

# Frumvarp til laga

## um stofnun opinbers hlutafélags um vegaf framkvæmdir.

(Lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010.)

### 1. gr.

#### *Heimild til að stofna opinbert hlutafélag.*

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra er heimilt að stofna opinbert hlutafélag sem hefur það að markmiði að standa að lagningu tiltekinna vega ásamt nauðsynlegum undirbúningi.

Félagið skal annast þær framkvæmdir sem ráðherra felur því í samræmi við ákvörðun Alþingis þar um. Jafnframt er honum heimilt að fela félaginu að annast rekstur og viðhald vega sem félagið leggur.

### 2. gr.

#### *Tilgangur félagsins.*

Tilgangur félagsins er að annast lagningu vega, þ.m.t. áætlanagerð, hönnun, útboð, samningsgerð við verktaka og annað sem nauðsynlegt er til að ljúka megi framkvæmd og taka gjald af umferð á viðkomandi vegi.

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

Félaginu er heimilt að gera hvers konar samninga við aðra aðila til að ná tilgangi sínum á sem hagkvæmastan hátt. Tilgangi félagsins skal nánar lýst í samþykktum þess.

### 3. gr.

#### *Forræði á hlutafé ríkisins.*

Hlutafé félagsins við stofnun þess skal vera 20 millj. kr. og greiðast úr ríkissjóði. Við stofnun félagsins skal allt hlutafé þess vera í eigu íslenska ríkisins og skal sala þess og ráðstöfun óheimil.

Fjármálaráðherra skal fara með hlut ríkisins í félaginu.

Ákvæði laga um hlutafélög gilda um félagið ef ekki er kveðið á um annað í lögum þessum.

### 4. gr.

#### *Stjórn félagsins.*

Stjórn félagsins skal við stofnun þess skipuð þremur mönnum og jafnmörgum til vara. Þeir skulu kosnir á aðalfundi ár hvert.

Stjórn félagsins skal eins og unnt er vinna að verkefnum sem félaginu eru falin í samráði og samvinnu við helstu hagsmunaaðila verkefna.

Stjórn félagsins ræður framkvæmdastjóra sem skal hafa reynslu af vegagerð og háskóla-  
menntun sem nýtist í starfi.

Stjórnarmenn og framkvæmdastjóri 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 fjár-  
hagslega.

5. gr.

*Samningar ríkisins við félagið.*

Ráðherra er heimilt að gera samninga við félagið um uppbyggingu, rekstur og viðhald  
vega í samræmi við markmið stjórnvalda og stefnumótun í samgöngumálum á hverjum tíma.

6. gr.

*Gjaldskrá.*

Félaginu er heimilt að innheimta gjald fyrir notkun mannvirkja sem því hefur verið falið  
að gera. Gjaldið skal standa undir kostnaði við undirbúning og framkvæmd viðkomandi  
mannvirkja, auk eftirlits og kostnaðar við álagningu og innheimtu gjalda. Þá skal heimilt að  
fella inn í gjaldið kostnað við rekstur og viðhald viðkomandi vegar samkvæmt nánari ákvörð-  
un samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Félagið skal 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.

Félaginu er heimilt að gera samninga við aðra um innheimtu gjalda skv. 1. mgr.

7. gr.

*Upphaf rekstrar félagsins.*

Félagið skal hefja rekstur 1. október 2010.

8. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast þegar gildi.

*Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.*

Frumvarp þetta var unnið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu í samstarfi við Vega-  
gerðina. Með stefnumörkun ríkisstjórnarinnar í kjölfar efnahagshrunsins um að ná jöfnuði  
í ríkisfjármálum var óhjákvæmilegt að gripið yrði til róttækra aðgerða, þ.m.t. með verulegum  
niðurskurði verklegra framkvæmda og með því að setja skorður við frekari skuldaaukningu  
ríkissjóðs. Þessar aðgerðir eru í samræmi við og byggðar á samstarfsáætluninni við Alþjóða-  
gjaldeyrissjóðinn. Í kjölfarið hefur orðið verulegur niðurskurður í vegaf framkvæmdum frá því  
sem upphaflega var áformað.

Við þessar aðstæður hefur verið horft til annarra valkosta til þess að auka atvinnu og til  
að flýta mikilvægum samgönguframkvæmdum sem annars þyrftu að bíða. Auk hefðbund-  
innar fjármögnunar samgönguframkvæmda hefur verið horft til aðkomu lífeyrissjóðanna að  
fjármögnun stærri vegaf framkvæmda með öðru fyrirkomulagi fjármögnunar, þ.e. með veg-  
gjaldi.

Tilgangurinn með frumvarpi þessu er að skapa nauðsynlega umgjörð um aðkomu lífeyris-  
sjóðanna að fjármögnun vegaf framkvæmda sem lið í endurreisn atvinnulífs með innspýtingu

nýs fjármagns til að draga úr atvinnuleysi og um leið að flýta arðbærum stórframkvæmdum. Lykilatriði við þá leið er að ekki verði um frekari skuldbindingar ríkissjóðs að ræða vegna þessara framkvæmda, þ.e. að þær verði fjármagnaðar með öðrum hætti en skuldsetningu eða ábyrgð ríkissjóðs. Lífeyrissjóðirnir verða því að meta hvert verkefni fyrir sig, áhættu af lánveitingunni og arðsemi verkefnisins. Skuldbinding hins nýja hlutfélags mun felast í því að innheimta veggjald í tiltekinn tíma til að standa undir árlegum endurgreiðslum lána frá lífeyrissjóðunum.

Í 5. gr. vegalaga, nr. 80/2007, er að finna heimild Vegagerðarinnar, með fyrirvara um samþykki samgönguráðherra, til að stofna félag eða félög sem hafi það hlutverk að sinna framkvæmda- og þjónustuverkefnum stofnunarinnar. Þessi heimild vegalaga var sett við aðrar aðstæður en eru í þjóðfélaginu í dag og rýma ekki við þær kröfur sem gera verður við núverandi aðstæður.

Auk þeirra atriða sem hér að framan eru talin eru margir aðrir þættir sem tengjast hugmyndum og umræðum undanfarinna ára um töku veggjalda. Það hefur legið fyrir alllengi að hefðbundnir tekjustofnar til vegagerðar, þ.e. tekjur af bensíni og olíu, eru hægt og sígandi að tapa gildi sínu og munu úreldast. Fyrirsjáanlegt er að olíuverð mun hækka á komandi árum og bifreiðaframleiðendur hafa mætt þessu með framboði á vélum sem eyða mun minna eldsneyti en eldri vélar. Auk þessa eru þegar komnir á markaðinn, þótt enn sé í litlum mæli, umhverfisvænar bifreiðar sem ganga fyrir annars konar orku en jarðolíu. Núverandi skattkerfi nær ekki til þeirra bifreiða og þær geta nýtt sér vegakerfið nær því endurgjaldslaust. Þá er það liður í stefnu stjórnvalda að hvetja til kaupa á slíkum bifreiðum af umhverfisástæðum með breytingum á sköttum og gjöldum. Til lengri tíma litið, þegar meginhluti bílaflotans verður orðinn umhverfisvænn, knúinn rafmagni, metani eða öðru vistvænu eldsneyti, verður ekki undan því vikist að breyta tekjuöflunarkerfi til vegagerðar.

Ýmsar þjóðir eru þegar farnar að huga að breytingum á skattlagningu bifreiða t.d. Hollandingar sem ætla að hverfa frá skattlagningu bifreiðaeignar og leggja í þess stað gjald á notkun bifreiðanna. Gert er ráð fyrir að þessi breyting verði komin til framkvæmda árið 2017. Samhliða þessu gefst færi á að nota gjaldtöku til að hafa áhrif á hvenær dags og hvar ekið er og nýta þannig umferðarmannvirkin betur en ella. Þá gefst færi á að nota gjaldtökuna til að hafa áhrif á mengun frá bifreiðafлотanum með flokkun gjaldsins eftir mengunarflokki bifreiðanna. Gjaldtaka verður byggð á gervihnattastaðsetningu og -mælingu ekinnar vegalengdar bifreiða en getur einnig tekið mið af stað og stund notkunar. Aðrar þjóðir eins og Þjóðverjar og Slóvakar leggja nú þegar veggjöld á stóra bíla ( $\geq 12$  tn í Þýskalandi) með sömu aðferð á aðalumferðaræðum þjóðvegakerfisins.

Til skemmri tíma litið hafa ýmsar þjóðir lagt á tímabundin veggjöld á afmörkuðum vegarköflum í því skyni að flýta einstökum framkvæmdum. Norðmenn hafa verið fremstir í flokki þjóða í gjaldtöku af þessu tagi og hafa tekjustofnar af henni þróast frá 30% af heildarframlögum á 9. áratugnum í um 50% í dag. Hér á landi eru tvö dæmi um veggjöld til að flýta framkvæmdum, þ.e. vegna Reykjanesbrautar á 7. áratugnum og vegna Hvalfjarðarganga á 10. áratugnum.

Eins og áður sagði hefur staða efnahagsmála hér á landi og alvarleg staða ríkissjóðs leitt til skoðunar á aðkomu lífeyrissjóðanna eða annarra fjárfesta að fjármögnun vegaframkvæmda auk annarra framkvæmda í landinu. Forsendur aðkomu lífeyrissjóðanna eru einkum þær að sjóðirnir fái viðunandi arð af fjárfestingum sínum, fjárfestingarnar séu þjóðhagslega arðbærar og ríkið taki ekki á sig neinar skuldbindingar sem færa verður sem lán í bókum þess. Þetta

þýðir að fjármagna þarf framkvæmdirnar með veggjöldum og fjármögnunaraðilar verða að taka áhættu af framkvæmdum og endurgreiðsluhraða lána.

Þær framkvæmdir sem sérstaklega hafa verið skoðaðar í tengslum við aðkomu lífeyris-sjóðanna eru framkvæmdir við helstu stofnbrautir út frá höfuðborgarsvæðinu auk Vaðlaheiðarganga.

Hagfræðistofnun HÍ er nú að vinna að mati á kostnaði við einstök verkefni og fjárhæð veggjalda til að standa undir framkvæmdakostnaði. Eftir er að taka afstöðu til þess hvort kostnað við rekstur og viðhald eigi einnig að greiða af veggjöldunum en frumvarpið heimilar að fara megi þá leið.

Ljóst er að verkefni henta misvel til gjaldtöku ef þau eiga að standa að fullu undir kostnaði við viðkomandi framkvæmd. Hæpið er að greiðsluvilji almennings verði umfram ákveðin mörk sérstaklega þar sem önnur leið milli áfangastaða er fyrir hendi.

Með frumvarpi þessu er lagt til að stofnað verði hlutfélag til að standa að tilteknum vegaf framkvæmdum án þess að til komi ábyrgð ríkissjóðs á viðkomandi verkefnum.

Félaginu verður heimilað að annast rekstur, viðhald og lagningu vega, þ.m.t. áætlanagerð, hönnun, umhverfismat, útboð, samningsgerð við verktaka, eftirlit og annað sem nauðsynlegt er til að ljúka megi framkvæmd. Um leið er opnað fyrir þann möguleika að fyrirkomulagið verði óbreytt frá því sem nú er þ.e. hinu nýja félagi er veitt heimild til að semja um kaup einstakra eða allra verkþátta af Vegagerðinni eða annast þá sjálf. Gert er ráð fyrir sú leið verði valin sem leiði til mestrar hagkvæmni í rekstri hjá félaginu.

Gert er ráð fyrir að hlutfélagið afhendi Vegagerðinni viðkomandi vegarkafla til rekstrar að aflokinni byggingu og hlutverk félagsins verði síðan að afla fjár með veggjöldum til afborgunar lána af framkvæmdunum, nema ákveðið verði að veggjöldin skuli einnig ná til kostnaðar við rekstur og viðhald.

Við frumútreikning á veggjöldunum hefur verið við það miðað að kostnaður við hverja framkvæmd verði greiddur á 25 árum. Veggjöldin eru reiknuð miðað við núverandi umferð en við eðlilegar aðstæður má reikna með umferðaraukningu á þessu tímabili. Með aukningu umferðarinnar gefst svigrúm til lækkunar gjaldanna með tímanum líkt og gerst hefur með Hvalfjarðargöng. Þá þarf einnig að gera ráð fyrir því í samningum við lánveitendur að í einstaka tilvikum náist ekki að endurgreiða lánin á áætluðum tíma og því þarf að vera svigrúm til að lengja lán. Gert er ráð fyrir að veggjöld verði afnumin þegar kostnaður við viðkomandi framkvæmd hefur verið að fullu greiddur.

Í aðalatriðum er gengið út frá því að hver einstök framkvæmd verði sjálfbær þannig að veggjöld sem tekin eru á tilteknum vegi greiði upp framkvæmdakostnað við hann. Einnig kemur til álita að framkvæmdir á sama svæði verði gerðar upp í einu lagi. Sem dæmi má nefna vegina út frá höfuðborgarsvæðinu, Suðurlandsveg, Vesturlandsveg og Reykjanesbraut.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Gert er ráð fyrir því að samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra fari með og annist fyrir hönd ríkisstjórnarinnar undirbúning að stofnun félagsins, eftir því sem nánar er kveðið á um í frumvarpinu. Samkvæmt 1. mgr. er ráðherra er heimilað að stofna opinbert hlutfélag til að standa að lagningu vega ásamt nauðsynlegum undirbúningi fyrir slíkar framkvæmdir.

Þá er í 2. mgr. gert er ráð fyrir að félagið annist þær framkvæmdir sem ráðherra felur því í samræmi við ákvörðun Alþingis þar um. Eins og áður hefur komið fram í almennum athugasemdum er tilgangur frumvarpsins að stofna fyrirtæki til þess að skapa umgjörð um

stærri vegaf framkvæmdir sem byggist á gjaldtöku af notendum en leiði jafnframt ekki til aukinna skuldbindinga ríkissjóðs. Með þessu er annars vegar hægt að leggja í mannaflsfrekar samgönguframkvæmdir til að halda upp atvinnustigi í landinu. Hins vegar er flýtt einstökum framkvæmdum í forgangs röðun sem hefur þó ekki áhrif á röðun annarra framkvæmda sem fyrirhugað er að fara í samkvæmt langtímaáætlun í samgöngumálum. Rétt þykir að það komi til kasta fjárveitingavaldsins en það er Alþingis að taka afstöðu til þess hvort og þá hvaða framkvæmdum eigi að flýta með þessum hætti og þá um leið að ákveða gjaldtöku af notendum. Reiknað er með að ákvörðun Alþingis komi fram við samþykkt samgönguáætlunar þó að ekki sé útilokað að í einstaka tilvikum sé það samkvæmt sérstakri þingsályktun vegna einstakra framkvæmda. Þá er gert ráð fyrir að þegar lokið hefur verið við greiðslu kostnaðar af viðkomandi framkvæmd með veggjaldi verði hún hluti af hinu almenna vegakerfi ríkisins.

#### Um 2. gr.

Í 1. mgr. er tilgangi félagsins lýst en hann er að annast lagningu vega auk þeirrar áætlanagerðar sem af því leiðir, þ.m.t. hönnun, útboð, samningsgerð við verktaka og annað sem nauðsynlegt er til að ljúka megi framkvæmd. Ekki er endilega gert ráð fyrir að félagið annist alla þessa þætti sjálf heldur muni það styðjast við undirbúning framkvæmda sem þegar hafa farið fram af hálfu Vegagerðarinnar og semji við stofnunina um hagnýtingu þeirra í samræmi við ákvæði 2 og 3. mgr. Eðlilegt þykir þó að félagið geti tekist þá á hendur ef það þykir hagkvæmt. Jafnframt er félaginu heimilt að gera hvers konar samninga við aðra aðila til að ná tilgangi sínum á sem hagkvæmastan hátt. Samningar gætu m.a. lotið að samningum um hönnun vega, brúa og jarðganga, um verkframkvæmdir, um eftirlit með framkvæmdum, um rekstur og viðhald mannvirkja eða um tækni til töku veggjalda og rekstur kerfa. Þá þykir rétt að undirstrika að félaginu sé heimilt að taka gjald af umferð um þá vegi sem félaginu hefur verið falið að leggja.

Gert er ráð fyrir að tilgangi félagsins verði nánar lýst í samþykktum þess, en nauðsynlegt kann að vera, til að tryggja sveigjanleika gagnvart breytingum í framtíðinni, að tilgangi félagsins verði að einhverju leyti breytt frá því sem kveðið er á um við stofnun þess, og verða slíkar breytingar þá gerðar á hluthafafundi í félaginu í samræmi við ákvæði hlutafélagalaga um breytingar á samþykktum.

#### Um 3. gr.

Í greininni er kveðið á um að hlutafé félagsins við stofnun þess skuli vera 20 millj. kr. og greiðast úr ríkissjóði.

Þá mun fjármálaráðherra fara með hlut ríkisins í félaginu og framkvæmd laganna en í því felst að hann fer með ákvörðunarvald hluthafans í félaginu í samræmi við ákvæði hlutafélagalaga, nr. 2/1995. Jafnframt er það til samræmist við reglugerð um Stjórnarráð Íslands.

Í 3. mgr. er kveðið á um að ákvæði laga um hlutafélög gilda um félagið ef ekki er kveðið á um annað í lögum þessum. Í lögum um hlutafélög, nr. 2/1995, er að finna áskilnað um að ekki færri en tveir aðilar standi að hlutafélagi. Hér er því gert ráð fyrir frávik frá hlutafélagalögum um að stofnandi félagsins sé aðeins einn, íslenska ríkið, og ekki sé gert ráð fyrir að aðrir hluthafar komi að félaginu. Jafnframt er kveðið á um að sala hlutafjár eða önnur ráðstöfun sé óheimil nema að til komi ný lög frá Alþingi sem kveði á um aðra skipan. Er því í frumvarpinu vikið frá tilvísuðum ákvæðum hlutafélagalaga, nr. 2/1995, þannig að ákvæði 2. mgr. 3. gr., 1. mgr. 20. gr. og 2. tölul. 1. mgr. 107. gr. sem kveða á um lágmarksfjölda stofnenda og lágmarksfjölda hluthafa í félaginu eigi ekki við um félag þetta. Að öðru leyti

er gert ráð fyrir að félagið lúti ákvæðum hlutafélagalaga, enda verði ekki annað leitt af ákvæðum frumvarpsins.

#### Um 4. gr.

Í greininni er kveðið á um fjölda stjórnarmanna og varamanna sem kosnir eru á aðalfundi. Þá er í 2. mgr. kveðið á um að stjórn félagsins vinni að verkefnum þess í samráði og samvinnu við helstu hagsmunaaðila sem að þessum verkefnum koma, þ.m.t. ráðuneyti, Vegagerðin og fjármögnunaraðilar, en það er mikilvægt að góð samvinna sé um þau verkefni sem félaginu eru falin.

Þá er gert ráð fyrir að stjórn félagsins ráði framkvæmdastjóra til að annast daglegan rekstur félagsins og að hann hafi menntun og reynslu af vegagerð sem nýtist í starfi. Hann mun síðan ráða aðra starfsmenn eftir þörfum.

Rétt þykir að leggja áherslu á kröfur um hæfi stjórnarmanna og framkvæmdastjóra við meðferð mála og undirstrika að þeir komi ekki að afgreiðslu máls þar sem þeir eiga hagsmuna að gæta eða eru tengdir eða skyldir aðilum sem hafa slíka stöðu í samræmi við góðar stjórnsýslureglur.

#### Um 5. gr.

Greinin kveður á um heimild ráðherra til að gera samninga við félagið um uppbyggingu, rekstur og viðhald vega í samræmi við markmið stjórnvalda og stefnumótun í samgöngumálum á hverjum tíma. Rétt þykir að skýra heimild þessa efnis sé að finna í lögum til þeirrar samningsgerðar þannig að ekki verði vafi um þær í ljósi samkeppnis- eða útboðsreglna.

#### Um 6. gr.

Megintilgangur félagsins er að annast ákveðin verkefni sem því eru falin gegn gjaldi. Stjórn félagsins er ætlað að innheimta gjald fyrir notkun vega sem því er falin framkvæmd á sem standi undir heildarkostnaði við framkvæmdina. Gjaldinu er ætlað að standa undir öllum kostnaði við undirbúning og framkvæmd mannvirkja auk eftirlits og kostnaðar við álagningu og innheimtu gjalda. Þá er gert ráð fyrir heimild til þess að fella inn í gjaldið kostnað við rekstur og viðhald viðkomandi vegar og mannvirkja samkvæmt nánari ákvörðun samgönguráðherra. Þá er gert ráð fyrir að félagið auglýsi gjaldskrár sínar og breytingar á þeim á heimasíðu félagsins.

Rétt þykir að skerpa á skyldu eiganda ökutækis eða umráðamanni þess ef um kaupleigu er að ræða til greiðslu veggjalda en gjöldin eru aðfararhæf án undangengins dóms eða sáttar ef til vanskila kemur.

Þá þykir einnig rétt að félaginu sé heimilt að gera samninga við aðra um innheimtu gjalda samkvæmt ákvæðinu ef henta þykir.

#### Um 7. og 8. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa.

**Fylgiskjal.**

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um stofnun  
opinbers hlutafélags um vegaf framkvæmdir.**

Markmiðið með frumvarpinu er m.a. að skapa umgjörð um aðkomu lífeyrissjóðanna að fjármögnun vegaf framkvæmda og að tryggja áframhaldandi uppbyggingu vegakerfisins.

Með frumvarpinu er lagt til að heimilt verði að stofna opinbert hlutafélag sem hefur það að markmiði að standa að lagningu tiltekinna vega ásamt nauðsynlegum undirbúningi. Gert er ráð fyrir að samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra annist fyrir hönd ríkisstjórnarinnar undirbúning að stofnun félagsins. Félaginu verði m.a. ætlað að annast áætlanagerð, hönnun, útboð, samningsgerð við verktaka og annað sem nauðsynlegt er til að ljúka megi vegaf ramkvæmdum. Við stofnun félagsins verði því lagðar til 20 m.kr. í hlutafé og skal allt hlutafé þess vera í eigu íslenska ríkisins.

Megintilgangur félagsins verður að annast ákveðin verkefni sem því eru falin gegn gjaldtöku af notkun mannvirkjanna. Gjöldunum verður ætlað að standa undir öllum kostnaði við undirbúning, framkvæmd og viðhald mannvirkja auk eftirlits og kostnaðar við álagningu og innheimtu þeirra.

Grundvallaratriði í frumvarpinu er að hlutafélagið standi að ákveðnum vegaf ramkvæmdum án þess að komi til ábyrgð ríkissjóðs á viðkomandi verkefnum. Þeir aðilar sem koma að fjármögnun vegaf ramkvæmda verða því sjálfir að leggja mat á og taka sjálfir á sig þá áhættu sem kann að felast í tekjuáætlunum tiltekinna framkvæmda.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum mun ríkissjóður þurfa að leggja félaginu til 20 m.kr. í stofnhlutafé. Það færist ekki sem útgjöld í rekstrarreikningi ríkissjóðs en eykur hins vegar lánsfjárþörf ríkissjóðs sem því nemur. Að öðru leyti er gert ráð fyrir að lögfesting frumvarpsins hafi áhrif ekki á afkomu ríkissjóðs enda fellur rekstur félagsins ekki undir A-hluta ríkisstarfseminnar.