

## Nefndarálit

um frv. til l. um stofnun opinbers hlutafélags um vegaf framkvæmdir.

Frá samgöngunefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Kristján Möller samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, Ingvar Sverrisson, Karl Alvarsson og Ragnhildi Hjaltadóttur frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, Kristínu H. Sigurbjörnsdóttur og Eirík Bjarnason frá Vegagerðinni, Guðjón Bragason, Karl Björnsson og Gunnlaug Júlíusson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Hannes G. Sigurðsson frá Samtökum atvinnulífsins, Árna Jóhannsson frá Samtökum iðnaðarins, Ólaf Darra Andrason frá Alþýðusambandi Íslands, Júlíus S. Ólafsson og Guðmund I. Guðmundsson frá Ríkiskaupum og Steinþór Jónsson frá Félagi íslenskra bifreiðaeigenda.

Tilgangur frumvarpsins er að skapa nauðsynlega umgjörð um aðkomu lífeyrissjóða að fjármögnun vegaf framkvæmda. Frumvarpið gerir ráð fyrir því að samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra verði heimilað að stofna opinbert hlutafélag sem starfa skal að lagningu, rekstri og viðhaldi tiltekinnna vega og vegganga. Félaginu verði heimilað að gera þá samninga sem því er nauðsynlegt að gera í þessum tilgangi. Þá verði félaginu heimilað að innheimta gjald fyrir notkun þeirra mannvirkja sem ráðist verður í á grundvelli frumvarpsins og skal gjaldið standa undir framkvæmdakostnaði.

Í kjölfar falls íslensku bankanna haustið 2008 varð ríkissjóður fyrir efnahagslegu áfalli eins og alkunna er. Stjórnvöld hafa af þeim sökum neyðst til þess að ráðast ítrekað í niðurskurð á útgjöldum ríkisins og hafa útgjöld til vegamála dregist verulega saman af þeim sökum. Í ljósi þess hafa stjórnvöld leitað leiða til þess að ráðast í nauðsynlegar verklegar framkvæmdir er væru óháðar þeim takmörkunum sem fjárhagur ríkisins setur. Er frumvarpið niðurstaða þeirrar vinnu.

Í stöðugleikasáttmála ríkisstjórnarinnar og aðila vinnumarkaðarins sem gerður var í júní 2009 kemur fram að ríkisstjórnin mun greiða götu stórframkvæmda og í þeim tilgangi að fjármagna þær verði meðal annars gengið til samstarfs við íslenska lífeyrissjóði. Þó svo að frumvarp þetta geri ráð fyrir aðkomu lífeyrissjóða landsmanna að þeim verkefnum sem hér um ræðir er gert ráð fyrir því að aðrir mögulegir fjárfestar standi sjóðunum jafnir að vígi hvað þetta varðar enda má gera ráð fyrir því að við fjármögnun umræddra verka verði aðkoma annarra innlendra sem erlendra fjárfesta eða lánveitenda tryggð.

Á fundum nefndarinnar kom ítrekað fram að gestir hennar styddu framlagningu frumvarpsins. Kom meðal annars fram í máli þeirra að með framlagningu þess væri ríkisstjórnin að efna þær skuldbindingar er hún gekkst undir með aðild að áður nefndum stöðugleikasáttmála. Þá var bent á að þær aðgerðir sem ákvæðum frumvarpsins væri ætlað að heimila mundu án nokkurs vafa hafa veruleg jákvæð áhrif á ástand atvinnumála. Lýst var verulegum áhyggjum af þeirri fækkun sem orðið hefur á starfsfólki í mannvirkjagerð að undanfögnu og bent á að atvinnuástandið í þeim geira væri mjög slæmt. Fram kom á fundum nefndarinnar að áhrif frumvarpsins yrðu vafalaust mjög jákvæð á flestum sviðum, meðal annars vegna

Þess að það skapaði grundvöll til öflugs atvinnuáttaks, bóta á vegakerfi landsins og síðast en ekki síst auknu öryggi í umferðinni. Einnig var hvatt var til þess að almenningssamgöngur yrðu eflar í tengslum við þær vegafarmkvæmdir sem ráðist verður í á grundvelli frumvarpsins.

Þau sjónarmið voru hvað helst nefnd gegn frumvarpinu að með því væri jafnræði íbúa landsins stefnt í voða þar sem raunveruleg hættu væri á að íbúar í nágrenni þeirra mannvirkja sem byggð yrðu á grundvelli heimilda frumvarpsins greiddu fyrir þau að meira leyti en aðrir. Þá var gagnrýnt að í ljósi reglna gjaldþrotaréttarins kynnu skuldbindingar félagsins á endanum að lenda á ríkissjóði ef verkefni þess gengju ekki upp fjárhagslega. Að auki kom fram það sjónarmið að óæskilegt væri að stór hluti fjárútláta er hið opinbera hefði ákvörðunarvald um stæði í raun utan ríkisreiknings. Væri slíkt einkar alvarlegt í því ljósi að nýverið samþykkti Alþingi löggjöf sem hefur það markmið að koma í veg fyrir slíkt verklag í reikningum sveitarfélaga. Á fundum nefndarinnar lýsti Félag íslenskra biðreiðaeigenda yfir eindreginni andstöðu við fyrirhugaða gjaldtöku fyrir notkun samgöngumannvirkja. Er það mat þess að tekjur ríkissjóðs af umferð ökutækja ættu að standa undir öllum nauðsynlegum vegafarmkvæmdum. Af þessum ástæðum leggst félagið gegn því að nefndin mæli með samþykkt frumvarpsins.

Nefndin vekur athygli á því að við 1. umræðu um málið á Alþingi virtist vera þverpólitísk sátt um meginmarkmið frumvarpsins. Þó komu þar fram orð er gáfu til kynna að hætta kynni að felast í stofnun hins opinbera hlutafélags og þeim framkvæmdum sem áætlað er að það leggi í þar sem fjárhagsleg skuldbinding ríkissjóðs kæmi ekki fram í ríkisreikningi. Telur nefndin rétt að benda á að samkvæmt ákvæðum hlutafélagalaga takmarkast skuldbinding hluthafa í opinberum hlutafélögum við það hlutafé sem þeir leggja til félagsins. Er það því skilningur nefndarinnar að engin bein ábyrgð verði felld á ríkissjóð samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Þá felur frumvarpið í sér að félagið skuli með gjaldtöku standa undir kostnaði sem til fellur vegna þeirra verkefna er það leggur út í. Nefndin áréttar hér þennan skilning sinn og tekur fram að hann er veruleg forsenda fyrir því áliti hennar sem hér er sett fram. Nú þegar hefur mikið starf verið unnið af hálfu Vegagerðarinnar til undirbúnings framkvæmda sem rætt er um að ráðast í á grundvelli frumvarpsins. Er útlagður kostnaður af þeim sökum orðinn umtalsverður. Telur nefndin að gera verði ráð fyrir því að sá kostnaður og þær eignir sem þegar eru til staðar vegna umræddra verka, efnislegar sem óefnislegar, muni að minnsta kosti að hluta nýtast sem hlutafjárframlag ríkisins til þeirra félaga sem stofnuð verða á grundvelli frumvarpsins.

Fyrir nefndinni voru reifaðar hugmyndir um mögulegar aðferðir þeirra félaga er stofnuð verða á grundvelli frumvarpsins við töku gjalda. Kom fram að hagkvæmast þætti til lengri tíma litið að taka upp gjaldtökuáðferðir sem hafa verið að þróast hin síðari ár í Evrópu. Þannig væri gert ráð fyrir því að tekin yrði upp svoköllið GPS-tækni sem fæli í sér að merkjasending frá örflögukubbi í bifreiðum gerði félaginu fært að skrá notkun mannvirkja fyrir tilstilli gervihnattar. Á fundum nefndarinnar kom fram það sjónarmið að í frumvarpinu væri ekki kveðið á um það hvernig gjaldtöku skyldi háttáð ef sú tækni sem áætlað væri að tekin yrði upp til gjaldtöku væri ekki tilbúin eða þjónaði ekki því markmiði sem að væri stefnt að svo stöddu. Er það skilningur nefndarinnar að líklegt væri að félögin tækju tillit til slíks við gerð samninga um fjármögnun framkvæmda. Þannig væri eins líklegt að félögin legðu út í gerð fjármögnunarsamninga með það að leiðarljósi að greiðslur af lánum hæfust ekki fyrr en aðferðir þess við gjaldtöku hefðu náð því stigi þróunar að með því væri gjaldtöku að fullu virk.

Nefndin ræddi mögulega fjárhæð gjaldtöku í ákveðnum tilvikum með það að markmiði að reyna að átta sig á hvort líklegt væri að almenn sátt mundi ríkja um töku slíkra gjalda. Af þessu tilefni telur nefndin rétt að benda á að samkvæmt almennum reglum um gjaldtöku hins opinbera stendur það upp á þann er gjald tekur að gæta þess að sýnt sé fram á nauðsynleg tengsl á milli þeirrar þjónustu er hann veitir og þess kostnaðar er hann verður fyrir við veitingu hennar.

Í máli samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra á fundi nefndarinnar kom fram að rætt hefði verið um það á milli allra stjórnmalaflokka á Alþingi að stofnað yrði til þverpólítísku samráðsvettvangs þar sem fjallað yrði um mögulegar leiðir ríkisins til öflunar tekna í þeim tilgangi að greiða kostnað er til fellur við framkvæmdir og rekstur samgöngukerfisins. Samgöngunefnd fagnar frumkvæði ráðherra og hvetur hann til þess að hlutast til um að settur verði á stofn þverpólítískur hópur um viðfangsefnið er ljúki störfum eigi síðar en framkvæmdum sem ráðist verður í á grundvelli frumvarpsins lýkur. Þá áréttar nefndin þann skilning sinn að með því að ráðist verði í framkvæmdir á suðvesturhorni landsins á grundvelli frumvarpsins losni um fjármagn í ríkissjóði sem ráðstafa má til framkvæmda í öðrum landshlutum.

Á fundum nefndarinnar var ákvæði 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins rætt sérstaklega. Var þeim sjónarmiðum hreyft að mögulega færi það gegn þeim reglum sem gilda um innkaup hins opinbera að heimila opinberu hlutafélagi að kaupa áætlanagerð, hönnun, útboð, samninga við verktaka o.s.frv. af Vegagerðinni. Er það skilningur nefndarinnar að Vegagerðin hafi innt af hendi kostnaðarsama vinnu til útbúnings slíkra gagna. Þá sé líklegt að þau verðmæti er íslenska ríkið hyggst leggja til félagsins í formi hlutafjár muni að stórum hluta felast í slíkum gögnum. Var sérstaklega bent á að sú væri alltént staðan hvað varðar mögulegar framkvæmdir við Vaðlaheiðargöng.

Að lokum ræddi nefndin um það framsal verkskipulagsvalds til ráðherra sem nefndin telur felast í 1. gr. frumvarpsins. Nefndin áréttar að hún telur þörf á því að þeir samningar sem gerðir verða um framkvæmdir á grundvelli frumvarpsins verði kynntir samgöngunefnd áður en stofnað er til skuldbindingar samkvæmt þeim. Með því móti telur nefndin tryggt að Alþingi verði gert fært að halda þeirri yfirsýn sem því er nauðsynleg til undirbúnings ákvarðanatöku um meðferð þeirra mála er fyrir Alþingi kunna að koma.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

#### BREYTINGUM:

##### 1. 1. gr. orðist svo:

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra er heimilt að stofna opinbert hlutafélag sem verður að fullu í eigu ríkisins og hefur það að markmiði að standa að lagningu Suðurlandsvegar frá Vesturlandsvegi austur fyrir Ölfusárbrú að nýjum gatnamótum við núverandi Suðurlandsveg og Vesturlandsvegar frá Kollafirði að Hvalfjarðargöngum og til að ljúka við Reykjanesbraut frá Kaldárselsvegi að Víknavegi, ásamt nauðsynlegum undirbúningi.

Ráðherra er heimilt að fela félaginu að annast rekstur og viðhald þessara vega.

##### 2. Á eftir 1. gr. komi ný grein sem orðist svo ásamt fyrirsögn:

*Heimild Vegagerðarinnar til að taka þátt í stofnun hlutafélags.*

Vegagerðinni er heimilt að taka þátt í stofnun hlutafélags sem hefur það að markmiði að standa að gerð jarðganga undir Vaðlaheiði ásamt vegalagningu að þeim auk annars

nauðsynlegs undirbúnings. Heimilt er Vegagerðinni að eiga allt að 51% hlutfjár í félaginu og leggja til þess hlutfé í samræmi við fjárheimildir.

Ráðherra er heimilt að fela félaginu að annast rekstur og viðhald jarðganganna.

3. 2. gr. orðist svo ásamt fyrirsögn:

*Tilgangur félaganna.*

Tilgangur félaganna er að annast framkvæmdir skv 1. og 2. gr., þ.m.t. áætlanagerð, hönnun, útboð, samningsgerð við verktaka og annað sem nauðsynlegt er til að ljúka megi framkvæmd og taka gjald af umferð um viðkomandi vegi.

Félögunum er heimilt að kaupa einstaka eða alla verkþætti sem kveðið er á um í 1. mgr. af Vegagerðinni.

Félögunum er heimilt, að fengnu samþykki samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, að gera hvers konar samninga við aðra aðila til að ná tilgangi sínum á sem hagkvæmastan hátt. Tilgangi félaganna skal nánar lýst í samþykktum þeirra.

4. 3. gr. orðist svo:

Hlutfé félaganna skal við stofnun þeirra vera 20 millj. kr. er greiðast úr ríkissjóði. Við stofnun félaganna skal allt hlutfé þeirra vera í eigu íslenska ríkisins og skal sala þess og ráðstöfun óheimil.

Fjármálaráðherra skal fara með hlut ríkisins í félögunum.

Ákvæði laga um hlutfélög gilda um félögin ef ekki er kveðið á um annað í lögum þessum.

5. 4. gr. orðist svo ásamt fyrirsögn:

*Stjórnir félaganna.*

Stjórnir félaganna skulu við stofnun þeirra skipaðar þremur mönnum og jafnmörgum til vara. Þeir skulu kosnir á aðalfundi ár hvert.

Stjórnir félaganna skulu eins og unnt er vinna að verkefnum sem félögunum eru falin í samráði og samvinnu við helstu hagsmunaaðila verkefna.

Stjórnir félaganna ráða framkvæmdastjóra sem skulu hafa reynslu af vegagerð og háskólamenntun sem nýtist í starfi.

Stjórnarmenn og framkvæmdastjórar skulu hvorki taka þátt í meðferð mála þar sem þeir eiga hagsmuna að gæta né mála er varða aðila sem eru þeim tengdir persónulega eða fjárhagslega.

6. 5. gr. orðist svo ásamt fyrirsögn:

*Samningar ríkisins við félögin.*

Ráðherra er heimilt að gera samninga við félögin um uppbyggingu, rekstur og viðhald þeirra framkvæmda sem þau annast uppbyggingu á skv. 1. og 2. gr.

7. 6. gr. orðist svo:

Félögunum er heimilt að innheimta gjald fyrir notkun mannvirkja sem þeim hefur verið falið að annast framkvæmdir við. Gjaldið skal standa undir kostnaði við undirbúning og framkvæmd viðkomandi mannvirkja, auk eftirlits og kostnaðar við álagningu og innheimtu gjalda. Þá er heimilt að fella inn í gjaldið kostnað við rekstur og viðhald viðkomandi vegar samkvæmt nánari ákvörðun samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Félögin skulu auglýsa gjaldskrár sínar og breytingar á þeim á heimasíðu sinni.

Eigandi ökutækis eða umráðamaður, ef um kaupleigu er að ræða, ber ábyrgð á greiðslu gjalda. Gjöld skv. 1. mgr. eru aðfararhæf án undangengins dóms eða sáttar.

Félögunum er heimilt, að fengnu samþykki samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, að gera samninga við aðra um innheimtu gjalda skv. 1. mgr.

8. 7. gr. falli brott.

9. Fyrirsögn frumvarpsins verði: Frumvarp til laga um stofnun hlutafélaga um vegaframkvæmdir.

Mörður Árnason og Árni Johnsen voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 14. júní 2010.

Björn Valur Gíslason,  
form., frsm.

Róbert Marshall.

Anna Margrét Guðjónsdóttir.

Guðmundur Steingrímsson.

Lilja Rafney Magnúsdóttir.

Ásbjörn Óttarsson.

Ólína Þorvarðardóttir.