

149. löggjafarþing 2018–2019.  
Þingskjal 885 — 172. og 173. mál.  
Síðari umræða.

## Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um fimm ára samgönguáætlun fyrir árin 2019–2023  
og tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2019–2033.

Frá minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Minni hluti umhverfis- og samgöngunefndar gagnrýnir stjórnvöld harðlega fyrir að hafa vanrækt samgöngukerfi landsins á tíma mikils uppgangs í ferðaþjónustu með fordæmalausri fjölgun ferðamanna og verulega auknu álagi á alla innviði landsins. Gagnrýnir minni hlutinn stjórnvöld fyrir að hafa með ákvörðunum sínum vanrækt algjörlega að sinna þessum innviðum samfélagsins á uppgangstímum eftir að tókst að forða ríkissjóði frá gjaldþroti. Tekur minni hlutinn undir raddir allra þeirra gesta sem mættu fyrir nefndina við meðferð samgönguáætlunar og kváðu umtalsvert átak þurfa í vegaframkvæmdum um allt land. Uppsafnaður vandi í samgöngum á Íslandi er mikill og öryggi vegfarenda í hættu verði ekki hafist handa við nýframkvæmdir og lagfæringar samgöngumannvirkja landsins. Fjárfestingarþörfin er óumdeild og tekur minni hlutinn þannig undir þau sjónarmið að brýnt sé að hraða framkvæmdum sem frekast er unnt, hvort tveggja í ljósi áralangrar vanrækslu sem og vegna fjölgunar ferðamanna á vegum landsins.

### Veggjöld.

Minni hlutinn telur ótímabæra og skyndilega umræðu meiri hlutans um veggjöld hafa komið í veg fyrir faglega vinnu nefndarinnar við samgönguáætlun til fimm og fimmtán ára. Skyndilegar hugmyndir meiri hlutans breyttu þeirri vinnu sem nefndin var í og laut að því að kanna afstöðu landshluta og sveitarfélaga til framkvæmda og forgangsmála á svæðunum. Sú vinna sem staðið hafði yfir í um tveggja mánaða skeið virtist engu hafa skilað í afstöðu meiri hlutans eins og hún birtist í álitum hans. Telur minni hlutinn það miður því að gestir voru skýrir með þau verkefni sem nauðsynlegt er að verði ýmist færð framur eða komist á áætlun. Fyrir liggur að vinna stendur yfir hjá stjórnvöldum er lýtur að útfærslu veggjalda og vegaskatta og því var sú stefnubreyting sem meiri hlutinn lagði skyndilega í undir lok vinnu samgönguáætlunar, er laut að því að endurraða verkefnum og taka ákvörðun um mögulega fjármögnun í formi veggjalda, með öllu ótímabær. Hugmyndir meiri hlutans reyndust óútfærðar, hvort heldur er varðar almenna vegaskatta vegna orkuskipta í samgöngum eða veggjalda vegna einstakra framkvæmda. Telur minni hlutinn þá vinnu þurfa að vera vel ígrunduð, m.a. með rannsóknum á samfélagslegum áhrifum slíkrar skattheimtu á íbúa landsins og jafnræði þeirra á meðal. Lýsir minni hlutinn því yfir ánægju með að meiri hlutinn hafi fallið frá ótímabærum breytingum á samgönguáætlun vegna nýrra fjármögnunarleiða en lýsir þó undrun vegna þess umfangs sem sú umræða fær í nefndarálitum meiri hlutans enda um framtíðarvinnu stjórnvalda að ræða sem væntanlega mun koma fram í þinginu á næstunni.

## Öryggismál.

Minni hlutinn telur mikilvægt að nýjar framkvæmdir og aðrar sem settar verða framár í forgangsöröðun verði fjármagnaðar úr ríkissjóði enda sé slíkt brýnt af öryggisástæðum. Telur minni hlutinn ekki tækt að bíða niðurstöðu hugmyndavinnu um álagningu nýrra vegaskatta eða veggjalda, enda ólíklegt að henni muni ljúka á næstunni ef slík hugmyndavinna á að byggjast á faglegum rannsóknum og vandaðri vinnu. Telur minni hlutinn einnig ljóst að þeir fjármunir sem mundu skapast af slíkri innheimtu séu ekki af þeirri stærðargráðu að ekki sé hægt að fjármagna framkvæmdir með öðrum hætti, svo sem með álagningu auðlindagjalda, hækkun veiðigjalda, komu- og/eða brottfarargjalda á ferðamenn, minni afgangi ríkissjóðs eða einfaldlega með því að taka tillit til þjóðhagslegs ábata þeirra framkvæmda sem um ræðir. Ábatinn mun, samkvæmt bráðabirgðatölum, borga upp framkvæmdirnar á innan við áratug á meðan gert er ráð fyrir að veggjöld borgi upp framkvæmdirnar á tveimur áratugum. Þannig væru þeir landsmenn sem veggjöldin leggja hvað harðast á að greiða aukinn skatt eftir að framkvæmdirnar hafa borgað sig sjálfar.

Minni hlutinn telur þannig brýnt að stjórnvöld fari af festu í uppbyggingu samgöngumannvirkja á landinu. Talið er að rekja megi fjölda umferðarslysa til ófullnægjandi aðstæðna á vegum, hvort tveggja í dreifbýli og þéttbýli, og kostnaður samfélagsins af því er áætlaður um 50 milljarðar kr. á ári hverju. Dæmi sýna að uppbygging og nauðsynlegt viðhald samgöngumannvirkja dregur verulega úr umferðarslysum. Það mun því borga sig fljótt að leggja fjármuni í þessar framkvæmdir og þannig spara ríkissjóði umtalsvert fjármagn vegna umferðarslysa. Minni hlutinn telur því ljóst að ekki sé nauðsynlegt að fara í umtalsverða skattlagningu samhliða átaki í samgöngumálum því að endurbætur og nýframkvæmdir muni borga sig upp á skömmum tíma. Með því að tvöfalda vegi, fækka einbreiðum brúm á fjölförnum stöðum og ekki síður minnka umferð einkabíla í þéttbýli með auknum almenningssamgöngum muni slysum fækka verulega með tilheyrandi lækkun kostnaðar samfélagsins af umferðarslysum. Forgangsöröðun ríkisstjórnarinnar í samgönguáætlun endurspeglar ekki rökstuðning hennar fyrir nauðsyn þess að flýta framkvæmdum vegna umferðaröryggis. Þau verkefni sem þar liggja undir eru samfélagslega kostnaðarsöm vegna slysaáætlu en í stað þess að forgangsraða í þágu umferðaröryggis kveður meiri hlutinn öryggi einungis tryggt með álagningu veggjalda. Ekki verður annað séð en ríkisstjórnin sé viljandi að setja öryggislega nauðsynlegar vegaf framkvæmdir aftar í samgönguáætlun til þess að geta síðan flýtt þeim með veggjöldum. Fjármögnunaráætlun þessara framkvæmda er því algerlega heimatilbúið.

Minni hlutinn styður þær tillögur meiri hlutans að forgangsöröðun eins og þær birtast í köflunum *Vegaframkvæmdir fjármagnaðar með gjaldtöku* og *Ýmsir vegir á vegáætlun* um nýjar framkvæmdir og flýtingu tilgreindra framkvæmda um landið. Minni hlutinn tekur þó ekki undir nauðsyn þess að innheimta veggjöld til þess að fjármagna þær framkvæmdir. Leggur minni hlutinn til breytingar á samgönguáætlun sem miði að því að tryggja að ráðist verði í þessar brýnu framkvæmdir sem fyrst og þær verði fjármagnaðar að fullu úr ríkissjóði.

Þá telur minni hlutinn nauðsynlegt að án tafar verði lagt til fjármagn í Arnarnesveg sem stjórnvöld ætla enn að fresta. Samkvæmt fyrirliggjandi samgönguáætlun eiga framkvæmdir við Arnarnesveg ekki að hefjast fyrir en á öðru tímabili áætlunarinnar. Meiri hlutinn hefur þar að auki lagt áherslu á að þær framkvæmdir verði tengdar innheimtu veggjalda. Í nýrri brunavarnaáætlun Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins voru tekin af öll tvímæli um nauðsyn þess að Arnarnesvegur yrði lagður enda væri það svo að einungis 26% íbúa Kópavogs teldust nú búa í ásættanlegri fjarlægð við slökkvistöð. Framkvæmdir á Arnarnesvegi eru því brýnt öryggisatriði sem setja verður fremst í forgangsöröð framkvæmda. Minni hlutinn leggur áherslu á að þessum verkefnum verði flýtt og þau fjármögnuð úr ríkissjóði þannig að öryggi landsmanna

sé tryggt. Leggur minni hlutinn því til breytingar á samgönguáætlun til fimm og fimmtán ára þessu til samræmis.

### **Almenningssamgöngur.**

Minni hlutinn telur brýnt að hugsað verði til framtíðar þegar kemur að úrlausnum mála. Þar skipta almenningssamgöngur öllu máli því að þær taka á margvíslegum viðfangsefnum samfélagsins, svo sem efnahag landsmanna, búsetuvali, umferðarþunga, öryggismálum og síðast en ekki síst loftslagsmálum sem er eitt stærsta og mikilvægasta verkefni allra ríkisstjórna. Minni hlutinn lýsir undrun sinni á metnaðarleysi ríkisstjórnarinnar í uppbyggingu almenningssamgangna landsins, á höfuðborgarsvæðinu sem og á landsbyggðinni. Gestir sem mættu fyrir nefndina lýstu því einróma að almenningssamgöngur um allt land væru í uppnámi enda hefðu öll sveitarfélög landsins sagt upp samningi sínum við ríkið um rekstur almenningssamgangna. Hafa þau nú gert bráðabirgðasamning til eins árs, út árið 2019, á meðan reynt er að finna þessum flokki farveg en engin merki má sjá í áliti meiri hlutans að nokkur áhugi eða stefna sé í málaflöknum um átak eða framtíðarsýn á því sviði. Er í nefndarálitinu nefnt að stefnt skuli að hallalausum rekstri út árið 2019 en engin stefna virðist vera um þá nauðsynlegu uppbyggingu sem þarf að eiga sér stað. Engir viðbótarfjármunir eru ætlaðir almenningssamgöngum um allt land á fimm og fimmtán ára áætlun sem nú skal samþykka heldur eingöngu fjallað almennt um mikilvægi þess að almenningssamgöngur séu fyrir hendi í öllum landshlutum. Þá er sagt að huga verði að aðgerðaáætlun í loftslagsmálum en hvorki eru hugmyndir lagðar fram né er nokkur framtíðarsýn í þeim málum.

Minni hlutinn telur þær aðstæður sem nú eru í samgöngumálum kalla á skjóta úrlausn. Fyrir liggur að gera verður stóráttak í eflingu almenningssamgangna um allt land; á höfuðborgarsvæðinu, í nágrennasveitarfélögum sem vegna nálægðar við höfuðborgarsvæðið sækja þangað þjónustu, störf og nám og um allt land. Leggur minni hlutinn því til að á árinu 2019 verði strax tekin ákvörðun um að niðurgreiða almenningssamgöngur til þeirra sem daglega þurfa að ferðast milli sveitarfélaga til og frá vinnu og skóla sem og til þeirra sem þurfa að sækja nauðsynlega heilbrigðisþjónustu. Þá leggur minni hlutinn til að farið verði án tafar í vinnu við að þróa nútímalegt kerfi almenningssamgangna með þeim hætti að þjónustan verði aukin til muna svo að notkun þessa samgöngumáta verði raunverulegt val í daglegu lífi landsmanna. Þá leggur minni hlutinn einnig til að stjórnvöld leggi til aukna fjármuni í eflingu almenningssamgangna innan höfuðborgarsvæðisins svo að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu og í nágrennasveitarfélögum geti aukið verulega þjónustuna og hvatt verði til notkunar almennings á þessum ferðamáta. Leggur minni hlutinn áherslu á að þeir fjármunir sem lagðir verði í þetta átak muni ekki dragast frá öðrum nauðsynlegum framkvæmdum á svæðinu eins og áður var ákveðið í samningi ríkis og sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um uppbyggingu og rekstur almenningssamgangna og markvissar stuðningsaðgerðir sem gildir til ársins 2022. Engum dylst að framkvæmdaþörf í samgöngukerfi höfuðborgarsvæðisins er umtalsverð og því brýnt að bregðast við án tafar. Umferð íbúa og ferðamanna hefur aukist mikið á undanförunum áratug og annar samgöngukerfi höfuðborgarsvæðisins engan veginn þeirri umferð sem þar fer um.

### **Borgarlína.**

Minni hlutinn lýsir yfir áhyggjum yfir áhugaleysi meiri hlutans á því brýna verkefni á sviði almenningssamgangna sem kynnt hefur verið á höfuðborgarsvæðinu, Borgarlínu. Borgarlína er samvinnuverkefni allra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu sem þvert á flokkspólitík hafa sammælt um þetta nauðsynlega verkefni. Verði ekki farið af stað í þetta stóráttak

er ljóst að samgöngukerfi svæðisins mun ekki á nokkurn hátt ráða við fjölda einkabíla í umferðinni sem og munu íslensk stjórnvöld ekki nálgast það markmið sem þau hafa skuldbundið sig til að stefna að í loftslagsmálum. Fyrir liggur að umferð einkabíla, verði ekkert að gert, mun aukast um 40% til ársins 2030 og mun það leiða til fleiri umferðarslysa, frekari umferðartafa og meiri losunar koltvísýrings. Hin boðaða stórsókn stjórnvalda í loftslagsmálum rímar þannig illa við það áhugaleysi sem er á raunverulegri aðkomu stjórnvalda við uppbyggingu Borgarlínu því að þótt stjórnvöld hafi undirritað viljayfirlýsingu verður að segja að ákvörðun um að setja einungis 800 millj. kr. í verkefnið á næstu 15 árum dugir skammt. Ekkert er fjallað um frekara fjármagn í álitum meiri hlutans né heldur um það að samningur ríkis og sveitarfélaga segir til um að ríkið fjármagni helming kostnaðar við línuna. Í álitum meiri hlutans kemur fram að tilteknar framkvæmdir í áætluninni séu í raun hluti af byggingu Borgarlínu og stofnleiða á höfuðborgarsvæðinu. Þeim sé unnt að flýta með veggjöldum á stofnleiðum. Minni hlutinn gerir alvarlegar athugasemdir við það sem lesa má út úr þessu, að framkvæmdir sem meiri hlutinn gerir ráð fyrir að íbúar höfuðborgarsvæðisins fjármagni sjálfir með greiðslu veggjalda séu hluti af framlagi ríkisins til Borgarlínu.

Miðað við upplýsingar frá stjórnvöldum er gert ráð fyrir 16,3 milljörðum kr. í heildarkostnað á fyrsta tímabili, á öðru tímabili 15,4 milljörðum kr. og á þriðja tímabili 9,9 milljörðum kr. Minni hlutinn styður tillögur meiri hlutans um 300 millj. kr. framlag á árinu 2019 en leggur til að á árunum 2020–2023 verði árlegt framlag ríkisins til verkefnisins 2 milljarðar kr. Þá leggur minni hlutinn til breytingu á samgönguáætlun 2019–2033 þannig að gert verði ráð fyrir nauðsynlegum kostnaði á öðru og þriðja tímabili samgönguáætlunar.

Í skýrslu um uppbyggingu samgangna á höfuðborgarsvæðinu til 2033 leggur verkefnishópur áherslu á að uppbygging stofnleiða fyrir samgöngur á höfuðborgarsvæðinu verði framar í forgangsröð samgönguáætlunar. Kom fram í viljayfirlýsingu ríkis og sveitarfélaga frá síðastliðnu hausti að á grundvelli skýrslunnar yrðu gerðar tillögur að breytingum á samgönguáætlun. Minni hlutinn leggur því til að farið verði án tafar í það verk að forgangsráða framkvæmdum með tilliti til uppbyggingar Borgarlínu.

#### **Að lokum.**

Hvað varðar flugsamgöngur leggur minni hlutinn áherslu á að sá tími sem er til stefnu fram að því að ný og endurskoðuð samgönguáætlun verður lögð fram næsta haust, eins og boðað hefur verið, verði nýttur í að fara ofan í kjölinn á tillögum starfshóps samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra um leiðir til að ná fram hagkvæmni í rekstri innanlandsflugvalla og lægri flugfargjöldum. Sérstaklega þykir minni hlutanum brýnt að þessar tillögur verði unnar áfram í samhengi við úrbætur í almenningssamgöngum um allt land. Áherslur og markmið í loftslagsmálum þurfa að vera áberandi í þessari vinnu. Annað er óásættanlegt, hvort heldur litið er til skuldbindinga Íslands á alþjóðavettvangi eða ábyrgðar íslenskra yfirvalda gagnvart komandi kynslóðum.

Björn Leví Gunnarsson, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, lýsir sig samþykkan þessu álitum.

Alþingi, 4. febrúar 2019.

Helga Vala Helgadóttir,  
frsm.

Hanna Katrín Friðriksson.