



Reykjavíkurborg
Viðt. borgarráð
Borgartúni 12-14
105 Reykjavík

Kópavogur, 14. júní 2017
1512003 SB

Varðar: Tillögu að nýjum samningstexta milli SSH og Fluglestarinnar-þróunarfélags ehf.

Á fundi stjórnar SSH hinn 6. júní lá fyrir tillaga Fluglestarinnar-þróunarfélags ehf. að nýjum samningstexta vegna mögulegs samstarfs SSH og aðildarsveitarfélaganna um skipulagslegan og tæknilegan undirbúning vegna hraðlestar milli Keflavíkurflugvallar og höfuðborgarsvæðisins. Jafnframt lá fyrir minnisblað starfsmanna SSH um málið.

Stjórn SSH samþykkti að vísa tillögu Fluglestarinnar-þróunarfélags ehf. til efnislegrar umfjöllunar hjá aðildarsveitarfélögunum, og að óska eftir efnislegrri umfjöllun Jóhannesar Karls Sveinssonar um tillöguna í ljósi greinargerðar hans um fyrri tillögu Fluglestarinnar-þróunarfélags ehf. frá október 2016.

Virðingarfyllst,

Páll Guðjónsson
framkvæmdastjóri SSH

Hjálagt:

- Tillaga Fluglestarinnar-þróunarfélags ehf. að nýjum samningstexta
- Minnisblað svæðisskipulagsstjóra SSH og verkefnisstjóra Borgarlínu sem lá fyrir stjórnarfundi 6. júní s.l.
- Bréf framkvæmdastjóra SSH til Jóhannesar Karls Sveinssonar dags. 14. júní 2017
- Greinargerð Jóhannesar Karls Sveinssonar frá 31. október 2016

530616-SAMSTARFSSAMNINGUR

um þróun skipulagsmála vegna hraðlestar milli Keflavíkurflugvallar og höfuðborgarsvæðisins

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, kt. 681077-0819, (hér eftir nefnd **SSH**) og sérstaklega sveitarfélögin **Reykjavíkurborg**, kt. 530269-7609, **Kópavogsbær**, kt. 700169-3759, **Garðabær**, kt. 570169-6109, og **Hafnarfjarðarkaupstaður**, kt. 590169-7579, (Reykjavíkurborg, Kópavogsbær, Garðabær og Hafnarfjarðarkaupstaður hér eftir sameiginlega nefnd „**sveitarfélögin**“), annars vegar og **Fluglestin-þróunarfélag ehf.**, kt. 530616-0960 (hér eftir nefnt **þróunarfélagið**), hins vegar, gera með sér svohljóðandi samstarfssamning (hér eftir nefndur „**samstarfssamningurinn**“) um þróun skipulagsmála vegna hraðlestar sem ætlað er að tengja saman Keflavíkurflugvöll og höfuðborgarsvæðið (hér eftir nefnd „**hraðlestin**“):

1. SSH mun í samstarfi við þróunarfélagið hefja vinnu við þróun nauðsynlegra breytinga á skipulagsáætlunum höfuðborgarsvæðisins (hér eftir nefnd „**skipulagsvinnan**“) vegna byggingu og reksturs hraðlestarinnar (hér eftir nefnd „**framkvæmdin**“). Markmiðið með skipulagsvinnunni og samstarfinu er m.a.:
 - Að tryggja hagkvæmni framkvæmdarinnar
 - Að tryggja að þróunarfélagið geti framkvæmt nauðsynlegar rannsóknir til undirbúnings framkvæmdinni.
 - Að tryggja góðar tengingar fyrirhugaðra lestarstöðva við byggð, umferðarmannvirki og samgöngur á yfirborði, með sérstakri áherslu á almenningssamgöngur og Borgarlínu.
2. Verkefnishópur fyrir skipulagsvinnuna skal skipaður fulltrúum frá SSH annars vegar og þróunarfélaginu hins vegar. Á verksviði hans skal vera gerð verk-, tíma og fjárhagsáætlunar vegna skipulagsvinnunnar, sem stjórn SSH og þróunarfélagsins þurfa að samþykkja.
3. Skipulagsvinnan skal leidd af svæðisskipulagsnefnd SSH í nánú samráði við þróunarfélagið og með aðkomu fagráðs SSH í skipulagsmálum og þeim sérfræðingum sveitarfélaganna sem stjórn SSH kann að tilnefna. Þróunarfélagið mun annast mat á valkostum, greiningarvinnu og skipulagsgerð en vinna í samráði við svæðisskipulagsnefnd SSH. Greiningarvinna og skipulagsgerð skal greidd af þróunarfélaginu.
4. Aðilar eru sammála um að markmið samstarfsins verði heildstæð tillaga að breytingu á skipulagi. Af hálfu sveitarfélaganna skal þess gætt sem kostur er að breytingar á skipulagi nái fram að ganga innan þeirra tímaramma sem skilgreindir verða í verkefninu, s.s. vegna lestarlínu, stöðva, viðhalds- og starfssvæðis og neyðarútganga úr göngum.

5. Sveitarfélögin veita vilyrði fyrir að skilgreina nauðsynlegar lóðir í deiliskipulagi en komi til úthlutana þeirra og/eða sölu byggingarréttar munu sveitarfélögin fylgja gildandi reglum og aðferðum vegna þeirra ráðstafana og eru sveitarfélögin ekki skuldbundin gagnvart þróunarfélaginu hvað það varðar.
6. Sveitarfélögin munu af sinni hálfu einnig tryggja nauðsynlegt samstarf í tengslum við framkvæmd og gerð mats á umhverfisáhrifum vegna framkvæmdarinnar.
7. Samstarfssamningurinn gildir til fimm ára frá undirritun nema aðilar framlengi hann sérstaklega.
8. Hætti þróunarfélagið við verkefnið fellur samstarfssamningurinn úr gildi en þau gögn sem orðið hafa til í skipulagssamstarfinu teljast opinber og almenningseign.

[Staður og dagsetning]

F. h. Samtaka sveitarfélaga
á höfuðborgarsvæðinu

F.h. Reykjavíkurborgar

F.h. Fluglestin-þróunarfélag ehf

F.h. Kópavogsbæjar

F.h. Hafnarfjarðarkaupstaðar

F.h. Garðabæjar

MINNISBLAÐ

um gerð samstarfssamnings við einkaaðila

Til: Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu
Frá: Landslögum – lögfræðistofu
Dags: 30. september 2016 / lokið 31. október 2016

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu („SSH“) hafa óskað eftir því að Landslög vinni minnisblað um nokkur atriði er varða stöðu og heimildir aðildarfélaga SSH til samningsgerðar við einkaaðila.

1. BAKGRUNNUR OG GÖGN

Samkvæmt samþykktum SSH er markmið samtakanna, meðal annarra, að vera vettvangur samráðs og samstarfs aðildarsveitarfélaganna, vinna að sameiginlegum hagsmunamálum þeirra og vera sameiginlegur málsvari þeirra. Þá er markmið að vinna að framþróun til hagsældar fyrir íbúa svæðisins.

Fluglestin-þróunarfélag ehf. er einkahlutafélag sem var stofnað í júní 2016. Hlutfé félagsins er 500.000 krónur og tilgangur þess er, samkvæmt hlutafélagaskrá, undirbúningur að byggingu og bygging hraðlestar á milli Keflavíkurflugvallar og Reykjavíkur, kaup, sala og rekstur fasteigna og lausafjár ásamt lánastarfsemi tengd rekstrinum og annar skyldur rekstur. Stofnendur félagsins eru Deloitte ehf., Reykjavíkurborg, RRV ehf., Ístak hf., Landsbankinn hf., Efla hf., Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum, Reitir fasteignafélag hf. og Þróunarfélag Keflavíkur ehf.

Samkvæmt upplýsingum frá SSH er til skoðunar að gera samstarfssamning vegna hraðlestar sem ætlað er að tengja saman Keflavíkurflugvöll og höfuðborgarsvæðið („samstarfssamningurinn“).

Yrðu drögin samþykkt í óbreyttri mynd skuldbinda SSH og aðildarsveitarfélög þess sig til að hefja vinnu í samstarfi við þróunarfélagið, við nauðsynlegar breytingar á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins, aðalskipulagi sveitarfélaganna ásamt deiliskipulagsáætlunum fyrir mannvirki á yfirborði eigna byggingu og reksturs hraðlestarinnar.

Þau samningsákvæði sem einkum koma til skoðunar eru 5. og 8. gr. samstarfssamningsins. Í 5. gr. veita sveitarfélögin vilyrði fyrir að skilgreina nauðsynlegar lóðir í deiliskipulagi og úthluta þeim og/eða byggingarrétti vegna framkvæmdarinnar til þróunarfélagsins, skv. nánara samkomulagi, m.a. vegna endastöðvar sem tengist fyrirhugaðri samgöngumiðstöð Reykvíkur á umferðarmiðstöðvarreit.

Í 8. gr. greinir að sveitarfélögin skuldbinda sig til að taka ekki þátt í eða gerast aðili, með beinum eða óbeinum hætti, að sambærilegu verkefni við aðra aðila en þróunarfélagið. Hætti þróunarfélagið við verkefnið fellur samstarfsamningurinn úr gildi en þær greiningar, upplýsingar og gögn sem orðið hafa til í skipulagssamstarfinu teljast opinberar og almenningseign.

Tilfni þessa minnisblaðs er að skýra heimildir og mögulegar takmarkanir til slíkrar samningsgerðar við einkaaðila.

2. HEIMILD TIL SAMNINGA VIÐ EINKAÆDILA ÁN ÚTBOÐS

2.1. Almennt

Samkvæmt 1. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er markmið laganna að þróun byggðar og landnotkun á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir sem hafi efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi að leiðarljósi. Þá er sérstaklega tekið fram að tryggja skuli réttaröryggi í meðferð skipulagsmála þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi.

Rétt er að geta þess að hvoru tveggja Samkeppniseftirlitið og Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hafa túlkað 1. gr. skipulagslaganna sem svo að í því felist að gæta þurfi að samkeppnissjónarmiðum við skipulagsáætlanir.¹

¹ Sjá einkum frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2015 frá 30. nóvember 2015 (Markaðsrannsókn á eldsneytismarkaðnum), bls. 255.

Verður að ætla að bættar samgöngur samræmist þessu markmiði og ekki verður séð að brotið sé á rétti einstaklinga og lögaðila með því að gera ráð fyrir hraðlest í skipulagsáætlunum og þróa þá vinnu áfram. Ekki verður heldur séð að samþykki þess að hafa samráð við Fluglestina-þróunarfélag við þá vinnu sé andstætt lögunum enda skuldbinda SSH sig ekki til að hlíta þeim tillögum.

Gengið er út frá því að gætt verði ákvæða skipulagslaga vegna fyrirhugaðra breytinga á aðalskipulagi sveitarfélaganna, m.a. ákvæða um samráð. Engu er heldur hægt að lofa um niðurstöðu skipulagsmála enda koma fleiri en samningsaðilarnir að því ferli áður en yfir lýkur.

2.2 Útilokun og einkaréttur

Þær skuldbindingar sem raktar eru í samstarfssamningnum, sem takmarka aðkomu annarra aðila að verkefninu, þarfnast hins vegar nánari skoðunar en samkvæmt samstarfssamningnum gefa sveitarfélögin vilyrði fyrir því að úthluta lóðum og/eða selja byggingarrétt til félagsins vegna fyrirhugaðrar byggingar hraðlestar og eiga ekki samstarf við aðra aðila á meðan þróunarvinna vegna verkefnisins stendur yfir.

Hvað lóðaúthlutanir varða þá er það almennt séð svo að lóðaúthlutanir falla ekki undir lög um 84/2007 um opinber innkaup en löggin setja opinberum aðilum töluverðar skorður við opinber innkaup, þ.e. tilskilin eru tiltekin form á slíkum kaupum.

Það er þó ekki alveg einhlítt. Lögin um opinber innkaup byggja á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/18/EB frá 31. mars 2004 um samræmingu reglna um útboð og gerð opinberra verksamninga, vörusamninga og þjónustusamninga og ber því að skýra löggin til samræmis við hana. Evrópuþómstóllinn hefur í dómum sínum veitt leiðbeiningar um það í hvaða tilvikum lóðaúthlutun getur talist opinber verksamningur í skilningi tilskipunarinnar.

Hefur verið vísað til þess sem megineinkennis slíkra samninga, fyrir utan beins efnahagslegs ávinnings verkkaupa af verkinu (sem getur komið til síðar), að verktaki telji sér beint eða óbeint skylt að sinna því verki sem er efni samningsins og að unnt sé að byggja rétt á samningnum, þ.e. framfylgja honum fyrir dómstólum, eða samkvæmt öðrum lögmætum leiðum (dómur Evrópuþómstólsins í máli nr. C-451/08)².

² 2. The concept of 'public works contracts', within the meaning of Article 1(2)(b) of Directive 2004/18, requires that the contractor assume a direct or indirect obligation to carry out the

Í ljósi ákvæða samstarfssamningsins um að Fluglestinni-þróunarfélagi ehf. sé alltaf heimilt að hætta við verkið er unnt að álykta sem svo að samningurinn telst ekki falla undir lög um opinber innkaup.

2.3 Reglur stjórnsluréttar

Þegar lögum um opinber innkaup sleppir eru engin lög eða reglur sem eru sérsniðnar að lóðaúthlutunum. Lóðaúthlutanir þurfa hins vegar alltaf að samræmast ólögfestum meginreglum stjórnsluréttarins, sbr. m.a. Hrd. 157/2002, auk annarra laga og reglna, svo sem sveitarstjórnarlaga, samkeppnisreglna og eftir atvikum reglna sem sveitarfélögin hafa sjálf sett sér vegna lóðaúthlutana og tengdra ákvarðana.³

Þær reglur sem fyrst koma til skoðunar eru jafnræðisreglan og reglan um að stjórnvöldum beri að byggja á málefnalegum sjónarmiðum við val á viðsemjanda og efni samnings enda hefur verið litið svo á að þau sjónarmið sem búa reglunum að baki vegi nokkuð þungt við lóðaúthlutanir.

Einn þáttur jafnræðis er að aðilar hafi jafnan aðgang og upplýsingar um hvar og hvenær eignum hins opinbera, sem eftirspurn kann að vera fyrir, verður úthlutað. Því vaknar sú spurning hvaða leiðir séu færar til að fullnægja þessu skilyrði og hvort um óundanþægt skilyrði sé að ræða.

Í álitum umboðsmanns Alþingis frá 28. desember 2006 í máli nr. 4478/2005 kvartaði aðili undan því að sveitarfélag hafi brotið jafnræðisreglu með því að ganga til samninga við þriðja aðila án undangenginnar auglýsingar vegna nýtingar á námuréttindum. Í álitinu koma fram þau sjónarmið að eðlilegast sé, nema sérstök sjónarmið mæli þar á móti, að sveitarfélög auglýsi með opinberum hætti fyrirhugaða úthlutun gæða sem eftirspurn kann að vera eftir. Slík auglýsing þurfi þó ekki í öllum tilvikum að fela í sér útboð í hefðbundnum skilningi þess orðs. Vikið var að því í álitum umboðsmanns að vandséð væri hvernig jafnræðisreglu yrði fullnægt ef ekki væri farið að þessu skilyrði um auglýsingu.⁴ Í málinu var þó komist að þeirri niðurstöðu að jafnræðisregla hefði ekki verið brotin gagnvart kvartanda enda hafði honum verið gefinn kostur á að ganga til samninga við

works which are the subject of the contract and that that obligation be legally enforceable in accordance with the procedural rules laid down by national law.

³ Það athugast að undirritaður hefur ekki skoðað sérstaklega hvort sveitarfélögin hafa sett sér reglur vegna lóðaúthlutana til atvinnurekstrar.

⁴ umboðsmaður vísaði til fleiri álita niðurstöðu sinni til stuðnings: álit frá 13. febrúar 1998 í máli nr. 1820/1996 og frá 17. janúar 2003 í máli nr. 3699/2003.

sveitarfélagið áður en gengið var til samninga við endanlegan samningsaðila. Það virðist þó mega ráða að um brot gegn jafnræðisreglunni hefði getað verið að ræða ef kvartandinn hefði ekki verið í þessari stöðu.

Í álitum umboðsmanns er m.a. vísað til dóms Hæstaréttar Íslands frá 23. mars 2000 í máli nr. 407/1999, þar sem þetta sjónarmið kristallast en málið sneri að sölu ríkisjarða. Í forsendum dómsins segir:

Lagaákvæði, sem gefa almenningi kost á að kaupa eignir ríkisins að undangenginni auglýsingu, eru almennt reist á sjónarmiðum um að tryggja beri hagkvæmni ráðstöfunar og jafnræði þeirra sem hug hafa á kaupum. Gera verður ráð fyrir því að ríkisjarðir geti verið eftirsóknarverðar til kaups. Þar sem stjórnvöldum er skylt að gæta jafnræðis milli borgaranna, er almennt rétt að auglýsa ríkisjarðir, sem ætlunin er að selja, þannig að þeir sem áhuga hafa fái sama tækifæri til að gera kauptilboð í hlutaðeigandi fasteign, sbr. 11. gr. stjórnsýslulaga.

Það athugast að skortur á auglýsingu haggæði ekki gildi sölunnar í málinu og var þá einkum vísað til þess að um eyðingar hafi verið ræða sem lengi höfðu verið nytjaðar frá þeirri jörð sem kaupandinn bjó og að ekkert annað hefði komið fram en að verð þeirra hefði verið eðlilegt.

Þrátt fyrir að niðurstaðan hafi verið sú í greindum málum að ekki hefði verið brotið gegn jafnræðisreglunni, sökum sérstakra aðstæðna, þá eru gefnar nokkuð skýrar línur í þessum efnum. Lóðaúthlutunum, eða úthlutun á takmörkuðum gæðum, ber að auglýsa opinberlega nema sérstakar aðstæður mæla því í mót.⁵ Ef víkja á frá því skilyrði þurfa að vera fyrir því málefnaleg sjónarmið.

2.4 Frumkvæði einkaaðila – málefnalegt sjónarmið til frávika?

Næsta spurning er því sú hvort það geti talist málefnaleg sjónarmið að ganga til samninga við einkaaðila sem, að eigin frumkvæði, nálgast stjórnvöld varðandi samvinnu og ósk um lóðaúthlutun vegna uppbyggingar á nýfjárfestingu líkt og þeirri sem fjallað er um í samstarfssamningnum.

Í álitum umboðsmanns sem vikið var að hér fyrir var m.a. vísað til þess að sjónarmið um frágang landsvæðis og framtíðarnotkun geta talist lögmæt.

Hin málefnalega ástæða í tilviki Fluglestarinnar myndi væntanlega helst byggja á því að hér væri kominn aðili sem hefði lagt í sérstakan kostnað og fyrirhöfn. Ekki væri öðrum til að dreifa í sambærilegri stöðu. Þá má segja að ákveðin venja sé til þess að sveitarfélög

⁵ Samkeppniseftirlitið tekur undir sama streng í álitum sínu frá 16. desember 2009 nr. 3/2009, að sveitarfélögum beri almennt að lágmarki að auglýsa takmörkuð gæði sem þau hyggist selja, og augljós rök séu fyrir því að hið sama eigi við um úthlutun lóðaréttinda.

hafi unnið með einkaaðilum að verkefnum þar sem frumkvæði er komið frá einkaaðilanum og með í kaupunum fylgir að lóðum verði úthlutað í þágu verkefnisins.

Í þessu samhengi má jafnframt benda á sjónarmið um réttmætar væntinga og sú spurning stendur eftir hvaða framhald yrði eftir að skipulagsvinnu lýkur samkvæmt samningum. Þannig má lesa út úr samstarfssamningnum að málefnalegar og eðlilegar væntingar geti vaknað hjá Fluglestinni-þróunarfélag ehf. til þess að lóðaúthlutanir og sala byggingarréttar muni ganga eftir og sveitarfélögin muni a.m.k. ekki í sínum eigin almenningssamgöngumálum gera eitthvað sem beinlínis stríðir gegn hagsmunum Fluglestarinnar.

Það er hins vegar mat undirritaðs að sameiginlegir hagsmunir aðilanna geti staðið að því að vinna saman að þróun verkefnisins en það verður þó að vera skýrt af hálfu SSH að sveitarfélögin séu ekki með því að skuldbinda sig til að ganga til samninga við félagið. Þannig kann sú aðstaða að koma upp að fleiri fyrirtæki nálgist sveitarfélögin, jafnvel með betri hugmyndir í farteskinu. Er það mat undirritaðs að sveitarfélögin geti ekki skuldbundið sig fyrirfram að taka til skoðunar hugmyndir annarra aðila eða þróa slíkar hugmyndir áfram.

3. SAMKEPPNISREGLUR OG RÍKISAÐSTOÐ

3.1. Reglur um ríkisaðstoð

Líkt og kunnugt er takmarkar EES-samningurinn möguleika aðildarríkja til að veita ríkisaðstoð. Þannig er litið svo á að stuðningur sem aðildarríki EES-samningsins veitir fyrirtæki kunni að raska samkeppni með ósanngjörnum hætti og því er meginreglan sú að slíkur stuðningur sé óheimill.

Meginregluna um ríkisaðstoð er að finna í 61. gr. EES-samningsins. Samkvæmt henni er lagt bann við styrkjum af opinberu fé sem áhrif geta haft á viðskipti milli aðildarríkjanna með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara. Undir styrkjahugtakið geta fallið bein fjárframlög og óbein, svo sem niðurgreidd lán, ríkisábyrgðir, kaup eða leiga af ríkisaðila á undirverði og skattaívilnanir.

Í fyrirbyggjandi samstarfssamningi gefa sveitarfélögin vilyrði fyrir að úthluta síðar skilgreindum lóðum og/eða byggingarrétti vegna fyrirhugaðrar byggingar hraðlestar, með vísan til nánara samkomulags, auk þess sem sveitarfélögin skuldbinda sig til að taka þátt í að kosta þróunarvinnu, þó að takmörkuðu leyti. Líkt og bent hefur verið á af hálfu sveitarfélaganna byggist þróunarvinnan m.a. á ákvæði 3.2.5 í gildandi svæðisskipulagi fyrir höfuðborgarsvæðisins. Þar segir nánar tiltekið að til að ná fram markmiði um eflingu samstarfs um hagkvæma byggðapróun skuli sveitarfélögin vinna m.a. að því að kanna til hlítar möguleika og hagkvæmni þess að tengja nýtt hágæðakerfi almenningssamgangna við Keflavíkurflugvöll. Verður að telja þróunarvinnuna samræmast þeim markmiðum og ekki vera til þess fallna, eina og sér, til að ívilna Fluglestinni-þróunarfélagi ehf.

Meira þarf til að koma að mati undirritaðs til að í þróunarvinnunni felist ríkisaðstoð. Það er hins vegar auðvelt að stíga yfir þá línu að veita ólögmæta ríkisaðstoð við fyrirhugaða lóðaúthlutun og sölu byggingarréttar. Áður en það er skoðað sérstaklega verður vikið að almennum skilyrðum ríkisaðstoðar.

3.2. Hvað er ríkisaðstoð?

Til að um ríkisaðstoð sé að ræða þurfa eftirfarandi skilyrði að vera uppfyllt: (1) aðstoðin þarf að vera veitt af aðildarríki ESB eða EFTA-ríki eða veitt af ríkisfjármunum, (2) aðstoðin þarf að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara, (3) aðstoðin þarf að raska eða vera til þess fallin að raska samkeppni og (4) aðstoðin þarf að hafa áhrif á viðskipti milli EES ríkja.

1. Aðstoðin þarf að vera veitt af ríkisfjármunum

Ekki er vafi um að aðstoð veitt af sveitarfélögum geti talist til ólögmætrar ríkisaðstoðar, að öðrum skilyrðum uppfylltum, og þarf því ekki að fjölýrða um það frekar.

2. Aðstoðin þarf að ívilna ákveðnum fyrirtækjum

Í þessu samhengi er tvennt sem þarfnast nánari skoðunar, í fyrsta lagi hvað felst í orðinu ívilnun og í öðru lagi til hvaða fyrirtækja ákvæðið nær. Af samstarfssamningnum er ekki beinlínis unnt að áætla á hvaða forsendum úthlutun á lóðum og/eða byggingarrétti fari fram og ekki er heldur ljóst hvort og þá að hvaða leyti sérstök fjárútlát eiga sér stað úr hendi opinberu aðilanna. Hins vegar er ljóst að aðrir aðilar eru útlokaðir frá verkefninu og gæti því verið um beina eða óbeina fjárhagsaðstoð þannig skilyrðinu um ívilnun er væri fullnægt.

Hvað tilvísun til fyrirtækja varðar þá þarf að vera um að ræða fyrirtæki sem hyggst sinna efnahagslegri starfsemi. Það virðist augljóst að Fluglestin-þróunarfélag ehf. hyggst selja þjónustu á tilteknum markaði, og telst því til almenns atvinnurekstrar. Í því samhengi er vert að benda á að fjármögnun og uppbygging innviða á flugvöllum var lengi talin falla utan marka reglna um ríkisaðstoð. Rökin voru þau að slík starfsemi fæli í sér uppbyggingu í þágu almannahagsmuna og væri ekki af efnahagslegum toga og fæli því ekki í sér efnahagslega starfsemi. Þessi rökfærsla varð hins vegar að engu í kjölfar máls Aéroports de Paris (mál T-128/98) þar sem skýrt kom fram að rekstur flugvallar fæli í sér efnahagslega starfsemi og að flugvallarþjónusta til flugfélaga og ýmis þjónusta sem veitt er á flugvöllum getur rúmast innan 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins. Verður að telja að sambærileg sjónarmið gildi um rekstur hraðlestarstöðva.

3. Aðstoðin þarf að raska eða vera til þess fallin að raska samkeppni

Hvað þetta varðar er líklegt að starfsemi hraðlestar komi til með að teljast vera í samkeppni við rútuþyrirtæki enda um að ræða áætlunarferðin á tilteknum

fyrirframákveðnum tímum sólarhringsins. Samkeppniseftirlitið hefur áður vísað til þess í álitum sínum að leigubílar teljist ekki í samkeppni við rútufyrirtæki á tilteknum leiðum enda sinni leigubílar ekki áætlanaförðum gegn föstu gjaldi⁶. Þau rök má auðveldlega heimfæra upp á þetta mál. Þá má telja ljóst að starfsemi fari fram í markaðsumhverfi enda sinna mörg rútufyrirtæki nú fólksflutningum milli Reykjavíkur og Keflavíkurflugvallar, í samkeppni við hvert annað.

4. Aðstoðin þar að hafa áhrif á viðskipti milli EES ríkja

Ekki er fyrirfram augljóst að hraðlest milli höfuðborgarsvæðisins og Keflavíkur geti haft áhrif á viðskipti milli EES ríkja. Hins vegar hefur Evrópuþingurinn m.a. vísað til þess í máli Altmark (mál C-280/00) að jafnvel þótt opinberu fé væri aðeins ráðstafað til svæðisbundinnar flutningaþjónustu gæti það haft áhrif á viðskipti milli EES-samningsríkja, þar sem það fyrirtæki sem fær aðstoð getur þá orðið betur í stakk búið til þess að veita ákveðna þjónustu sem önnur fyrirtæki í öðrum samningsríkjum hafa minni möguleika á að veita.

Af skoðun á þessum fjórum atriðum verður að telja líkandi til þess að möguleg ívilnun SSH til Fluglestar-þróunarfélags ehf. geti falið í sér ríkisaðstoð.

3.2. Lögmæti ríkisaðstoðar

Líkt og vikið hefur verið að gefa SSH vilyrði fyrir því í samstarfssamningnum að úthluta Fluglestinni-þróunarfélagi ehf. lóðum og/eða byggingarrétti, þó óljóst sé hvaða skilmálar muni gilda um þá úthlutun eða sölu.

Vegna þeirra fyrirætlana er á það bent að Eftirlitsstofnun EFTA („ESA“) hefur gefið út leiðbeinandi reglur vegna sölu opinberra aðila á lóðum og húseignum (*e. State aid elements in sales of land and building by public Authorities*). Það athugast að sérstaklega er tekið fram í þeim reglum að þær taka einungis til sölu og landi í opinberri eigu og húseignum. Þannig ná reglurnar ekki til kaupa opinberra aðila á slíkum eignum né leigu á slíkum eignum opinberra aðila (*e. letting or leasing of land or buildings by public authorities*). Hins vegar er tekið fram að slíkar ráðstafanir geti innifalið ríkisaðstoð. Þar sem úthlutun lóða og sala byggingarréttar á meira sammerkt með sölu á landi og húseignum en hefðbundinni leigu á slíkum eignum má þó styðjast við þessar leiðbeiningarreglur.

⁶ Sjá t.d. ákvörðun nr. 8/1998, erindi Bandalags íslenskra leigubifreiðastjóra um samkeppnisstöðu leigubifreiðastjóra gagnvart Kynniserðum hf.

Í reglunum eru gefnar leiðbeiningar hvaða leiðir eru færar við sölu á landi eða húseignum til að vera í vissu um það að salan teljist ekki til opinberrar ríkisaðstoðar og er þar skilið milli tveggja leiða, annars vegar sölu í gegnum óskilyrt uppboðsferli og hins vegar sölu á grundvelli óháðs mats.

1. Sala í gegnum óskilyrt uppboðsferli

Í fyrsta lagi er því lýst hvernig sala lands eða húseignar, í kjölfar nægilega vel auglýsts, opins og óskilyrts uppboðsferlis, sambærilegu útboði, sem leiðir til samþykkis á besta eða eina boðinu, innifelur ekki ríkisaðstoð. Veittar eru leiðbeiningar á því hvað telst nægilega auglýst og hvað telst óskilyrt – en uppboð getur verið óskilyrt þó svo að tiltekna kvaðir séu á eigninni, ef gætt er að því að hver sem er gæti uppfyllt kröfurnar, óháð því hvort viðkomandi reki fyrirtæki eða fyrirtæki viðkomandi aðila sinni annars konar starfssemi en kvaðirnar lúta að.

2. Sala á grundvelli óháðs mats

Ef leið eitt er ekki valin þá skal fara fram óháð mat á eigninni, framkvæmt af einum eða fleirum óháðum matsmönnum áður en viðræður um sölu fara fram, í því skyni að meta markaðsvirði. Slíkt mat á að endurspegla lágmarkskaupverð sem unnt er að fallast á við sölu. Veittar eru nánari leiðbeiningar um val á matsmanni og óhæði hans í reglunum.

Séu settar tiltekna kvaðir á landið þá skal meta áhrif þeirra sérstaklega af óháðum matsmönnum (að því er virðist öðrum en þeim sem meta virði landsins) og er möguleiki á að skuldajafna slíkum kröfum á móti kaupverðinu.

Þá er vikið að fleiri viðmiðunarreglum, svo sem ef opinberi aðilinn hefur eignast landið skömmu áður skal jafnframt taka mið af því.

Loks er tekið fram í leiðbeiningarreglum að sé landi ráðstafað með sölu án þess að fylgt sé þessum viðmiðunum beri að tilkynna ESA um slíkt.

Þessi sjónarmið samræmast að miklu leyti því sem vikið var að í áðurnefndu álitum umboðsmanns Alþingis. Þar víkur umboðsmaður að samkeppnissjónarmiðum og lýsir því að horfa verði til þess, vegna sjónarmiða sem m.a. koma fram í samkeppnislögum nr. 44/2005, að ráðstöfun á eign raski ekki samkeppnishagsmunum. Vísað er til þess að þar skipti bæði máli að líta til þess hvort úthlutun gæðanna veiti þeim sem við þeim tæki óréttmætt samkeppnisforskot á aðra sem eru í sambærilegri stöðu. Þá er vísað til þess að oft og tíðum kunni að vera erfitt að afla upplýsinga um markaðsverð tiltekinna gæða nema að viðhöfðu því ferli að gefa aðilum á markaði raunhæft tækifæri til að lýsa áhuga sínum, sem sagt með því að auglýsa úthlutun þeirra. Í leiðbeiningarreglunum er þó opnað á aðra aðferð en minnt er á hina almennu jafnræðisreglu sem vikið var að fyrr.

3.3. Undanþágur

Ekki er unnt að ljúka umfjöllun um ríkisstyrkjareglur nema gæta að tilteknum undanþágureglum.

Fyrir það fyrsta þá ber að nefna að sérstaklega er fjallað um styrki til flutningastarfsemi í 49. gr. EES-samningsins. Nánar tiltekið er þar kveðið á um að „aðstoð [sé] samrýmanleg samningnum ef hún bætir úr þörf fyrir samræmingu á sviði flutninga eða í henni felst endurgjald fyrir að rækja tilteknar skyldur sem falla undir hugtakið opinber þjónusta.“ Um er að ræða sérhæfðara ákvæði en ákvæði um ríkisaðstoð (*l. lex specialis*) og gengur því framur. Það þýðir að ef skilyrðum 49. gr. EES-samningsins er fullnægt þá getur ekki verið um ólögmeta ríkisaðstoð að ræða.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1370/2007 um almenna farþegaflutninga á járnbrautum og á vegum, var sett á grundvelli þessa ákvæðis og hefur sú reglugerð verið innleidd í íslenskan rétt með reglugerð nr. 128/2011 frá 24. janúar 2011, sem aftur var sett með heimild í 2. mgr. 18. gr. laga nr. 73/2001 um fólksflutninga og farmflutninga⁷. Bent er á að í þeirri reglugerð er kveðið á um heimild til að semja við rekstraraðila til að sinna almennri farþegaflutningaþjónustu. Þetta er nefnt hér en þarfnast frekari skoðunar við hvort unnt sé að byggja samstarfssamning á reglugerðinni. Það er hins vegar fyrirfram ljóst að sé byggt á reglugerðinni þarf Fluglestin-þróunarfélag ehf. að gangast undir tilteknar kvaðir í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar.

Í þessu samhengi er jafnframt nefnt að Evrópusambandið hefur útfært frekari leiðbeiningar um aðferðir sem undanþegnar eru banni við ríkisaðstoð í leiðbeinandi reglum um ríkisaðstoð vegna járnbrautafyrirtækja (*e. Guidelines on state aid for railway undertakings*) en þær lúta aðallega að lestarkerfi á meginlandinu, þ.e. milli landa og eiga því tæpast við.

Auk þess er að finna undanþágur frá meginreglunni um bann við ríkisaðstoð í 2. og 3. mgr. 61. gr. EES-samningsins. Ber þar helst að nefna undanþágu sem fjallað er um í c-lið 3. mgr. 61. gr. EES-samningsins sem er tilkynningarskyld. Heimilar undanþágan aðstoð til að greiða fyrir þróun ákveðinna greina efnahagslífsins eða ákveðinna efnahagssvæði. Til að aðstoðar sé heimil á grundvelli þessa ákvæðis þurfa jákvæð áhrif hennar gagnvart markmiðinu um sameiginlega hagsmuni að vera meiri en hugsanleg neikvæð áhrif hennar á viðskipti og samkeppni. Bent er á það að gefnar hafa verið út leiðbeinandi

⁷ Á það er þó bent að í lögnum er hvergi fjallað um einkaleyfi vegna farþegaflutninga á járnbrautum og því má velta upp sjónarmiðum um lögætisreglu.

reglur sem kveða nánar á um skilyrði undanþágunnar (*e. State aid for research and development and innovation*).

Loks er á það benti að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur nú útfært svokallaðar hópundanþágur (*e. block exemptions*) í reglugerðum sem teknar hafa verið upp í EES samninginn. Ef aðstoð fellur undir þau skilyrði sem eru gerð í reglugerðunum er ekki um að ræða tilkynningaskylda ríkisaðstoð að ræða en þó ber að fylla út eyðublað sem er að inna í viðauka við reglugerðirnar með grunnupplýsingum um ríkisaðstoðina. Aðstoðin sem hugsanlega gæti komið til skoðunar og fjallað er um í þessum reglugerðum er svæðisbundin aðstoð, aðstoð til rannsókna og þróunar og nýsköpunar, aðstoð vegna staðbundinna grunnvirkja eða minniháttaraðstoð.

4. TILLÖGUR AÐ BREYTINGUM Á SAMSTARFSSAMNINGNUM

Af því sem á undan er rakið er ekki hægt að fullyrða að drög samstarfssamnings geti staðið óbreytt. Með hliðsjón af umfjölluninni, og ef sveitarfélögin vilja vera örugg um að halda sig réttu megin, eru gerðar eftirfarandi tillögur að breytingum á fyrirliggjandi drögum:

- Að yfirheiti samningsins vísi til þess að samstarfssamningurinn sé um þróun skipulagsmála.
- Að í 1. mgr. 1. gr. sé tekið fram að vinnan lúti að þróun nauðsynlegra breytinga á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins, o.s.frv.
- Að ekki fari fram formleg „ábyrgðarskipting“, svo sem vísað er til í 2. gr. samningsins, þannig að unnt sé að líta svo á að SSH séu bundin tillögum frá Fluglestinni-þróunarfélagi ehf.
- Að orðalag í 4. gr. verði dempað, þannig að komið sé í veg fyrir að unnt að skilja ákvæðið sem svo að SSH skuldbindi sig til að innleiða tillöguna. Það mætti gera með því að láta eftirfarandi falla út úr greininni: „sem gerð verði grein fyrir í svæðisskipulagi, og í kjölfarið stefnt að innleiðingu aðalskipulag sveitarfélaganna.“
- Að orða 5. gr. með þessum hætti: „Sveitarfélögin veita viljrði fyrir að skilgreina nauðsynlegar lóðir í deiliskipulagi en komi til úthlutana þeirra ogleða sölu byggingarréttar munu sveitarfélögin fylgja gildandi reglum og aðferðum vegna þeirra ráðstafana og eru sveitarfélögin ekki skuldbundin gagnvart þróunarfélaginu hvað það varðar.“
- Að 7. gr. verði orðuð með eftirfarandi hætti: „Samstarfssamningurinn gildir til fimm ára frá undirritun nema aðilar framlengi hann sérstaklega.“
- Að fyrri málsgrein 8. gr. falli út.
- Að „við Fluglestina“ verði felld brott í síðustu málsgrein samningsins þannig að hún orðist svo: að SSH og sveitarfélögin „áskilja sér rétt til að skoða og ræða alla þá

möguleika til útfærslu á ákvæði 3.2.5 sem leitt geta til hagkvæmustu niðurstöðu fyrir sveitarfélögin og verkefnið...”

Reykjavík, 31. október 2016

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu
Hamraborg 9
200 Kópavogur
Hr. Páll Guðjónsson, framkvæmdastjóri

EFNI: LÖGFRÆÐIÁLIT VEGNA SAMNINGSDRAGA UM HRAÐLEST

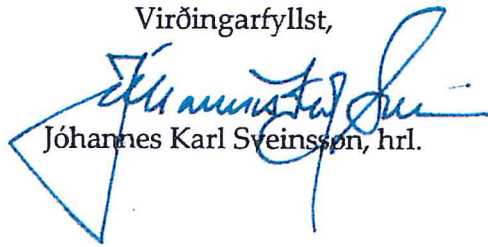
Með vísan til fyrri samskipta okkar sendist minnisblað um heimildir sveitarfélaga til að gera samninga við einkaaðila með þeim efnisatriðum sem greinir í drögum að samningi við Fluglestina-þróunarfélag ehf. Meginefni minnisblaðsins er eftirfarandi:

- Samkeppniseftirlitið hefur túlkað 1. gr. skipulagslaga þannig að gæta þurfi samkeppnissjónarmiða við skipulagsáætlanir. Að mínu mati stangast fyrirhuguð samningsgerð ekki á við samkeppnislög.
- Samningarnir falla ekki undir lög um opinber innkaup þar sem ekki er um að ræða kaup á þjónustu eða verki í skilningi þeirra laga. Dómaframkvæmd Evrópudómstólsins gefur ekki til kynna að túlkun hinna nýju laga um opinber innkaup (sem samþykkt voru 11. október sl.) gangi lengra.
- Umboðsmaður Alþingis og íslenskir dómstólar hafa túlkað jafnræðisreglu stjórnisýsluréttarþannig að þegar opinberir aðilar úthluta gæðum þurfi að gæta að jafnræði á milli borgaranna. Þurfi því t.d. að auglýsa ríkisjarðir og almennt beri að auglýsa lóðarúthlutanir. Málefnalegar ástæður til frávika frá þessu geta verið til staðar þegar einkaaðili sýnir frumkvæði og leggur í kostnað við að þróa hugmyndir um nýtingu hinna opinberu gæða.
- Huga þarf að því við samningsgerð að ekki sé brotið gegn reglum um óheimila ríkisaðstoð skv. 61. gr. EES-samningsins.
- Lagðar eru til breytingar á samningsdrögunum sem: a) draga úr því að aðildarsveitarfélögin verði bundin af tillögum viðsemjanda síns í skipulagsmálum, b) skýrt er tekið fram að við úthlutun eða sölu byggingarréttar verði fylgt gildandi reglum og aðferðum á þeim tíma er að því kemur og c) ekki verði kveðið jafn skýrt að orði um útilokun annarra sem kynnu að hafa svipaðar hugmyndir.

Með þessu móti er ólíklegra að talið yrði að umræddur samningur teldist stangast á við reglur um ríkisaðstoð.

Undirritaður veitir greiðlega allar frekari upplýsingar eftir því sem óskað verður eftir.

Virðingarfyllst,



Jóhannes Karl Sveinsson, hrl.



Til: Stjórnar SSH
Frá: Svæðisskipulagsstjóra
Afrít: -
Erindi:1512003
Varðar: Fluglestin - niðurstaða vinnufundar
Dagsetning : 23.05.2017

Stjórn SSH fjallaði um erindi Fluglestarinnar-þróunarfélags ehf. þann 3. apríl sl. þar sem óskað var eftir vinnufundi með verkefnisstjóra Borgarlínu og svæðisskipulagsstjóra. Sá fundur fór fram mánudaginn 22. maí sl. Á fundinum var farið yfir stöðu Fluglestarverkefnisins en fyrirbyggur forathugun mögulegra leiða og frumtillögur að enda- og millistöðvum. Áfram er unnið með þá lausn að fluglestin liggja neðanjarðar frá Straumsvík með endastöð í miðborg Reykjavíkur og millistöð/vum á leiðinni.

Einnig var farið yfir frumniðustöður Valkostagreiningar COWI að heildar innviðaneti Borgarlínu sem eru grunnur að þeim vinnslutillögum sem sveitarfélögin munu kynna nú á næstunni.

Miðað við stöðu verkefnanna þá falla þau ágætlega saman og á þessari stundu er ekkert sem kallar á sérstaka rýna áður en þau verða þróuð frekar.

Áform Fluglestarinnar-þróunarfélags ehf. er að hefja nauðsynlega undirbúningsvinnu sem krefst m.a. jarðlagarannsóknna nú í haust. Um er að ræða umfangsmikið verkefni sem ekki verður ráðist í nema með aukinni fjármögnun. Ólíklegt verður að teljast að sú fjármögnun gangi eftir ef ekki liggur fyrir að sveitarfélögin séu reiðubúi til að nauðsynlegar þróunar á sínu skipulagsáætlunum vegna framtíðar uppbyggingar innviða fyrir fluglestina.

Á fyrri stigum voru lögð fyrir sveitarfélögin drög að samstarfsamningi um skiplagsmál vegna hraðlestar milli Keflavíkurflugvallar og höfuðborgarsvæðisins. Í því ferli komu upp efasemdir hjá sumum sveitarfélögum um;

- a. lögmæti þess að veita einum aðila einkaleyfi til að undirbúa slíkt verkefni án útboðs,
- b. að ekki væri nægjanlega skýrt hvert umfang og kostnaður vegna skipulagsvinnu sveitarfélaga yrði,
- c. hvort verkefnið skaraðist á við Borgarlínuverkefnið.

Á vegum stjórnar SSH var kallað eftir lögfræðialiti um lögmæti þessa samstarfssamnings. Að mati Landslaga (sjá meðfelgjandi skjal) er sveitarfélögum heimilt að gera slíkan samning. Landslög láta einnig fylgja með tillögur að breytingum að samstarfssamningnum.

Fyrir liggur að Fluglestin-þróunarfélag ehf. er reiðubúið að gera breytingar á samstarfssamningnum og að nú sé ekki þörf á að í samkomulaginu sé krafa um að sveitarfélögin skuldbuni sig til að taka ekki þátt í öðrum sambærilegum verkefnum.

Að ofangreindu ættu sveitarfélög að geta tekið afstöðu til málsins þegar ný drög að samstarfssamningi liggja fyrir.

MINNISBLAÐ

SKJALALYKILL

1000-921-MIN-004-V02

DAGS.

10.06.2017

SENDANDI

Benedikt N Bjarnason, Guðmundur Guðnason

MÁLEFNI

Titringur við gerð jarðganga og rekstri fluglestar

VERKHEITI

Fluglestin

VERKKAUPI

Fluglestin þróunarfélag ehf.

DREIFING

Fluglestin - Samstarfshópur

Samantekt

Í þessu minnisblaði er lagt mat á áhrifsvæði og vægi titrings frá sprenginum fyrir jarðgöngum eða frá rekstri fluglestar. Slíkt mat verður ekki nákvæmt fyrr en farið hafa fram rannsóknir um hvort og hvaða ráðstafanir þurfi að ráðast í til að stemma stigum við neikvæðum áhrifum. Tveir kostir eru mögulegir við jarðgangnagerðina, hefðbundnar sprengingar eða bora þau með svokölluðum TBM bor. Í síðari tilfellinu yrðu titringsáhrif óveruleg. Ekki er mögulegt að ákveða hvor kosturinn er betri, þ.e. sprengja eða bora, fyrr en búið er að rannsaka betur jarðfræðina á svæðinu.

Áhrif titrings vegna sprenginga fyrir jarðgöngnum fluglestar verða stað- og tímabundin og fara meðal annars eftir dýpi niður á göngin og framvindu í jarðgangagerðinni. Hægt er að beita mótvægisáðgerðum til að lágmarka áhrifin. Miðað við að dýpi niður á göngin sé að lágmarki 30-50 m þá má ætla að hámarksáhrif á hverjum stað vari í um 2 vikur og þá í 1 til 2 skipti á sólarhring þegar sprengt er. Greinanleg áhrif geta verið í að hámarki 6-8 vikur. Hverfandi líkur eru á því að skemmdir geti orðið á byggingum vegna sprengivinnu. Reglugerðir hérlendis setja efri mörk á leyfilegan titring frá framkvæmdum með það að markmiði að lágmarka óþægindi og fyrirbyggja skemmdir á mannvirkjum. Sömu kröfur eru gerðar til titrings vegna sprenginga fyrir jarðgöngum og gerðar eru til sprenginga í húsgrunnum í þéttbýli.

Titringur vegna rekstur fluglestar getur haft áhrif á íbúa í grennd við jarðgöngin. Þar sem göngin liggja grynnt geta íbúar orðið varir við titring ef ekki eru gerðar viðeigandi ráðstafanir. Auðvelt er að koma í veg fyrir þennan titring með tæknilegum lausnum sem draga úr titringi, og eru þær algengar í sambærilegum verkefnum í Skandinavíu og meginlandi Evrópu t.a.m. í göngum sem liggja á 50 m dýpi eða grynna. Slíkar lausnir verða notaðar í jarðgöngum fluglestarinnar þar sem hætta er á að íbúar geta orðið var við titring. Þetta á því ekki að vera vandamál fyrir fluglestina.

Á teikningu B101, sem er fylgiskjal aftast í minnisblaðinu, eru drög að legu jarðganga sýnd í plani og langsniði. Á planmyndina eru merkt inn möguleg áhrifsvæði titrings á framkvæmdatíma.

Gerð er nánari grein fyrir ofangreindum atriðum hér að neðan í minnisblaðinu.

Almennt

Fyrstu drög að legu jarðganga fyrir Fluglestina er sýnd á teikningu B101. Göngin fara undir byggð í Hafnarfirði, Garðabæ, Kópavogi og Reykjavík. Áætlað er að suðurmunni ganganna mun liggja vestan við íbúðabyggðina í Hafnarfirði, en staðsetning hans fer að verulegu leiti eftir niðurstöðum jarðkönnunar sem gerð verður á svæðinu. Á teikningunni er einnig sýnd mögulega lega ganganna í langsníði. Þetta eru eingöngu fyrstu drög og munu örugglega taka breytingum þegar jarðvegsrannsóknir hafa verið framkvæmdar á svæðinu. Að lágmarki er 30-50 m niður á göngin frá jarðvegsyfirborði sem fylgja sem mest áætlaðri legu Reykjavíkurgrágrýtis. Þá er mun dýpra niður á þau á köflum.

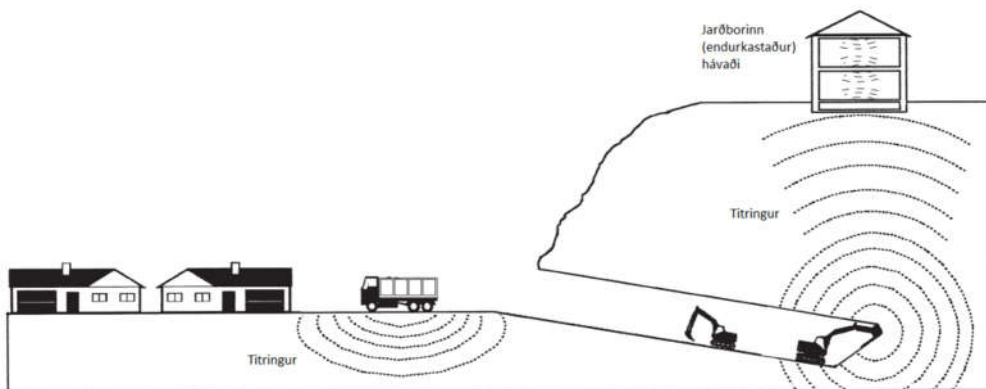
Eftirfarandi reglugerðir setja viðmiðunarmörk fyrir hávaða og titring á Íslandi:

- Reglugerð um sprengiefni nr. 684/1999
- Reglugerð um hávaða nr. 724/2008

Titringarmörk frá sprenginum eru sett til þess að lágmarka óþægindi hjá íbúum og á starfsemi í grennd við framkvæmdasvæðið. Í reglugerð um hávaða eru sett hávaðamörk frá umferð og atvinnustarfsemi. Viðmiðunarmörk fyrir titring frá lestarkerfum vantar í íslenskar reglugerðir og er því horft til þeirra marka sem notuð eru í Skandinavíu. Í reglugerð um sprengiefni er kveðið á um að skoða skuli byggingar og mannvirki sem ætla má að tjón geti orðið á vegna framkvæmdanna.

Sprengingar og titringur frá jarðgangagerð

Flestir Íslendingar hafa upplifað jarðskjálfta og þekkja vel áhrif þeirra á byggingar og umhverfið. Grundvallar munur er á titringi vegna jarðskjálfta annars vegar og sprenginga hinsvegar. Sprengingar mynda mun minna af yfirborðsbylgjum og orsaka því minni færslur. Í hefðbundnum sprengingum sem framkvæmdar eru í jarðgangagerð verður til titringur svipað og mynd 1 sýnir.



MYND 1: Titringur frá framkvæmdum neðanjarðar. Titringur berst frá þeim stað þar sem unnið er að lengingu jarðganga og upp á yfirborð í byggingar. Þar getur titringurinn myndað lágtíðnihljóð og valdið truflunum (Mynd: Hiller og Hope, 1998).

Hins vegar er orkan sem losnar í sprengingu margfalt minni en í jarðskjálfta og veldur þar með margfalt minni hreyfingum. Til samanburðar er orkan sem losnar þegar um 500 kg af sprengiefni er sprengt (algengt magn í gangagerð) svipað og orka sem losnar í jarðskjálfta af stærðinni 3, en slíkir skjálftar eru á mörkum þess að vera greinanlegir af mannfólki.

Skemmdir af völdum sprengina í venjulegum framkvæmdum eru mjög sjaldgæfar ef öllum viðmiðunarmörkum er fylgt. Flest mannvirki á Íslandi eru hönnuð til þess að standast nokkuð stóra jarðskjálfta. Því eru hverfandi líkur á því að skemmdir verði á byggingum sem standa í grennd við framkvæmdasvæði þar sem sprengivinna fer fram.

Titringur vegna sprenginga dempast mjög fljótt eftir því sem lengra er farið frá sprengistað. Þegar sprengt er í föstu bergi myndast einnig minna af titringi en þegar sprengt er í lausum jarðlögum. Jarðgöng fyrir fluglestina undir höfuðborgarsvæðið liggur að mestu í föstu bergi en á stuttum köflum má búast við lausum jarðlögum. Líklegt er að titringur frá sprengingum verði vel greinanlegur í 30-50 m fjarlægð frá jarðgöngunum. Þetta verður því einna helst nálægt mögulegum stoppistöðvum þar sem göngin liggja nær yfirborði.

Viðmiðunarmörk titrings af völdum sprenginga

Viðmiðunarmörk fyrir titring eru gefin upp í hámarksbylgjuhraða (mm/s) og tíðni (Hz – sek⁻¹). Bylgjuhraði segir til um hversu öflugur titringurinn er en tíðnin hversu hraður hann er. Fólk og byggingar eru almennt viðkvæmari fyrir lágtíðnititringi og því eru viðmiðunarmörkin lægri fyrir lægri tíðni (lægri mm/s mörk fyrir minni Hz). Viðmiðunarmörk skv. reglugerð um sprengiefni eru sýnd í töflu 1.

TAFLA 1: Hámarksbylgjuhraði (v=mm/s) fyrir mannvirki skv. reglugerð um sprengiefni nr. 684/1999.

TEGUND MANNVIRKIS	HÁMARKSBYLGJUHRADÍ
Venjulegar byggingar á hörðu samstæðu bergi (vanalega mesta álag sem leyft er af stjórnvöldum og váttryggingafélögum við síendurteknar sprengingar)	70 mm/s
Venjulegar byggingar á mjúku bergi, síendurteknar sprengingar	30 mm/s
Venjulegar byggingar á mjúkum grunni (sandi og leir), síendurteknar sprengingar	20 mm/s
Þar sem mannlegir þættir ráða úrslitum – 10 Hz	15 mm/s
Þar sem mannlegir þættir ráða úrslitum – 25 Hz	5 mm/s

Eins og sýnt er í töflu 1 eru viðmiðunarmörk fyrir byggingar hærrí en fyrir mannfólk, þ.e. fólk er næmara en byggingar fyrir titringi.

Áhrif titrings á mannfólk

Rannsóknir sýna að mannfólk nemur titring niður í 0,14-0,30 mm/s en það á erfitt með að greina milli mismunandi tíðnisviða. Í töflu 2 eru sýnd áhrif titrings á fólk miðað við upplifun þess og áhrif. Skoðanakannanir hafa sýnt að fólk er oft tilbúið til að setta sig við titring ofan viðmiðunarmarka ef það er upplýst um að hans sé að vænta. Einnig skiptir ímynd framkvæmdarinnar miklu máli og fjöldi atburða á dag þar sem fólk nemur titring.

TAFLA 2: Upplifun fólks á titringi samkvæmt rannsóknum í Bretlandi (BSI, 2008).

ÁHRIF	HÁMARKSBYLGJUHRADÍ
Titringur varla greinanlegur í flestum tilvikum	< 0,14 mm/s
Titringur er rétt greinanlegur í íbúðahverfum	0,3 mm/s
Titringur er vel greinanlegur	1,0 mm/s
Titringur getur valdið miklum óþægindum ef hann er viðvarandi	> 10 mm/s

Mannfólk veldur sjálft vel greinanlegum titringi á mannvirki vegna daglegra athafna t.d. þegar hurð er skellt eða þungur hlutur dettur í gólf eða á vegg. Einnig þekkjum við vel að þegar sterkur vindur hvín á mannvirki getur það valdið töluverðum titringi og hávaða. Til að koma í veg fyrir óþægindi er mikilvægt að titringur vegna sprenginga komi ekki á óvart og að íbúar og starfsemi í nágrenni við framkvæmdasvæðið séu vel upplýstir um þá vinnu sem þar fer fram.

Titringur frá sprengingum í jarðgöngum fluglestarinnar

Það er ljóst að íbúar sem og aðrir sem eiga íverustað í námunda við fyrirhugaða jarðgangaleið munu verða fyrir tímabundnum titringi frá sprengingum í gangagreftrinum. Áhrifin geta verið neikvæð fyrir suma en lítilvæg/óveruleg fyrir aðra, allt eftir því hvernig upplifun hvers og eins er. Í töflu 3 sést yfirlit yfir væntlega upplifun fólks af titringi innan hvers svæðis og samsvarandi svæði eru afmörkuð á grunnmynd á teikningu B101.

TAFLA 3: Áhrifasvæði titrings frá sprengingum eins og sýnt er á teikningu B101. Skipting m.t.t. áhrifa á fólk.

SVÆÐI	FJARLÆGÐ FRÁ SPRENGISTAÐ	UPPLIFUN/ÁHRIF Á FÓLK
Rautt	< 50 m	Virkar kröftulega á fólk
Gult	50 – 100 m	Virkar óþægilega á fólk
Grænt	100 – 200 m	Virkar lítillega á fólk

Áhrif titrings frá sprengingum eru talin hverfandi til engin í meira en 200 m fjarlægð frá sprengistað. Sem dæmi um dempun titrings með fjarlægð má miða við að titringur í 25 m fjarlægð frá sprengistað hafi lækkað niður í 25% af upphaflegum styrk í 100 m fjarlægð og í aðeins um 10% af upphaflegum styrk í 200 m fjarlægð. Fólk mun því ekki finna fyrir áhrifum titrings frá sprengingum í göngunum fyrr en sprengistaður í gögnum er kominn í um 200 m fjarlægð frá heimili eða íverustað mælt niður að sprengistað í jörðinni.

Á teikningu B101 sést að á svæðum þar sem gögnin liggja djúpt dregur verulega úr áhrifum sprengina á fólk. Hnoðraholt og Urriðaholt í Garðabæ og íbúahverfi milli Reykjanesbrautar og Hafnarfjarðarvegar í Kópavogi verða ekki fyrir verulegum áhrifum þar sem gert er ráð fyrir að göngin liggja á allt að 110 m dýpi á þessum svæðum.

Til að leggja mat á hugsanlega upplifun einstaklinga á titringi og hve lengi áhrifa mun gæta á hverjum stað þarf að skoða staðsetningu hvers og eins m.t.t. jarðgangaleiðarinnar. Sé miðað við að vikuleg framvinda sé 50 m og að göngin liggja á um 30-50 m dýpi þá má ætla að hámarksáhrif á hverjum stað vari í um 2 vikur í 1 til 2 skipti á sólarhring þegar sprengt er, en áhrifatími á tilteknum stað við gangleiðina getur verið allt að 6-8 vikur. Ljóst er að þetta er hámarkstími sem áhrifa myndi gæta og hann minnkar hratt eftir því sem göngin liggja á meira dýpi.

Mótvægisáðgerðir

Titringur frá sprengivinnu mun bara finnast í takmarkaðan tíma meðan göngin eru grafin framhjá viðkvæmum svæðum. Upplýsingagjöf til almennings er besta forvörnin í þessum efnum og mun felast m.a. í:

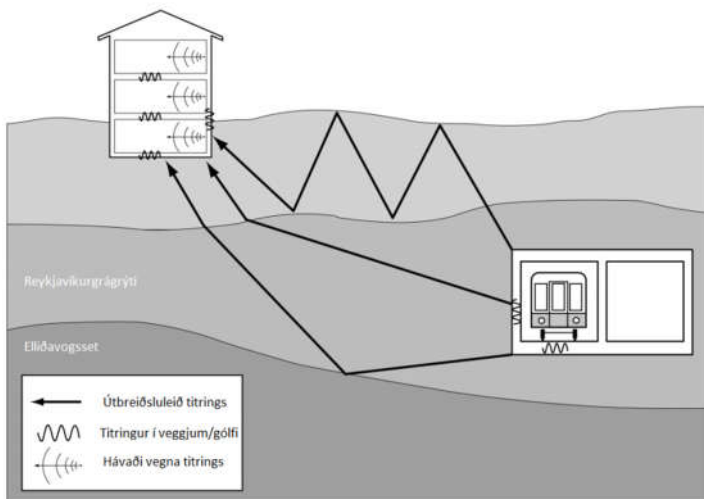
- upplýsingaskilti og dreifibréf um framkvæmdir í hús innan 200 m fjarlægðar frá jarðgangaleiðinni, þar sem verklagi er lýst ásamt upplýsingum um ábyrgðaraðila og hvert beina eigi fyrirspurnum og kvörtunum;
- vefsvæði, hugsanlega gagnvirku. Upplýsingar um framvindu og hvaða hús/hverfi megi vænta áhrifa frá sprengingum á hverjum tíma

Einnig má birta niðurstöður titringsmælinga á opnu vefsvæði, þar sem íbúar miða gjarnan við útgefin viðmið og spyrja mikið um hvað síðasta sprenging hafi verið stór. Komi í ljós að takmarka þurfi sprengihleðslu í göngunum vegna titrings koma eftirfarandi mótvægisáðgerðir til greina:

- Deila sprengifæru á fleiri hvellhettur til að minnka hámarkshleðslu sprengiefnis á hvert hvellhettunúmer, stytta sprengifæru, sprengja færur í 2 hlutum;
- gera kröfu um tölvustýrðar hvellhettur, eða búnað til að hlaða fleiri en einni aðskildri hleðslu í hverja holu;
- vöktun, þar sem sprengiplön eru aðlöguð að mældum gildum eins og þau þróast í verkinu.

Titringur vegna reksturs fluglestar

Lest sem ferðast eftir járnbrautarteinum framkallar hávaða og titring. Í jarðgöngum eru bein áhrif hávaða takmörkuð. Reynsla frá nágrannalöndum hefur sýnt að titringur frá lestarsamgöngum getur haft áhrif á mannlega þætti eins og samskipti, einbeitingu og svefn.



MYND 2: Útbreiðsla titrings frá neðanjarðarlest. Titringur sem myndast frá hreyfingu lestar berst í gólf og veggj ganganna. Þaðan berst hann gegnum jarðlög og að byggingum (Mynd: FTA, 2006).

Við flest þau íbúahverfi sem fluglestin fer um liggja stórar götur með þungri umferð og er því í dag umferð aðal uppspretta titrings og hávaða á þessum svæðum. Rannsóknir frá Noregi og Svíþjóð hafa sýnt að titringur og hávaði frá neðanjarðarlestum er sjaldnast meiri en frá umferð á stofngötum, jafnvel þar sem slík göng liggja grynna en göng fluglestarinnar mun gera.

Titringur frá lest berst frá teinum í gólf jarðganganna. Þegar titringurinn kemur að gólfinu breiðist hann út í allar áttir frá göngunum eins og sést á mynd 2. Líkt og með titring frá sprenginum dempast titringurinn hratt með fjarlægð. Almennt verður til minni titringur frá göngum sem liggja í föstu bergi en lausum jarðlögum.

Beinn hávaði frá lestinni dempast vegna fódringa og jarðlaga sem umlykja göngin. Viðmiðunarmörk fyrir jarðborin titring frá neðanjarðarlestum er ekki að finna í íslenskum reglugerðum og því er réttast að miða við skandinavíska- og alþjóðlega staðla. Til dæmis setur Miljøstyrelsen í Danmörku viðmiðunarmörk fyrir titring við 0,16 mm/s í íbúðahverfum á kvöldin og um nótt.

Mótvægisáðgerðir

Í erlendum neðanjarðarlestarkerfum hafa verið notaðar einfalda lausnir til að draga úr titringi með góðum árangri. Þetta á því ekki að vera vandamál fyrir fluglestina. Á þessu stigi er ekki hægt að segja nákvæmlega til um í hve miklar mótvægisáðgerðir þarf að fara í þar sem ekki liggja fyrir nákvæmar upplýsingar um jarðlög á svæðinu. Hagkvæmast er að minnka titring við upptökin og fela flestar aðferðir í sér einangrun milli lestarteina og gólf jarðganganna. Þá skiptir máli að viðhald á teinum og hjólabúnaði lesta sé vel sinnt.

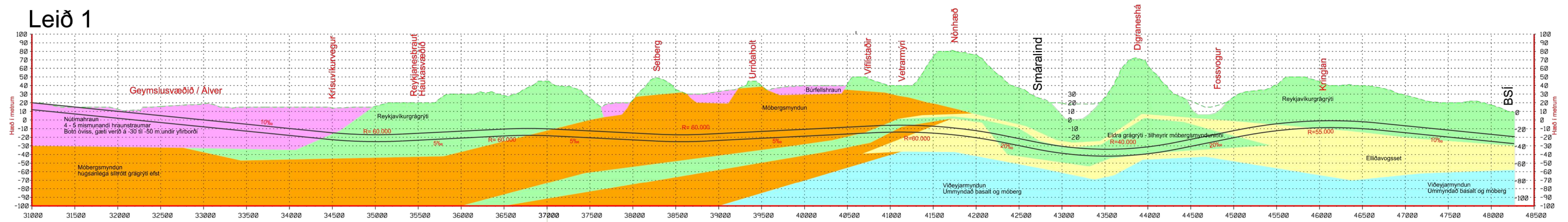
Fylgiskjöl

Teikning B101.

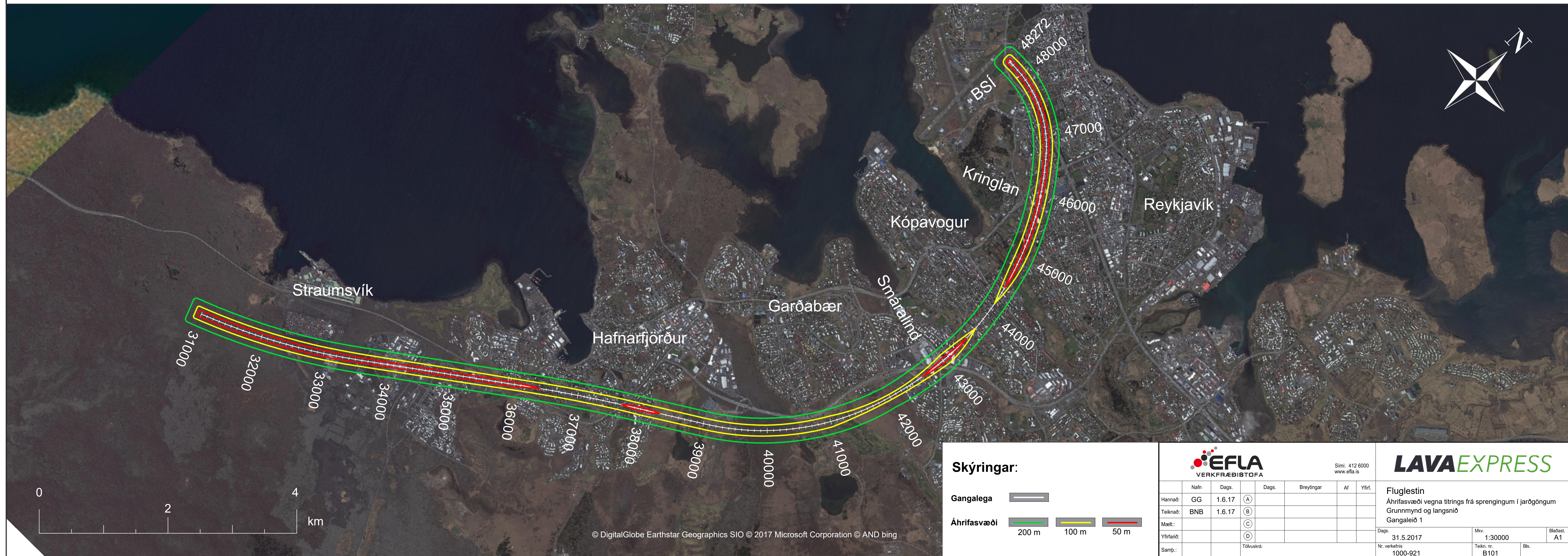
Áhrifasvæði vegna titrings frá sprengingum í jarðgöngum. Grunnmynd og langsnið.
Gangaleið 1.

Langsnið

Leið 1



Grunnmynd



Skýringar:

Gangalega

Áhrifsvæði 200 m 100 m 50 m

EFLA		VERKFRÆÐISTOFA		Sími: 412 6000 www.efla.is	
Nafn:	Dags:	Dags:	Breytingar:	Af:	Yfirf.
Hannað: GG	1.6.17	(A)			
Teiknað: BNB	1.6.17	(B)			
Mælt:		(C)			
Yfirfarð:		(D)			
Samb.:		Tölukskrá:			

LAVAXPRESS

Fluglestin
Áhrifsvæði vegna titrings frá sprengingum í jarðgöngum
Grunnmynd og langsnið
Gangaleið 1

Dags: 31.5.2017 Mkv: 1:30000 Bláust: A1

Nr. verkefns: 1000-921 Tekn. nr.: B101 Bls.