

Frumvarp til laga

um samgönguáætlun.

(Lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008.)

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að samræma áætlanagerð við framkvæmdir og rekstur í samgöngumálum. Það skal gert með samgönguáætlun til tólf ára skv. 2. gr. og fjögurra ára áætlun skv. 3. gr. sem er hluti af og innan ramma samgönguáætlunar.

2. gr.

Samgönguáætlun.

Samgönguráðherra leggur á fjögurra ára fresti fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun þar sem mörkuð skal stefna og markmið fyrir allar greinar samgangna næstu tólf árin. Jafnframt skal m.a. meta og taka tillit til þarfa ferðaþjónustunnar fyrir bættar samgöngur.

Samgönguáætlun tekur til fjáröflunar og útgjalda til allra greina samgangna, þ.e. flugmála, vegamála og siglingamála, þ.m.t. hafnamála, sjóvarna og öryggismála samgöngugreina. Þar skal skilgreina það grunnkerfi sem ætlað er að bera meginþunga samgangna og gera skal grein fyrir ástandi og horfum í samgöngum í landinu. Við gerð samgönguáætlunar skal m.a. byggja á þeim meginmarkmiðum að samgöngur séu greiðar, hagkvæmar, öruggar og umhverfislega sjálfbærar auk þess sem þær stuðli að jákvæðri byggðaðróun.

Við gerð samgönguáætlunar skal jafnframt taka mið af eftirfarandi markmiðum:

- að ná fram samræmdri forgangsröð og stefnumótun,
- að ná fram hagkvæmri notkun fjármagns og mannafla,
- að ná fram samræmdu skipulagi samgöngugreina og samstarfi stofnana samgönguráðuneytisins og fyrirtækja á þess vegum.

Einnig skal taka mið af því að fjármunir ríkissjóðs nýtist sem best og skal forgangsröðun byggjast á mati á þörf fyrir samgönguframkvæmdir í landinu í heild og í einstökum landslutum.

Áætlun um fjáröflun og útgjöld skal skipt á þrjú fjögurra ára tímabil og skulu útgjöld sundurliðuð þar eftir helstu útgjaldaflokkum. Jafnframt er útgjöldum vegna nýrra framkvæmda á grunnkerfinu skipt eftir einstökum stórum verkefnum á hvert hinna þriggja tímabila.

Áður en áætlun samkvæmt ákvæði þessu er unnin leggur samgönguráðherra fram stefnu sína í helstu málaflokkum, auk fjárhags- og tímaramma, til samgönguráðs, sbr. 4. gr. Tillögur byggðar á þeirri stefnu skulu unnar í stofnunum og fyrirtækjum samgöngumála fyrir ráðið.

Samgönguráð undirbýr og semur tillögu að samgönguáætlun og leggur fyrir samgönguráðherra til endanlegrar afgreiðslu og ákvörðunar.

Samgönguáætlun skal endurskoða á fjögurra ára fresti eða oftari ef þörf þykir.

3. gr.

Fjögurra ára áætlun samgönguáætlunar.

Gera skal áætlun fyrir fyrsta fjögurra ára tímabil samgönguáætlunar skv. 2. gr. og leggur samgönguráðherra fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um slíka áætlun.

Fjögurra ára áætlun samgönguáætlunar skal endurskoðuð á tveggja ára fresti og þá unnin ný áætlun fyrir næstu fjögur ár og lögð fram á Alþingi ný þingsályktunartillaga um hana, þannig að ávallt sé í gildi samþykkt áætlun fyrir a.m.k. tvö ár í senn.

Í fjögurra ára áætlun samkvæmt ákvæði þessu skal vera áætlun fyrir hvert ár tímabilsins, fyrir hverja stofnun og fyrirtæki samgöngumála sem eiga undir samgönguráðuneytið.

Sundurliðun fjögurra ára áætlunar skal hagað þannig að ábyrgð og fjárheimildir hverrar stofnunar og fyrirtækis komi skýrt fram. Gerð skal grein fyrir fjáröflun og útgjöld skulu sundurliðuð eftir einstökum framkvæmdum, rekstri, þjónustu og viðhaldi eftir því sem við á. Í fjögurra ára áætlun skal m.a. vera sundurliðun í samræmi við uppsetningu fjárlaga. Tekjur og gjöld fjögurra ára áætlunar skulu rúmast innan ramma samgönguáætlunar.

Áður en áætlun samkvæmt ákvæði þessu er unnin leggur samgönguráðherra fram fjárhagsramma til samgönguráðs sem undirbýr og semur tillögu að áætlun og leggur fyrir samgönguráðherra til endanlegrar afgreiðslu.

4. gr.

Samgönguráð.

Samgönguráðherra skipar samgönguráð sem hefur yfirumsjón með gerð tillagna að samgönguáætlun. Í samgönguráði sitja forstöðumenn þeirra samgöngustofnana sem heyra undir samgönguráðuneytið. Auk þess situr þar fulltrúi samgönguráðherra sem jafnframt er formaður og er skipunartími hans fjögur ár en skal þó takmarkaður við embættistíma þess ráðherra sem skipar. Jafnframt skal fulltrúi fyrirtækis samgöngumála sem undir samgönguráðuneytið heyrir leggja fram áætlanir til samgönguráðs og sitja fundi ráðsins þegar fjallað er um málefni sem eiga undir viðkomandi fyrirtæki.

Samgönguráð skal minnst einu sinni við gerð nýrrar samgönguáætlunar standa fyrir samgönguþingi sem ætlað er að veita ráðgjöf og leiðbeiningar við gerð samgönguáætlunar. Til samgönguþings skal öllum helstu hagsmunaaðilum samgöngumála boðið. Á samgönguþingi skal gera grein fyrir fyrirhuguðum forsendum og markmiðum áætlunarinnar. Samgönguráð skal hafa samráð við hagsmunaaðila og kynna fyrir almenningi áætlanir eins og ástæða þykir til hverju sinni.

5. gr.

Skýrsla um framkvæmd samgönguáætlunar.

Ráðherra skal árlega leggja fram á Alþingi skýrslu um framkvæmd samgönguáætlunar næstliðið ár.

6. gr.

Gildistaka samgönguáætlunar og fjögurra ára áætlunar samgönguáætlunar.

Samgönguáætlun og fjögurra ára áætlun hennar taka gildi þegar Alþingi hefur samþykkt þær sem þingsályktunartillögur. Óheimilt er að samþykkja fjögurra ára áætlun samgönguáætlunar án þess að tólf ára samgönguáætlun hafi verið samþykkt þegar báðar áætlanir eru lagðar fram samtímis.

7. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Frá sama tíma falla úr gildi lög nr. 71/2002.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Lög um samgönguáætlun voru samþykkt á Alþingi 29. apríl 2002 og tóku gildi 8. maí sama ár. Var með þeim lögum lögð áhersla á samræmingu áætlana og vinnu við gerð samgönguáætlunar sem tekur til allra þátta samgangna.

Á þeim tíma sem löggin hafa gilt hefur samgönguáætlun verið unnin eins og löggin kveða á um og hefur vel tekist til. Þó hafa óneitanlega við framkvæmd laganna komið upp einstaka atriði sem betur mega fara og er tilgangur frumvarps þessa að sníða af þá vankanta og laga ýmis atriði í lagaumhverfinu betur að aðstæðum í dag.

Þar sem löggin eru stutt þykir hagkvæmara að leggja fram frumvarp til nýrra laga um samgönguáætlun frekar en frumvarp til breytinga á gildandi lögum. Helgast það einnig af því að í frumvarpinu eru lagðar til tilfærslur ákvæða og er því skýrara fyrir lesendur laganna að ný lög séu sett.

Ekki er með lagafrumvarpi þessu ætlunin að breyta þeim markmiðum og tilgangi sem lágu að baki setningu gildandi laga og mun samgönguáætlun áfram taka til framkvæmda, öryggismála, umhverfismála, almenningsgangna og fjármögnunar samgöngukerfisins. Tekur hún því áfram til allra þátta samgöngukerfisins og innbyrðis samspils þeirra og samspils við aðra mikilvæga þætti þjóðfélagsins.

Ekki eru heldur lagðar til neinar breytingar á því að samgönguáætlun er ætlað að lýsa vilja Alþingis í þessum málum með því að lagðar eru fram þingsályktunartillögur, bæði um samgönguáætlun og einnig fjögurra ára áætlun samgönguáætlunar.

Þá er ekki gert ráð fyrir breytingum á því fyrirkomulagi sem er samkvæmt gildandi lögum á vinnu við samgönguáætlun og áætlun hennar eða endurskoðun beggja áætlana.

Breytingar eru fyrst og fremst vegna breytinga sem hafa orðið á umhverfi samgöngumála, t.d. með stofnun opinbers hlutafélags um flugvallarekstur, meiri áherslu á öryggismál og fyrirhugaðri færslu Keflavíkurflugvallar til samgönguráðuneytisins. Einnig þykir nauðsynlegt að gera ráð fyrir áframhaldandi þróun í þessum málum og að samgönguáætlun geti tekið breytingum til samræmis, án þess til þess þurfi lagabreytingar.

Helstu efnislegar breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu frá gildandi lögum eru eftirfarandi:

- að gera skýrara að samgönguáætlun er í raun ein áætlun til tólf ára og fjögurra ára áætlun er óaðskiljanlegur hluti og nánari sundurliðun á 1. tímabili samgönguáætlunar;
- að við upphaf vinnu samgönguráðs hafi ráðherra sett fram stefnumið sín og fjárhagsramma;
- að heimila endurskoðun samgönguáætlunar oft en á fjögurra ára fresti;
- að skapa skýrari ramma um samgönguáætlun og þau markmið sem unnið er að með henni;

- að opna fyrir möguleika á annars konar framsetningu fjögurra ára áætlunar samgöngu-áætlunar en þeirri kaflaskiptingu sem nú er viðhöfð;
- að tryggja að forstöðumenn allra samgöngustofnana sem heyra undir samgönguráðuneytið eigi sæti í samgönguráði ef breytingar verða á því hvaða stofnanir það eru.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæði þetta sem er samhljóða 1. gr. gildandi laga. Það tiltekur markmið laganna og er það óbreytt frá gildandi lögum, þ.e. að samræma áætlanagerð fyrir uppbyggingu og rekstur samgangna í landinu.

Lögð er til ein áherslubreyting en tekið er fram að fjögurra ára áætlunin er hluti af og innan samgönguáætlunarinnar.

Um 2. gr.

Í ákvæði þessu er fjallað um samgönguáætlun og eru 1.–4. mgr. ákvæðisins að verulegu leyti samhljóða 2. gr. gildandi laga. Samgönguáætlunin inniheldur stefnumótun og markmið auk yfirlits um tekjur og gjöld þar sem framkvæmdir á grunnkerfinu eru sundurliðaðar. Áfram er gert ráð fyrir að með því að samþykkja samgönguáætlun sé kominn rammi um tekjur og útgjöld til samgöngumála næstu tólf árin, en einnig að með tilvísun til grunnkerfis sé átt við helstu áætlunarflugvelli, millilandaflugvelli, hafnir og stofnvegakerfið ásamt mikilvægum tengivegum og ferðamannavegum.

Öryggismálum er þó gert hærra undir höfði með því að þau eru talin meðal greina samgangna sem samgönguáætlun skal taka til. Öryggismál hvers konar hafa fengið aukið vægi á undanförunum árum og þykir því rétt að þeirra sé getið og um þau fjallað sérstaklega.

Lagt er til það nýmæli að telja upp þau helstu meginmarkmið sem taka skal mið af við gerð samgönguáætlunar en hér er alls ekki um tæmandi talningu að ræða enda verður að gera ráð fyrir að meginmarkmið geti breyst í samræmi við breyttar áherslur og þróun í samgöngumálum.

Þá er áfram gert ráð fyrir að samgönguáætlun verði endurskoðuð á fjögurra ára fresti og þá lögð fram ný áætlun til tólf ára.

Sjötta málsgrein er nýmæli og er þar kveðið á um með hvaða hætti vinna við samgönguáætlun fer fram. Er þar kveðið á um það verklag sem nú er viðhaft við þá vinnu og þykir eðlilegt að það sé lögfest. Þar er fyrst að nefna að samgönguráðherra leggur, eðli málsins samkvæmt, fram þá stefnu og þau markmið sem samgönguáætlun endurspeglar og skal unnin eftir. Tillögur ráðherra eru lagðar fyrir samgönguráð sem sér um áframhaldandi vinnu, m.a. með stofnunum og fyrirtækjum samgöngumála. Með þeim breytingum sem orðið hafa með því að flugvallarekstur og flugleiðsöguþjónusta er nú komin í hendur opinbers hlutafélags í eigu ríkisins er nauðsynlegt að kveða á um aðkomu slíks fyrirtækis að samgönguáætlun. Gildir það sama um fyrirtæki sem hugsanlega kunna að verða stofnuð um aðra þætti samgangna í framtíðinni.

Þá er lagt til að heimilt verði að endurskoða samgönguáætlun oft en á fjögurra ára fresti.

Um 3. gr.

Hér er fjallað um fjögurra ára áætlun samgönguáætlunar og er ákvæðið að miklu leyti samhljóða 4. gr. gildandi laga. Þessi áætlun inniheldur nánari sundurliðun málaflökka samgöngumála og rekstur stofnana, setta fram með samræmdum hætti.

Í samræmi við það markmið samgönguáætlunar að til sé samræmd áætlun um allar greinar samgangna er lagt til að ekki sé lengur skylt að kaflaskipta áætluninni með þeim hætti sem gildandi lög gera ráð fyrir. Skapast með því möguleiki á annars konar framsetningu áætlunarinnar, svo sem meiri blöndun milli einstakra greina samgangna. Má sem dæmi nefna að hagkvæmt kann að vera að um samgöngumál einstakra landshluta sé fjallað í heild og um öryggismál allra samgöngugreina í sama kafla, en einnig einstakar framkvæmdir og er gott dæmi um það framkvæmdirnar við Bakkafjöru sem falla undir fleiri greinar samgangna, þ.e. uppbyggingu hafna, vegagerð og flugvallagerð.

Þetta breytir því þó ekki að áfram er hægt að gera áætlanir fyrir hverja grein samgangna eins og nú er gert, þ.e. flugmálaáætlun, siglingamálaáætlun og vegamálaáætlun sem þá væntanlega innihéldi áætlun vegna Umferðarstofu sem er nú meðal stofnana samgönguráðuneytisins en var það ekki þegar gildandi lög voru samin.

Lögð er áhersla á að áætlun þessi er hluti af samgönguáætlun og verður að rúmast innan ramma hennar. Þá er lögfest sú framkvæmd að áður en vinna við áætlunina getur hafist leggi samgönguráðherra fram þann fjárhagsramma sem er grundvöllur hennar. Áfram er gert ráð fyrir að þessi áætlun sé endurskoðuð á tveggja ára fresti og þá lögð fram ný til næstu fjögurra ára.

Um 4. gr.

Ákvæði þetta fjallar um samgönguráð og er að hluta til samhljóða 3. gr. gildandi laga. Hlutverk samgönguráðs er óbreytt, að hafa faglega yfirumsjón með gerð samgönguáætlunar og fjögurra ára áætlunar hennar. Ekki eru lagðar til breytingar á því hvernig samgönguráð skuli vera mannað heldur er áfram gert ráð fyrir að forstöðumenn stofnana sem heyra undir samgönguráðuneytið sitji í ráðinu auk formanns sem skipaður er af ráðherra.

Sú breyting er hins vegar lögð til að í stað þess að telja upp hvaða stofnanir það eru verði orðalagið almennara um að í ráðinu skuli sitja forstöðumenn samgöngustofnana sem heyra undir samgönguráðuneytið. Er með því ekki nákvæmlega afmarkað hvaða stofnanir það eru enda getur það verið breytingum háð eins og best sést á því að frá því gildandi lög voru samin hefur Umferðarstofa verið færð undir samgönguráðuneytið. Forstöðumaður stofnunarinnar á ekki sæti í samgönguráði samkvæmt gildandi lögum. Þátttaka hans í gerð samgönguáætlunar er hins vegar nauðsynleg, m.a. vegna umferðaröryggisáætlunar. Samkvæmt frumvarpinu mundu það því vera flugmálastjóri, siglingamálastjóri, forstjóri Umferðarstofu og vegamálastjóri sem nú ættu sæti í samgönguráði auk fulltrúa samgönguráðherra.

Eins og fram kemur í skýringum við 2. gr. hefur orðið sú breyting að tiltekinn hluti samgöngumálefna, þ.e. rekstur flugvalla og flugleiðsögukerfis, er nú kominn í hendur opinbers hlutafélags, Flugstoða ohf. Þátttaka þess félags í gerð samgönguáætlunar er því nauðsynleg. Er því lagt til að félagið leggi fram áætlanir um þau málefni sem eiga undir félagið og teljast til samgöngumála. Einnig er gert ráð fyrir að fulltrúi félagsins sitji fundi ráðsins þegar um þau málefni er fjallað en ekki þykir ástæða til að félagið eigi fastan fulltrúa í ráðinu eða sitji fundi þess að öðru leyti.

Eins og er á þetta einungis við um Flugstoðir ohf. en komi til þess að önnur félög verði stofnuð í því skyni að taka yfir einhverja þætti samgöngumála mun hið sama eiga við um þau. Þá skal samgönguráð, við gerð tillagna um samgönguáætlun, hafa það samráð sem kann að vera kveðið á um í lögum.

Áfram er gert ráð fyrir að samgönguráð skipuleggi samgöngubing eins og gildandi lög kveða á um og er tilgangur þess hinn sami. Einnig er áfram gert ráð fyrir samráði við hags-

munaaðila og kynningu fyrir almenning eins og verið hefur og má gera ráð fyrir að það fari einkum fram með umhverfismati áætlana.

Um 5. gr.

Hér er fjallað um skýrslu ráðherra sem lögð skal fram á vorþingi þar sem m.a. er fjallað um framkvæmdir liðins árs og árangur með tilliti til settra markmiða samgönguáætlunar. Ákvæði þetta er samhljóða 5. gr. gildandi laga.

Um 6. gr.

Í ákvæði þessu er fjallað um gildistöku samgönguáætlunar og fjögurra ára áætlunar hennar og í báðum tilvikum gert ráð fyrir að áætlanirnar taka gildi þegar Alþingi hefur samþykkt þær sem þingsályktunartillögur.

Nýmæli er að kveðið er á um að óheimilt sé að samþykkja fjögurra ára áætlunina án þess að samgönguáætlun hafi fyrst verið samþykkt þegar báðar eru lagðar fram saman. Leiðir það af eðli máls þar sem sú styttri er hluti af og innan hinnar lengri. Fjögurra ára áætlunin er í raun nánari útfærsla á fyrsta tímabili samgönguáætlunar og því óeðlilegt að sú staða komi upp að hún sé samþykkt án þess að grunnurinn sé samþykktur fyrst.

Þegar hins vegar fjögurra ára áætlunin er lögð fram ein og sér, á tveggja ára fresti, liggur fyrir samþykkt samgönguáætlun sem er grundvöllur hennar.

Um 7. gr.

Lagt er til að lög in öðlist þegar gildi og frá sama tíma falli úr gildi lög nr. 71/2002.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um samgönguáætlun.

Tilgangur frumvarpsins er að sníða af ýmsa vankanta sem komið hafa upp við framkvæmd frá því að núgildandi lög um samgönguáætlun, nr. 71/2002, tóku gildi. Helstu efnislegu breytingarnar sem frumvarpinu er ætlað að bæta úr frá gildandi lögum eru eftirfarandi: Í fyrsta lagi er áætlunin að gera skýrara að samgönguáætlun er í raun ein áætlun til tólf ára og fjögurra ára áætlun er óaðskiljanlegur hluti og nánari sundurliðun á 1. tímabili samgönguáætlunar. Í öðru lagi er lagt til að við upphaf vinnu samgönguráðs hafi ráðherra sett fram stefnumið sín og fjárhagsramma. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir að heimilað verði að endurskoða samgönguáætlun oft en á fjögurra ára fresti. Í fjórða lagi er leitast við að skapa skýrari ramma um samgönguáætlun og þau markmið sem unnið er að með henni. Í fimmta lagi er opnað fyrir möguleikann á annars konar framsetningu samgönguáætlunar en þeirri kaflaskiptingu sem nú er. Í sjötta lagi verði tryggt að forstöðumenn allra samgöngustofnana sem heyra undir samgönguráðuneytið eigi sæti í samgönguráði ef breytingar verða á því hvaða stofnanir það eru.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það hafi augin útgjöld í för með sér fyrir rikissjóð.