum samgönguáætlunar, eins og gert er í töflunni, þá væri fjárförfin mun meiri. Auk þeirra framkvæmdaþátta, sem taldir eru upp í töflunni, má nefna að vegna síaukinna þungaflutninga á vegakerfinu er fyrirsjáanleg mikil fjárfesting til að auka burðarþol og breikka núverandi vegi. Ennfremur eru kröfur um þjónustu á vegakerfinu sífellt að aukast, svo sem kröfur um auknar hákuvarnir og lýsingu. Fyrirsjáanlegt er, að þessi verkefni muni í framtíðinni taka til sín stærra hluta af mörkuðum tekjustofnum en nú er. Hugmyndum um gjaldtöku, sem reifaðar eru í þessari skýrslu, er meðal annars ætlað að leggja grunn að skilvirkri leið til þess að afla aukinna tekna til vegagerðar, ef vilji stendur til þess að uppfylla framkvæmdamarkmið samgönguáætlunar innan tímaramma hennar.

2.3 Framtíðarhorfur

Markaðir tekjustofnar (einkum eldsneytisgjöld) til vegagerðar fara hlutfallslega lækkandi. Þrátt fyrir mjög aukinn akstur á síðustu árum hafa tekjur ekki skilað sér að sama marki, fyrst og fremst vegna nýrrar tækni og betri eldsneytisnýtingar bifreiða. Kostnaður við rekstur og viðhald vega markast einkum af því hversu akstur á þeim er mikill, og því verða tekjur að haldast sem næst í hendur við kostnaðinn, ef mannvirki eiga ekki að liggja undir skemmdum og þjónusta við vegfarendur að minnka. Aukin umferð krefst einnig í mörgum tilfellum nýrra mannvirkja, sem fjármagna þarf með tekjum af umferðinni. Bifreiðum, sem knúnar eru öðrum orkugjöfum en bensíni og dísilolíu, mun fara fjölgandi í náinni framtíð og er brýnt að finna aðferðir til skattlagningar þeirra til jafns við önnur farartæki. Núverandi kerfi hefur hindrað að mestu innflutning minni og umhverfisvænni dísilbifreiða.

Á vörþingi árið 2004 samþykkti Alþingi lög um breytta tilhögun á innheimtu markaðra tekjustofna til vegagerðar. Samkvæmt hinum nýju lögum skal taka upp álagningu olúgjalds á dísilolíu til bifreiða frá 1. júlí 2005, en það er sambærilegt við bensíngjald,

sem lagt hefur verið á orkugjafa bensínbíla. Auk olíugjalds verður einnig að greiða km-gjald af bifreiðum, sem eru þyngri en 10 tonn. Helstu röksemdir fyrir innleiðingu olíugjalds byggja á umhverfissjónarmiðum og þá einkum því, að æskilegt sé að auka hlutdeild dísilbifreiða í fólksbílaflotanum, þar sem losun á CO₂ er minni frá dísilvélum en sambærilegum bensínvélum. Olíugjald og bensíngjald eru á undanhaldi í flestum öðrum löndum, þar sem stefnt er að því að taka upp km-gjald af öllum bifreiðum óháð orkugjafa, er endurspeglar betur en núverandi gjaldstofn kostnað samfélagsins af akstri bifreiða. Það er því ljóst, að ef fylgt verður sömu stefnu hér á landi verður olíugjald aðeins tímabundin ráðstöfun. Því er tímabært að móta stefnu um tekjuöflun, sem samrýmist annars vegar þeim útgjöldum, er umferðin veldur, og hins vegar þeim áætlunum, sem uppi eru um nauðsynlegar framkvæmdir í vegamálum.

Aukin umferð, einkum í þéttbýli, skapar sífellt þörf fyrir ný umferðarmannvirki. Ný og greiðfærari umferðarmannvirki stuðla sömuleiðis að aukinni umferð. Takmörk eru fyrir því hversu langt skuli ganga í uppbyggingu umferðarmannvirkja. Erlendis er þegar farið að nota nýjar gjaldheimtuaðferðir til þess að stýra umferðaralaginu og draga úr umferð í þéttbýli, einkum á álagstímum, og minnka þar með þörfina á nýjum mannvirkjum. Full ástæða er til að hugleiða hvort ekki er rétt að leita einnig slíkra leiða hérlendis.

Núverandi skattar og gjöld af bílum og umferð taka tiltölulega lítið tillit til umhverfismála. Aðrar þjóðir horfa nú í auknum mæli til þess, að kostnaður bifreiðaeigenda eigi meðal annars að tengjast umhverfisáhrifum, sem akstur hefur í för með sér. Um 25% af gróðurhúsalofttegundum koma frá bifreiðaumferð og er því almennt talið æskilegt að draga úr notkun á jarðefnaeldsneyti. Að því þarf að vera unnt að vinna án þess að það hafi áhrif á fjármögnun við uppbyggingu vegakerfisins. Nefndin telur ljóst, að líta verði til skuldbindinga Íslands varðandi takmörkun á losun gróðurhúsalofttegunda og því þarf að skapa grundvöll til þess að auka til muna notkun umhverfisvænni farartækja, án þess að það dragi úr mörkuðum tekjum til vegamála.

3. ÞRÓUN Í EVRÓPU OG NÝ TÆKNI

Í stefnu Evrópusambandsins í samgöngumálum kemur m.a. fram, að núverandi skattheimta í formi eldsneytisgjalda sé ekki heppileg, þar sem með þeim tekst ekki að taka nægjanlegt tillit til mismunandi gerða bifreiða og þeim kostnaði, sem akstur þeirra veldur samfélaginu. Þróun í upplýsingatækni á síðari árum hefur opnað nýjar leiðir til gjaldtöku af umferðinni og verður hér á eftir gerð grein fyrir stefnu og horfum í gjaldtökumálum í Evrópu.

3.1 Viðhorf í Evrópu

Erlendis er um þessar mundir víða í gangi vinna, sem líklegt er að leiði til mikilla breytinga á fjármögnun og rekstri samgangna. Sú vinna var sett í gang, þar sem mörg vandkvæði hafa komið upp á undanförunum árum vegna vaxandi mengunar, mikils umferðarálags og minnkandi tekna af umferðinni. Á vegum Evrópusambandsins hafa fjölmargir hópar tekið þau mál til umfjöllunar og skrifað um þau margar skýrslur. Helstu niðurstöður þeirrar vinnu eru þær, að stefna eigi að verðlagningu eða gjaldtöku af umferð, sem byggir á hugtakinu *notandi greiðir* (user charge), og verði notkun umferðarmannvirkja þannig verðlögð í samræmi við þann kostnað, sem af hlýst. Gjöldin eiga m.a. að endurspeglar kostnað vegna slysa, umferðartafa og mengunar, auk kostnaðar við slit og rekstur á mannvirkjum. Af þeim möguleikum til réttlátrar gjaldtöku, sem nefndir hafa verið, eru mælikvarðar tengdir fjarlægð taldir eiga best við. Í sinni bestu mynd væri um að ræða innheimtakerfi, sem byggir gjaldtöku á eignum kílómetrum að teknu tilliti til bifreiðartegundar eða öxulþunga, staðsetningu ökutækis og gerð vegar. Í svonefndri Hvítbók Evrópusambandsins, sem er stefnumótun í samgöngumálum til ársins 2010, segir m.a.:

„Verðið fyrir notkun á mannvirkjum á að vera breytilegt eftir því hvaða mannvirki eru notuð, tíma dags, fjarlægðum, stærð og þyngd farartækis, svo og sérhverjum öðrum þætti, sem hefur áhrif á umferðartafir, slítur mannvirkjum eða skaðar umhverfið.“

Í nokkrum löndum Evrópu, svo sem Sviss, Austurríki og Þýskalandi, sem búa við mikið gegnumstreymi þungra flutningabíla, hefur á undanförnum árum verið unnið að því að móta nýjar aðferðir við gjaldtöku af stórum farartækjum, sem byggja á greiðslu fyrir ekna kílómetra. Í þessum löndum er slík gjaldtaka þegar hafin, þar sem akstur stórra bíla um tiltekna vegarkafla er skráður af veglykli í gjaldtökuhlíðum með svipuðum hætti og gert er við Hvalfjarðargöng, en í Þýskalandi er auk þess stuðst við GPS-staðsetningarkerfið.

Gert er ráð fyrir því, að komið verði á samhæfðu gjaldheimtakerfi hjá ríkjum innan Evrópska efnahagssvæðisins, en álögur verða ákvarðaðar af hverju ríki fyrir sig og geta verið mismunandi innan og milli ríkja. Hið nýja gjaldheimtakerfi á að geta nýst til allrar gjaldtöku, hvort sem um er að ræða almenna gjaldtöku, sem nýtt væri til almennra verkefna á sviði vegamála, eða sérstaka gjaldtöku, sem nýta mætti til fjármögnunar einstakra mannvirkja, s.s. brúa og jarðganga. Innan Evrópusambandsins er stefnt að innleiðingu á samhæfðu gjaldheimtakerfi í eftirfarandi þrepum:

- Gjaldheimtakerfi fyrir þunga bíla (>3,5 tonn) og hópferðabíla verði tekið upp í síðasta lagi 1. janúar 2009 og verði þá öll aðildarríki skuldbundin til þess að hafa virk kerfi.
- Gjaldheimtakerfi fyrir alla bíla verði tekið upp 1. janúar 2011.

Ítrekað skal, að stefnumótun Evrópusambandsins í samgöngumálum miðar að því að skuldbinda aðildarríkin til þess að koma upp þeim búnaði, sem nauðsynlegur er til að unnt sé að innheimta gjöld af akstri, óháð því hvaðan farartækið er eða hvar það ekur. Sömuleiðis er rétt að benda á, að stefnumótunin gerir almennt ekki ráð fyrir auknum álögum á bifreiðaeigendur og verða því núverandi álögur á bifreiðar og eldsneyti afnumdar jafnhliða því sem nýtt innheimtakerfi verður innleitt.

3.2 Tæknilegir þættir

Á sameiginlegum vettvangi í Evrópu er nú unnið að samræmingu reglna um sjálfvirka gjaldtöku af umferð. Sérstök tilskipun í þeim efnum (Directive on interoperability

of electronic fee collection in Europe) var samþykkt árið 2004 og næstu ár verður síðan unnið að innleiðingu hennar í aðildarríkjum Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins.

Sjálfvirk gjaldtaka byggir á tveimur mismunandi tæknilausnum, þ.e. örbylgjuaðferð, sem byggir á hliðum eða skynjum við vegi (s.s. við Hvalfjarðargöng) og hins vegar gervitunglanaðferð (GPS og síðar evrópska gervitunglakerfið Galileo), þar sem akstursvegalengd er skráð eftir hnitum og gögn eru flutt sjálfvirk gegnum GSM-símkerfi til móðurstöðvar, sem skráir akstur hvarrar bifreiðar og innheimtu gjalda. Almennt er reiknað með því, að síðarnefnda aðferðin verði ráðandi í framtíðinni. Hafa ráðgjafar mælt með því, að hún verði valin fyrir öll ný kerfi, en sú aðferð byggir fyrst og fremst á hinni öru þróun, sem orðið hefur í upplýsingatækni á síðari árum. Megintilgangur tilskipunar Evrópusambandsins er að tryggja, að engar hindranir verði fyrir vegfarendur við gjaldtöku í hinum ýmsu löndum, þannig að hver bíleigandi þurfi einungis að gera einn samning og hafa eitt tæki í hverjum bíl, þótt hann greiði veggjöld í mörgum löndum. Gjaldheimtakerfin eiga að geta nýst hvort sem um er að ræða almenna gjaldtöku til vegamála (t.d. í stað eldsneytisgjalda) eða sérstaka gjaldtöku til fjármögnunar einstakra mannvirkja (t.d. brúa og jarðganga).

Ætla má, að innheimta veggjalda, sem byggir á örbylgjuaðferð, þ.e. einhvers konar gjaldtökuhliðum eða skynjum við vegi, verði tímabundin ráðstöfun. Ný tækni mun taka við, sem gerir það mögulegt að miða gjaldtöku við stað og stund notkunar hvar sem er á vegakerfinu svo og akstursvegalengd og gerð bifreiðar. Með slíkri tækni verður unnt að stýra gjaldtöku með allt öðrum og nákvæmari hætti en mögulegt er í núverandi innheimtakerfi og verður jafnframt unnt að nota sama búnaðinn til innheimtu almennra notendagjalda og sértækra veggjalda af einstökum mannvirkjum.

Vegagerðin hefur á undanförunum árum unnið að þróun tækni til innheimtu notendagjalda af umferð. Tæknin byggir á svonefndum SAGA-ökusfrita, sem fyrirtækið ND á Íslandi hefur þróað og framleitt. Nýi búnaðurinn skráir ekna vegalengd með mikilli nákvæmni eftir GPS-hnitum og geymir í minni. Gögnin eru síðan sótt sjálfvirk í einstök farartæki gegnum GSM-símkerfið og er þeim safnað inn á gagnagrunn. Áhersla

er lögð á persónuvernd í öllum skráningum. Miðað hefur verið við að safna eingöngu saman gögnum um ekna vegalengd hvers ökutækis, en ekki um akstursferilinn. Verði um mismunandi gjaldsvæði að ræða þarf einnig að skrá ekna kílómetra innan hvers svæðis og ef búnaðurinn er notaður til þess að skrá veggjöld við akstur um einstök mannvirki þarf að skrá það sérstaklega.

Engar ákvarðanir hafa verið teknar um not þessa búnaðar hér á landi, en nýta mætti hann í stað núverandi þungaskattsmæla í stórum bílum og síðar í öllum atvinnubílum, ef vilji stæði til þess. Ekkert mælir á móti því, að búnaðurinn geti í framhaldinu náð yfir allan bílafloata landsmanna, ef ákveðið verður að taka upp gjaldheimtu af umferð, sem byggir á vegalengdarmælingu og jafnvel stund og stað notkunar. Einnig er auðvelt að nota sama búnað til töku veggjalds af einstökum mannvirkjum, þegar mælar verða komnir í alla bíla. Áður en af kerfisbreytingu og innleiðingu á gjaldtöku, sem byggir á þessari tækni, gæti orðið þarf að fara fram almenn umræða og kynning í þjóðfélaginu, auk þess sem breyta þarf lögum, tryggja persónuvernd og öryggi kerfisins og vinna að ýmsum útfærsluatriðum.

4. STEFNUMÓTUN TIL FRAMTÍÐAR

Virkt samgöngukerfi er mikilvægur þáttur í eflingu atvinnulífs og leggur grunn að auknum hagvexti. Í þessum kafla verður leitast við að móta tillögur um leiðir til að afla tekna af umferð ökutækja, sem ætlað er að standa undir fjármögnun framkvæmda við vegagerð. Þar er annars vegar um að ræða veggjöld, sem felast í sérstakri gjaldtöku fyrir afnot af einstökum samgöngumannvirkjum, og hins vegar notendagjöld, sem felast í almennri gjaldtöku fyrir afnot af vegakerfinu.

4.1 Veggjöld – gjaldtaka af sérstökum mannvirkjum

Á Íslandi eru Hvalfjarðargöngin nú eina samgöngumannvirkið, sem fjármagnað er með veggjöldum, og þekkja vegfarendur þá gjaldheimtuaðferð vel. Þrátt fyrir veggjöldin hafa vegfarendur fjárhagslegan ávinning af því að nota göngin í stað þess að aka fyrir fjórðinn og auk þess hlýst af því auknið umferðaröryggi. Reynslan af þessu verkefni er góð og er því full ástæða til þess að hugleiða, hvort ekki er unnt að flýta byggingu einstakra samgöngumannvirkja með innheimtu veggjalda á sambærilegan hátt.

Nefndin telur, að hugleiða eigi innheimtu veggjalda, þar sem um arðbær verkefni er að ræða og vegfarendur hafa um annan kost að velja en þann, sem greiða þarf gjald fyrir. Í öllum tilfellum ætti að stefna að því að nota sjálfvirka innheimtu að einhverju eða öllu leyti, eins og gert er með veglyklum í Hvalfjarðargöngum. Slík innheimta, er byggir á hliðum með skynjurum, sem skrá akstur bifreiðar með boðum frá sérstöku tæki (veglykli) í bifreiðinni, er algengasta innheimtuaðferð af þessum toga, sem nú þekkest. Þessi útfærsla á innheimtu, sem oftast krefst einnig mannaðra gjaldstöðva vegna þeirra sem ekki eru í áskrift, er nokkuð dýr og hentar einungis þar sem umferð er yfir ákveðnum mörkum. Algengt er, að 10–20% af innheimtum gjöldum fari til greiðslu kostnaðar við innheimtu, en með fullkominni sjálfvirkni má reikna með að hlutfallið verði undir 5% tekna.

Nefndin telur ekki mörg verkefni vera í sjónmáli, þar sem innheimta veggjalda á við. Þau mannvirki, sem helst koma til álita í þeim efnum og nefnd hafa verið á undanförunum árum, eru tilgreind í skýrslu starfshóps um gjaldtöku af umferð á vegum, dags. í mars 2004. Nefndin tekur ekki sérstaka afstöðu til þeirra verkefna, sem þar eru tilgreind, en telur þó fyllilega

eðlilegt að kanna áhuga einkaaðila á fjármögnun einhverra þeirra, sem yrðu þá greidd með veggjöldum á tilteknum árafjölda.

Verði ákvörðun tekin um tímabundna gjaldtöku af mannvirkjum, sem byggð eru fyrir hefðbundið vegafé, telur nefndin að innheimt fjármagn eigi fyrst og fremst að nota til áframhaldandi uppbyggingar umferðarmannvirkja á viðkomandi svæði. Ef veggjald er hins vegar tekið af mannvirki, sem að hluta eða öllu leyti er byggt af einkaaðilum, telur nefndin eðlilegt að nota gjaldið til greiðslu stofn- og rekstrarkostnaðar viðkomandi mannvirkis.

Hugmyndir um innheimtu veggjalda af tilteknum vegum eða mannvirkjum kalla jafnan á umræðu um jafnræði. Er réttlætjanlegt að taka gjald fyrir akstur á ákveðnum leiðum, sem afmarkaðir hópar þjóðfélagsþegna þurfa að fara oft um, meðan aðrar svipaðar leiðir eru án gjaldtöku? Nefndin telur, að það eigi því aðeins við að tiltekin skilyrði séu uppfyllt. Annars vegar þarf verkefnið að bæta hag vegfarenda verulega, t.d. með styttri vegalengdum, og hins vegar þarf vegfarandi að eiga kost á annarri leið, sem ekki er bundin sérstakri gjaldtöku. Þannig telur nefndin, að jafnræðissjónarmiða sé gætt hvað varðar akstur um Hvalfjörð, þar sem akstur um Hvalfjarðargöng gegn sérstakri gjaldtöku er valkvæður kostur á móti akstri fyrir Hvalfjörð án sérstakrar gjaldtöku.

4.2 Notendagjöld – almenn gjaldtaka til lengri tíma

Hér á landi hefur um áratuga skeið verið lagt sérstakt gjald á bensín og það nýtt sem markaður tekjustofn til vegagerðar. Á dísilbíla þyngri en 4 tonn hefur hins vegar verið lagður þungaskattur í forni gjalds fyrir ekna vegalengd (km-gjald). Eigendur léttari dísilbíla hafa á hinn bóginn getað valið um fast árgjald eða km-gjald samkvæmt akstursmæli. Gjald fyrir ekna vegalengd fer stighækkandi eftir því sem bílar eru þyngri. Bílar, sem nota aðra orkugjafa, greiða ekkert fyrir afnot af vegakerfinu. Á vorþingi 2004 samþykkti Alþingi breytta tilhögun á innheimtu gjalda af umferð ökutækja. Samkvæmt nýjum lögum skal taka upp innheimtu á olúgjaldi af dísilólú til bifreiða, og er það sambærilegt við bensíngjald, sem innheimt er af seldu bensíni. Áfram verður þó einnig að greiða km-gjald af bifreiðum, sem eru þyngri en 10 tonn. Helstu röksemdir fyrir innleiðingu olúgjalds lúta að umhverfissjónarmiðum, og vegur þar þyngst, að æskilegt sé að auka hlutdeild dísilbifreiða í fólksbílaflotanum, þar sem losun á CO₂ er minni frá dísilvélum en sambærilegum bensínvélum.

Erlendis hefur gjaldtaka af umferð verið með ýmsu móti. Algengust hafa verið sérstök gjöld af eldsneyti, sem sjaldnast eru þó sérstakur tekjustofn til vegamála. Þessu til viðbótar hafa víða verið innheimt sérstök gjöld fyrir akstur á ákveðnum vegum (tollvegir) eða fyrir notkun ákveðinna mannvirkja (jarðgöng, brýr). Oftast renna tekjur af þeim gjöldum til að greiða byggingu og rekstur viðkomandi vega og mannvirkja.

Innheimtakerfi fyrir gjaldtöku af umferð hér á landi nær ekki til farartækja, sem nota aðra orkugjafa en bensín og dísilolíu. Því er hætt á aukinni mismunum með vaxandi notkun á umhverfisvænum orkugjöfum og sparneytnari bifreiðum, sem leiða kann til þess, að færri notendur samgöngumannvirkja standi á bak við viðhald og uppbyggingu þeirra. Til framtíðar litið þarf því að huga að úrbótum hvað þetta varðar með því að innleiða gjaldheimtakerfi, sem leysir af hólmi núverandi innheimtakerfi og leiðir til réttlátrar og skilvirkar gjaldtöku.

Af þeim möguleikum til réttlátrar gjaldtöku, sem komið hafa til álit, eru fjarlægðartengdir mælikvarðar taldir eiga best við. Þar ber hæst innheimtakerfi, sem byggir á gjaldtöku fyrir ekna kílómetra á grundvelli farartækis eða öxulþunga, staðsetningu og gerð vegar. Svo sem fram kemur í kafla 3.2 getur gjaldtakan byggst á GPS/GSM-tækni, sem skráir ekna vegalengd farartækis yfir ákveðið tímabil. Gjaldið gæti skipst upp í þrjá eftirfarandi þætti:

- Vegkostnaðargjald
- Umhverfisgjald
- Slysakostnaðar- og umferðartafagjald

Markmiðið er, að gjald fyrir ekinn kílómetra verði svipað og í núverandi eldsneytisgjaldakerfi, en þó skal gjaldskráin til þess fallin að vera hvati til þess að fólk skipti yfir í umhverfisvænar bifreiðar.

Vegkostnaðargjald er sá hluti notendagjalda, sem á fyrst og fremst að nýtast til uppbyggingar á vegakerfinu, þar sem um er að ræða nýframkvæmdir, viðhald, rekstur og þjónustu, auk annars kostnaðar, sem nú er borinn af mörkuðum tekjum til vegagerðar. Gjaldskrá þarf að taka tillit til þess slits, sem farartæki veldur á vegunum, en aðrir þættir, svo sem rekstur og þjónusta, yrðu óháðir gerð farartækis. Eðlilegt er, að nýbyggingarkostnaðar

mannvirkja hafi áhrif á uppbyggingu gjaldskrár með tilliti til þyngdar bifreiða, þar sem öxulþungi ræður miklu um kostnað við uppbygginguna. Slíka þætti þarf að skilgreina sérstaklega sem og að reikna kostnað samfélagsins við hvern þeirra með það markmið í huga að byggja upp réttláta gjaldskrá.

Umhverfisgjald er sá hluti notendagjalda, sem stuðlar að notkun umhverfisvænni farartækja. Umhverfisáhrifum frá umferð má skipta í tvo meginþætti. Annars vegar er um að ræða hnattræn mengunaráhrif vegna losunar gróðurhúsalofttegunda, einkum CO₂, við brennslu á jarðefnaeldsneyti, og hins vegar staðbundin mengunaráhrif vegna hávaða, slits á malbiki, bremsum og hjólbörðum, auk losunar á sóti frá bílvélum. Ljóst er, að staðbundnu áhrifin geta leitt til kostnaðar samfélagsins, t.d. í heilbrigðismálum, en það á þó fyrst og fremst við mikla umferð í þéttbýli. Nefndin telur rétt, að íhugað verði hvort umhverfisáhrif eigi að meta sem einn kostnaðarþátt í notendagjaldi, þannig að gjald verði lægra við notkun vistvænni orkugjafa. Tekjur af þessum hluta notendagjaldsins ættu einnig að renna til vegamála og bæri að nýta þær til að draga úr umhverfisáhrifum vegagerðar og umferðar. Einnig mætti skoða, hvort einhver hluti þessa gjalds ætti að renna til þeirra almenningsgangna, sem þegar eru fjármagnaðar af samgönguáætlun.

Slysakostnaðar- og umferðartafagjald. Slysakostnaður er að hluta borinn af bíleigendum með greiðslu ídögjalda bifreiðatrygginga, en auk þess er hluti hans borinn af almennum fjárveitingum til heilbrigðiskerfisins. Ekki verður séð, að sérstakur ávinningur yrði af því að færa tryggingariðgjöld inn í km-gjald af umferðinni. Á hinn bóginn telur nefndin það ekki óeðlilegt, að umferðin beri að einhverju leyti kostnað þjóðfélagsins af umferðarslysum og þannig verði slysakostnaður hluti notendagjalds. Tekjur af þessum þætti gætu runnið til úrbóta í umferðaröryggismálum. Ástæða er til að láta vinna ítarlegra mat á slysakostnaði samfélagsins heldur en nú er tiltækt áður en frekari tillögur eru mótaðar um þetta efni. Víða erlendis eru til upplýsingar um mat á kostnaði, sem tengist umferðartöfum. Ljóst er, að samfélagslegur kostnaður af þeim sökum hér á landi er nánast eingöngu á höfuðborgarsvæðinu, þar sem umferðin er mest. Umferðartafir hér eru þó mun minni en í flestum borgum annarra landa. Verði tekin upp notendagjöld hérlendis, sem byggja á stund og stað notkunar, er mögulegt að stýra gjaldtöku með tilliti til álagstíma og mætti þannig jafna umferð, t.d. með lækun notendagjalda, rétt fyrir eða eftir háannatíma á sérstökum leiðum.

5. INNLEIÐING STEFNUMÓTUNAR

Margt mælir með því, að hraðað verði innleiðingu á nýju kerfi notendagjalda á Íslandi. Notendagjöld verða væntanlega tekin upp í einhverjum mæli í flestum löndum Evrópu á næstu 5-10 árum. Unnt er að taka upp innheimtu notendagjalda fyrr hér á landi, ef vilji er fyrir hendi. Íslendingar eru framarlega á sviði upplýsingatækni og nauðsynlegur íslenskur tæknibúnaður hefur nú þegar verið þróaður, sem gerir það mögulegt. Gjöldin ættu m.a. að endurspeglar kostnað vegna slysa, umferðartafa og mengunar, en þó fyrst og fremst kostnað við byggingu og rekstur umferðarmannvirkja.

Það er álit nefndarinnar, að stefna eigi að því að taka upp nýtt gjaldtökukerfi til öflunar markaðra tekna til vegamála með innheimtu notendagjalda af umferð. Gjaldtöku beri að byggja á því viðmiði, að notandi umferðarmannvirkja greiði fyrir afnot þeirra í samræmi við þann kostnað, sem af afnotum hlýst. Kostnaður við að taka upp nýtt innheimtukerfi notendagjalda yrði umtalsverður í upphafi, bæði vegna búnaðar í bifreiðar og uppsetningar gjaldheimtukerfis. Sé litið til þess kostnaðar, sem bundinn er við innheimtu núverandi þungaskatts, benda útreikningar þó til þess, að hið nýja innheimtukerfi yrði töluvert ódýrara í rekstri en núverandi kerfi. Þann þátt er á hinn bóginn rétt að sannreyna og kanna nánar áður en endanleg ákvörðun er tekin um breytt fyrirkomulag.

5.1 Tímasetning innleiðingar

Nefndin telur rétt að setja fram eftirfarandi hugmyndir um tímasetningu innleiðingar á notendagjöldum af umferð hér á landi, en þess ber að geta, að tæknilega er mögulegt að innleiða kerfið á skemmri tíma en hér kemur fram. Að teknu tilliti til þess, að samfélagsleg umræða á eftir að fara fram um inntak hugmyndanna sem og nauðsynlegar lagabreytingar, sem fylgja framkvæmd þeirra, þykir rétt að setja fram eftirfarandi tímaviðmið:

- 2005 Mat á kostnaði við innleiðingu og undirbúningur lagasetningar
- 2006 Notkun búnaðar heimilaður í lögum
- 2007 Allir bílar >5 tonn verði með GPS/GSM-mæla

- 2009 Allir dísilbílar verði með GPS/GSM-mæla. Olúgjald verði aflagt og kílómetragjald innheimt þess í stað. Áskilið verði, að mælar verði settir í alla nýskráða bíla
- 2011 Allir bílar verði með GPS/GSM-mæla 1. janúar og greiði notendagjöld miðað við ekna kílómetra. Bensíngjald verði aflagt.

5.2 Persónuvernd

Mikilsvert er að gæta til hins ítrasta persónuverndar við meðhöndlun persónuupplýsinga. Því hafa verið sett lög og reglugerðir, sem ná m.a. yfir tilkynningarskyldu og leyfisskyldu við vinnslu slíkra upplýsinga, og ná reglurnar m.a. yfir notkun farsíma, kreditkorta og heilbrigðisupplýsinga. Markmið laganna er að tryggja auknið öryggi og vernd einstaklingsins í upplýsingasamfélagi nútímans. Tækni og þekking varðandi gagnavernd er orðin slík í íslensku samfélagi, að nauðsynleg persónuvernd á ekki að vera fyrirstaða við upptöku á nýju gjaldheimtakerfi.

Nefndin telur, að við upptöku á nýju gjaldheimtakerfi verði að tryggja að ekki verði tekið á móti né geymdar aðrar upplýsingar en nauðsynlegar eru til útreiknings á notendagjöldum. Því telur nefndin, að búnaður til gjaldtöku skuli ekki skrá akstursferil ökutækja heldur einungis ekna vegalengd og það gjaldsvæði, sem ekið er um, ef um mismunandi gjaldsvæði yrði að ræða. Tryggja þarf, að gagnabanki, sem safnar upplýsingum um gjaldtöku af notendum samgöngumannvirkja, skapi ekki hættu á rangri meðferð persónuupplýsinga. Jafnframt þarf að gæta að því, að upplýsingar verði þannig skráðar að bíleigandi geti og hafi rétt á að sannreyna, hvort gjald sé reiknað rétt.

6. EINKAFRAMKVÆMD OG FJÁRMÖGNUN UMFERÐARMANNVIRKJA

Einkaframkvæmd er almennt fólgin í því, að einkaaðilum er falin samkvæmt samningi fjármögnun, framkvæmd og rekstur tiltekinna verkefna, sem almennt samkomulag er um að opinberir aðilar sinni í þágu almennings. Algengt er, að samningstími sé til 20–25 ára og að greiðslur fyrir stofnkostnað og rekstur jafnist á samningstíma.

Einkaframkvæmd hefur víða verið beitt í byggingu og rekstri umferðarmannvirkja. Á meginlandi Evrópu er algengt að fela einkaaðilum fjármögnun, byggingu og rekstur umferðarmannvirkja, svo sem hraðbrauta, brúa og jarðganga. Hér á landi er gerð Hvalfjarðarganga eina samgöngumannvirkið, sem einkaaðilar sjá um rekstur á, en göngin voru tekin í notkun árið 1998 eftir að undirbúningur og framkvæmdir höfðu staðið yfir í nokkur ár. Frá þeim tíma eru verkefni ríkisins á sviði einkaframkvæmdar orðin fjögur talsins og af hálfu sveitarfélaga hafa einkaaðilum verið falin nokkur slík smærri verkefni. Auk Hvalfjarðarganga má á vettvangi ríkisins nefna lðnskólann í Hafnarfirði, hjúkrunarheimili fyrir aldraða í Sóltúni og Nýsköpunar- og rannsóknarhús á Akureyri sem dæmi um verkefni í einkaframkvæmd. Þá er í undirbúningi að bjóða út í einkaframkvæmd svonefnt Tónlistar- og ráðstefnuhús á austurbakka Reykjavíkurhafnar í samvinnu við Reykjavíkurborg.

Einkaframkvæmd er ekki markmið í sjálfu sér. Ætíð er rétt að bera saman þá kosti, sem fylgja einkafjármögnun og –framkvæmd annars vegar og fjármögnun og framkvæmd á vegum hins opinbera hins vegar. Verkefni þau, sem greint er frá hér að framan og unnin hafa verið undir formerkjum einkaframkvæmdar, eru almennt talin hafa lánast vel. Svo sem fyrr er rakið voru Hvalfjarðargöngin fyrsta verkefnið hér á landi, sem unnið var undir merkjum einkaframkvæmdar. Þar var um að ræða verkefni, sem talið var henta vel framkvæmd af þessu tagi, enda kom fljótt í ljós, að árangurinn fór fram úr björtustu vonum, hvort heldur sem var fyrir þá einkaaðila, sem stóðu að verkinu, hið opinbera eða notendur ganganna. Verkefni þetta getur því varðað veginn fyrir aðrar stærri framkvæmdir á sviði samgöngumála í framtíðinni.

Lán skjör til opinberra aðila eru að jafnaði hagstæðari en þau, sem bjóðast fyrirtækjum á einkamarkaði. Þessu veldur lægri ávöxtunarkrafa sökum minni áhættu lánveitenda, þegar opinberir aðilar eiga í hlut. Eðlilega vakna því spurningar um það, hvað kunni að valda því að einkafyrirtæki nái að yfirvinna það forskot, sem hið opinbera hefur þegar kemur að mati á fjármagnskostnaði við einstakar framkvæmdir. Meðal atriða sem nefnd hafa verið eru meiri geta og hæfni einkaaðila en opinberra aðila til þess að þróa verkefni. Sýnt hefur verið fram á, að einkaaðilar ná að fylgja eftir heildstæðari og skjótari uppbyggingu tiltekinna verkefna, þar sem áætlun og framkvæmd eru unnin með samfelldari hætti án pólitískra inngripa en ef um opinberar framkvæmdir er að ræða. Í annan stað getur hæfni einkaaðila falist í því að nálgast verkefni með nýjum hætti og skapa lausnir á öðrum forsendum en hið opinbera er fært um. Í þriðja lagi eru dæmi um að kostnaður við framkvæmd verkefna hafi verið minni hjá einkaaðilum, enda liggur ábyrgð og áhætta verkefna í einkaframkvæmd fremur hjá verktafa en verkkaupa. Í fjórða lagi hefur framkvæmdatími tilhneigingu til að vera lengri, þegar forræði framkvæmda er á höndum hins opinbera fremur en einkaaðila. Í ljósi framanritaðs má leiða að því rök, að sveigjanleiki, viðbragðsflýtir og hæfni til að leysa ákveðin verkefni geti verið meiri hjá einkaaðilum fremur en opinberum aðilum. Þessir þættir nægja oft til þess að yfirvinna óhagstæðari lánakjör sem einkaaðilum bjóðast samanborið við opinbera aðila.

Fjármögnun með einkaframkvæmd felur í sér, að kostnaður við uppbyggingu og rekstur er greiddur að hluta eða öllu leyti af þeim, sem nota mannvirkid. Með því að taka upp nýtt gjaldheimtakerfi fyrir afnot af samgöngumannvirkjum skapast grundvöllur til þess að innheimta sérstök veggjöld á einfaldari og hagkvæmari hátt en áður hefur tíðkast, einkum þar sem umferð er það lítil, að slík innheimta hefur ekki svarað kostnaði til þessa. Innheimta veggjalda getur þannig flýtt fyrir því, að réttlætanlegt sé að ráðast í áhugaverðar vegabætur. Það er svo sjálfstæð ákvörðun, hvort veggjöld eigi að standa undir öllum framkvæmdakostnaði eða hluta hans á móti greiðslum úr ríkissjóði í einhverjum hlutföllum. Nefndin telur, að uppbygging mannvirkja í einkaframkvæmd með eða án þátttöku ríkissjóðs sé athyglisverður kostur. Verði sú leið valin að fjármagna og byggja samgöngumannvirki í einkaframkvæmd, þar sem notendum er ætlað að greiða sérstaklega fyrir afnot þess, telur nefndin brýnt að gæta jafnræðissjónarmiða gagnvart notendum við gjaldtöku. Það er mat nefndarinnar, að því aðeins sé réttlætanlegt að taka sérstakt veggjald af einu samgöngumannvirki fremur en öðru að annar kostur á akstursleið sé fyrir hendi án gjaldtöku.

7. LOKAORÐ

Nefndin leggur til, að gerð verði kerfisbreyting á innheimtu markaðra tekna til vegamála. Í stað bensíngjalds og olúgjalds, sem nú er lagt á orkugjafa, verði á næstu árum tekin upp notendagjöld, sem lögð verði á ekna kílómetra, og skal fjárhæð kílómetragjalds taka mið af gerð og þyngd farartækis. Nýtt gjaldheimtakerfi þarf einnig að geta ráðið við gjaldtöku eftir stund og stað aksturs. Tekjur af notendagjöldum þurfa að tryggja að lágmarki sama fjármagn til vegagerðar og núverandi tekjustofnar gera. Mikilvægt er, að gætt verði persónuverndar varðandi þau gögn, sem aflað er til innheimtu gjalda fyrir afnot af vegakerfinu.

Nefndin leggur til, að nýtt innheimtakerfi byggji á GPS-staðsetningartækni til skráningar á eknum kílómetrum í vegakerfinu. Tæknilega er mögulegt að taka slíkt kerfi upp með tiltölulega skömmum fyrirvara og fyrir liggur, að í náninni framtíð mun þessi tækni verða tekin upp í Evrópu.

Nefndin leggur til, að gerð verði úttekt á því hvar unnt er að hraða framkvæmdum í vegamálum með innheimtu sérstakra veggjalda. Nefndin telur þó, að því aðeins eigi að taka veggjöld af sérstökum nýjum framkvæmdum að notendum standi til boða val, þ.e. um nýtt samgöngumannvirki gegn gjaldi eða eldri akstursleið án gjaldtöku.

Framlög til vegamála verða að aukast um 20% á ári, ef unnt á að vera að uppfylla markmið gildandi samgönguáætlunar um samgöngubætur. Því er ljóst, að afla verður aukins fjármagns, ef takast á að ná framkvæmdamarkmiðum samgönguáætlunar. Fjármuna er unnt að afla annars vegar með einkaframkvæmd, sem greidd yrði niður með innheimtu sérstakra veggjalda eða samblandi þeirra og beinna framlaga úr ríkissjóði, og hins vegar með auknum tekjum ríkissjóðs til vegamála, sem hægt er að afla hvort heldur sem er með hærri gjöldum í núverandi innheimtakerfi eða notendagjöldum í nýju kerfi. Að óbreyttum tekjustofnum til vegamála bendir allt til þess, að ekki verði unnt að ráðast í nema hluta þeirra framkvæmda, sem ráð er fyrir gert í núverandi samgönguáætlun. Það er álit nefndarinnar, að með því að taka upp nýtt gjaldheimtakerfi, sem nefndin gerir tillögu um, þá skapist betri möguleikar til þess að afla tekna til uppbyggingar samgöngumannvirkja á skilvirkari og sveigjanlegri hátt en mögulegt er í núgildandi innheimtakerfi.

