

Ágúst 2024

Uppfærður samgöngusáttmáli höfuðborgarsvæðisins

Greinargerð viðræðuhóps ríkis og sveitarfélaga



Útgefandi:

Stjórnarráð Íslands f.h. viðræðuhóps ríkis og sveitarfélaga

Uppfærsla samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins

Ágúst 2024

Umbrot og textavinnsla:

Stjórnarráð Íslands

©2024 Stjórnarráð Íslands

ISBN 978-9935-9804-0-3

Efnisyfirlit

| | |
|---|-----------|
| 1. Tillögur viðræðuhóps ríkis og sveitarfélaga | 5 |
| 2. Inngangur | 8 |
| 2.1 Tilefni uppfærslu | 9 |
| 2.2 Framtíðarþróun á höfuðborgarsvæðinu | 10 |
| 2.3 Markmið og skuldbindingar | 11 |
| 3. Samgöngusáttmáli höfuðborgarsvæðisins..... | 13 |
| 4. Samfélagslegur ábati og markmið..... | 14 |
| 4.1 Niðurstöður félagshagfræðilegrar greiningar..... | 14 |
| 4.2 Heilsufarsábati af virkari samgöngum | 18 |
| 4.3 Beinn samgöngukostnaður íbúa..... | 18 |
| 4.4 Undirmarkmið og árangursvísar | 18 |
| 4.4.1 Greiðari samgöngur og fjölbreyttari ferðamátar | 19 |
| 4.4.2 Kolefnishlutlaust samfélag..... | 19 |
| 4.4.3 Aukið umferðaröryggi | 20 |
| 5. Framkvæmdaáætlun..... | 21 |
| 5.1 Uppfærð framkvæmdaáætlun | 21 |
| 5.2 Lýsing framkvæmdaverkefna..... | 26 |
| 5.2.1 Stofnvegir | 27 |
| 5.2.2 Borgarlína..... | 34 |
| 5.2.3 Hjóla- og göngustígar | 39 |
| 5.2.4 Umferðarstýring, umferðarflæði og öryggisaðgerðir | 40 |
| 5.3 Áhrifaþættir framkvæmda..... | 42 |
| 5.3.1 Hönnun og verkfræðilegur undirbúningur..... | 42 |
| 5.3.2 Skipulagsmál | 42 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 5.3.3 | Opinberir aðilar og stofnanir..... | 42 |
| 5.3.4 | Verklegar framkvæmdir | 43 |
| 6. | Fjármögnun | 44 |
| 6.1 | Kostnaðaráætlanir..... | 45 |
| 6.2 | Þróun og sala Keldnalandssvæðisins..... | 48 |
| 6.3 | Flýti- og umferðargjöld | 48 |
| 7. | Stjórnskipulag..... | 50 |
| 8. | Rekstur almenningsamgangna | 53 |
| 8.1 | Almennt um almenningsamgöngur..... | 54 |
| 8.2 | Nýtt leiðanet | 56 |
| 8.2.1 | Styttri ferðatími..... | 57 |
| 8.2.2 | Minni bið | 57 |
| 8.2.3 | Styttra í næstu stöð með 7-10 mínútna tíðni..... | 58 |
| 8.2.4 | Dæmi um áhrif: Grafarvogur-Miðbær..... | 58 |
| 8.3 | Þjónusta | 58 |
| 8.3.1 | Borgarlínuleiðir og stofnleiðir..... | 58 |
| 8.3.2 | Almennar leiðir..... | 59 |
| 8.3.3 | Þjónustutími..... | 59 |
| 8.4 | Innviðir Borgarlínunnar | 59 |
| 8.4.1 | Hjóla- og göngustígar | 59 |
| 8.4.2 | Borgarlínustöðvar | 59 |
| 8.4.3 | Borgarlínuvagnar..... | 60 |
| 8.4.4 | Ávinningur innviðauppbyggingar Borgarlínu | 60 |
| 8.5 | Fjármögnun | 60 |
| 8.6 | Óvissa: Áhættur og tækifæri | 60 |
| 8.6.1 | Framkvæmdaáætlun um uppbyggingu Borgarlínu..... | 61 |
| 8.6.2 | Samgöngusamningar og bílastæðastefna..... | 61 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 8.6.3 | Flýti- og umferðargjöld..... | 61 |
| 8.7 | Aðrar stuðningsaðgerðir..... | 61 |
| 8.7.1 | Bílastæði og bílastæðagjöld..... | 61 |
| 8.7.2 | Samgöngusamningar..... | 62 |
| 9. | Mörkun og skilgreining framkvæmda..... | 64 |
| 10. | Fylgiskjöl..... | 65 |

1. Tillögur viðræðuhóps ríkis og sveitarfélaga

Viðræðuhópur ríkis og sex sveitarfélaga um uppfærslu samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins leggur fram eftirfarandi tillögur í sjö liðum sem grunn að viðauka við sáttmálann. Nánari upplýsingar um bakgrunn tillagnanna er að finna í skýrslunni.

Framkvæmdaáætlun

Lögð er fram tillaga að endurskoðun framkvæmdaáætlunar til ársins 2040. Lagt er til að framkvæmdatími samkomulagsins verði lengdur um sjö ár sem á að tryggja raunhæfan tímaramma fyrir undirbúning og fjármögnun og getu allra aðila sem að verkefnunum koma. Helstu breytingar sem lagðar eru til hvað varðar einstök verkefni eru:

- Sæbrautarstokkur verði hluti af framkvæmdaáætlun í stað fyrri áforma á Sæbraut.
- Miklabraut verði í jarðgöngum í stað stokks.
- Suðurlandsvegur milli Norðlingavaðs og Bæjarháls verði fluttur yfir á samgönguáætlun.
- Umfang hjóla- og göngustíga verði aukið til muna.

Við forgangsroðun framkvæmda og ákvarðana um framkvæmdaröð var m.a. horft til þess að lágmarka áhrif á umferðarflæði á framkvæmdatíma. Lögð er áhersla á að koma Reykjanesbraut – Álftanesvegur-Lækjargata til framkvæmda eins fljótt og kostur er. Sjá nánar í 5. kafla.

Fjármögnun/fjárstreymisáætlun

Lagt er til að hlutföll framlaga ríkis og sveitarfélaga af heildarfjármögnun verði þau sömu og í upphaflegu samkomulagi frá 2019. Vænt framlag vegna þróunar og sölu lands á Keldum og Keldnaholti hefur verið hækkað í samræmi við nýlegt virðismat. Upptöku flýti- og umferðargjalda verði frestað, en fram að því komi til önnur fjármögnun ríkisins í samræmi við fjármálaáætlun 2025-2029. Þá er lagt til að Betri samgöngum ohf. verði veitt heimild til uppkaupa á lóðum og fasteignum sem nauðsynleg eru vegna framkvæmda samgöngusáttmálans. Sjá nánar í 6. kafla.

Áhrifamat og markmiðasetning

Samgöngusáttmáli höfuðborgarsvæðisins er samfélagslega hagkvæm fjárfesting skv. niðurstöðum félagshagfræðilegrar greiningar COWI verkfræðistofu á verkefnasafni hans. Í heild nemur þjóðhagslegur ábati til 50 ára af sáttmála 1.140 ma.kr., núvirt á verðlagi ársins 2023. Innri vextir eru metnir 9,2% og ábata-/kostnaðarlutfall um 3,5. Það er því ljóst að mikilvægi framkvæmdanna fyrir framtíðarþróun og velgengni samfélagsins er mikið.

Lögð er til nánari útfærsla á markmiðum samgöngusáttmálans ásamt árangursmælikvörðum sem munu nýtast til að meta framgang m.t.t. markmiðanna.

Sjá nánar í 4. kafla.

Efling almenningsamgangna

Lagt er til að ríkið komi með auknum hætti að fjármögnun og rekstri almenningsamgangna innan höfuðborgarsvæðisins. Þannig taki ríkið ábyrgð sem nemur þriðjung af nettórekstrarkostnaði. Þá mun ríkið veita framlög til orkuskipta í almenningsamgöngum. Ríkið komi að stofnun sameiginlegs félags sem beri ábyrgð á skipulagi og rekstri almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu. Með aukinni aðkomu og hlutdeild í ábyrgð á rekstri almenningsamgangna er innleiðingu á nýju leiðaneti, Borgarlínu og félags um reksturinn tryggð. Fram að fullri innleiðingu verði þjónusta almenningsamgangna á svæðinu aukin í samræmi við innleiðingaráætlun sem sjá má í fylgiskjali 7. Sjá nánar í 8. kafla.

Stjórnskipulag

Lagðar eru til breytingar á stjórnskipulagi samgöngusáttmálans sem hafa það að höfuðmarkmiði að skýra hlutverk og ábyrgð allra sem að verkefninu koma þannig að ljóst verði að yfirstjórn og ábyrgð sé hjá eigendum samgöngusáttmálans en skipt á milli fleiri aðila að efla samstarf og bæta árangur. Tillögurnar snúa m.a. að því að Betri samgöngur eflist sem eigandi verkefnasafnsins og geti með betri hætti rækt hlutverk sitt eins og það er skilgreint í lögum um félagið. Þá er jafnframt lagt til að verkefnastofa Borgarlínu auk göngu- og hjólastíga verði færð til Betri samgangna. Þá er lagt til að öflun upplýsinga og upplýsingagjöf verði eflid. Sjá nánar í 7. kafla.

Mörkun og skilgreining framkvæmda

Gerð er tillaga um mörkun kostnaðarliða hvernar framkvæmdar sem greiddir verða af fjármögnun sáttmálans (Betri samgöngum). Þá eru aðilar einnig sammála um skilgreiningu hvers verkefnis. Kostnaðaráætlanir verkefna, eins og þær birtast í framkvæmdaáætlun, byggja á þeirri skilgreiningu. Sjá nánar í 9. kafla og fylgiskjali 7.

Bætt lýðheilsa

Lagt er til að bætt verði við nýju markmiði við 2. gr. sáttmálans, markmiði um bættu lýðheilsu. Þannig komi skýrt fram að sáttmálinn stuðli að auknum lífsgæðum og bættri lýðheilsu með uppbyggingu skilvirkra, hagkvæmra, öruggra og umhverfisvænna samgönguinnviða og er því lagt til að eftirfarandi málsgrein verði bætt við stefnulýsingu:

„Að stuðla að bættri lýðheilsu með aukinni hreyfingu íbúa og bættum loftgæðum, m.a. með fjölbreyttari ferðamatum.“

2. Inngangur

Með samkomulagi ríkisins og sex sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu árið 2019 um skipulag og fjármögnun uppbyggingar á samgönguinnviðum (samgöngusáttmálinn) voru mörkuð tímamót fyrir framtíðarþróun samgangna innan höfuðborgarsvæðisins. Samkomulagið er umfangsmikið og gildir til langs tíma og því hefur frá upphafi legið fyrir að komið gæti til endurskoðunar þess, sbr. 7. gr. samkomulagsins. Í mars 2023 var ákveðið að uppfæra sáttmálann og gera viðauka við hann í samræmi við verkáætlun sem samþykkt var á fundi forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra og innviðaráðherra með bæjarstjórum sveitarfélaganna, borgarstjóra og Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Sjá fylgiskjal 1.

Vinna við endurskoðun samkomulagsins hófst formlega í mars 2023. Í viðræðuhópi samgöngusáttmála voru eftirfarandi fulltrúar skipaðir:

- Ragnhildur Hjaltadóttir, formaður, innviðaráðuneytinu.
- Árni Freyr Stefánsson, innviðaráðuneytinu.
- Guðmundur Árnason, fjármála- og efnahagsráðuneytið, Tómas Brynjólfsson kom í hans stað 1. janúar 2024 og Hermann Sæmundsson í hans stað frá 1. maí 2024.
- Guðmundur Axel Hansen, fjármála- og efnahagsráðuneytinu.
- Jón Gunnar Vilhelmsson, fjármála- og efnahagsráðuneytinu.
- Bergþóra Benediksdóttir, forsætisráðuneytinu. Í hennar stað kom Árni Mathiesen frá 15. apríl 2024.
- Sigrún Ólafsdóttir, forsætisráðuneytinu.
- Ásthildur Helgadóttir, Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.
- Birgir Björn Sigurjónsson, Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.
- Guðjón Erling Friðriksson, Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.
- Ólöf Örvarsdóttir, Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.
- Páll Björgvin Guðmundsson, Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

Með viðræðuhópnum störfuðu Gyða Mjöll Ingólfssdóttir og Hrefna Hallgrímsdóttir sérfræðingar á skrifstofu samgangna í innviðaráðuneytinu. Á tímabilinu frá mars 2023 til júní 2024 fundaði viðræðuhópurinn 1–2 sinnum í viku. Samhliða fór fram vinna við mótun tillagna að uppfærðu stjórnskipulagi og starfshópur um eflingu almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu fékk það hlutverk að móta tillögur um rekstur almenningsamgangna.

Viðræðuhópurinn var í umfangsmiklu samstarfi við Betri samgöngur og Vegagerðina þar sem unnið var að uppfærslu framkvæmdatöflu sáttmálans,

áhrifamati, mörkun framkvæmda og bættu stjórnskipulagi verkefnisins og verklagi í tengslum við eigendahlutverk Betri samgangna.

Viðræðuhópurinn kallaði fjölda aðila á sinn fund. Betri samgöngur og Vegagerðin funduðu, eins og áður segir, reglulega með hópnum, sem og forstjóri Vegagerðarinnar og verkefnastofa Borgarlínu, einkum vegna uppfærslu á tíma- og kostnaðaráætlunum. Einnig var fundað með KPMG vegna stjórnskipulags samgöngusáttmálans, COWI verkfræðistofu sem vann ábatagreiningu verkefna sáttmálans, Strætó bs. vegna uppbyggingar og reksturs Borgarlínu og EFLU verkfræðistofu vegna valkosta við útfærslu Miklubrautar. Þá var haft samráð við skrifstofu samgangna og borgarhönnunar hjá Reykjavíkurborg og verkefnastofu um heildarendurskoðun tekjuöflunar af ökutækjum og umferð.

Eftirfarandi verkefni voru falin viðræðuhópnum og Betri samgöngum við uppfærslu sáttmálans:

- Uppfæra framkvæmdatöflu samgöngusáttmála (tíma- og kostnaðaráætlanir).
- Vinna áhrifamat stofnvega- og Borgarlínuinnviða m.t.t. markmiða um greiðar samgöngur, fjölbreytta ferðamáta, kolefnishlutlaust samfélag og umferðaröryggi.
- Skilgreina mælanleg undirmarkmið og árangursvísa.
- Móta leiðir til að auka möguleika Betri samgangna á að hafa stjórn á framkvæmdaáætlun og kostnaði ásamt tillögum að uppfærðu stjórnskipulagi verkefnisins og einstaka verkefna.
- Ljúka við drög að samningi um eflingu almenningsamgangna þannig að rekstur almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu verði tryggður með aðkomu sveitarfélaga og ríkis.
- Ljúka við skilgreiningu framkvæmda og mörkun.

2.1 Tilefni uppfærslu

Samkvæmt 7. gr. samgöngusáttmálans geta aðilar óskað eftir viðræðum um þörf á endurskoðun ef talið er að forsendur hafi breyst í veigamiklum atriðum. Á fyrri hluta árs 2023 voru niðurstöður viðræðna þær að tilefni væru til uppfærslu og því var hafin vinna við uppfærslu forsenda og undirbúning að viðauka við samninginn.

Tilefni uppfærslunnar eru breytingar á kostnaðaráætlunum til hækkunar og röskun á framkvæmdaáætlun sáttmálans, mikilvægi þess að ákveða rekstrarform nýs kerfis almenningsamgangna sem og innviða og þörf fyrir mörkun og skilgreiningu framkvæmda þannig að fyrir liggi hvaða þættir einstakra framkvæmda eru greiddir af samgöngusáttmálanum og hverjir ekki.

Meginástæður kostnaðarhækkana eru:

- **Aukið umfang og ný verkefni.** Hluti kostnaðaráætlana sem lágu fyrir byggðu á eldri útfærslum og verkefni voru flest á skilgreiningarstigi. Þá var ekki gert ráð fyrir kostnaði við Sæbrautarstokk í upphaflegri

framkvæmdaáætlun og gert ráð fyrir Miklubraut í stökk í stað jarðganga. Fossvoogsbrú var upphaflega hugsuð sem göngubrú en við hana bætast sérreinar fyrir Borgarlínuvagna¹, auk þess sem ákveðið var að fara í hönnunarsamkeppni vegna staðsetningar brúarinnar. Þá er nú gert ráð fyrir talsvert umfangsmeiri hjólastígum en áður, ekki síst í ljósi mikils vaxtar í umferð farartækja sem þá nýta.

- **Almennar verðlagshækkningar.** Vísitala áætlana í vegagerð hefur hækkað um 40% frá undirritun sáttmálans árið 2019 til mars 2024. Í sáttmálanum er gert ráð fyrir að þessi vísitala sé bæði notuð í áætlanagerð um kostnað við framkvæmdir og við árlega endurskoðun beinna framlaga ríkis og sveitarfélaga og tekjur af flýti- og umferðargjöldum.
- **Auknar tæknilegar kröfur og umhverfiskröfur.** Eldri áætlanir byggðu á hönnunarstöðlum og forsendum sem í mörgum tilfellum eru breyttar í dag. Þá hafa breytingar verið gerðar m.a. í kjölfar umhverfismats².

Uppfærsla kostnaðaráætlana byggjast nú á nýrri aðferðafræði (sjá nánar í 6. kafla) sem munu auka gæði áætlanagerðar og ákvarðanatöku í mannvirkjagerð hér á landi til framtíðar.

Mörg önnur tækifæri felast í uppfærslu sáttmálans s.s. gerð ábatagreiningar, endurmat á tekjumöguleikum, skilgreining árangursvísa, rýni stjórnskipulags og mótun tillagna um uppfærslu þess. Sjá nánar í 6. og 7. kafla.

Ýmis verkefni eru enn stutt komin í hönnunarferlinu og því líklegt að aðilar samkomulagsins muni aftur setjast yfir sáttmálann og uppfæra innan einhverra ára.

2.2 Framtíðarþróun á höfuðborgarsvæðinu

Undanfarin ár hefur íbúum og störfum á höfuðborgarsvæðinu fjölgað hratt með tilheyrandi vexti í samgöngum. Við mótun svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins 2015-2040 var því spáð að íbúum myndi fjölga um 70 þúsund til ársins 2040, en þá yrðu þeir um 275 þúsund³. Íbúafjölgun á undanförunum árum hefur verið langt umfram þær spár. Fjöldi íbúa á svæðinu í árslok 2023 var um 250 þúsund og nauðsynlegt er að uppfærðar áætlanir geri ráð fyrir fyrirsjáanlegri þróun í fjölda íbúa. Mikilvægt er að uppbygging á

¹ Þessu til viðbótar lágu í upphaf hönnunarferlis á Fossvoogsbrú ekki fyrir ítarlegar jarðvegsrannsóknir á sjávarbotni Fossvoogsins sem við frekari rannsóknir kölluðu á umfangsmeiri undirstöður brúarinnar. Þá hafa flugöryggiskröfur einnig haft áhrif á stærð grjótfyllinga við enda flugbrautar Reykjavíkurflugvallar.

² Dæmi um þetta eru bæði sjónræn áhrif og hljóðvist sem í tilfelli Arnarnesvegjar höfðu áhrif á legu vegarins í landinu og aukið umfang jarðvinnu þar sem grafa og sprengja þurfti vegstæðið niður í klöpp Vatnsendahæðar til að minnka þessi áhrif á nærliggjandi byggð.

³ Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. „Höfuðborgarsvæðið 2040.“ SSH, 2015.

húsnæði og samgöngum taki mið af örari fólksfjölgun en fyrri spár gerðu ráð fyrir og að áætlanir verði samþættar. Í rammasamningi ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða 2023-2032 til að mæta fyrirsjáanlegri íbúðapörf til skemmri og lengri tíma kemur fram að aðilar eru sammála um að forgangsroðun aðgerða og verkefna skv. samgönguáætlun og samgöngusáttmála þurfi að styðja við markmið samningsins⁴.

Frá árinu 2016 hefur íbúum á höfuðborgarsvæðinu fjölgað um 34 þúsund og skráðum bílum um 29 þúsund. Að jafnaði hafa því um 90 íbúar og 80 bílar bæst við umferðina á gatnakerfi höfuðborgarsvæðisins í viku hverri með tilheyrandi álagi á innviði. Á sama tíma hefur farþegafjöldi almenningsamgangna aukist og ferðum hjólandi vegfarenda fjölgað verulega. Árið 2023 var metár í almenningsamgöngum með um 12,6 milljónir innstiga í strætisvagna.

Spár benda til að fjöldi ferða íbúa, gesta og atvinnulífs á höfuðborgarsvæðinu muni aukast um rúm 40% til ársins 2034, m.v. árið 2019. 2019 voru ferðir alls rétt rúmar milljón á dag en þær verði tæplega 1,5 milljón árið 2034.

2.3 Markmið og skuldbindingar

Í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins, aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaganna og samgönguáætlun ríkisins er að finna sett markmið aðstandenda samgöngusáttmálans í samgöngumálum. Í sáttmálanum eru sérstaklega tilgreind markmið um kolefnishlutleysi, aukið umferðaröryggi og nú er lagt til að bæta við markmiði um bættu lýðheilsu, m.a. með vísan í loftgæði. Hér á eftir er stutt samantekt um mælanleg markmið og skuldbindingar í loftslags- og loftgæðamálum og umferðaröryggis.

Ísland hefur undirgengist alþjóðlegar skuldbindingar og stjórnvöld sett fram markmið um 55% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda á svokallaðri beinni ábyrgð ríkja (ESB) til 2030 m.v. losun árið 2005. Umfangsmesti losunarflokkurinn á beinni ábyrgð Íslands eru vegasamgöngur. Með sameiginlegri loftslagsstefnu er markmið sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu að svæðið verði kolefnishlutlaust í síðasta lagi árið 2035 og horft til þess að ný verkefni vinni ekki gegn sýn um kolefnishlutleysi án mótvægisáðgerða⁵.

Í aðgerðaáætlun í loftslagsmálum er áætlaður 21% samdráttur í losun vegna aðgerða er snúa að ökutækjum fram til ársins 2030 m.v. losun ársins 2005. Þær

⁴ „Rammasamningur ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða 2023–2032 og sameiginlega sýn og stefnu í húsnæðismálum.“ Innviðaráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, 2022.

⁵ Skýrsla Environice. „Loftslagsstefna höfuðborgarsvæðisins.“ Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, 2022.

aðgerðir sem mestu skipta þar um eru orkuskipti og breyttar ferðavenjur. Ljóst er að skv. spám⁶ sem unnar hafa verið til næstu ára verða breytingar að gerast hratt á næstu árum, eigi markmið að nást.

Meginmarkmið í 12 ára loftgæðaáætlun stjórnvalda er að stuðla að loftgæðum og heilnæmu umhverfi⁷. Fækka á ótímabærum dauðsföllum af völdum loftmengunar og árlegum fjölda daga þar sem svifryk fer yfir skilgreind heilsuverndarmörk af völdum umferðar úr 7-20 skiptum niður í núll skipti fyrir árslok 2029. Helstu uppsprettur svifryks í þéttbýli eru umferð (slit gatna, útblástur bíla o.fl.), byggingarframkvæmdir og uppþryllun göturyks.

Í umferðaröryggisáætlun stjórnvalda eru sett fram markmið og áherslur um að auka umferðaröryggi⁸. Stefna stjórnvalda í umferðaröryggismálum er sú að banaslys og alvarleg slys í umferðinni séu óásættanleg. Mannslíf og heilsa skulu vera í öndvegi og öryggi fremst í forgangsröðun aðgerða í umferðarmálum. Við skipulag, hönnun og gerð umferðarmannvirkja skal öryggi vera í forgangi. Stjórnvöld og stofnanir skulu eiga í góðu samstarfi við vegfarendur til að ná sátt um aðgerðir sem auka öryggi allra

⁶ Umhverfisstofnun. „Report on Policies, Measures, and Projections.“ 2023., Orkustofnun. „Orkuskiptalíkan,“ <https://www.orkuskiptaspa.is/>. [Skoðað 17.01. 2024]., Loftslagsvegvisar atvinnulífsins, Vegasamgöngur,“ <https://www.loftslagsvegvisar.is/vegasamgongur>. [Skoðað 17. 01. 2024].

⁷ Umhverfisstofnun. „Hreint loft til framtíðar. Áætlun um loftgæði á Íslandi 2018–2029.“ Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, 2017.

⁸ Innviðaráðuneytið. „Umferðaröryggisáætlun 2024-2038.“ 2023.

3. Samgöngusáttmáli höfuðborgarsvæðisins

Samgöngusáttmáli höfuðborgarsvæðisins felur í sér sameiginlega framtíðarsýn og heildarhugsun um skipulag og fjármögnun uppbyggingar á samgönguinnviðum. Markmið hans eru að stuðla að auknum lífsgæðum með uppbyggingu skilvirkra, hagkvæmra, öruggra og umhverfisvænna samgönguinnviða. Markmið sáttmálans eru nánar greind í eftirfarandi þætti:

- **Greiðari samgöngur og fjölbreyttari ferðamátar.**
Greiðar, hagkvæmar og skilvirkar samgöngur á höfuðborgarsvæðinu með jafnri uppbyggingu innviða fyrir alla samgöngumáta.
- **Kolefnishlutlaust samfélag.**
Stuðla að því að uppfylla loftslagsmarkmið ríkis og sveitarfélaga um sjálfbært, kolefnishlutlaust borgarsamfélag með eflingu almenningsgangna og deilihagkerfis í samgöngum, bættum innviðum fyrir vistvæna samgöngumáta og hvetja til breyttra ferðavenja og orkuskipta.
- **Aukið umferðaröryggi.**
Stuðla að auknu umferðaröryggi með það að markmiði að draga stórlega úr umferðarslysum.
- **Samvinna og skilvirk framkvæmd.**
Tryggja skilvirka framkvæmd og trausta umgjörð verkefnisins, m.a. með því að skilgreina samstarfsform, kostnaðarskiptingu, ábyrgð á tilteknum aðgerðum og fjármögnunarleiðir.

Samgöngusáttmálinn frá 2019 inniheldur framkvæmdaáætlun þar sem stærstu verkefni eru 11 stofnvegaverkefni og sex lotur Borgarlínu, auk uppbyggingar innviða fyrir virka ferðamáta og fjármögnun í umferðastýringu og aðrar aðgerðir fyrir aukið umferðarflæði og öryggi. Heildarfjármögnun er þar áætluð 120 ma.kr. á verðlagi ársins 2019. Samkomulag er um fjármögnun verkefnisins, sbr. 3. gr. sáttmálans, og skiptist hún á milli beinna framlaga ríkis og sveitarfélaga, flýti- og umferðargjalda (eða annarra fjármögnunarkosta ríkisins, sbr. 4. gr. sáttmálans) og ábata af sölu Keldnalandis.

Fyrirkomulag um framkvæmd verkefnisins er skilgreint í 6. gr. sáttmálans. Þar er kveðið á um stofnun félags í eigu ríkis og sveitarfélaga um framkvæmdirnar og fjármögnun þeirra (Betri samgöngur). Samkvæmt sáttmálanum skal samhliða stofnun félagsins festa í sessi skuldbindingar og hlutverk ríkis og hlutaðeigandi sveitarfélaga hvað varðar viðhald og rekstur stofnvega, stofnstíga og almenningsgangna. Vegagerðin fer eftir sem áður með hönnun, útboð og framkvæmdir á stofnvegum höfuðborgarsvæðisins í samræmi við vegalög, nr. 80/2007, og lög um Vegagerðina, nr. 120/2012.

4. Samfélagslegur ábati og markmið

Við undirbúning samgöngusáttmálans sem undirritaður var 2019 var ekki metið með beinum hætti hver heildaráhrif verkefnasafns hans yrðu á samgöngur á höfuðborgarsvæðinu. Við ákvörðun um endurskoðun sáttmálans fengu Betri samgöngur því það hlutverk að meta áhrif verkefna hans m.t.t. markmiða um greiðar samgöngur, fjölbreytta ferðamáta, kolefnishlutlaust samfélag og umferðaröryggi. Var félaginu einnig falið að gera tillögur um mælanleg undirmarkmið og árangursvísa byggð á niðurstöðum áhrifamats. Árangursvísarnir hafa þann tilgang að veita Betri samgöngum og eigendum félagsins yfirsýn yfir það hvernig markmið sáttmálans, sem og önnur samgöngutengd markmið eigenda, ná fram að ganga.

Í fyrstu vann verkfræðistofan COWI frummat á áhrifum verkefnasafns sáttmálans þar sem notast var við samgöngulíkan höfuðborgarsvæðisins frá árinu 2020 sem spáir fyrir um umferð bíla, farþegafjölda almenningssamgangna og umferð hjólandi vegfarenda. Niðurstöður frummats leiddu í ljós að með verkefnasafni samgöngusáttmálans og Sundabraut yrði dregið úr ferðatíma allra vegfarenda á svæðinu og bílaumferð myndi vaxa minna en ella. Ef ekkert yrði að gert myndi bílferðum fjölga enn frekar með vaxandi umferðartöfum og hlutdeild almenningssamgangna breytast lítið. Niðurstöðurnar gáfu tilefni til þess að unnin yrði formleg félagshagfræðileg greining á verkefnum sáttmálans þar sem metin yrðu sameiginleg áhrif allra verkefnanna, stofn- og rekstrarkostnaður og samfélagslegur ábati.

4.1 Niðurstöður félagshagfræðilegrar greiningar

Samgöngusáttmáli höfuðborgarsvæðisins er samfélagslega hagkvæm fjárfesting skv. niðurstöðum félagshagfræðilegrar greiningar á verkefnasafni hans. Í heild er þjóðhagslegur ábati af samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins metinn 1.140 ma.kr., núvirt á verðlagi ársins 2023. Innri vextir eru metnir 9,2% og ábata-/kostnaðarhlutfall um 3,5% (Tafla 1). Til samanburðar er ávöxtunarkrafa í samgönguverkefnum Vegagerðarinnar 4%⁹.

Samgöngusáttmálinn mun skv. greiningunni breyta ferðavenjum, þar sem færri ferðir verða farnar á einkabílum, en ef ekki kæmi til framkvæmda samgöngusáttmálans. Ekin vegalengd einkabíla verði um 200 þúsund km styttri á dag árið 2040 og daglegar umferðartafir um 14 þúsund klukkustundum færri á

⁹ Vegagerðin. „Félagshagfræðilegar greiningar í vegasamgöngum. Forsendur.“ Innviðaráðuneytið og Vegagerðin, 2023.

sólarhring með framkvæmdum samgöngusáttmálans. Þá mun fjöldi ferða með almenningssamgöngum og hjólandi um það bil þrefaldast á tímabilinu 2019 - 2040, þegar miðað er við að öll verkefni samgöngusáttmálans verði komin til framkvæmdar. Greiningin bendir til að með framkvæmdum samgöngusáttmálans muni bílaumferð aukast áfram en að vöxtur bílaumferðar verði minni en íbúafjöldgun. Jafnframt bendir greiningin til þess að vöxtur bílaumferðar færi fram úr vexti íbúafjölda ef ekki kæmi til framkvæmda sáttmálans.

Greiningin var unnin í samgöngulíkani höfuðborgarsvæðisins. Settar voru fram tvær framtíðarsviðsmyndir fyrir árið 2040 þar sem öll verkefni samgöngusáttmála eru komin til framkvæmda, með og án Sundabrautar¹⁰, og íbúum á svæðinu hefur fjölgað um 100 þúsund manns, samanborið við árið 2019. Til samanburðar voru reiknaðar tvær grunnsviðsmyndir, annars vegar staðan árið 2019 og grunnsviðsmynd 2040 þar sem lítil uppbygging hefur verið á samgönguinnviðum og íbúum fjölgað um 100 þúsund manns. Í framtíðarsviðsmyndum var tekið tillit til allra stofnvegaf framkvæmda sáttmálans, uppbyggingar á öllum lotum Borgarlínu ásamt hjólastígum. Ekki voru metin áhrif af uppbyggingu göngubrúa og undirganga sem og smærri fjárfestinga og aðgerða er snúa að umferðarstýringu, öryggi og -flæði.¹¹

Tafla 1 Niðurstöður félagshagfræðilegrar greiningar á samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins, í milljónum króna á verðlagi ársins 2023.

| | Samgöngusáttmáli Núvirði | Samgöngusáttmáli og Sundabraut Núvirði |
|----------------------------|--------------------------|--|
| Framkvæmdakostnaður | -215.575 | -276.528 |
| Rekstrarkostnaður | -96.423 | -107.401 |
| Notendaáhrif ¹² | 1.422.451 | 1.674.142 |
| Ytri áhrif ¹³ | 14.619 | 32.252 |
| Önnur áhrif | 16.743 | 5.994 |
| Núvirtur ábati | 1.141.815 | 1.328.458 |
| Innri vextir | 9,2% | 8,9% |
| Ábata-/kostnaðarhlutfall | 3,49 | 3,23 |

Í greiningunni var metinn ávinningur af verkefnum sáttmálans á 50 ára líftíma og hann veginn á móti stofn- og rekstrarkostnaði mannvirkja og kostnaði við aukna þjónustu almenningsamgangna. Það að sáttmálinn sé samfélagslega

¹⁰ Sundabraut er ekki hluti af samgöngusáttmálanum en í greiningunni er gengið út frá því að áform ríkis og borgar um að Sundabraut verði byggð á tímabilinu 2026-2031 gangi eftir.

¹¹ Cowi/Mannvit (2024) Capital Area Transport Pact Socioeconomic Analysis.

¹² Notendaáhrif eru fyrst og fremst ábati vegfarenda vegna styttri ferðatíma á bíl og með almenningssamgöngum og vegna minni umferðartafa.

¹³ Ytri áhrif eru ábati vegna lægri slyskostnaðar, minni hávaða- og loftmengunar og ávinningur vegna samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda.

hagkvæm fjárfesting þýðir að núvirtur ábati er meiri en núvirtur kostnaður. Innviðaverkefni geta leitt til ábata í virði tímasparnaðar, minni aksturskostnaði og meiri sparnaði vegna áhrifa á öryggi og umhverfi yfir líftíma verkefnis. Í greiningunum er hvorki gert ráð fyrir innleiðingu flýti- og umferðargjalda, annarra veggjalda eða öðrum breytingum á kostnaði við akstur bifreiða né breytingum á fargjöldum almenningssamgangna.

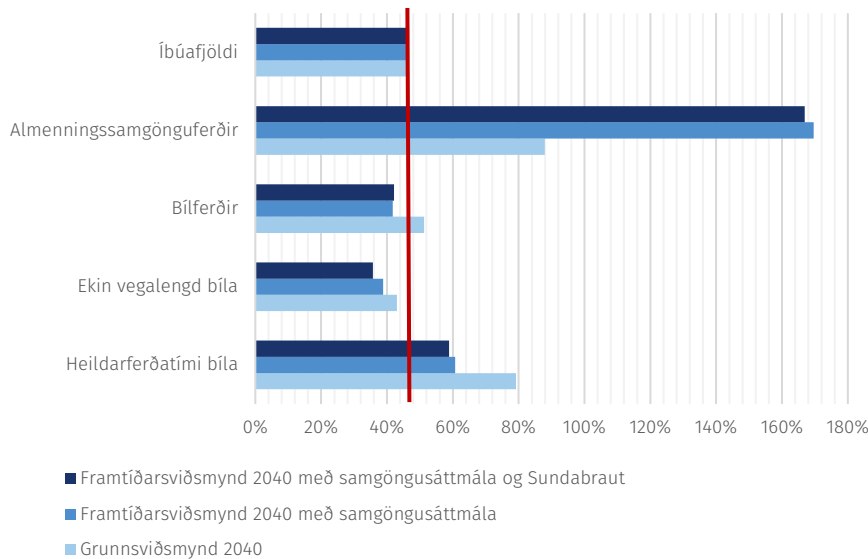
Félagshagfræðilegar greiningar eru víða notaðar erlendis og byggir aðferðafræðin á leiðbeiningum sem settar eru m.a. af Evrópusambandinu, Alþjóðabankanum og stjórnvöldum í Danmörku, Noregi, Bretlandi og Hollandi. Aðferðafræðin og arðsemislíkan danska samgönguráðuneytisins sem notað er til að meta samgöngusáttmálann hefur áður verið notað héraðs, t.d. við greiningu á Sundabraut (2021), 1. lotu Borgarlínu (2020), við undirbúning svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins og hagrænt mat á framtíð áætlunarflugs innanlands (2014).

Greiningin bendir til að stærsti hluti ábata af samgöngusáttmálanum felist í tímasparnaði í ferðum einkabíla og atvinnuumferðar. Næststærsti ábataliðurinn felist í tímasparnaði farþega almenningssamgangna.

Unnin var næmnigreining á niðurstöðum greiningarinnar með ítrunum þar sem frumforsendum var breytt til að draga fram áhrif þeirra á samfélagslega hagkvæmni. Í öllum tilvikum voru niðurstöður óbreyttar, þ.e. samgöngusáttmálinn með og án Sundabrautar er samfélagslega hagkvæmur og staðfestir mikilvægi þess að halda framkvæmdum áfram.

Á eftirfarandi mynd má sjá niðurstöður af spám frá samgöngulíkani höfuðborgarsvæðisins fyrir þær sviðsmyndir sem notaðar eru í félagshagfræðilegu greiningunni um þróun nokkurra lykilstærða í samgöngum 2019 -2040 með og án verkefnasafns samgöngusáttmála og Sundabrautar.¹⁴

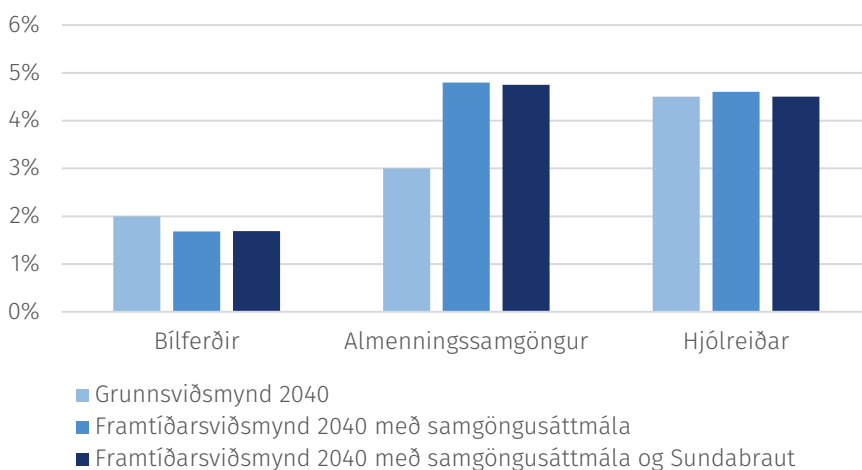
¹⁴ Cowi/Mannvit (2024) Capital Area Transport Pact Socioeconomic Analysis



Mynd 1 Spár um vöxt vélknúinna ferðamáta, ekna vegalengd og ferðatíma 2019 -2040 og spá um íbúafjölda.

Þegar tekið er mið af áætlaðri íbúafjölgun benda spár um þróun lykilstærða til 2040 til þess að bílferðum fjölgi hægar en íbúum og að ferðatími í bíl aukist mun minna en ella með tilkomu verkefna samgöngusáttmálans. Fjöldi ferða með almenningssamgöngum og á hjóli aukist langt umfram íbúafjölgun og val á ferðamátum breytist.

Í spám er gert ráð fyrir að íbúum fjölgi á tímabilinu um 1,8% á ári að meðaltali. Með verkefnum sáttmálans verði árlegur vöxtur í bílferðum undir 1,7%, árlegur vöxtur í almenningssamgöngum um 4,8% og um 4,5% í hjólreiðum.



Mynd 2 Árlegur vöxtur í fjölda ferða eftir ferðamáta 2019 -2040. Samgöngusáttmáli dregur úr vexti bílaumferðar og stuðlar að kröftugri vexti annarra ferðamáta.¹⁵

¹⁵ Cowi/Mannvit (2024) Capital Area Transport Pact Socioeconomic Analysis

4.2 Heilsufarsábatí af virkari samgöngum

Ábati af bættri heilsu íbúa höfuðborgarsvæðisins vegna aukinnar hreyfingar í daglegum samgöngum var metinn með reiknilíkani

Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar, *Health Economic Assessment Tool (HEAT) for walking and cycling*, m.v. 50 ára tímabil.

- Spár með samgöngulíkani höfuðborgarsvæðisins benda til þess að um 30 þúsund fleiri ferðir en ella verði farnar með almenningssamgöngum á degi hverjum árið 2040 með verkefnum samgöngusáttmálans og bættri þjónustu.
Hver ferð með almenningssamgöngum felur í sér gönguferðir til og frá biðstöðvum. Áætlaður heilsufarsábatí vegna þessa er metinn um 24ma.kr.
- Spár með samgöngulíkani höfuðborgarsvæðisins benda til þess að ferðum hjólandi vegfarenda fjölgi úr 60 þúsund árið 2019 í 150 þúsund ferðir á degi hverjum árið 2040. Áætlaður heilsufarsábatí vegna þeirrar aukningar er metinn um 40 ma.kr.

4.3 Beinn samgöngukostnaður íbúa

Húsnæðiskostnaður er stærsti útgjaldaliður heimila héraendis en þar á eftir kemur samgöngukostnaður (ferðir og flutningar) og matur og drykkur sem eru um það bil jafn stórir útgjaldaliðir. Samkvæmt greiningum Hagstofunnar á einkaneyslu héraendis árin 2018-2022 varði almenningur að jafnaði um 200 ma.kr. á ári í kaup og rekstur eigin ökutækja. Miðað við íbúafjölda má því ætla að íbúar höfuðborgarsvæðisins hafi að jafnaði varið yfir 10 ma.kr. á mánuði í þennan útgjaldalið síðustu ár.

Hér er ekki lagt mat á mögulegan samfélagslegan ábata íbúa höfuðborgarsvæðisins af því að draga úr kostnaði við ökutækjakaup og rekstur eigin ökutækja. Að meðaltali eru um 1,7 einkabílar á hvert heimili og ljóst að það eru miklir hagsmunir fyrir notendur samgöngukerfa á höfuðborgarsvæðinu að hafa fleiri valkosti og möguleika á að verja peningum sínum í annað en kaup á bílum og rekstrarkostnaði vegna þeirra. Þá má nefna að kostnaður vegna bílastæða við íbúðarhúsnæði og atvinnuhúsnæði getur verið verulegur og íþyngjandi fyrir fasteignaeigendur og leigjendur, sérstaklega þar sem bílastæði eru í kjallara.

4.4 Undirmerkið og árangursvísar

Betri samgöngur unnu að beiðni viðræðuhópsins tillögur að skilgreiningu undirmerkiða með það í huga að leggja fram mælanlega árangursvísa til að meta framvindu næstu árin. Tilgangurinn er að aðilar sáttmálans hafi yfirsýn yfir líklega þróun lykilstærða og grunnforsenda samgangna á svæðinu og að markmið sáttmálans samræmist öðrum markmiðum ríkis og sveitarfélaga.

Hér eru lagðar fram tillögur Betri samgangna að undirmerkiðum sem fela í sér markmið sem aðilar sáttmálans hafa sett fram og samgöngusáttmálinn styður

við. Betri samgöngum er falið að vinna áfram að þessu verkefni, ljúka við skilgreiningu árangursvísa fyrir markmið og undirmarkmið sáttmálans og leggja þá fram til samþykktar í stjórn fyrirtækisins fyrir lok árs 2024. Mikilvægt er að tryggja að vísarnir séu eftir því sem kostur er mælanlegir og hægt sé að nálgast viðeigandi upplýsingar. Þá þarf að skilgreina hve ört skal meta árangursvísa og skilgreina ábyrgðaraðila á vöktun þeirra. Niðurstöður vöktunar skulu birtar a.m.k. árlega í skýrslu um framgang verkefna samgöngusáttmálans á vef Betri samgangna og víðar, eftir því sem við á.

Þær tillögur að undirmarkmiðum fyrir þrjú af meginmarkmiðum sáttmálans sem hér eru lagðar fram byggja á opinberum markmiðum eigenda sáttmálans sem birtast m.a. í samgönguáætlun, svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2015 - 2040, aðgerðaáætlun íslenskra stjórnvalda í loftslagsmálum, loftslagsstefnu höfuðborgarsvæðisins, loftgæðaáætlun, vegvísi um vistvænar samgöngur og umferðaröryggisáætlun stjórnvalda. Einnig er horft til niðurstaðna úr spám með samgöngulíkani höfuðborgarsvæðisins, spálíkana Umhverfisstofnunar og Orkustofnunar, markmiða sambærilegra sáttmála ríkis og borga í Noregi og Svíþjóð og til ráðgjafar International Transport Forum hjá OECD.

4.4.1 Greiðari samgöngur og fjölbreyttari ferðamátar

Greiðar, hagkvæmar og skilvirkar samgöngur á höfuðborgarsvæðinu með jafnri uppbyggingu innviða allra samgöngumáta.

- I. Bætt aðgengi verði að áreiðanlegum samgöngum þar sem ferðatími er jafn og fyrirsjáanlegur.
- II. Raunhæft val verði um hagkvæma og skilvirka samgöngumáta sem stytta ferðatíma allra og draga úr töfum.
- III. Ferðapörf íbúa, gesta og atvinnulífs verði mætt án þess að bílaumferð aukist í beinu hlutfalli við íbúafjölgun.
- IV. Dregið verði úr vexti bílaumferðar, en aðrir ferðamátar mæti auknum samgöngum að mestu leyti.
- V. Hagrænum hvötum, m.a. með breyttri gjaldtöku af ökutækjum og umferð, verði beitt markvisst til að auka áreiðanleika og hámarka nýtingu samgönguinnviða.

4.4.2 Kolefnishlutlaust samfélag

Stuðla að því að uppfylla loftslagsmarkmið ríkis og sveitarfélaga um sjálfbært, kolefnishlutlaust borgarsamfélag með eflingu almenningsamgangna og deilihagkerfis í samgöngum, bættum innviðum fyrir vistvæna samgöngumáta og hvetja til breyttra ferðavenja og orkuskipta.

- I. Samdráttur verði í losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum á höfuðborgarsvæðinu þannig að markmiðum ríkis og sveitarfélaga um kolefnishlutleysi og orkuskipti verði náð.

II. Bygging innviða fyrir vistvæna samgöngumáta verði sett í forgang og þjónusta almenningsgangna efltd. Innviðir fyrir Borgarlínu og aðrar opinberar almenningsgangur verði byggðir upp og heildstætt net hjólaleiða.

III. Dregið verði úr vexti bílaumferðar, aðrir ferðamatár mæti auknum samgöngum íbúa innan svæðisins að mestu leyti.

IV. Hagrænum hvötum, m.a. með breyttri gjaldtöku af ökutækjum og umferð, verði beitt markvisst til að hvetja til vistvænni samgangna.

4.4.3 Aukið umferðaröryggi

Stuðla að auknu umferðaröryggi með það að markmiði að draga stórlega úr umferðarslysum.

I. Banaslys og alvarleg slys í umferðinni eru óásættanleg. Mannslíf og heilsa skulu vera í öndvegi og öryggi framar í forgangsroðun en ferðatími, þægindi eða önnur markmið framkvæmda og aðgerða í umferðarmálum.

5. Framkvæmdaáætlun

Til að mæta áskorunum vegna röskunar á framkvæmdaáætlun og kostnaðarhækkana leggur viðræðuhópur ríkis og sveitarfélaga fram uppfærða framkvæmdaáætlun sem unnin hefur verið í samvinnu viðræðuhóps við Betri samgöngur, verkefnastofu Borgarlínu og Vegagerðina.

Viðræðuhópurinn leggur til að framkvæmdatímabil samgöngusáttmálans verði lengt um sjö ár, eða til ársins 2040, til að skapa raunhæf tímamörk fyrir þetta umfangsmikla verkefni, bæði hvað varðar nauðsynlegan undirbúning og framkvæmdir og fjárhagslegt olnbogaráými. Er þessi framlenging mikilvæg að teknu tilliti til raunhæfis fjárflæðisáætlunar og þegar horft er til getu allra aðila sem að verkefnunum koma. Þá hefur framkvæmdaverkefnum verið forgangsraðað með það í huga að uppfylla markmið sáttmálans. Einnig hefur verið horft til núverandi stöðu einstakra verkefna, framkvæmdatíma og þarfar fyrir samþættingu verkefna og afkastagetu allra aðila til framkvæmda.

Það er mat viðræðuhópsins, Betri samgangna og Vegagerðarinnar að tillagan um uppfærða áætlun sé raunhæf og í samræmi við markmið sáttmálans.

5.1 Uppfærð framkvæmdaáætlun

Samgöngusáttmálinn frá 2019 er byggður á framkvæmdaáætlun þar sem stærstu verkefni eru tíu stofnvegaverkefni og sex lotur Borgarlínu. Þar að auki felur hann í sér uppbyggingu göngu- og hjólastíga, göngubrúa og undirganga sem og bætta umferðarstýringu og öryggisaðgerðir. Í uppfærðri framkvæmdaáætlun sem sjá má í töflu hér á eftir hefur tímaáætlun verið breytt þannig að áætlunin nær fram til ársins 2040, eins og fram hefur komið.

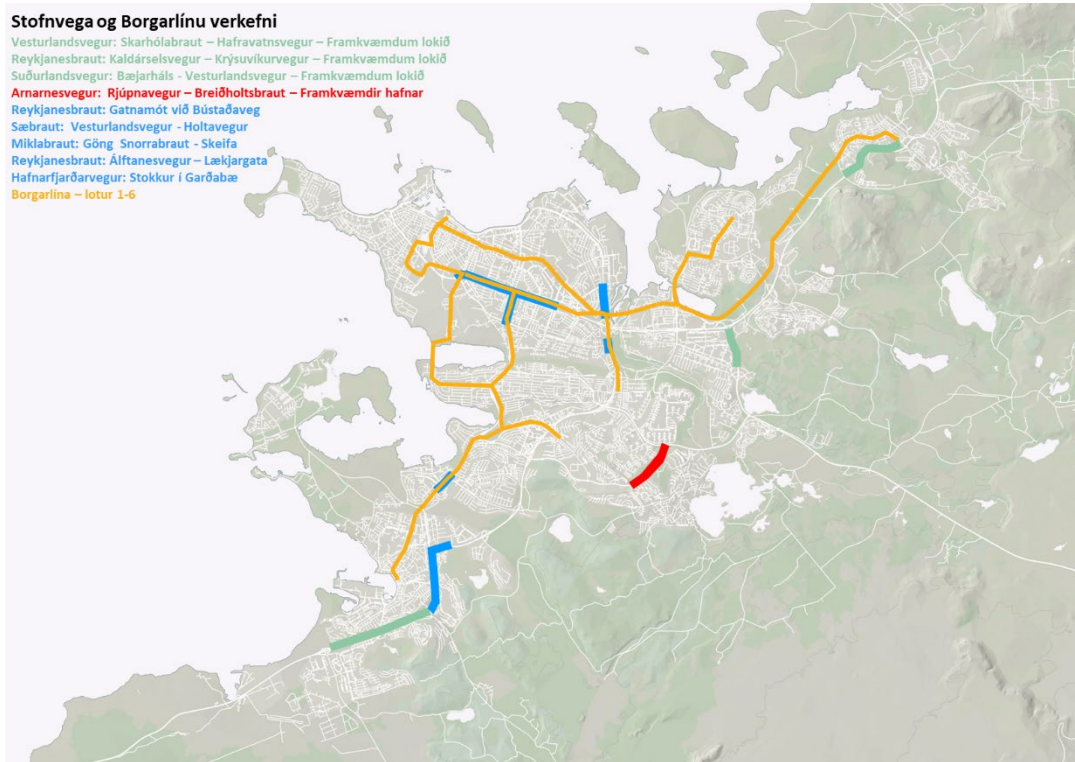
Við hefur bæst eitt stofnvegaverkefni, bráðabirgðatengingar á Miklubraut við Landspítala og lagt er til að framkvæmdir við Miklubraut verði jarðgöng í stað stokks í samræmi við niðurstöður fýsileikagreiningar á frumdrögum. Þá hefur ein stofnvegaframkvæmd, Suðurlandsvegur: Norðlingavað – Bæjarháls, verið flutt yfir á samgönguáætlun og verður verkefnið fjármagnað þar. Umfang hjóla- og göngustíga hefur aukist til muna til að uppfylla markmið sáttmálans, auk þess sem við bætist framkvæmd vegna snúnings Borgarlínuvagna við Hörpu. Til að tryggja bætta sýn á kostnað við viðfangsefni Borgarlínuleiða er nýr liður sem sýnir kostnað við hönnunarundirbúning.

Í júní 2024 er staðan sú að fjórum stofnvegaverkefnum er lokið og eitt í framkvæmd, unnið er að undirbúningi framkvæmda vegna Borgarlínu og uppbygging fyrir virka ferðamáta hefur gengið vel (Tafla 2).

Undirbúningsstig verkefna eru eftirfarandi: Frumdrög, forhönnun og að lokum verkhönnun sem lýkur með útboði framkvæmda.

Tafla 2 Yfirlit yfir stofnvegaverkefni og lotur Borgarlínu, staða verkefna í maí 2024 og uppfærð tímaáætlun.

| Stofnvegir | Staða í maí 2024 | Uppfærð tímaáætlun |
|---|--|--|
| Suðurlandsvegur: Bæjarháls-Vesturlandsvegur | Lokið. | |
| Vesturlandsvegur: Skarhólabraut-Langitangi-Hafravatnsvegur | Lokið. | |
| Reykjanesbraut: Kaldárselsvegur-Krýsuvíkurvegur | Lokið. | |
| Undirgöng í Kópavogi | Lokið. | |
| Suðurlandsvegur: Norðlingavað-Bæjarháls | Flutt á samgönguáætlun. | |
| Reykjanesbraut: Gatnamót við Bústaðaveg | Frumdrög. | Framkvæmdir hefjist 2029. |
| Reykjanesbraut/Sæbraut-Holtavegur-Stekkiabakki (Sæbrautarstokkur) | Í forhönnun. | Framkvæmdir hefjist 2027. |
| Reykjanesbraut: Álftanesvegur-Lækjargata | Frumdrög. | Framkvæmdir hefjist 2028. |
| Arnarnesvegur: Rjúpnavegur-Breiðholtsbraut | Í framkvæmd. | Framkvæmdir hafnar, áætluð verklok 2026. |
| Miklabraut-jarðgöng | Frumdrög. | Framkvæmdir hefjist 2032. |
| Miklabraut - bráðabirgðatengingar við Landspítala | Ekki hafið. | Nýtt verkefni. Framkvæmdir hefjist 2027. |
| Hafnarfjarðarvegur - stokkur í Garðabæ | Ekki hafið. | Framkvæmdir hefjist 2034. |
| Borgarlína | Staða | Uppfærð áætlun |
| Ártún-Hlemmur-Hamraborg | Verkhönnun á hluta leiðarinnar í útboði. Fossvogsbrú í útboð 2024. | Framkvæmdir hefjist 2024. |
| Mjódd-BSÍ | Frumdrög á hluta lotu. | Framkvæmdir hefjist 2029. |
| Fjörður-Miklabraut | Frumdrög á hluta lotu. | Framkvæmdir hefjist 2031. |
| Ártún-Spöng | Ekki hafið. | Framkvæmdir hefjist 2033. |
| Hamraborg-Lindir | Ekki hafið. | Framkvæmdir hefjist 2030. |
| Borgarlína um Keldur og Blikastaðaland | Frumdrög í vinnslu. | Framkvæmdir hefjist 2028. |



Mynd 3 Lega stofnvega og Borgarlínuverkefna samgöngusáttmála.

Tafla 3 Uppfærð framkvæmdaáætlun, á verðlagi í mars 2024 í milljónum króna (P50).

| Framkvæmdaáætlun uppfélís samgöngusáttmála | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| Verðlag mars 2024 m.kr.: vísitala 24012 | | | | | | | | | | | | | | |
| Stofnvegir | 2019-2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 | 2034 | 2035-2040 | Samtals |
| Bæjarháls - Vesturlandsvegur | 592 | | | | | | | | | | | | | 600 |
| Skarhólabraut - Hafravatnsvegur | 971 | | | | | | | | | | | | | 1.000 |
| Kaldársélsvegur - Krýsuvíkuvvegur | 3.073 | | | | | | | | | | | | | 3.100 |
| Norðlingavað - Bæjarháls | 240 | | | | | | | | | | | | | 200 |
| Gatnamót við Bústaðaveg | 52 | | 100 | 100 | | 100 | 1.700 | 400 | | | | | | 2.500 |
| Reykjanesbraut/Sæbraut - Holtavegur - Stekkjabakki (Sæbraut) | 354 | 300 | 200 | 400 | 5.100 | 6.200 | 6.200 | 6.400 | | | | | | 25.200 |
| Reykjanesbraut - Álfanesvegur - Lækjargata | 116 | | 200 | 200 | 200 | 1.000 | 2.600 | 4.600 | 5.700 | 5.500 | | | | 20.100 |
| Arnarnesvegur - Rjúpnavegur - Breiðholtsbraut | 729 | 2.600 | 2.600 | 2.100 | | | | | | | | | | 8.000 |
| Miklabraut - jarðgöng | 222 | | | 300 | 300 | | | | | 1.000 | 6.000 | 7.000 | 39.900 | 54.700 |
| Miklabraut - bráðabirgðatengingar við Landspítala | | | 100 | 300 | 1.000 | 1.000 | | | | | | | | 2.400 |
| Hafnarfjarðarvegur - stokkur í Garðabæ | 3 | | | | 200 | | | | 200 | 600 | | 5.000 | 6.800 | 12.800 |
| Stjórnun stofvega | 102 | | | | | | | | | | | | | 100 |
| | 6.454 | 2.900 | 3.200 | 3.400 | 6.800 | 8.300 | 10.500 | 11.400 | 5.900 | 7.100 | 6.000 | 12.000 | 46.700 | 130.700 |
| Borgarlína | | | | | | | | | | | | | | |
| Ártún - Hlemmur - Hamraborg | 3.660 | 2.600 | 5.700 | 6.200 | 6.200 | 6.200 | 6.200 | 5.400 | 5.300 | | | | | 47.500 |
| Mjódd - BSÍ | 42 | | 100 | 200 | | | 1.000 | 2.100 | 2.100 | | 2.000 | 2.000 | 7.600 | 17.100 |
| Fjörður - Miklabraut | 32 | | 200 | | | | | | 2.100 | 3.100 | 7.000 | 6.700 | 700 | 19.800 |
| Ártún - Spöng | | | 100 | | | | | 600 | 700 | | 4.000 | 3.800 | 2.500 | 11.700 |
| Hamraborg - Lindir | | | 100 | 300 | | | | 1.400 | 1.200 | 4.400 | | | | 7.400 |
| Borgarlína um Keldur og Blikastaðaland | 16 | 50 | 150 | | 310 | 1.180 | 2.050 | 3.600 | 3.600 | 4.670 | 700 | | | 16.300 |
| Snúningur við Hörpu | | | | 100 | | 500 | 500 | | | | | | | 1.100 |
| Stöðvar utan sérrýmis lotu 1-6 | | | | | | | | 1.300 | 1.300 | 1.100 | 1.500 | | 1.200 | 6.400 |
| Undirbúningur veika | 6 | 150 | 260 | 260 | 260 | | | 510 | 510 | 600 | 550 | | | 3.100 |
| | 3.756 | 2.800 | 6.610 | 7.060 | 6.770 | 7.880 | 9.750 | 14.910 | 16.810 | 13.870 | 15.750 | 12.500 | 12.000 | 130.400 |
| Annað | | | | | | | | | | | | | | |
| Hjóla- og göngustígar utan Borgarlínu | 2.280 | 1.000 | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 | 700 | 700 | 1.000 | 1.200 | 10.400 |
| Hjóla- og göngustígar meðfram 1. lotu Borgarlínu | | | 200 | 800 | 800 | 800 | 800 | 1.600 | 1.600 | 700 | | | | 7.300 |
| Hjóla- og göngustígar meðfram 2. - 6. lotu Borgarlínu | | | | | | | | 1.200 | 2.000 | 2.700 | 2.500 | 2.500 | 2.700 | 13.600 |
| Hjóla- og göngustígar - viðbótarstígar | | | | | | | | | 800 | 800 | 700 | | 3.100 | 5.400 |
| Göngubrýr og undirgöng | 456 | | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 700 | 3.200 |
| Umferðarstýring, aukid umferðarflæði og öryggisaðgerdir | 1.590 | 300 | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 | 600 | 700 | 600 | 600 | | 3.100 | 10.000 |
| | 4.326 | 1.300 | 1.400 | 2.000 | 2.000 | 2.000 | 2.000 | 4.100 | 5.800 | 5.700 | 4.700 | 3.700 | 10.800 | 49.900 |
| Samtals: | 14.536 | 7.000 | 11.210 | 12.460 | 15.570 | 18.180 | 22.250 | 30.410 | 28.510 | 26.670 | 26.450 | 28.200 | 69.500 | 311.000 |

Við uppfærslu framkvæmdatöflu var einkum litið til eftirfarandi þátta:

1. Markmið sáttmálans og eigenda hans.

Við forgangsröðun verkefna var horft til markmiða sáttmálans um greiðar, hagkvæmar og skilvirkar samgöngur með jafnri uppbyggingu innviða allra samgöngumáta. Því þarf að leggja ríka áherslu á fjárfestingar í stofnvegum, almenningsamgöngum og innviðum fyrir hjólandi umferð til að stuðla að því að meginmarkmið sáttmálans og eigenda hans náist. Greiningar og reynsla annarra borgarsvæða gefa skýrt til kynna að leggja verði áherslu á fjárfestingar í almenningsamgöngum og innviðum fyrir hjólandi umferð til að stuðla að greiðari samgöngum og fjölbreyttari ferðamátum. Fjárfestingar á þessu sviði í vaxandi borgarsamfélagi munu draga úr auknum ferðatíma og töfum vegfarenda. Þá eru fjárfestingar í vistvænum ferðamátum lykilatriði til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda þar sem greiningar benda til að orkuskipti í bílaflotanum skili langt í frá nægum árangri til að Ísland standist skuldbindingar sínar til ársins 2030 (sjá kafla 2.3).

2. Hönnun, áætlanagerð, skipulags- og matsferli.

Staða undirbúnings verkefna, bæði hönnunar- og skipulagsmála, hefur umtalsverð áhrif á það hvenær mögulegt er að tímasetja mismunandi framkvæmdir samgöngusáttmálans.

Í undirbúningsfasa er að mörgu að huga. Að loknum frumgreiningum á fýsileika mismunandi valkosta þarf að vinna svokölluð frumdrög innviða ásamt fyrstu kostnaðaráætlun. Að því loknu hefst forhönnun vega, gatna og veitumannvirkja ásamt deiliskipulags- og umhverfismatsferli og nánari áætlanagerð. Ítarlegri verkhönnun fylgir í kjölfarið ásamt ítarlegri tíma- og kostnaðaráætlunum og útboðsgögnum fyrir framkvæmdir.

Í stærri verkefnum er ekki óeðlilegt að undirbúningsfasi taki a.m.k. 3-4 ár frá upphafi greiningarvinnu til samninga við verktaka og útgáfu framkvæmdaleyfis. Snemma í undirbúningsfasa þarf að greina sérstaklega hvernig samgöngum á framkvæmdatíma verði hagað og skipuleggja og hanna tímabundnar hjáleiðir fyrir bílaumferð, lausnir fyrir almenningsamgöngur, hjólandi og gangandi vegfarendur. Samhliða ákvörðunum um tímasetningu framkvæma þarf að horfa til samlegðar við önnur verkefni sáttmálans.

3. Framkvæmdatími og samþætting verkefna.

Við framkvæmdir á höfuðborgarsvæðinu getur flæði bílaumferðar og almenningsamganga á framkvæmdatíma haft mikil áhrif á röðun verkefna og hvort framkvæmdatími mismunandi verkefna muni skarast. Sum verkefni er gott að tengja saman til að stytta heildarframkvæmdatíma á afmörkuðum svæðum og valda þannig sem minnstri röskun á ferðum fólks meðan á framkvæmdum stendur. Í öðrum tilfellum er mjög óæskilegt, með flæði fólks og vöru í huga, að ráðast í stærri verkefni samtímis. Í undirbúningsfasa hvers verkefnis þarf því að

greina þessi áhrif og ekki síður æskilega eða óæskilega skörun framkvæmda við aðrar samgönguframkvæmdir.

Við röðun verkefna er horft til þess að samþætta tímasetningar við áætlanir sveitarfélaga og ríkis um húsnæðisuppbyggingu á höfuðborgarsvæðinu og tryggja góðar samgöngur við helstu uppbyggingarsvæði þegar íbúar og fyrirtæki flytja inn.

4. Fjármögnun, fjárflæði og afkastageta hins opinbera og ráðgjafa- og verktakamarkaðar.

Fjármögnun samgöngusáttmálans hvílir á fjórum meginstoðum: Beinum framlögum ríkis, beinum framlögum sveitarfélaga, ábata af sölu byggingarréttar á Keldnalandi og Keldnaholti og svæðisbundinni gjaldtöku af bílaumferð á höfuðborgarsvæðinu (flýti- og umferðargjöld) eða annarri fjármögnun ríkisins. Þá er Betri samgöngum heimilt að taka lán til að fjármagna tímabundið toppa í fjárfestingum sem rúmast ekki innan árlegra tekna.

Við röðun verkefna þarf að horfa til þessara fjármögnunarleiða og fjárflæðis á hverju tímabili. Unnið er að þróun Keldnaland og Keldnaholts og vonast er til að tekjur af sölu byggingarréttar þar verði mun meiri en gert var ráð fyrir og skili sér fyrr en áætlað var árið 2019. Á móti þarf við forgangsröðun uppbyggingar Borgarlínu að flýta því að innviðir um Keldnasvæðið og niður á Ártúnshöfða komist í gagnið m.v. framkvæmdaáætlun frá 2019.

Það er ljóst að afkastageta á ráðgjafa- og verktakamarkaði er takmörkuð sem og geta Vegagerðarinnar, sveitarfélaganna og skipulagsyfirvalda til formlegrar ákvarðanatöku og afgreiðslu. Geta hins opinbera og einkamarkaðar til að vinna að og ljúka undirbúningi verkefna og framkvæmdum er því takmarkandi þáttur. Því getur þurft að dreifa álagi og fjárfestingum yfir lengri tíma en ella og fresta verkefnum þegar fyrirséð er að of mikið álag á markaði leiði til óhagkvæmra tilboða í undirbúning og framkvæmdir.

Þá þarf að hafa í huga að fjölmörg önnur verkefni í samgöngum og innviðaupbyggingu víða um landið verða í gangi á sama tíma. Nærtækt dæmi sem hefur áhrif á tímasetningar og röðun verkefna er undirbúningur og bygging Sundabrautar sem áformað er að byggð verði á tímabilinu 2026-2031.

5.2 Lýsing framkvæmdaverkefna

Stofnvegaframkvæmdir samgöngusáttmálans eiga það sammerkt að stuðla að greiðum, skilvirkum, hagkvæmum og öruggum samgöngum allra akandi farartækja.

Uppbygging Borgarlínu skiptir sköpum við að uppfylla markmið sáttmálans um bættar samgöngur fyrir alla samgöngumáta. Með aukinni notkun almenningsamgangna er mögulegt að draga úr fjölgun bíla í almennri umferð og draga úr auknum umferðartöfum. Við undirbúning framkvæmda og forgangsröðun áfanga Borgarlínu hafa tafir í almennri umferð og hjá Strætó á annatíma innan höfuðborgarsvæðisins verið skoðaðar. Ljóst er að mestar tafir í

almennri umferð og hjá strætisvögnum eru á skilgreindum Borgarlínuleiðum sem undirstrikar mikilvægi á uppbyggingu kerfisins og forgangsröðunar á einstökum áföngum. Uppbygging á hágæða almenningssamgöngum er einnig lykilatriði til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum og stuðla að bættri lýðheilsu og umferðaröryggi.

Góðir innviðir fyrir gangandi og hjólandi vegfarendur ásamt góðum tengingum við almenningssamgöngur stuðla að auknu hlutfalli vistvænna samgöngumáta sem er þáttur í að uppfylla loftslagsmarkmiðum stjórnvalda og bæta lýðheilsu.

Hér er að finna stutta lýsingu á verkefnum Borgarlínu og stofnvegaframkvæmdum á undirbúnings- og framkvæmdastigum með vísan í ofangreind atriði sem litið var til við uppfærslu á framkvæmdaáætlun samgöngusáttmálans.

Kostnaðaráætlanir eru uppfærðar í lok hvers hönnunaráfanga en auk þess eru áætlanir uppfærðar oftár þegar komið er fram í verkhönnun. Eftirfarandi samantekt sýnir þróun á kostnaði vegna einstakra verkefna.

5.2.1 Stofnvegir

Arnarnesvegur

Framkvæmdir við Arnarnesveg eru hafnar og fyrirséð að þeim ljúki skv. gildandi áætlun á árinu 2026. Nýr Arnarnesvegur er um tveggja km langur 1+1 vegur með miðdeili sem liggur frá Rjúpnavegi að Breiðholtsbraut. Fjögurra akreina vegur liggur frá hringtorgi við Rjúpnaveg um akstursbrú yfir Breiðholtsbraut að ljósastrýðum T-gagnamótum við brautina. Verkið felur jafnframt í sér tvöföldun Breiðholtsbrautar í 2+2 veg frá Jaðarseli að Elliðaám og undirgöng fyrir gangandi og hjólandi vegfarendur undir Breiðholtsbraut við Suðurfell og undir Arnarnesveg við Rjúpnaveg.

Samhliða stofnveginum eru lagðir hjóla- og göngustígar meðfram Arnarnesvegi frá Rjúpnavegi að göngustíg austanvert við Elliðaár auk hjóla- og göngubrúa yfir Arnarnesveg og Elliðaár við Dimmu. Þessi hluti verkefnisins er greiddur af hjólastígapotti samgöngusáttmálans. Samhliða framkvæmdinni verður jafnframt unnið við færslu og endurnýjun veitulagna sem greiðist að hluta af framkvæmd við Arnarnesveg og að hluta af viðkomandi veitufyrirtækjum.



Mynd 4 Þriðji áfangi Arnarnesvegjar sem nú er í framkvæmd.

Sæbrautarstokkur

Gert er ráð fyrir framkvæmdum við Sæbrautarstokk á árunum 2027–2030. Fyrir utan miklar endurbætur á umferðarflæði á Sæbraut er stokkurinn lykilframkvæmd til að koma 1. lotu Borgarlínu yfir Sæbrautina á leiðinni frá Suðurlandsbraut að Vogastöð og áfram upp að Krossmýrartorgi á Ártúnshöfða. Því er um að ræða lykilatriði í innleiðingu á framtíðarleiðakerfi Borgarlínu og Strætó. Stokkurinn verður um 850 m langur með tveimur akreinum í hvora átt auk rampa og öryggissvæða. Af þessum sökum mun þversnið stokksins samsvara þremur akreinum í hvora átt. Ekki er gert ráð fyrir byggingum ofan á stökknum nema í suðurenda þar sem Vogastöð mun væntanlega verða reist á honum að hluta til. Þá mun stokkurinn bæta verulega tengingar fyrir gangandi og hjólandi vegfarendur milli hverfa beggja vegna Sæbrautar.

Á norðurenda stokksins verða gatnamót Skeiðarvogs og Kleppsmýrarvegjar með tengingum um rampa við Sæbraut, ofan á loki stokksins. Ef til þess kemur að ákveðið verði að byggja meira ofan á stökknum en nú er rætt um er mögulegt í verkhönnun að stokkurinn verði styrktur til að taka við byggingum á stökklokinu og verður viðbótarkostnaðurinn vegna nauðsynlegrar styrkingar fjármagnaður af auknum byggingarrétti.



Mynd 5 Sæbrautarstokkur ásamt legu Borgarlínu og gatnamótum Kleppsmýrarvegjar og Skeiðarvogs.

Gatnamót Reykjanesbrautar og Bústaðavegar

Gert er ráð fyrir að vinna við gatnamót Reykjanesbrautar og Bústaðavegar fari fram á árunum 2029 -2030 samhliða byggingu Sæbrautarstokks. Ástæðan er sú að verkefnið er í nálægð hvort við annað og reiknað með að heildarröskun á umferð verði sem styst ef verkefnið er unnin samtímis. Verkefnið er mikilvægt út frá umferðarlæði í austurhluta borgarinnar og mun taka út ljósastýrð gatnamót þar sem nú myndast langar raðir bíla á álagstímum.

Verkefnið felst í hliðrun Reykjanesbrautar til vesturs við gatnamótin, annars vegar vegna legu Borgarlínu í austurkanti Reykjanesbrautar og hins vegar flugrampa/brúar fyrir vinstri beygju af Reykjanesbraut úr suðri inn á Bústaðaveg. Vinstri beygja af Bústaðavegi norður Sæbraut leggst varanlega af. Verkið felur í sér lengingar á undirgöngum undir Reykjanesbraut sunnan og norðan Bústaðavegar auk hljóðvarna milli Reykjanesbrautar og byggðar við Blesugróf.



Mynd 6 Reykjanesbraut - Bústaðavegur.

Á myndinni er sýnd hliðrun Reykjanesbrautar til vesturs, flugrampi/brú fyrir vinstri beygju Reykjanesbrautar inn á Bústaðaveg, jaðarlæg lega Borgarlínu í

austurkanti Reykjanesbrautar og lenging tveggja undirganga undir Reykjanesbraut.

Kostnaður vegna Borgarlínureina í austurjaðri Reykjanesbrautar sem og stærsti hluti kostnaðar við lengingu undirganga verður greiddur af fjármunum 3. lotu Borgarlínu.

Miklabraut

Viðræðuhópurinn leggur til, í samvinnu við Betri samgöngur, Vegagerðina og Reykjavíkurborg, að Miklabraut verði sett í jarðgöng. Í upphaflegri framkvæmdaáætlun árið 2019 var gert ráð fyrir að Miklabraut yrði sett í stökk. Samanburður á stökkalaun og jarðgöngum sem hefðu upphaf við Grensásveg í staðinn fyrir við Kringlu austan Kringlumýrabrautar sýnir fýsileika jarðganga fram yfir stökk. Til skoðunar voru fjórar sviðsmyndir: Tvær útfærslur á stökkalaun og tvær útfærslur á jarðgöngum. Það sem einkum hefur áhrif á fýsileika jarðganga er m.a. að gera má ráð fyrir að framkvæmdatími fyrir stökk verði 4-5 ár og að á þeim tíma verði veruleg truflun á umferðarflæði og aðgengi íbúa næst framkvæmdasvæðinu að húseignum sínum. Auk þess má gera ráð fyrir foki jarðefna og verulegu ónæði vegna hávaða. Þessu til viðbótar verður umtalsvert meiri truflun á rekstri innviða eins og veitukerfa á framkvæmdatíma stokksins auk kostnaðar við færslu lagna og bráðabirgðalagnir. Þá má nefna að minni þörf verður á svokölluðum Öskjuhlíðargöngum með Miklubraut í göngum og tengingum suður Kringlumýrabraut, en þau eru inni á aðalskipulagi Reykjavíkur og hafa verið í umræðunni í áratugi.

Það er fyrir séð að Miklabraut er dýrasta einstaka framkvæmd samgöngusáttmálans og sökum stöðu hönnunar og takmörkunar í fjárflæði er gert ráð fyrir að framkvæmdir hefjist árið 2032 og ljúki á síðasta tímabili framkvæmdaáætlunarinnar (2035-2040). Til að mæta þörfum á tengingum 1. lotu Borgarlínu við Landspítalann þarf að gera bráðabirgðatengingar með forgangi vagna milli Nauthólsvegur og Burknagötu.

Verkefnið við Miklubraut felst í gerð 2+2 akreina jarðgöngum frá Skeifu í austri og vestur fyrir Bústaðaveg/Snorrabraut við lóð Landspítala. Tengingar verða við jarðgöngin frá Kringlumýrabraut í suðri sunnan Listabrautar um einnar akreinar jarðgangatengingu í hvora átt.¹⁶

¹⁶ Minnisblað. „Útfærsla Miklubrautar í Samgöngusáttmálanum.“ Betri Samgöngur, Vegagerðir og Reykjavíkurborg, 2023.



Mynd 7 Útfærsla á Miklubrautargöngum frá Skeifu í austri að Landspítala í vestri með tengigöngum á Kringlumýrabraut sunnan Listabrautar.

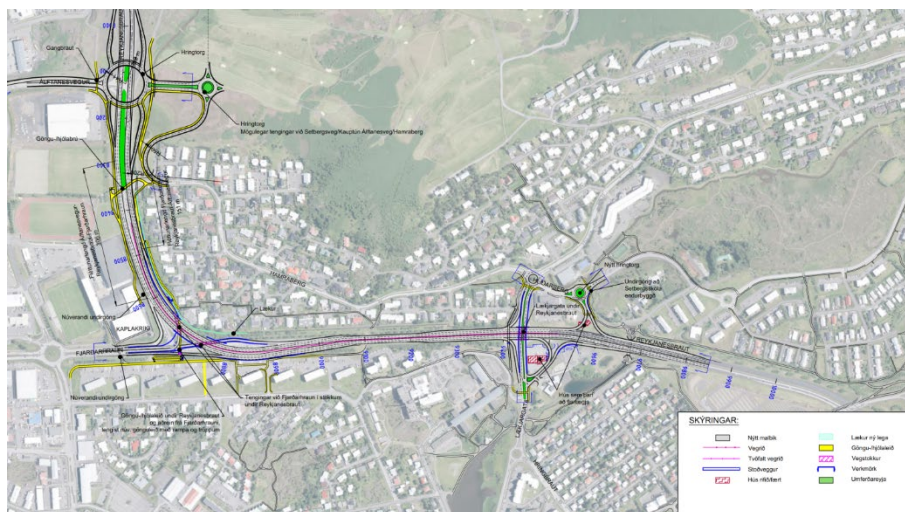
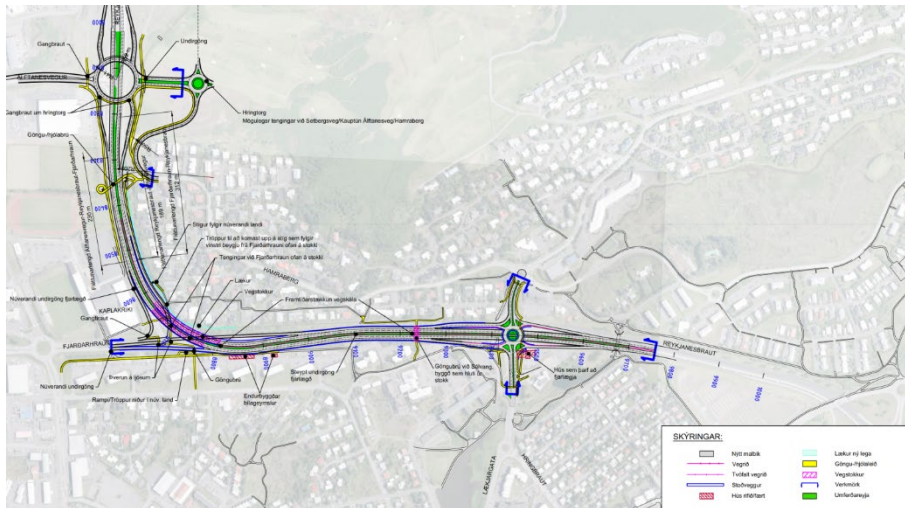
Reykjanesbraut – Álftanesvegur að Lækjargötu

Í frumdrögum voru skoðaðar tvær lausnir á yfirborði og tvær jarðgangalausnir. Í fyrri yfirborðslausninni (L1) er gengið út frá því að grafa Reykjanesbrautina niður á um 900 m löngum kafla frá gatnamótum við Lækjargötu að Álftanesvegi. Gatnamót við Hamraberg og Álftanesveg verði á mislægum hringtorgum fyrir ofan Reykjanesbrautina og tengingar við Fjarðarhraun verði á yfirborði stokks sem spanni gatnamótin. Í seinni yfirborðslausninni (L2) er gert ráð fyrir að Reykjanesbrautin verði í núverandi legu og liggi á brú yfir Lækjargötu, gatnamót við Álftanesveg verði á mislægu hringtorgi og tengingar við Fjarðarhraun verði annars vegar á yfirborði og hins vegar í gegnum stuttan stokk sem fer undir Reykjanesbrautina.

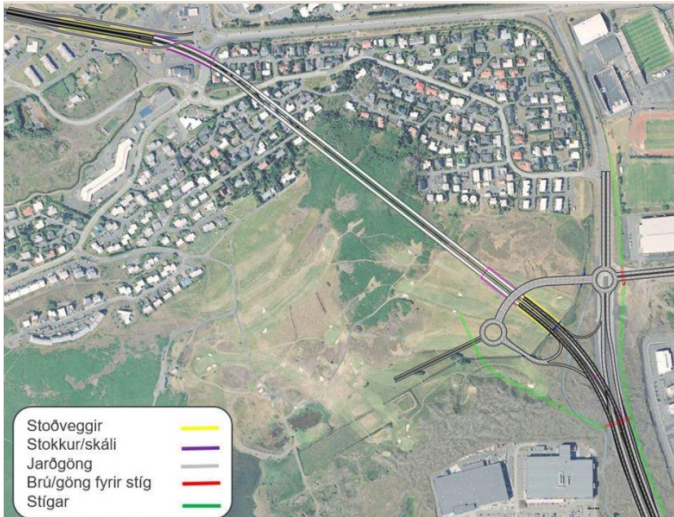
Í jarðgangalausnunum er gert ráð fyrir göngum sem hefjast sunnan við gatnamót Reykjanesbrautar og Lækjargötu og liggja undir Setbergshamarinn austur fyrir gatnamót Reykjanesbrautar og Álftanesvegar. Í fyrri jarðgangalausninni (L3) var gert ráð fyrir tengingum jarðganganna við Álftanesveg um rampa og yfirborðsgötur en í seinni lausninni (L4) var gert ráð fyrir jarðgangatengingu við Álftanesveg norðan gatnamótanna við Reykjanesbraut.

Í uppfærðri framkvæmdaáætlun sáttmálans er miðað við að verkið verði unnið í einum eða tveimur áföngum á árunum 2028-2032. Ef verkinu verður áfangaskipt er reiknað með að í öðrum áfanganum verði unnið við gatnamót Reykjanesbrautar og Lækjargötu ásamt gatnamótum Reykjanesbrautar og Fjarðarhrauns en í hinum áfanganum verði unnið við gatnamót Reykjanesbrautar og Álftanesvegar. Hvor áfanginn verði á undan, ef verkinu verður áfangaskipt, er ekki ljóst á þessu stigi.

Við upphaf framkvæmda þarf að leggja bráðabirgðaveg frá Flóttamannavegi að Reykjanesbraut austan við Setbergið ef önnur yfirborðslausnin verður valin til að veita hluta umferðarinnar fram hjá framkvæmdasvæðinu. Í framkvæmdatöflu sáttmálans er ekki gert ráð fyrir jarðgangalausn þar sem hún er allt að 50% dýrari. Stefnumótun um þróun almenningsamgangna milli höfuðborgarsvæðisins og Keflavíkurflugvallar þarf að vera höfð til hliðsjónar við frekari undirbúning verkefnisins.



Mynd 8 Yfirborðslausnir (L1 og L2) Reykjanesbrautar frá Álftanesvegi að Lækjargötu sem hafa verið skoðaðar.



Mynd 9 Jarðgangalausn L3.

Stokkur í Garðabæ

Stokkur á Hafnarfjarðarvegi í Garðabæ mun tryggja frjálst flæði umferðar eftir Hafnarfjarðarvegi um tvenn gatnamót sem í dag eru ljósastýrð. Þótt ljósin afkasti umferðinni þökkalega vel í dag er fyrirhuguð talsverð þétting íbúðabyggðar í grennd við fyrirhugaðan stökk sem mun auka álagið á gatnamótum umtalsvert. Auk þess er viðkomandi svæði fyrirséð sem lykilstöð í 4. lotu Borgarlínunnar í Garðabæ með tengingu við aðrar leiðir Strætó með góða tengingu við skóla og íþróttastaðstöðu.

Hönnun á mannvirkinu er ekki hafin og endanleg útfærslu stokksins liggur ekki fyrir. Í uppfærðri framkvæmdaáætlun er gert ráð fyrir 450 m löngum stokki og að framkvæmdir hefjist á árinu 2034.





Mynd 10 Garðabæjarstokkur á skilgreiningarstigi.

Miklubraut – bráðabirgðatengingar við Landspítala

Þar sem upphaf framkvæmda við Miklubrautargöng er fyrirhugað á árinu 2032 en ráðgert er að 1. lota Borgarlínu aki um Burknagötu með tengingu við Landspítala fyrir þann tíma þarf að útbúa bráðabirgðatengingar frá Arnarhlíð að Burknagötu. Kostnaður vegna þessara tenginga er gróflega áætluður þar sem undirbúningur er á hugmyndastigi. Áætlað er að framkvæmdir við þessar bráðabirgðatengingar verði á árunum 2027–2028.

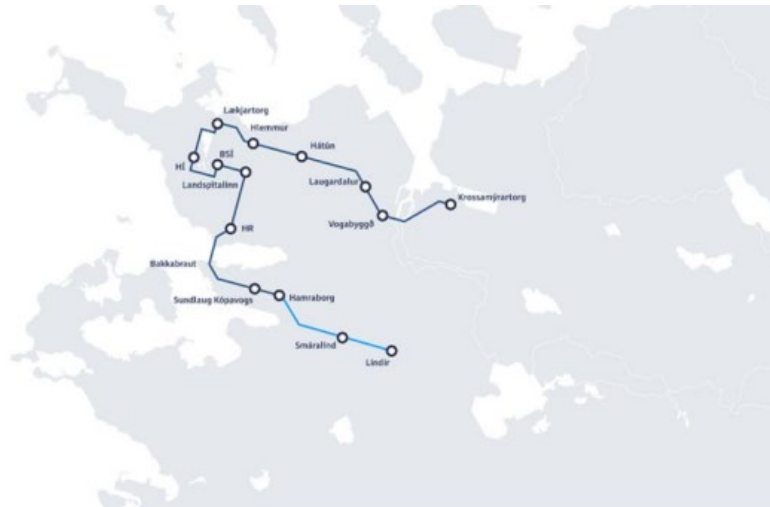
5.2.2 Borgarlína

Fyrirhuguð uppbygging Borgarlínu skiptist í sex skilgreindar lotur sem munu spanna allt höfuðborgarsvæðið með sérrými fyrir akstur línunnar. Leiðakerfi almenningssamgangna mun nýta þessa innviði með akstri Borgarlínuvagna á skilgreinum stofnleiðum í nýju leiðakerfi þar sem leiðirnar aka út úr sérrými sem byggt verður í Borgarlínuverkefninu og stækka þannig svæðið sem uppbygging innviða Borgarlínu þjónar með beinum hætti.



Mynd 11 Fyrirhugað leiðanet Strætó byggt á innviðum Borgarlínu. Akstur innan skilgreindra framkvæmdalota er sýndur með heilum línum en akstur utan skilgreindra lota er sýndur með brotnum línum.

sérrými 1. lotu lýkur í Hamraborg en vagnarnir munu keyra áfram upp í efri byggðir Kópavogs.



Mynd 13 Sérrými Borgarlínu, 2. lotu, merkt með ljósbláum lit. Dökkbláar línur tákna sérrými 1. lotu.

Vinna við frumdrög er hafin og áætlað er að framkvæmdir við lotuna verði á árunum 2030-2032.

Lota 3: Mjódd – BSÍ

Þriðja lota Borgarlínu liggur frá BSÍ í átt að Vogastöð og áfram meðfram Reykjanesbraut að Mjódd, um 6,3 km leið. Samhliða framkvæmdum við gatnamót Reykjanesbrautar og Bústaðavegar er fyrirhugað að gera sérrými fyrir 3. lotu sem mun liggja meðfram Reykjanesbraut í jaðri Elliðaárdals og tengjast Stekkjarbakka í suðri og Vogastöð í norðri. Leiðin mun þvera Vesturlandsveg undir tveimur nýjum brúum (ein fyrir hvora akstursstefnu) sem byggðar verða á Vesturlandsvegi og munu spanna sérrými Borgarlínu og breyttan farveg vestari kvíslar Elliðaáa. Með þessari framkvæmd opnast sérrými fyrir Strætó til hliðar við Reykjanesbrautina og slaufur á mismögum gatnamótum Reykjanesbrautar/Sæbrautar og Vesturlandsvegar/Miklubrautar.



Mynd 14 Sérrými Borgarlínu, 3. lotu, merkt með ljósbláum lit. Dökkbláar línur tákna sérrými 1. og 2. lotu.

Framkvæmdir við lotuna hefjast árið 2029, samhliða framkvæmdum við gatnamót við Bústaðaveg, og er vinna við frumdrög hafin fyrir Borgarlínu á Reykjanesbraut. Gert er ráð fyrir að framkvæmdir vegna stærsta hluta leiðarinnar verði á árunum 2033-2040.

Lota 4: Fjörður – Miklabraut

Fjórða lota mun liggja frá miðbæ Hafnarfjarðar, í gegnum Garðabæ og inn í Kópavog, um Smáran og Hamraborg að Suðurlandsbraut/Laugavegi, samtals um 9,5 km leið. Sérrými á Kringlumýrarbraut frá Miklubraut að Suðurlandsbraut/Laugavegi er viðbót við áætlanir samgöngusáttmála frá 2019 og er til komið vegna breytinga á fyrirhugaðri akstursleið í nýju leiðakerfi Strætó. Þetta viðbótarsérrými er mikilvægt til að tryggja áreiðanleika Borgarlínu á þessum umferðarþunga kafla Kringlumýrarbrautar.



Mynd 15 Sérrými Borgarlínu, 4. lotu, merkt með ljósbláum lit. Dökkbláar línur tákna sérrými 1.-3. lotu. Á myndina vantar ljósbláa tengingu frá Kringlu að Hátúni, sbr. viðbótina vegna breytinga í nýju leiðakerfi Strætó.

Gert er ráð fyrir að framkvæmdir fari fram á árunum 2031-2035. Vinna við frumdrög frá Kringlumýrarbraut að Fífuhvamsvegi er hafin.

Lota 5: Ártúnshöfði – Spöng

Fimmta lota mun liggja frá Krossamýrartorgi á Ártúnshöfða að Spöng, samtals um 4,6 km leið. Samhliða síðustu framkvæmdum við 1. lotu er fyrirhugað að hefja framkvæmdir við sérrými Borgarlínu frá Krossamýrartorgi að Keldum. Búturinn frá Krossamýrartorgi að Höfðabakka er einnig hluti af 5. lotu. Tengingin við Keldur og Keldnaholt er mikilvæg til að hraða húsnæðisuppbyggingu og fjármögnun þess hluta samgöngusáttmálans sem fæst með ábata af sölu Keldnaland.



Mynd 16 Sérrými Borgarlínu, 5. lotu, merkt með ljósbláum lit. Dökkbláar línur tákna sérrými 1.-4. lotu.

Framkvæmdir hefjast 2030-2031 frá Krossamýrartorgi að Höfðabakka, en munu að öðru leyti fara fram á árunum 2033-2036. Vinna við hönnun er ekki hafin.

Lota 6: Ártúnshöfði – Háholt

Sjötta lota mun liggja frá Krossamýrartorgi um Keldnaland og Blikastaðaland að Háholti í Mosfellsbæ. Heildarlengdin er um 9,2 km.

Sjöttu lotu má skipta í tvo hluta, annars vegar frá Krossamýrartorgi (Höfðabakka) að Keldnaholti (Víkurvegi) og hins vegar frá Keldnaholti að Háholti í Mosfellsbæ. Lögð verður áhersla á að klára tenginguna frá Krossamýrartorgi að Keldnaholti en seinni hluti lotunnar verður framkvæmdur í beinu framhaldi af þeim fyrri.



Mynd 17 Sérými Borgarlínu, 6. lotu, merkt með ljósbláum lit. Dökkbláar línur tákna sérými 1.-5. lotu.

Framkvæmdir við lotuna hefjast 2028 til að tryggja tengingu að Keldnalandi og er vinna við frumdrög hafin. Gert er ráð fyrir að framkvæmdir standi yfir til ársins 2033.

Stöðvar utan sérýmis 1.-6. lotu

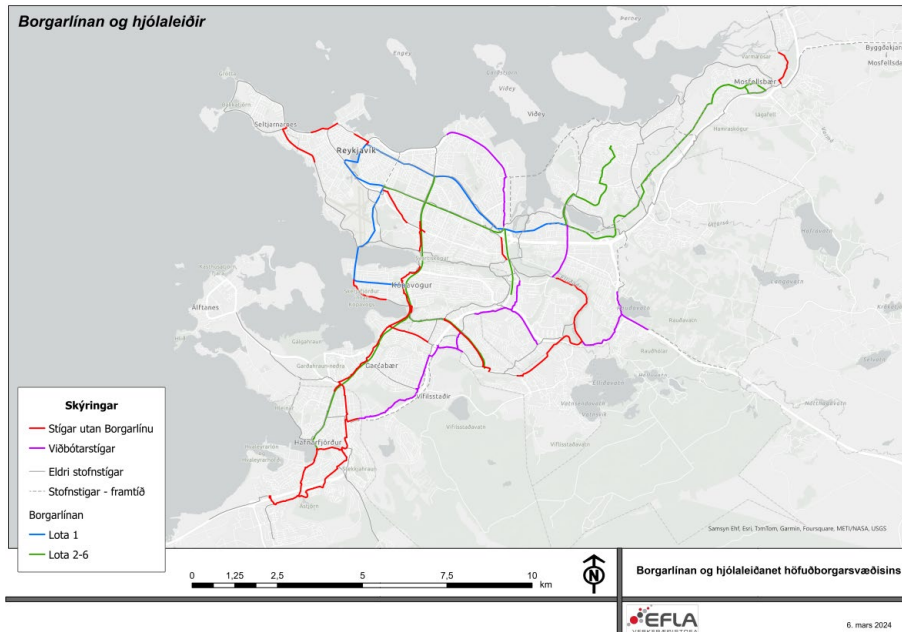
Í áætlunum Strætó að nýju leiðakerfi er gert ráð fyrir að Borgarlínuvagnar haldi áfram akstri utan sérýmis í skilgreindu lotunum sem lýst var hér að framan. Þar sem vagnar Borgarlínu verða lengri og þyngri en hefðbundnir strætisvagnar þarf að aðlaga göturými á gatnamótum, hringtorgum og biðstöðvum á þeim leiðum sem þeir aka utan sérýmis skilgreindra lota. Gert er ráð fyrir kostnaði við breytingu á stöðvum utan lota í uppfærðri kostnaðaráætlun.

5.2.3 Hjóla- og göngustígar

Í niðurstöðum lýðheilsuáætlunar fyrir Borgarlínu kemur fram að góðar og aðgengilegar almenningsamgöngur eru mikilvægar fyrir félagslega samheldni og jöfnuð, auk þess að geta komið í veg fyrir einangrun ákveðinna samfélagshópa. Í því ljósi er mikilvægt að tryggja gott aðgengi fyrir alla að Borgarlínu og góðar tengingar gangandi og hjólandi að stöðvum og milli þeirra. Uppbygging á öflugum kerfi göngu- og hjólastíga samhliða innviðum Borgarlínu er því mikilvægur þáttur í uppfærðum sáttmála.

Góðir samgöngustígar fjarri Borgarlínu eru auk þess mikilvægir fyrir öruggar samgöngur virkra ferðamáta en með auknum fjölda rafmagnshjóla og rafskúta hefur fjöldi þeirra sem nýta sér hjólreiðar árið um kring aukist talsvert á síðustu árum. Samkvæmt hjólreiðaáætlun Reykjavíkur 2021-2025 sýndi könnun að 27% fólks vildu ferðast til vinnu á hjóli á meðan aðeins 10% gerðu það. Með bættum innviðum og auknu framboði farartækja má gera ráð fyrir aukningu til samræmis við spár um fjölgun hjólandi vegfarenda sem fjallað var um í kafla 4. Í uppfærðum sáttmála er því lagt til að haldið verði áfram við uppbyggingu samgöngustíga í samræmi við fyrri áætlun en auk þess er lagt til að auka við

uppbyggingu stíga í austurhluta byggðarinnar milli hverfa og sveitarfélaga. Viðkomandi stígar eru sýndir í fjólubláum lit á hjólakortinu á Mynd 18.



Mynd 18 Hjólastígakort samgöngusáttmála sýnir stofnstíga á höfuðborgarsvæðinu flokkaða eftir legu. Litaðir stígar samsvara flokkun í framkvæmdatöflu en flokkurinn stofnstígar inniheldur eldri stofnstíga.

5.2.4 Umferðarstýring, umferðarflæði og öryggisaðgerðir

Frá undirritun sáttmálans hefur verið fjárfest fyrir 1,6 ma. kr. í tækjabúnaði, úrbótum og tækniþróun fyrir umferðarljósastýringar og aðrar smærri framkvæmdir til að bæta umferðarflæði og umferðaröryggi fyrir almenna umferð og almenningssamgöngur á stofnvegum.

Dæmi um verkefni síðustu ára eru lenging beygjuvasa og aðrar breytingar á gatnamótum Reykjanesbrautar við Bústaðaveg og Kleppsmýrarveg / Skeiðarvog, umferðarljósastýringar á Reykjanesbraut, Hringbraut og Eiðsgranda og nýjar biðstöðvar fyrir almenningssamgöngur á Kringlumýrarbraut í Fossvogi.

Samstarfshópur Vegagerðarinnar og SSH lagði árið 2021 fram aðgerðaáætlun í ljósastýringarmálum á höfuðborgarsvæðinu á grundvelli ítarlegrar úttektar erlendra sérfræðinga. Einnig var gerð úttekt á öllum umferðarljósum höfuðborgarsvæðisins með tilliti til ástands og aldurs. Fyrir liggur yfirlit yfir hvar helst er þörf á að endurnýja ljós eða annan tækniþúnað ásamt greiningu á því við hvaða ljós verða helst tafir á annatímum. Í kjölfarið hefur verið, og er áfram, unnið að ítarlegri ástandsgreiningu og uppfærslu stýringa á hverjum stað fyrir sig með það að markmiði að tryggja umferðaröryggi, lágmarka mengun og bæta flæði.

Í uppfærðum samgöngusáttmála á sem fyrr að fjárfesta í tækjabúnaði, úrbótum og tækniþróun fyrir umferðarljósastýringar og smærri framkvæmdum.

Á höfuðborgarsvæðinu eru rúmlega 200 ljósastýrð gatnamót og göngubveranir. Umferðarljósabúnaður á umferðarmestu stofn- og tengibrautum höfuðborgarsvæðisins, sem gegna lykilhlutverki í samgöngum milli sveitarfélaga og stærri hverfa er almennt í sameign veghaldara þeirra gatna sem tengjast á viðkomandi gatnamótum. Alls eru ljósastýringar á um 90 gatnamótum og göngubverunum í sameign Vegagerðarinnar og viðkomandi sveitarfélags þar sem þjóðvegur og sveitarfélagsgata eða gönguleið mætast.

Til að tryggja virkni, tækniþróun og öryggi er að mati sérfræðinga æskilegt að endurnýja umferðarljósabúnað á að lágmarki 10-15 ára fresti. Gert er ráð fyrir að samgöngusáttmáli fjármagni eftirfarandi endurnýjunar- og umbótaverkefni í umferðarljósastýringum:

- A. Endurnýjun og uppsetningu umferðarljósabúnaðar og innleiðingu nýrra tæknilausna á umferðarmestu gatnamótum og göngubverunum í sameiginlegu veghaldi. Verkefnum sem hefðu að óbreyttu verið fjármöggnuð sameiginlega af viðkomandi veghöldurum (sveitarfélagi og eða Vegagerðinni).
- B. Innkaup, úrbætur og þróun á miðlægum og sameiginlegum vél- og hugbúnaði umferðarljósastýringa til að nýta nýjar tæknilausnir og bæta umferðarljósakerfi svæðisins í heild sinni í takt við markmið samgöngusáttmálans.
- C. Kostnað við reglubundna rýni, endurskoðun og bestun stýringa á umræddum gatnamótum og göngubverunum á 4-6 ára fresti með hliðsjón af nýjustu talningum á umferð og tækniþróun.

Gengið er út frá að kostnaði við lið A verði áfram skipt hlutfallslega á milli veghaldara með sambærilegum hætti og áður. Kostnaður við liði B og C verði að fullu greiddur af fjármunum samgöngusáttmálans.

Auk ofangreindra endurnýjunar- og umbótaverkefna í umferðarljósastýringum verði fjármagni samgöngusáttmálans af þessum fjárfestingalið varið í smærri framkvæmdir til að bæta flæði og öryggi umferðar almenningssamgangna á stofnvegum þar sem ekki eru fyrirhugaðar framkvæmdir vegna Borgarlínu á næstunni.

Í tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2024-2038 er gert ráð fyrir 400 m.kr. árlegu framlagi í liðinn bætt umferðarflæði og öryggisaðgerðir á höfuðborgarsvæðinu. Þessir fjármunir komi til viðbótar því fjármagni sem samgöngusáttmállinn inniheldur. Undir þann fjárfestingarlið falli smærri verkefni fyrir almenna umferð, sem innifela öryggisaðgerðir og úrbætur til að bæta umferðarflæði á stofnvegum í eigu Vegagerðarinnar þar sem ekki eru fyrirhugaðar stærri stofnvegaframkvæmdir á næstunni. Með þessum lið á samgönguáætlun til að bæta flæði og öryggi almennrar umferðar er hægt að ráðstafa fjármagni samgöngusáttmála af auknum krafti í bættar umferðarljósastýringar og úrbætur á flæði og öryggi almenningssamgangna á stofnvegum.

5.3 Áhrifaþættir framkvæmda

Fjöldmargir þættir geta haft áhrif á framgang verkefna samgöngusáttmálans. Þeir helstu tengjast hönnun og verkfræðilegum undirbúningi, skipulagsmálum, afgreiðslu opinberra aðila og stöðu á verktakamarkaði.

5.3.1 Hönnun og verkfræðilegur undirbúningur

Borgarlína

Borgarlína: Hingað til hefur hönnun að hluta til verið unnin skv. hönnunarsamningi við alþjóðlegan hóp aðila með aðkomu íslenskra hönnuða. For- og verkhönnun fyrstu lotu Borgarlínunnar verður að hluta unnin af sama hönnunarhóp en að mestu boðin út innanlands. Gert er ráð fyrir að vinnu við frumdrög næstu lota, forhönnun og verkhönnun verði boðin út í nokkrum áföngum. Þar verði miðað við að umfang hvers áfanga verði viðráðanlegt fyrir markaðsaðila hér á landi.

Með hliðsjón af framangreindu er ekki fyrir séð að verkfræði- og arkitektahönnun verði takmarkandi þáttur í framvindu Borgarlínunnar.

Stofnvegaframkvæmdir

Umfang Sæbrautarstokks og Miklubrautarganga er það mikið að gera má ráð fyrir að erlendir hönnuðir muni hafa áhuga á þeim. Hugsanlegt er að slík aðkoma verði með þátttöku íslenskra verkfræðistofa. Mörg dæmi eru um slíkt samstarf í verkum hér á landi, svo sem í orku- og iðnaðarverkefnum.

Hugsanleg leið væri einnig alverktaka umfangsmikilla verkefna þar sem verktakar myndu sjá um verkhönnun og framkvæmdir í kjölfar forhönnunar. Ákvarðanir um slíkt þarfnast frekari greiningarvinnu.

Verkefnin eru fjölbreytt og munu kalla á aðkomu sérfræðinga af mörgum sviðum, svo sem í samgönguskipulagi, umferðarverkfræði, burðarþolshönnun o.fl.

5.3.2 Skipulagsmál

Undirbúningur og framvinda nauðsynlegra ákvarðana og skipulagsbreytinga í skipulagsferli sveitarfélaga og samráði við nærsamfélagið sem því fylgir er stór óvissuþáttur í þeim áætlunum sem kynntar hafa verið.

5.3.3 Opinberir aðilar og stofnanir

Opinberir aðilar og stofnanir hafa lögum skv. hlutverki að gegna við umsagnir, álitserð, samþykktarferli skipulagsbreytinga og leyfisveitingar vegna flestra verkefna samgöngusáttmálans. Afgreiðsluhraði slíkra mála

mun hafa áhrif á þá tímalínu sem sett hefur verið fram.

5.3.4 Verklegar framkvæmdir

Stofnvegaverkefni eru flest af þeirri stærðargráðu að þau gætu vakið athygli erlendra verktakafyrirtækja, sem myndu veita íslenskum verktökum samkeppni og fjölga þeim sem aðilum sem kæmu til greina í útboðum. Jafnframt

Búast má við að framkvæmdir við Borgarlínu verði vítt og breitt um höfuðborgarsvæðið og þær boðnar út í minni áföngum. Það sama má segja um uppbyggingu hjólastíga. Slíkt fyrirkomulag auðveldar minni verktökum að taka að sér verkefni. Um leið verður sá hópur sem vinnur að uppbyggingu verkefna samgöngusáttmálans fjölbreyttari og líkur á mettun verktakamarkaðarins minnka.

Það er þó ljóst að umsvif í uppbyggingu innviðaverkefna hér á landi, í öðrum verkum en samgöngusáttmálans, geta haft áhrif á afkastagetu markaðarins. Meðal stórra verkefna sem búast má við að unnið verði að á næstu áru eru t.d. Sundabraut, Ölfusárbrú ásamt uppbyggingu á Keflavíkurflugvelli.

6. Fjármögnun

Í ljósi breytinga á kostnaðaráætlunum til hækkunar var eitt af meginverkefnum viðræðuhóps ríkis og sveitarfélaga að semja um uppfærslu á fjármögnun sáttmálans. Sú vinna hefur falið í sér greiningu á skilgreindum tekjustofnum skv. samgöngusáttmála sem undirritaður var árið 2019, auk mögulegra nýrra tekjustofna.

Líkt og fram hefur komið eru helstu ástæður kostnaðarhækkana eftirfarandi:

- **Aukið umfang og ný verkefni.** Hluti kostnaðaráætlana sem lágu fyrir byggðu á eldri útfærslum og verkefni voru flest á skilgreiningarstigi. Þá var ekki gert ráð fyrir kostnaði við Sæbrautarstokk í upphaflegri framkvæmdaáætlun og gert ráð fyrir Miklubraut í stokk í stað jarðganga. Fossvogsbrú var upphaflega hugsuð sem göngubrú en við hana bætast sérreinar fyrir Borgarlínuvagna, auk þess sem ákveðið var að fara í hönnunarsamkeppni vegna staðsetningar brúarinnar. Þá er nú gert ráð fyrir talsvert umfangsmeiri hjólastígum en áður, ekki síst í ljósi mikils vaxtar í umferð farartækja sem þá nýta.
- **Almennar verðlagshækkningar.** Vísitala áætlana í vegagerð hefur hækkað um 40% frá undirritun sáttmálans árið 2019 til mars 2024. Í sáttmálanum er gert ráð fyrir að þessi vísitala sé bæði notuð í áætlanagerð um kostnað við framkvæmdir og við árlega endurskoðun beinna framlaga ríkis og sveitarfélaga og tekjur af flýti- og umferðargjöldum.
- **Auknar tæknilegar kröfur og umhverfiskröfur.** Eldri áætlanir byggðu á hönnunarstöðlum og forsendum sem í mörgum tilfellum eru breyttar í dag. Þá hafa breytingar verið gerðar m.a. í kjölfar umhverfismats.

Í kafla 6.1 hér á eftir er farið yfir tengslin á milli hönnunarstigs verkefna og nákvæmni kostnaðaráætlana. Þá var ekki gert ráð fyrir kostnaði við Sæbrautarstokk í upphaflegri framkvæmdaáætlun en hann er lykilframkvæmd fyrir 1. lotu Borgarlínu og bætir jafnframt verulega umferðarflæði um Sæbraut (sjá nánari umfjöllun um fýsileika Sæbrautarstokks í kafla 5.2.1). Í upphaflegri framkvæmdaáætlun var gert ráð fyrir Miklubraut í stokk í stað jarðganga. Í kafla 5.2 er farið nánar yfir forsendur fyrir vali á Miklubrautargöngum fram yfir stokk. Akstur Borgarlínu um svæði Háskóla Íslands og tengingu við Hörpu mun bæta þjónustu Borgarlínu við fjölmenna hópa og tenging Kársness og Vatnsmýrar um Fossvogsbrú mun fela í sér mun greiðari almenningsamgöngur frá sveitarfélögum sunnan Reykjavíkur og verður umferðinni með því beint inn á mikilvæg atvinnu- og háskólasvæði í miðborginni. Þá er nú gert ráð fyrir talsvert umfangsmeiri hjólastígum en áður, ekki síst í ljósi mikillar aukningar í umferð farartækja um þá.

Viðræðuhópurinn leggur til að framkvæmdir sáttmálans m.v. núverandi framkvæmdaáætlun verði fjármagnaðar af ríki og sveitarfélögum í sama hlutfalli

og í samkomulagi frá árinu 2019, þ.e. sveitarfélög 12,5% og ríkið 87,5% og greiðslutími framlaga lengist um 7 ár til 2040 og árleg framlög sveitarfélaga hækka um 40% frá og með árinu 2025-2040.

Framlög ríkisins verða áfram eins og í sáttmálanum, þ.e. í formi beinna framlaga, ábata af þróun og sölu lands á Keldum og Keldnaholti, ásamt upptöku flýti- og umferðargjalda með sama fyrirvara um mögulega aðra fjármögnun. Framlög sveitarfélaga verða einnig eins og áður, í formi beinna framlaga.

Uppfærð framkvæmdaáætlun gerir ráð fyrir að áætlaður kostnaður (P50¹⁷) fyrir sáttmálann sé um 311 ma.kr. á verðlagi í mars 2024. Með auknum undirbúningi verkefna og þróun mögulegra lausna hefur kostnaður aukist vegna magnbreytinga og almennra verðlagsbreytinga. Auk þess var Sæbrautarstokkur vanfjármagnaður í upphaflegum sáttmála, þar sem þá var gert ráð fyrir mismögum gangamótum en áætlun í uppfærslu sáttmálans fyrir Sæbrautarstokk nemur um 25 ma.kr. (P50). Uppfærð áætlun sáttmálans gerir jafnframt ráð fyrir Miklubraut í jarðgöngum í stað stokks og er viðbótarkostnaðurinn við göngin umfram stokkinn áætlaður 3-5 ma.kr. Á móti er rask á framkvæmdatíma miklu minna. Framkvæmdafla uppfærðs samgöngusáttmála gerir jafnframt ráð fyrir aukningu í uppbyggingu hjólastíga (um 28 ma.kr. umfram verðbætur) og viðbótaruppbyggingu á leiðum Borgarlínuvagna utan skilgreindra lota (7,5 ma.kr.).

6.1 Kostnaðaráætlanir

Nákvæmni kostnaðaráætlana er háð því á hvaða hönnunarstigi verkefni eru hverju sinni og nákvæmnin eykst eftir því sem undirbúningi vindur fram. Frá stofnun Betri samgangna hefur verið lögð áhersla á að beitt verði alþjóðlega viðurkenndri aðferðafræði við undirbúning og framsetningu áætlana. Í því samhengi var horft til aðferðafræði á vegum AACE International (AACE) sem eru alþjóðasamtök kostnaðarverkfræðinga. Aðferðafræði AACE hefur verið beitt í ýmsum stórum orku- og iðnaðarverkefnum héraðs undanfarna áratugi og í október 2022 kynntu Samtök iðnaðarins (SI), Félag ráðgjafarverkfræðinga (FRV), Mannvirki - félag verktaka og Samtök arkitektastofa (SAMARK) sameiginlegt verkefni sem fólst í þýðingu og kynningu á aðferðafræði AACE sem skilvirkri aðferð fyrir gerð kostnaðaráætlana hér á landi.¹⁸

¹⁷ P50-gildi er líklegasti kostnaður. Hann táknar að það séu 50% líkur á að kostnaður verði undir P50-gildi og 50% líkur á að kostnaðurinn fari yfir P50-gildið.

¹⁸ Á síðunni www.kostnadur.is er að finna þýðingu á þremur lykilskjölum úr aðferðafræði AACE sem innihalda hvert um sig ráðlagða aðferðafræði. Þessi skjöl innihalda *hugtakaskrá AACE, forsenduskjal fyrir gerð kostnaðaráætlana* og *flokkunarkerfi fyrir byggingar og almennar framkvæmdir*.

Með aðferðafræði AACE eru kostnaðaráætlanir flokkaðar í fimm flokka eftir þroska verkagagna og aðferðafræði sem beitt er við gerð kostnaðaráætlana á viðkomandi þroskastigi eins og sýnt er í töflu 4.

Tafla 4: Kostnaðarflokkar AACE fyrir byggingar og almennar framkvæmdir¹⁹ annars vegar og innviði eins og vegagerð og lestir hins vegar.²⁰

| Einkenni | Megin | Önnur | | |
|-------------------|--|---|--|---|
| Flokkur áætlunnar | Proskí verkagagna Sýnt sem % af fullskilgreindu | Notkun Dæmigerður tilgangur áætlunar | Aðferðafræði Dæmigerð áætlunaraðferð | Vænt vikmörk Einkennandi neðri og efri vikmörk við 80% vissusvið |
| Flokkur 5 | 0% til 2% | Þarfagreining, flokkun hugmynda og greining valkosta | Fermetraverð eða önnur hagnýt viðmið miðað við samsvarandi verkefni | N: -20% til -30% E: +30% til +50% |
| Flokkur 4 | 1% til 15% | Frumhönnun eða nánari þarfagreining og úrvinnsla hugmynda | Grófar magntölur og kostnaðargreining | N: -10% til -20% E: +20% til +30% |
| Flokkur 3 | 10% til 40% | Hönnun, fjárheimild, hagkvæmniathugun | Nokkuð nákvæmur einingarkostnaður samsettra verkliða | N: -5% til -15% E: +10% til +20% |
| Flokkur 2 | 30% til 75% | Kostnaðargát, útboðsáætlun | Kostnaður byggður á magntöku og einingarkostnaði | N: -5% til -10% E: +5% til +15% |
| Flokkur 1 | 65% til 100% | Kostnaðargát og breytingastjórnun á verk tíma | Nákvæmur kostnaður byggður á magntöku og einingarkostnaði eða samningi | N: -3% til -5% E: +3% til +10% |

| ESTIMATE CLASS | Primary Characteristic | | Secondary Characteristic | |
|----------------|--|--|--|---|
| | MATURITY LEVEL OF PROJECT DEFINITION DELIVERABLES Expressed as % of complete definition | END USAGE Typical purpose of estimate | METHODOLOGY Typical estimating method | EXPECTED ACCURACY RANGE Typical variation in low and high ranges at an 80% confidence interval |
| Class 5 | 0% to 2% | Concept screening | Cost/length factors, parametric models, judgment, or analogy | L: -20% to -50% H: +30% to +100% |
| Class 4 | 1% to 15% | Study or feasibility | Cost/length, factored or parametric models | L: -15% to -30% H: +20% to +50% |
| Class 3 | 10% to 40% | Budget authorization or control | Semi-detailed unit costs with assembly level line items | L: -10% to -20% H: +10% to +30% |
| Class 2 | 30% to 75% | Control or bid/tender | Detailed unit cost with forced detailed take-off | L: -5% to -15% H: +5% to +20% |
| Class 1 | 65% to 100% | Check estimate or bid/tender | Detailed unit cost with detailed take-off | L: -3% to -10% H: +3% to +15% |

Table 1 – Cost Estimate Classification Matrix for the Road and Rail Transportation Infrastructure Industries

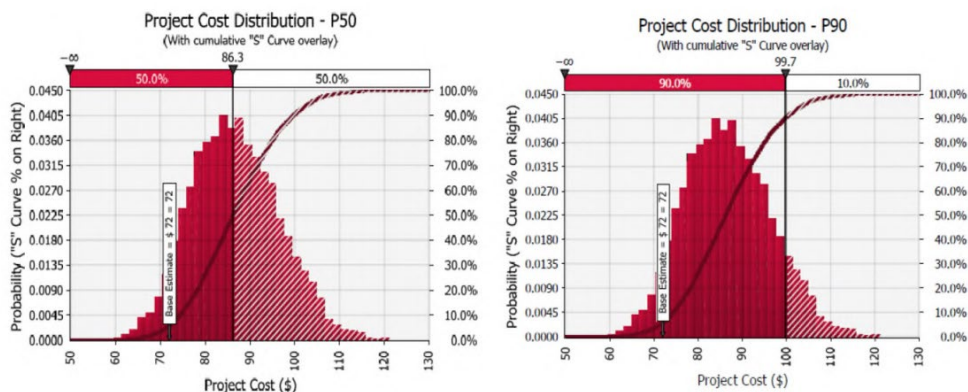
Flest verkefni samgöngusáttmálans voru á skilgreiningar- eða forhönnunarstigi í flokki 5 við undirritun hans og eins og sjá má er nákvæmnin í áætlanagerð á því stigi í lágmarki og alþjóðlegar reynslutölur sýna að kostnaðarbilið getur verið frá -50% af áætluðum kostnaði upp í +100%. Eftir því sem verkefni eru betur undirbúin eykst nákvæmnin og þau færast milli flokka. Eins og sjá má í kafla 5.1

¹⁹ Á síðunni www.kostnadur.is er að finna þýðingu á þremur lykilskjólum úr aðferðafræði AACE sem innihalda hvert um sig ráðlagða aðferðafræði. Þessi skjöl innihalda Hugtakaskrá AACE, Forsenduskjali fyrir gerð kostnaðaráætlana og Flokkunarkerfi fyrir byggingar og almennar framkvæmdir.

²⁰ AACE International Recommended practice No. 98R-48 Cost estimate classification system as applied in engineering, procurement, and construction for the road and rail transportation infrastructure industries.

eru flest verkefni sáttmálans enn á skilgreiningar-, frumdraga- eða forhönnunarstigi og falla því enn í flokka 4 og 5. Við lok verkhönnunar og útboðs verklega framkvæmda er nákvæmnin alla jafna komin í flokk 2 með -10%/+15% óvissumörkum.

Í gegnum tíðina hafa kostnaðaráætlanir opinberra framkvæmda verið settar fram án óvissumarka sem sýnd eru í töflu 4 og viðmið almennings og utanaðkomandi rýnenda á árangri við endanlega kostnaðarstýringu hafa því almennt ekki getað tekið tillit til þessara óvissumarka. Einn hluti af ráðlagðri aðferðafræði AACE er að á öllum stigum undirbúnings (floknum 5 til 2) sé hluti af áætlanagerðinni að áhættugreina kostnaðaráætlanir og reikna út líkindadreifingu kostnaðar með Monte Carlo hermum. Af dreifingunni má sjá P50-gildi er líklegasti kostnaðurinn við viðkomandi verkefni. P50 táknar að það séu 50% líkur á að kostnaður verði undir P50-gildi og jafnframt að það séu 50% líkur á að kostnaðurinn fari yfir P50-gildið. P90-gildið táknar á sama hátt að það séu 90% líkur á að kostnaður verkefnisins verði undir P90 og þar með 10% líkur á að kostnaðurinn verði yfir. Í Noregi eru innviðaverkefni eins og verkefni sáttmálans kynnt með P85.



Mynd 19: Samkvæmt AACE-aðferðafræðinni er líkindadreifing kostnaðar reiknuð með Monte Carlo hermum í kjölfar áhættugreiningar á helstu kostnaðarliðum.²¹

Við uppfærslu kostnaðaráætlana á verkefnum samgöngusáttmálans voru áætlanirnar áhættugreindar og kostnaðardreifingar fengnar með Monte Carlo greiningum. Kostnaðartölur í framkvæmdatöflu á uppfærðum sáttmála eru P50-gildi sem táknar eins og áður líklegasta kostnaðinn en hafa verður í huga að það eru 50% líkur á að kostnaðurinn verði hærri.

²¹ Skýringamyndin er úr Australian Transport Assessment and Planning Guidelines frá Australian Transport Assessment and Planning (ATAP) Steering Committee. https://www.atap.gov.au/sites/default/files/ATAP-01_cost_Estimation.pdf

6.2 Þróun og sala Keldnalandssvæðisins

Betri samgöngur eru eigandi Keldnaland og mun allur ábati af þróun og sölu landsins renna óskertur til verkefna samgöngusáttmálans í samræmi við ákvæði hans. Keldnaland er 85,2 hektarar og er markmiðið að þar rísi spennandi nútímahverfi með blandaðri byggð íbúða og atvinnustarfsemi, sem byggir á vistvænum samgöngum og stuðlar að kolefnishlutlausu borgarsamfélagi. Borgarlína mun ganga eftir landinu endilöngu og verður mikilvægur þáttur í samgöngutengingum hverfisins. Við gerð samgöngusáttmála árið 2019 var ábati af þróun og sölu Keldnalandssins metinn á um 15 ma.kr.

Við undirbúning verkefnisins sem hófst árið 2021 ákvað ríkið að afhenda bæði Keldnaland (85,2 hektarar) og Keldnaholt (30,6 hektarar) til Betri samgangna. Nú er gengið út frá því að ábati af sölu og þróun alls Keldnasvæðisins, um 116 hektarar, renni til samgöngusáttmálans í samræmi við ákvæði hans. Með hliðsjón af áætluðu byggingarmagni og söluverði byggingarréttar er í uppfærðum samgöngusáttmála gert ráð fyrir að ábatinn verði um 50 ma.kr. á samningstímanum og því aukist í takti við aukið umfang sáttmálans.

Undirbúningsrannsóknir fyrir þróun byggðar á Keldnalandi hófust haustið 2021 og árið 2023 efndu Reykjavíkurborg og Betri samgöngur til alþjóðlegrar samkeppni. Var hún ein sú stærsta sem ráðist hefur verið í hér á landi. Tilgangurinn var að leita eftir vönduðum tillögum og teymi til að koma að þeirri vinnu sem framundan er við hönnun og skipulag hverfisins. Fjölbjóðleg dómnefnd fór yfir þær 36 tillögur sem bárust í fyrra þrep og valdi hún fimm tillögur áfram í seinna þrep.

Niðurstöður samkeppninnar voru kynntar í lok september 2023 og fékk tillagan Crafting Keldur hæstu einkunn en tvær aðrar tillögur fengu viðurkenningu. Að vinningstillögunni stóð sænska arkitektastofan FOJAB og var verkfræðistofan Ramboll í ráðgjafarhlutverki. Tillagan gerir ráð fyrir byggð fyrir tæplega 12 þúsund íbúa og atvinnustarfsemi sem mun veita 8 þúsund störf.

Reykjavíkurborg og Betri samgöngur eru að hefja næsta áfanga við þróun svæðisins á grundvelli vinningstillögunnar. Í honum felst formleg tillögugerð í samráði við hagsmunaaðila, íbúa og ráðgjafa við frekari þróun fyrirbyggjandi hugmynda, vinnslu rammahluta aðalskipulags Reykjavíkur fyrir svæðið og mótnun deiliskipulags fyrir fyrstu hluta uppbyggingarinnar. Stefnt er að því að fyrstu skipulagsáætlanir fyrir svæðið verði staðfestar árið 2026 og í húsnaðisáætlun Reykjavíkurborgar 2024-2033 er gert ráð fyrir að úthlutun byggingarhæfra lóða fyrir íbúðarhúsnaði á Keldnalandi hefjist árið 2028. Skipulagningu og uppbyggingu verður skipt í minni áfanga, enda ljóst að svo stórt og fjölmennt hverfi verður í uppbyggingu langt fram á næsta áratug.

6.3 Flýti- og umferðargjöld

Í samgöngusáttmálanum og lögum um félagið er kveðið á um að Betri samgöngur eigi að innheimta flýti- og umferðargjöld, verði ákveðið með lögum að leggja slík gjöld á. Í sáttmálanum frá árinu 2019 var að því stefnt að þessi

gjaldtaka fyrir akstur á milli skilgreindra svæða eða önnur fjármögnun ríkisins stæði undir helmingi heildarfjárfestingar. Tekjur af gjaldtökunni yrðu að fullu nýttar í samgönguuppbyggingu á höfuðborgarsvæðinu í samræmi við ákvæði sáttmálans.

Gjaldtaka í samgöngum er að breytast með breyttum orkugjöfum bifreiða og aukinni þekkingu á ytri kostnaði samgangna. Unnið er að heildstæðri endurskoðun á gjaldtöku af ökutækjum og umferð, undirbúningi gjaldtöku til fjármögnunar á einstökum þáttum samgönguinnviða ásamt greiningum á svæðisbundinni gjaldtöku eins og flýti- og umferðargjöldum.

Flýti- og umferðargjöld byggja á þekktri aðferðafræði sem gefist hefur vel, t.d. sem hluti samgöngusáttmála í stærri borgum Noregs og í Gautaborg og Stokkhólmi í Svíþjóð. Gjaldtakan hefur reynst vel til að fjármagna stór samgönguverkefni í samstarfi ríkis og sveitarfélaga og ná fram markmiðum um betri, vistvænni og fjölbreyttari borgarsamgöngur. Gjöldin skapa hvata til að nýta gatna- og vegakerfi og aðra samgönguinnviði betur og fjármagna um leið mikilvægar samgönguúrbætur.

Gjaldtakan yrði framkvæmd með sjálfvirkri myndgreiningu þannig að bílferðir um valdar götur sem tengja afmörkuð valin svæði verði skráðar með myndavélum sem taka munu myndir af bílnúmerum. Áhersla yrði á svæði þar sem umferð er mikil og gott aðgengi að öðrum samgönguvalkostum. Ekki er búið að útfæra hvernig gjaldtöku yrði háttáð en til greina kemur að hafa hámarksgjald á sólarhring fyrir stórnotendur. Allir sem aka um þessi svæði myndu þurfa að greiða gjald að undanþeginni umferð neyðarbifreiða og bifreiða sem sinna opinberum almenningssamgöngum. Gjaldið yrði hærra á þeim tímum dags þegar umferð er þungst, þ.e. að morgni og síðdegis virka daga. Mikilvægt er að litið verði til sanngirnissjónarmiða við útfærslu kerfisins.

Fyrirliggjandi gögn og greiningar benda til þess að flýti- og umferðargjöld geti verið góð leið til að styðja við markmið samgöngusáttmálans um minni umferðartafir, minni umhverfisáhrif og fjölbreyttari ferðamáta samhliða því að fjármagna með beinum hætti, betri samgöngur á höfuðborgarsvæðinu. Ekki er fyrir séð að aðrar fjármögnunarleiðir styðji með sama hætti við markmið ríkisins og sveitarfélaganna í samgöngu-, umhverfis- og skipulagsmálum.

Í uppfærðum samgöngusáttmála er gert ráð fyrir að flýti- og umferðargjöld, eða aðrar fjármögnunarleiðir ríkisins, skili alls um 143 ma.kr. á samningstímanum og að gjaldtakan geti staðið undir skuldbindingum sem eftir kunna að standa við árslok 2040. Í stað 2033 áður.

7. Stjórnskipulag

Viðræðuhópurinn gerir eftirfarandi tillögur um umbætur í stjórnskipulagi sáttmálans.²²

Lagt er til að breyting verði gerð varðandi skipan í svokallaðan stýrihóp, sem nú er skipaður forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, innviðaráðherra, borgarstjóra, formanni SSH og varaformanni SSH, að ofangreindir fulltrúar geti sett fastan varamann í sinn stað. Stýrihópur hittist að jafnaði ársfjórðungslega til að fara yfir framgang verkefna sáttmálans og fjárhagsstöðu. Þá verði stýrihópur virkjaður ef verulegar breytingar eru fyrirsjáanlegar á umfangi eða kostnaði einstakra verkefna eða ytri skilyrðum framkvæmdaáætlunar. Þá fundi stýrihópur a.m.k. einu sinni á ári um stefnumál Betri samgangna með stjórn félagsins og framkvæmdastjóra.

Lagt er til að samstarfsgrundvöllur milli Betri samgangna og Vegagerðarinnar verði eflður og gerður skilvirkari með breytingum á verkaskiptingu aðila skv. rammamningi aðila, þannig að hún endurspegli annars vegar betur hlutverk félagsins sem stjórnanda verkefnasafnsins og sem eiganda einstakra verkefna sáttmálans og hins vegar stöðu Vegagerðarinnar sem veghaldara stofnvega og mikilvægs samstarfsaðila og ráðgjafa. Þetta kallar á breytingar á rammamningi aðila með það að markmiði:

- a. Að tryggja Betri samgöngum skýra yfirsýn yfir allt er lýtur að verkefnastjórnun verkefnasafns Sáttmálans og í einstökum verkefnum og mögulega beina aðkomu félagsins að þeim.
- b. Að tryggja Betri samgöngum a.m.k. mánaðarlega uppfærðan aðgang að nauðsynlegum upplýsingum um kostnað, umfang og framgang verkefna til að rækja eftirlitshlutverk sitt og til að geta brugðist tímanlega við breyttum aðstæðum. Upplýsingagjöfin skal ná utan um framgang hvers verkefnis og breytingar á kostnaði og framvirk áhrif þess svo hægt sé að meta raunverulega stöðu verkefna og fjármögnunar sáttmálans hverju sinni með tímanlegum og skilvirkum hætti. Betri samgöngur sem verkkaupi og eigandi setur skilyrði og kröfur um gögn og upplýsingagjöf Vegagerðarinnar og eftir atvikum annarra sem koma að verkefnum sáttmálans.
- c. Að færa undirbúning verkefna Borgarlínu og hjóla- og göngustíga sáttmálans, verkefnastjórn og hönnun á undirbúningsstigi, undirbúning

²² Tillögur viðræðuhópsins byggja á tillögum undirhóps, rýnihóps, sem í sátu formaður viðræðuhóps (Ragnhildur Hjaltadóttir), ráðuneytisstjórar fjármála- og efnahagsráðuneytis (Guðmundur Árnason, Tómas Brynjúlfsson og Hermann Sæmundsson), og tveir fulltrúar SSH (Birgir Björn Sigurjónsson og Guðjón Erling Friðriksson), sjá nánar fskj. 3.

skipulagsbreytinga, áætlanagerð, ritun útboðsgagna, framkvæmdir og eftirlit beint undir stjórn og ábyrgð Betri samgangna. Félagið horfi til þess að í starfi og skipulagi verkefnastofu verði áfram leitast við að nýta þann mannauð sem til staðar er hjá Vegagerðinni og sveitarfélögunum.

- d. Að færa ábyrgð á að fylgja eftir erindum um nauðsynlegar breytingar á skipulagi til skipulagsfulltrúa og skipulagsnefnda viðkomandi sveitarfélaga til Betri samgangna þegar tilskilin gögn liggja fyrir til að tryggja framgang sáttmálans.
- e. Að ná niðurstöðu um viðmið álagsgreiðslna skv. ákvæði 6.1 í gildandi rammasamningi til að tryggja að rétt verð sé greitt fyrir veitta þjónustu. Betri samgöngum ber ekki að greiða álag fyrr en stýrihópur hefur samþykkt útfærslu á þessu ákvæði.
- f. Að Betri samgöngur setji útboðsstefnu fyrir framkvæmdaverkefni sáttmálans.

Lagt er að Betri samgöngur setji sér skýrt verklag varðandi mat á stöðu einstakra verkefna á hverjum tíma sem þarf að skoða með hliðsjón af nýjustu áætlun verkefnis. Þá þarf að horfa til raunkostnaðar sem fallinn er á verkið (verkbókhald); mat á framgangi verkefnis m.t.t. verkáætlunar og mat á kostnaði við að ljúka verkinu (útkomuspá). Útkomuspá verður að uppfæra reglulega og með sambærilegum hætti og fyrri spár.

Þá er lagt til að stjórnendur Betri samgangna og Vegagerðarinnar tileinki sér og nýti á hverjum tíma bestu aðferðafræði verkefnisstjórnunar og samskipta.

Tafla 5: Drög að aðgerðaáætlun.

| Aðgerð | Tívisun minnisblað | Tilvísun samkomulag | Tillaga útfærð | Útfærsla samþ. í stýrihópi | Framkvæmd lokið | Ábyrgð |
|---|----------------------|---------------------|----------------|----------------------------|---------------------|-----------|
| Tillaga um endurskoðun á skipan stýrihóps, hlutverki og starfsháttum | I | 2. mgr. 5. gr. | | sep.24 | okt.24 | IRN/SSH |
| Tillögur rýnihóps um úrbætur á starfsemi BS | Minnisblað 18.6.2024 | 1.-2. mgr. 5. gr. | sep.24 | sep.24 | okt.24 | BS |
| Tillaga um umbætur á verkefnastjórnun verkefnasafns Sáttmálans og einstakra verkefna | II a) | 1.-2. mgr. 5. gr. | sep.24 | sep.24 | okt.24 | BS/Vg |
| Tillaga um umbætur á á upplýsingagjöf um kostnað, umfang og framgang allra verkefna Sáttmálans | II b) | 1. mgr. 5. gr. | sep.24 | sep.24 | okt.24 | BS/Vg |
| Tillaga um færslu verkefnastofu Borgarlínu, hjólreiða- og göngustíga og verkefnastjórn og hönnun á undirbúningsstigi, undirbúning skipulagsbreytinga, áætlanagerð, ritun útboðsgagna, framkvæmdir og eftirliti til BS | II c) | 3. mgr. 5. gr. | sep.24 | okt.24 | des.24 | BS |
| Tillaga um að færa ábyrgð á að fylgja eftir erindum vegna skipulagsmála til BS | II d) | 1. mgr. 5. gr. | sep.24 | sep.24 | sep.24 | BS/Vg/SSH |
| Tillaga um að álagsgreiðslur Vg taki mið af kostnaði við veitta þjónustu | II e) | 1. mgr. 5. gr. | sep.24 | sep.24 | sep.24 | BS/Vg |
| Tillaga um að BS setji útboðsstefnu fyrir verkefni Sáttmálans | II f) | 1. mgr. 5. gr. | sep.24 | sep.24 | sep.24 | BS |
| Tillaga um að stjórnendur BS og Vg tileinki sér og nýti á hverjum tíma bestu aðferðafræði verkefnisstjórnunar og samskipta | IV | 2. mgr. 5. gr. | sep.24 | sep.24 | Viðvarandi verkefni | BS/Vg |

8. Rekstur almenningsamgangna

Samhliða undirritun samgöngusáttmálans 26. september 2019 var undirritað samkomulag um rekstur almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu. Tók samkomulagið til þess verkefnis að endurskoða samkomulag um tilraunaverkefni um eflingu almenningsamgangna frá 7.maí 2012. Horft yrði til uppbyggingar samgönguinnviða á höfuðborgarsvæðinu og uppfærðra rekstraráætlana almenningsamgangna, þ.m.t. um rekstur Borgarlínu.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra skipaði 21. september 2021 starfshóp til þess að vinna að endurskoðun samkomulagi skv. framangreindu. Starfshópin skipuðu:

- Árni Freyr Stefánsson, innviðaráðuneytinu.
- Steinunn Sigvaldadóttir, fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Í stað Steinunnar kom síðar til starfa í hópnum Guðmundur Axel Hansen.
- Sigrún Ólafsdóttir, forsætisráðuneytinu.
- Guðrún Edda Finnbogadóttir, Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Í stað Guðrúnar Eddu kom síðar til starfa í hópnum Ásthildur Helgadóttir.
- Birgir Björn Sigurjónsson, Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.
- Páll Björgvin Guðmundsson, Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

Hópurinn lauk ekki formlega störfum og rann vinna hópsins og viðræðurnar inn í viðræðuhóp um uppfærslu Samgöngusáttmálans. Helstu niðurstöður þessar viðræðna eru eftirfarandi.

- Aðilar eru sammála um að koma á fót nýju félagi/rekstrareiningu, sem verði í sameiginlegri eigu ríkis og sveitarfélaga og annist þróun, skipulag og rekstur almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu. Taki reksturinn jafnt til hefðbundinna strætisvagnleiða og Borgarlínu. Hið nýja félag/rekstrareining skal hefja rekstur eigi síðar en 1. janúar 2025.
- Aðilar eru sammála um að sveitarfélögin beri 67% heildarkostnaðar að frádregnum heildartekjum vegna rekstrar almenningsamgangna og ríkið 33% frá og með 1. janúar 2025.
- Samkvæmt rekstraráætlunum nýs leiðanets og Borgarlínu er gert ráð fyrir því að rekstrarkostnaður sem og farþegatekjur kerfisins aukist nokkuð við upphaf og innleiðingu leiðakerfis Borgarlínu. Áætlanir sýna að tekjur skili sér nokkuð síðar en kostnaðaraukningin. Ári fyrir akstur á Borgarlínuleiðum munu aðilar ganga til samninga um aukið hlutfall ríkisins til rekstursins.

- Ríkið skuldbindur sig jafnframt til að leggja til fjármagn vegna kaupa á rafmagnsvögnum og uppbyggingar hleðsluinnviða vegna almenningsamgangna í samræmi við markmið aðgerðaráætlunar í loftslagsmálum um orkuskipti í almenningsamgöngum. Fyrirséð er að fram til ársins 2030 (í fyrsta og öðrum áfanga orkuskipta) þurfi að fjárfesta í u.þ.b. 200 rafmagnsvögnum auk þess sem mikill kostnaður er fyrir séður í tengslum við uppbyggingu hleðsluinnviða. Miðað skal við að orkuskiptaframlag vegna vagnakaupa verði allt að 30 m.kr. á hvern vagn.
- Vinna við undirbúning stofnunar hins nýja félags/rekstrareiningar skal hefjast í kjölfar undirritunar samkomulags þessa og skuldbinda aðilar sig til að bera að jöfnu útlagðan kostnað vegna þeirrar vinnu, s.s. hvað varðar aðkeypta sérfræðiráðgjöf. Við undirbúningsvinnuna skal m.a. kanna hvort rétt sé að rekstrinum verði fyrir komið sem rekstrareiningu innan Betri samgangna ohf. Samhliða fari m.a. fram nánari útfærsla á orkuskiptaframlagi skv. 3. gr.
- Innviðaráðherra skal skipa sex manna stýrihóp þar sem ráðherra tilnefnir einn aðila, fjármála- og efnahagsráðherra tilnefnir einn, forsætisráðherra einn og Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu þrjá, sem ber ábyrgð á vinnslu verkefnisins skv. framangreindu. Undirbúningsvinnu skal lokið og hún kynnt aðilum eigi síðar en 10. september 2024 og skulu ákvarðanir aðila á grundvelli hennar liggja fyrir eigi síðar en 1. október 2024.

Að öðru leyti er vísað í samkomulag skv. uppfærslu samgöngusáttmálans.

8.1 Almennt um almenningsamgöngur

Almenningsamgöngur hafa það grunnhlutverk að tryggja aðgengi og hreyfanleika fólks, óháð fjárhag. Í þeim sameinast margir um ferðir sem eykur afkastagetu innviða og dregur úr umferðartöfum. Almenningsamgöngur eru umhverfissvænn valkostur sem draga úr óæskilegum ytri áhrifum samgangna. Þannig eru breyttar ferðavenjur og efling almenningsamgangna skilgreind sem lykilleið í því að draga úr loftslagsáhrifum frá samgöngum í aðgerðaáætlun ríkisins í loftslagsmálum í og grænbók um samgöngumál.

Takist vel til í þessum efnunum á höfuðborgarsvæðinu getur það aukið líkur á að Ísland nái að uppfylla skyldur sínar skv. Parísarsamkomulaginu.

Almenningsamgöngur eru víðast hvar reknar að hluta með stuðningi hins opinbera og ekki gerð krafa að þær séu að fullu fjárhagslega sjálfbærar á grunni fargjaldatekna. Ástæða þess er ekki síst hve mikill þjóðhagslegur ávinningur er af þeim.

Segja má að í raun birtist sameiginleg framtíðarsýn ríkis og sveitarfélaga í almenningsamgöngum fyrir höfuðborgarsvæðið í samgöngusáttmálanum. Meginefni sáttmálans er sameiginleg, fjármögnuð framkvæmdaáætlun til ársins 2040. Fyrir utan uppbyggingu innviða felst í sáttmálanum skilgreining á

samstarfsformi ríkis og sveitarfélaga á þessu sviði til framtíðar. Birtingarmynd þess er m.a. stofnun sameiginlegs opinbers hlutafélags, Betri samgangna, og nú að koma einnig á fót nýju félagi eða rekstrareiningu í sameiginlegri eigu ríkis og sveitarfélaga sem annast þróun, skipulag og rekstur almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu.

Fjölmarginir aðilar víða að komu til samtals við starfshópin um framtíðarsýn í almenningssamgöngum. Var sjónum beint að áhrifaþáttum almenningssamgangna, þætti skipulagsmála, uppbyggingar samgöngusáttmálans og síðast en ekki síst var kynnt vinna að nýju leiðakerfi Strætó sem byggist á samþættingu leiðakerfis Strætó og Borgarlínu. Skoðaðar voru sviðsmyndir um mismunandi þjónustustig og út frá því áætluð áhrif á farþegafjölda og rekstrarkostnað almenningssamgangna.

Í skipunarbréfi starfshópsins kom fram að horfa skyldi til markmiða ríkis og sveitarfélaga varðandi breyttar ferðavenjur og markmiða Íslands í loftslagsmálum. Þau markmið eru:

Tafla 6: Yfirlit yfir markmið ríkis og sveitarfélaga í breyttum ferðavenjum og loftslagsmálum.

| | Markmið | Ár | Hvaðan er markmiðið |
|---|---------|------|--------------------------------------|
| Markmið um breyttar ferðavenjur - hlutur almenningssamgangna | 12% | 2040 | Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins |
| Hlutfall almenningssamgangna, hjólandi og gangandi í fjölda ferða innan höfuðborgarsvæðisins. | 30% | 2024 | Samgönguáætlun 2020-2024 |
| Hlutfall ferða með einkabíl vegna efltra almenningssamgangna og hjólréiða. | 69% | 2030 | Aðgerðaráætlun í loftslagsmálum 2030 |
| Vagnar sem notaðir eru í almenningssamgöngum verði orðnir hreinorkuvagnar | 100% | 2030 | Aðgerðaráætlun í loftslagsmálum 2030 |
| Losun CO2 ígilda frá samgöngum: | | | |
| • Samdráttur vegna breyttra ferðavenja | -24.000 | 2030 | Aðgerðaráætlun í loftslagsmálum |
| • Þar af efling almenningssamgangna | -8.000 | 2030 | Aðgerðaráætlun í loftslagsmálum |

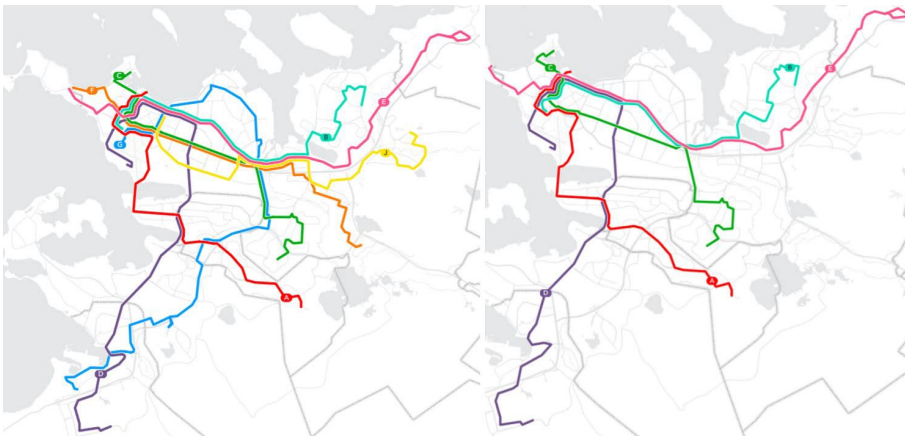
Væntur árangur samkomulagsins í því að breyta ferðavenjum á höfuðborgarsvæðinu og stuðla þannig að auknum greiðleika samgangna er nátengdur þeim uppbyggingaráformum og þjónustustigi sem verður í boði.

Starfshópurinn telur að uppbyggingaráform samgöngusáttmálans séu metnaðarfull og muni skila því að almenningssamgöngur eigi greiðari leið um höfuðborgarsvæðið, eftir því sem sérrými þeirra verður víðtækara.

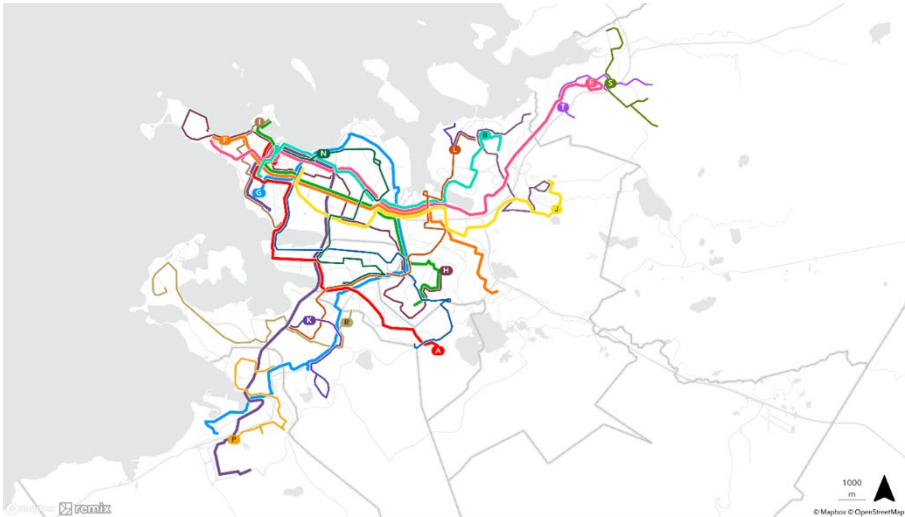
8.2 Nýtt leiðanet

Á vegum Strætó bs. var í byrjun árs 2019 stofnaður faghópur sem vann að því að leggja drög að leiðaneti Strætó og Borgarlínu til framtíðar, svokölluðu „Nýju leiðaneti“. Faghópurinn var skipaður fulltrúum allra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, ríkisins, verkefnastofu Borgarlínu, Samtaka um bíllausan lífsstíl, SSH og Strætó.

Nýja leiðanetið er heildstætt kerfi almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu, Strætó og Borgarlínunnar. Með nýju leiðaneti og uppbyggingu innviða Borgarlínunnar styttest ferðatími farþega jafnt og þétt og ferðir verða áreiðanlegri. Stutt verður í næstu stöð og næsta vagn. Í nýju leiðaneti er gert ráð fyrir aukinni tíðni og lengri þjónustutíma en er í núverandi leiðakerfi (2024). Leiðir í nýju leiðaneti skiptast í Borgarlínuleiðir, stofnleiðir og almennar leiðir. Flestar stofnleiðir munu að endingu breytast í Borgarlínuleiðir eftir því sem framkvæmdum innviða Borgarlínu vindur fram. Borgarlínuleiðir munu aka í sérrými í það minnsta rúmlega helming leiðar sinnar með forgang á gatnamótum og þannig eykst áreiðanleiki og hagkvæmni. Þegar fyrstu framkvæmdalotu Borgarlínunnar lýkur mun nýja leiðanetið taka gildi.



Mynd 20: Stofnleiðir í nýju leiðaneti til vinstri, borgarlínuleiðir framtíðarinnar til hægri.



Mynd: 21 Nýtt leiðanet – allar leiðir

Tafla 7: Samanburður á fjölda íbúa við stoppistöðvar m.v. núverandi kerfi og nýtt leiðanet.

| | Núverandi leiðanet | Nýtt leiðanet |
|---|--------------------|---------------|
| Hlutfall íbúa á höfuðborgarsvæðinu innan við 400 m fjarlægð við stoppistöð með a.m.k. 10 mín tíðni. | 19% | 71% |
| Hlutfall íbúa á höfuðborgarsvæðinu innan við 400 m fjarlægð frá stoppistöð (allar leiðir, óháð tíðni) | 97% | 96% |
| Fjöldi leiða | 25 | 20 |

8.2.1 Styttri ferðatími

Uppbygging Borgarlínunnar og innleiðing á Nýju leiðaneti mun hafa þann ávinning að ferðatími almenningsgangna mun stytta fyrir flesta. Ekki bara á Borgarlínuleiðum heldur öllum leiðum sem nýta sérrýmið að hluta.

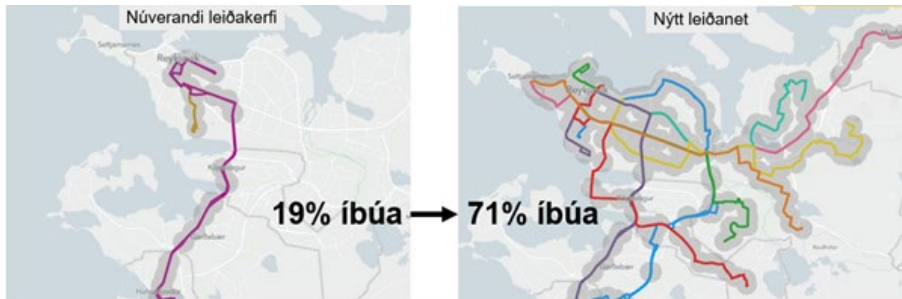
Þannig mun tilkoma Fossvogsbrúar strax hafa mikil áhrif á styttingu ferðatíma ýmissa leiða. Þá mun ferðatími milli suður- og austursvæða höfuðborgarsvæðisins stytta með skiptistöð í Vogabyggð þar sem sex stofnleiðir (þ.á m. þrjár Borgarlínuleiðir) mætast.

8.2.2 Minni bið

Biðin eftir vögnum á stofnleiðum, þar með talið Borgarlínuleiðum, verður aldrei löng, en þeir munu koma á um 7-10 mínútna fresti á annatíma. Samkvæmt greiningum virka almenningsgöngukerfi best þegar farþegar þurfa ekki að skoða tímatöflu er þeir skipuleggja ferðir sínar. Slík áhrif koma fram þegar vagnar koma á 10 mínútna fresti eða skemur.

8.2.3 Styttra í næstu stöð með 7-10 mínútna tíðni

Nú hafa 19% íbúa höfuðborgarsvæðisins aðgengi að Strætó með a.m.k. 10 mínúta tíðni á álagstímum í innan við 400 m fjarlægð frá heimili sínu. Í nýju leiðaneti fer þetta hlutfall upp í a.m.k. 71%, miðað við núverandi íbúafjölda, úr 47 þúsundum í 173 þúsund íbúa.



Mynd 22: Hlutfall íbúa með a.m.k. tíu mínútna tíðni í innan við 400 m fjarlægð frá heimili.

8.2.4 Dæmi um áhrif: Grafarvogur-Miðbær

Á álagstímum eru margar stofnleiðir í núverandi kerfi komnar að hámarki í afkastagetu. Til að mynda er afkastageta frá Grafarvogi að miðborg Reykjavíkur í dag fjórir vagnar á klukkustund á annatíma eða sem nemur allt að 360 farþegum á klukkustund. Það annar ekki eftirspurn og algengt er að farþegar séu skildir eftir við biðstöðvar með tilheyrandi óánægju og neikvæðri umræðu um slæma þjónustu.

Verði tíðnin og þá afkastageta aukin árið 2024 frá Grafarvogi þannig að sex vagnar muni aka á klukkutíma fer afkastagetan upp í allt að 540 farþega á klukkustund á annatíma. Þegar nýtt leiðaneti verður innleitt munu átta Borgarlínuvagnar aka frá Grafarvogi í miðborgina og hækkar þá afkastagetan í 920 farþega á klukkustund.

Sé þetta skoðað með umferðarþunga í huga gæti þjónustubót á þessari einu leið fækkað bílum í umferðinni um allt að 438 bíla á klukkustund, borið saman við núverandi ástand.

Akstur á háannatíma frá Grafarvogi (Spöng) að miðbæ Reykjavíkur, með einkabíl, vor 2024: 14-26 mínútur. Með Borgarlínunni, 2030: 21 mínúta.

8.3 Þjónusta

8.3.1 Borgarlínuleiðir og stofnleiðir

Gert er ráð fyrir að á annatíma séu Borgarlínuleiðir á sjö til tíu mín. tíðni á annatíma og utan annatíma á 15 til 20 mín. tíðni. Um helgar er gert ráð fyrir 15 til 20 mín. tíðni, 15 mín. yfir hádaginn og 20 mín. tíðni þess utan. Gert er ráð fyrir að stofnleiðir hafi sömu tíðni og Borgarlínuleiðir fyrir utan að á annatíma er gert ráð fyrir að þær séu á tíu mín. tíðni í stað sjö mín.

8.3.2 Almennar leiðir

Gert er ráð fyrir að almennar leiðir verði á 15 til 20 mín. tíðni yfir daginn og 20 til 30 mín. tíðni á kvöldin. Um helgar er gert ráð fyrir að almennar leiðir verði á 20 til 30 mín. tíðni.

8.3.3 Þjónustutími

Þegar Nýtt leiðanet hefur tekið gildi að fullu er gert ráð fyrir að þjónustutíminn verði frá kl. 06:00 til 01:00 á Borgarlínuleiðum og stofnleiðum alla daga vikunnar. Á almennum leiðum muni akstur hefjast kl. 06:00 á virkum dögum og frá kl. 07:00 um helgar. Á almennum leiðum er misjafnt eftir leiðum hvenær akstri lýkur, ýmist kl. 23:00 eða kl. 01:00.

8.4 Innviðir Borgarlínunnar

Framkvæmdum við innviði almenningsamgangna (Borgarlínan) er skipt niður í sex lotur. Í fyrstu lotu verður um 14,5 km leið lögð í sérrými og einnig verður ráðist í aðrar framkvæmdir því tengdu á borð við byggingu Fossvogsbrúar og brúa yfir Elliðaár við Geirsnef.

Sérrými fyrstu lotu munu einnig nýtast öðrum leiðum, stytta ferðatíma þeirra og greiða fyrir umferð. Til að hægt sé að auka tíðni þurfa Borgarlínuleiðir að komast leiðar sinnar óháð bílaumferð. Hluti sérrýmis mun nýtast fleiri en einni Borgarlínuleið og einnig strætisvögnum og neyðarakstri. Fyrsta lotan mun strax hafa jákvæð áhrif á allar almenningsamgöngur fyrir öll sveitarfélög því sérrýmið mun liggja um þá borgarhluta þar sem einna mest bílaumferð er og tafir eru hvað mestar.

Árið 2031 er gert ráð fyrir að framkvæmdum 1. lotu Borgarlínunnar verði lokið og þá taki nýtt leiðanet að öllu leiti gildi. Á árinu 2029 verður þó hluta 1. lotu milli Hamraborgar og miðbæjar Reykjavíkur lokið. Þá verða fyrstu leiðirnar gerðar að Borgarlínuleiðum.

8.4.1 Hjóla- og göngustígar

Uppbygging hjóla- og göngustíga er mikilvægur hluti af samgöngusáttmálanum, enda mikilvægur hluti góðra almenningsamgangna. Við undirbúning stofneiddanna voru gerðar talningar til að meta hvar mesta þörfin væri á að aðskilja hjólandi og gangandi vegfarendur og unnið út frá þeim. Í kjölfarið voru umferðarmestu staðirnir settir í forgang og einnig horft til þess hvar Borgarlínan kemur til með að vera en gert er ráð fyrir að meðfram henni verði góðar göngu- og hjólaleiðir.

Þéttriðið net hjóla- og göngustíga um allt höfuðborgarsvæðið mun auka valkosti fyrir alla íbúa þegar kemur að samgöngum.

8.4.2 Borgarlínustöðvar

Gott aðgengi verður að vera við yfirbyggðar Borgarlínustöðvar og brautarpallurinn verður upphækkaður til að tryggja þrepalaust innstig í vagnana. Borgarlínustöðvarnar verða vel tengdar við göngu- og hjólastíga.

8.4.3 Borgarlínuvagnar

Vagnar Borgarlínunnar verða knúnir innlendum, vistvænum orkugjöfum. Þeir verða lengri en hefðbundnir strætisvagnar og gert er ráð fyrir að þeir geti tekið allt að 150 farþega. Vagnar Borgarlínunnar geta ekið inn í og út úr sérrýmum eftir þörfum. Vagnarnir eru rýmri að innan en hefðbundnir almenningsvagnar og hafa þrepalausan gólfllöt og þrepalaust aðgengi frá brautarpalli.

8.4.4 Ávinningur innviðaupbyggingar Borgarlínu

Með uppbyggingu á innviðum Borgarlínu stýttist ferðatími farþega og ferðir verða áreiðanlegri. Það verður stutt fyrir allflestu íbúa höfuðborgarsvæðisins á næstu stöð og stutt í næsta vagn sem kemst greiðlega um hverfi og bæjarfélög.

Líkt og fram hefur komið mun hlutfall íbúa með aðgengi að almenningsamgöngum með a.m.k. tíu mínútna tíðni fara í að minnsta kosti 71% með tilkomu nýs leiðanets og er þá miðað við núverandi íbúafjölda. Helstu uppbyggingasvæði höfuðborgarsvæðisins eru í námunda við Borgarlínuna og því líklegt að hlutfallið muni hækka enn frekar.

Vistvænir ferðamátar verða raunhæfari valkostir fyrir fleiri en áður. Betra aðgengi verður í almenningsamgöngur með þrepalausum innstigi og þrepalausum vögnum, sem hentar vel fyrir fólk sem á erfitt með gang, notar hjólastól eða ferðast með barnavagn. Þá verða stöðvarnar vel tengdar göngu- og hjólastígum. Skilvirkar almenningsamgöngur og virkir ferðamátar á borð við göngu og hjól verða einnig raunhæfari valkostir og munu hafa jákvæð áhrif á heilsu og líðan fólks. Frelsi fólks til vals á ferðamáta við hæfi mun styrkjast. Efling fjölbreyttra ferðamáta mun þannig stuðla að samdrætti í svifryks- og hljóðmengun og losun gróðurhúsalofttegunda minnkar.

8.5 Fjármögnun

Nýtt leiðanets hefur talsverð áhrif, bæði á rekstrarkostnað og fargjaldtekjur. Ítarleg rekstraráætlun var unnin og samkvæmt henni er ljóst að þörf er á viðbótarfjármagni, umfram það sem rennur til rekstrarins í dag (2024). Þetta mun gerast þrátt fyrir fyrirséða aukningu í farþegatekjum. Þó leiðir áætlunin í ljós að gert er ráð fyrir því að hlutfall farþegatekna í heildarrekstrarkostnaði muni aukast talsvert og verða um 40% í lok samningstímans.

Gert er ráð fyrir því að aukaleg fjárþörf verði talsverð í um 5-6 ár. Ástæða þess er að til að byrja með verði aðeins hluti leiðakerfisins komið í sérrými auk þess sem það getur tekið tíma (1-2 ár) fyrir farþegaaukningu að skila sér eftir þjónustaukningu.

8.6 Óvissa: Áhættur og tækifæri

Til grundvallar vinnu starfshópsins voru nýttar bestu tiltæku upplýsingar sem í boði eru. Spár til framtíðar byggja að miklu leyti á nýju umferðarlíkani höfuðborgarsvæðisins ásamt þeim uppbyggingaráformum sem uppi eru. Samkomulagið er til langs tíma og því ljóst að óvissa er til staðar um það hvernig mál munu þróast í þeim markmiðum sem unnið er að. Óvissan felst

bæði í áhættuþáttum sem dregið geta úr árangri og í því hve vel tekst að virkja þau tækifæri sem fyrir hendi eru. Meðal helstu þátta sem líta þarf til eru:

8.6.1 Framkvæmdaáætlun um uppbyggingu Borgarlínu

Tilkoma innviða Borgarlínu eru lykilþáttur í væntum árangri af eflingu almenningsamgangna. Innviðirnir bæta ekki aðeins þjónustustig með styttingu og auknum áreiðanleika ferðatíma. Hann bætir einnig nýtingu þeirra vagna sem sinna þjónustunni.

8.6.2 Samgöngusamningar og bílastæðastefna

Ríki og sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu stefna að samvinnu um frekari stuðningsaðgerðir breyttra ferðavenja með aukinni innleiðingu samgöngusamninga og mótun stefnu í bílastæðamálum. Þessar aðgerðir eru líklegar til að stuðla að breyttum ferðavenjum en erfitt er á þessu stigi að áætla áhrifin.

8.6.3 Flýti- og umferðargjöld

Verði tekin upp flýti- og umferðargjöld á höfuðborgarsvæðinu í samræmi við áform samgöngusáttmála er mjög líklegt að það muni hafa áhrif á ferðavenjur borgarbúa. Prófanir í umferðarlíkani höfuðborgarsvæðisins benda til að áhrifin muni hafa jákvæð áhrif á notkun almenningsamgangna.

Aðilar samkomulagsins þurfa að fylgjast með þróun þessara þátta og fleiri á samningstímanum og meta hvort ástæða sé til að bregðast við.

8.7 Aðrar stuðningsaðgerðir

Aðilar samningsins geta með ýmsum frekari aðgerðum stutt við markmið samningsins um eflingu almenningsamgangna.

8.7.1 Bílastæði og bílastæðagjöld

Í skýrslu verkfræðistofunnar Mannvits um leiðir til að efla almenningsamgöngur²³ frá 2018 kemur fram að stefna í bílastæðamálum getur verið áhrifarík aðferð til þess að hafa áhrif á val á ferðamáta. Er þar bent á að niðurstöður ferðavenjukannana í Noregi hafi sýnt fram á að framboð og verð bílastæða við vinnustaði hafi mjög mikil áhrif á það hvaða ferðamáta fólk kys. Meistararitgerð Sólrúnar Svövu Skúladóttur frá 2017²⁴ var þetta kannað hér á landi. Niðurstaða rannsóknarinnar var m.a. sú að fólk er líklegra til að nota Strætó meira þegar mjög erfitt er að finna gjaldfrjáls bílastæði við þann stað sem oftast þarf að ferðast til.

²³ <https://www.straeto.is/media/2021/10/mannvit-efling-almenningsamgangna-a-hofudborgarsvaedinu-tillogur-til-urbota.pdf>

²⁴ <https://skemman.is/handle/1946/28669>

Víðast hvar á höfuðborgarsvæðinu eru bílastæði í kringum vinnustaði og stofnanir gjaldfrjáls. Í greiningu EFLU um áhrifaþætti almenningsamganga á höfuðborgarsvæðinu²⁵ frá 2019 kom fram að yfirgnæfandi meirihluti svarenda, 86,5%, þurfti sjaldan eða aldrei að greiða bílastæðagjald við vinnu eða skóla. Bílastæðin eru hins vegar ekki „ókeypis“. Beinn kostnaður við þau felst bæði í umgjörð þeirra og mannvirkjum. Þá er umtalsverður fórnarkostnaður fólginnt í því að verðmætt borgarland nýtist ekki með arðsamari hætti, s.s. með uppbyggingu húsnæðis.

Af framangreindu er ljóst að stefna í bílastæðamálum getur haft mikil áhrif á ferðavenjur og um leið eflingu almenningsamgangna. Umrædd bílastæði eru bæði á vegum opinberra aðila og einkaaðila. Leita ætti leiða til þess að stuðla að því að notendur verðmæta sem felast í bílastæðum greiði eðlilegt gjald fyrir slíkt.

Sóknarfæri í þessa átt eru ekki síst við stóra skóla og vinnustaði miðsvæðis á höfuðborgarsvæðinu.

8.7.2 Samgöngusamningar

Í greiningu EFLU frá 2019 kom fram að yfir 250 vinnustaðir buðu upp á samgöngusamninga fyrir starfsmenn sína. Í könnun sem var unnin vegna greiningarinnar kom fram að hjá ríflega þriðjungnum svarenda buðu vinnuveitendur upp á samgöngusamning. Álíka margir svöruðu því til að slíkt væri ekki í boði. Þriðjungur sagðist myndu nýta sér samgöngusamning væri hann í boði. Þá sýndi könnunin að stór hluti vissi ekki hvort boðið væri upp á samgöngusamninga á vinnustað, sem undirstrikar mikilvægi þess að fyrirtæki kynni samgöngustefnu sína vel fyrir starfsmönnum.

Mikilvægt er að stuðlað verði að því að samgöngusamningar séu í boði sem víðast og að upphæðir séu nægjanlega háar til þess að duga fyrir fargjöldum með almenningsamgöngum. Skoða ætti hvort samgöngusamninga mætti útfæra þannig að vinnuveitendur sjái sjálfir um að útvega starfsmönnum sínum Strætó kort. Þá er jákvætt að Strætó bs. hafi sýnt frumkvæði í þróun þeirra s.s. með innleiðingu svokallaðs samgöngupakka fyrir starfsfólk Landspítalans.

Greiðslur vinnuveitenda til starfsmanna vegna ferða milli heimilis og vinnu með almenningsamgöngum eða öðrum vistvænum hætti eru ekki taldar til skattskyldra hlunninda. Upphæðin sem miðað er við er nú að hámarki 126 þúsund kr. á ári. Sú upphæð dugar til að kaupa árskort fyrir fullorðin innan höfuðborgarsvæðisins. Sambærilegt kort fyrir ferðalög út fyrir höfuðborgarsvæðið er mun dýrara. Þannig kostaði sem dæmi árskort með

25

[https://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/almenningsamgongur_hofudborgarsv_thetaettir_skipta_mali/\\$file/Almenningsamgongur%20hvaða%20þættir%20skipta%20máli%20á%20höfuðborgarsvæðinu.pdf](https://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/almenningsamgongur_hofudborgarsv_thetaettir_skipta_mali/$file/Almenningsamgongur%20hvaða%20þættir%20skipta%20máli%20á%20höfuðborgarsvæðinu.pdf)

Strætó Vesturlandi, Suðurnesjum og Suðurlandi til og frá höfuðborgarsvæðisinu rúmar 239 þúsund kr. sumarið 2024.

Talsverður ávinningur gæti falist í því fyrir almenningsamgöngur frá sveitarfélögum innan vinnusóknarsvæðis höfuðborgarsvæðisins ef skattaleg meðferð samgöngugreiðslna gæti miðað við kostnað við lengri ferðalög, svo sem til og frá Árborg, Reykjanesbæ og Akranesi/Borgarnesi.

9. Mörkun og skilgreining framkvæmda

Þau verkefni sem liggja fyrir í samgöngusáttmálanum eru skýrt skilgreind en eftir hefur staðið að skilgreina mörkun framkvæmda, þ.e. hvaða verkþættir falla innan marka skilgreindra framkvæmdaverkefna og er greitt fyrir af fjármögnun sáttmálans sem hluti af viðfangsefnum samgöngusáttmálans og hverjir ekki.

Betri samgöngur unnu í samvinnu við sveitarfélögin að mörkun og skilgreiningu framkvæmda sáttmálans. Þar hefur verið útfært hvað fellur undir fjármögnun af fjárheimildum samgöngusáttmálans og hvaða kostnaðarliðir falla á eigendur fyrirtækisins, t.a.m. vegna viðbótarframkvæmda, búnaðar eða annars.

Við mörkun og skilgreiningu framkvæmda var tekið mið af því að uppbygging samgönguinnviða uppfylli markmið samgöngusáttmálans með sem bestum hætti. Almenn regla við mörkun er sú að afleiddur kostnaður sem orsakast af viðfangsefnum hans er greiddur af sáttmálanum. Nánari upplýsingar um mörkun og skilgreiningu eru í fylgiskjali 5.

Nokkur umræða var um framtíðarveghald innviða samgöngusáttmálans og ljóst að það þarfnast frekari vinnu við strax í framhaldi af undirritun viðauka við samgöngusáttmálann. Í 6. mgr. 6. gr. samgöngusáttmálans kemur fram að samhlíða stofnun Betri samgangna ohf. verði festar í sessi skuldbindingar og hlutverk ríkis og hlutaðeigandi sveitarfélaga varðandi viðhald og rekstur stofnvega, stofnstíga og almenningssamgangna og gengið frá fjárhagslegum, lagalegum og tæknilegum atriðum í því sambandi.

Því verkefni er ekki lokið en mikilvægt er að leiða framangreint til lykta. Innviðaráðherra mun í samráði við stjórn SSH hafa frumkvæði að verkefninu. Aðilar skuldbinda sig til að ljúka viðræðum um framangreint og skal niðurstaða þeirra liggja fyrir eigi síðar en 1. janúar 2025.

10. Fylgiskjöl

1. Minnisblað samþykkt á fundi forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra og innviðaráðherra með bæjarstjórum sveitarfélaganna, borgarstjóra og Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu: *Samgöngusáttmáli – verkáætlun um uppfærslu forsenda og undirbúning viðauka*. (2023)
2. Cowi/Mannvit (2024) *Capital Area Transport Pact Socioeconomic Analysis*.
3. Minnisblað rýnihóps um úrbætur á stjórnkerfi samgöngusáttmála. (2024)
4. Minnisblað um Miklubraut í jarðgöng. (2024)
5. Betri samgöngur. Samgöngusáttmálinn. Mörkun og skilgreining framkvæmda. (2024)
6. Uppfærð rekstraráætlun almenningsgangna: Nýtt leiðanet með Borgarlínu (2024)
7. Forsendur rekstraráætlunar Nýs leiðanets. (2024)

