

Frumvarp til laga

um innviðafélag.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Stofnun innviðafélags.

Ráðherra skal koma á fót hlutafélagi um fjármögnun og uppbyggingu mikilvægra samgöngumannvirkja.

Heimilt er að leggja til félagsins eignir og réttindi eftir því sem nánar greinir í lögum þessum.

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

2. gr.

Tilgangur og markmið félagsins.

Tilgangur félagsins er að hrinda í framkvæmd uppbyggingu stórra þjóðhagslega mikilvægra samgönguverkefna og tryggja fjármögnun og hraðari framvindu slíkra framkvæmda.

Meginmarkmið félagsins vegna verkefna sem það tekur að sér skulu vera að:

- Tryggja hagkvæma, faglega og skilvirka verkefnastjórn varðandi undirbúning og framkvæmd stærri samgöngumannvirkja.
- Skapa farveg fyrir fjármögnun mikilvægra samgönguinnviða.
- Byggja upp sérhæfða þekkingu á innviðafjármögnun og áhættustýringu.

3. gr.

Hlutverk félagsins.

Hlutverk félagsins er einkum að:

- Fara með eignarhald, fjármögnun, uppbyggingu, viðhald og rekstur samgöngumannvirkja sem það tekur að sér.
- Innheimta gjöld af umferð vegna notkunar samgöngumannvirkja.
- Tryggja fjárhagslega sjálfbærni þess við uppbyggingu samgöngumannvirkja.
- Tryggja faglegan undirbúning og áhættustýringu vegna ákvarðana þess um fjárfestingar í samgönguinnviðum, í samræmi við lög og viðmið sem gilda um opinberar framkvæmdir.

4. gr.

Hlutafé félagsins.

Við stofnun félagsins skal allt hlutafé þess vera í eigu ríkissjóðs. Sá ráðherra er fer með eignir ríkisins skal fara með hlut ríkisins í félaginu og framkvæmd laga þessara.

Ráðherra, í samráði við ráðherra sem fer með samgöngumál, er heimilt að færa yfir til félagsins eignarhald á þegar byggðum samgöngumannvirkjum sem tilheyra ríkinu í formi hlutafjár.

Ráðherra er heimilt að auka við hlutafé félagsins þar sem fjárfestum verður boðið að skrá sig fyrir nýjum hlutum í opnu ferli en þó þannig að ríkissjóður eigi alltaf ráðandi hlut í félaginu.

5. gr.

Stjórn félagsins.

Stjórn félagsins skal skipuð þremur til fimm einstaklingum og skal val þeirra staðfest á hluthafafundi ár hvert, sbr. ákvæði laga um hlutafélög. Fjöldi varamanna skal ákveðinn í samþykktum félagsins.

6. gr.

Samningar um uppbyggingu innviða.

Félaginu er heimilt að gera samning við ráðherra sem fer með samgöngumál, einn samning eða fleiri eftir þörfum, um uppbyggingu og rekstur samgönguverkefna á grundvelli samgönguáætlunar í samræmi við tilgang og hlutverk félagsins. Í samningi skal tryggt að félagið geti staðið undir kostnaði við undirbúning og framkvæmd verkefna, þ.m.t. stofnkostnaði, rekstri, viðhaldi og fjármagnskostnaði, með tekjum af veggjöldum, sbr. 7. gr., eða eftir atvikum beinum fjárframlögum frá ríkinu til að verkefni geti talist fjárhagslega sjálfbært.

Samningur skv. 1. mgr. er háður staðfestingu fjármála- og efnahagsráðuneytis, sbr. 40. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015.

7. gr.

Veggjöld.

Félaginu er heimilt að innheimta veggjöld fyrir notkun samgöngumannvirkja í samræmi við 17. gr. vegalaga, nr. 80/2007.

Gjaldskrá fyrir hvert samgöngumannvirki skal birt opinberlega. Félaginu er heimilt að leggja á viðbótarlag í þeim tilvikum þegar ekið er um gjaldskyld mannvirki án þess að greiða fyrir aðgang að þeim í samræmi við gjaldskrá.

Eigandi ökutækis, eða skráður umráðamaður ef um kaupleigu er að ræða, ber ábyrgð á greiðslu veggjalda. Gjöld skv. 1. og 2. mgr. eru aðfararhæf án undangengins dóms eða sáttar. Skráður eigandi, þ.m.t. meðeigandi, og umráðamaður bera óskipta ábyrgð á greiðslu veggjalds ásamt dráttarvöxtum og innheimtukostnaði.

Félaginu er heimilt að gera samninga við aðra um innheimtu gjalda sé það metið fjárhagslega hagkvæmt. Um vanskil veggjalda fer samkvæmt lögum um vexti og verðtryggingu.

8. gr.

Heimild til lántöku o.fl.

Félaginu er heimilt að taka lán til að standa undir fjármögnun verkefna þess.

Félaginu er heimilt að stofna dótturfélög um einstök verkefni eða til að annast afmarkaða þætti af verkefnum félagsins, í samræmi við samþykktir þess og lög þessi.

Félaginu er heimilt að annast önnur verkefni sem falla vel að hlutverki þess. Félaginu er jafnframt heimilt að gera hvers konar samninga við aðra aðila til að ná markmiðum sínum á sem hagkvæmastan hátt.

9. gr.
Slit félagsins.

Heimilt er að slíta félaginu þegar það hefur lokið verkefnum við uppbyggingu og staðið skil á fullnaðaruppgjöri á öllum framkvæmdum.

10. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um veltengingu um utanverðan Hvalfjörð, nr. 45/1990, og lög um stofnun hlutafélaga um vegaf framkvæmdir, nr. 97/2010.

11. gr.
Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Vegalög, nr. 80/2007:*

a. Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

1. Við bætast eftirfarandi orðskýringar í viðeigandi stafrófsröð:

- a. *Opinbert innviðafélag:* Opinbert hlutafélag sem stofnað er samkvæmt sér-lögum í þeim tilgangi að hrinda í framkvæmd uppbyggingu stórra þjóð-hagslega mikilvægra samgönguverkefna og tryggja fjármögnun og hraðari framvindu slíkra framkvæmda.
- b. *Skilgreint samgöngukerfi:* Afmarkað kerfi samgöngumannvirkja sem skilgreint hefur verið sem ein heild í samgönguáætlun þar sem gjaldtaka getur tekið mið af heildarkostnaði allra mannvirkja innan kerfisins. Kerfið skal af-markast þannig að notendur mannvirkja innan þess njóti sambærilegrar þjónustu.

2. 4. tölul. orðast svo: *Veggjald:* Gjald eða gjöld sem greidd eru fyrir rétt til að nota tiltekinn veg, vegarkafla eða skilgreint samgöngukerfi, á tilteknum tíma í tiltekin skipti.

b. Við 4. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra er heimilt að gera samning við opinbert innviðafélag, einn samning eða fleiri eftir þörfum, um uppbyggingu og rekstur samgönguverkefna á grundvelli samgönguáætlunar í samræmi við tilgang og hlutverk félagsins. Í samningi skal tryggt að félagið geti staðið undir kostnaði við undirbúning og framkvæmd verkefna, þ.m.t. stofnkostnaði, rekstri, viðhaldi og fjármagnskostnaði, með tekjum af veggjöldum eða eftir atvikum beinum fjárframlögum frá ríkinu til að verkefni geti talist fjárhagslega sjálfbært. Samningar við innviðafélag eru háðir staðfestingu fjármála- og efnahags-ráðuneytis, sbr. 40. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015.

c. Við 8. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Vegir sem opinbert innviðafélag fer með eignarhald á teljast til þjóðvega.

d. Við 13. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 1. másl. 1. mgr. er ráðherra, í samráði við Vegagerðina, heimilt að fela opinberum hlutafélögum veghald að hluta eða öllu leyti í þeim samgönguinnsviðaverkefnum sem félag tekur að sér á grundvelli samninga eða laga.

e. Eftirfarandi breytingar verða á 17. gr. laganna:

1. Við 2. mgr. bætist: eða skilgreinds samgöngukerfis.
2. Á eftir orðinu „umhverfis“ í 3. mgr. kemur: þróun skilgreinds samgöngukerfis.

3. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra, í samráði við Vegagerðina, er heimilt að veita opinberu innviðafélagi, eða dótturfélagi þess, sérleyfi til innheimtu gjalda á samgöngumannvirkjum í eigu ríkisins. Samningur um sérleyfi er háður staðfestingu fjármála- og efnahagsráðuneytis, sbr. 40. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015.

f. Við 37. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Vegagerðinni er heimilt að taka eignarnámi land, jarðefni og önnur réttindi sem þörf er á vegna samgönguinnviðaframkvæmda á vegum opinbers hlutafélags. Um málsmeðferð vegna eignarnámsákvörðunarinnar gilda þau ákvæði VII. kafla vegalaga sem varða eignarnám.

2. *Lög um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála, nr. 120/2012: Við 6. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:*

Vegagerðinni er heimilt að taka að sér verkefni fyrir opinbert innviðafélag samkvæmt samningi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokk fólksins frá desember 2024 kemur fram að auka eigi fjárfestingar í samgöngum og hefja kraftmiklar framkvæmdir um allt land ásamt því að rjúfa kyrrstöðu í jarðgangagerð og vinna á viðhaldsskuld í vegakerfinu. Í fjármálaáætlun fyrir árin 2026–2030 kemur fram að ef rjúfa eigi þá kyrrstöðu sem hefur verið í jarðgangagerð sé mikilvægt að leita nýrra leiða til fjármögnunar sem einnig gætu nýst til að flýta öðrum mikilvægum samgönguverkefnum. Mikilvægt er að umgjörð um fjármögnun, framkvæmd og rekstur umferðarmannvirkja sem falla undir slíkt fyrirkomulag, þar sem fjármögnun er utan A1-hluta fjárlaga, sé skilgreind með fjárhagslega sjálfbærni að leiðarljósi.

Talsverður ávinningur er af því fyrir þjóðarbúið að samgönguinnviðir verði bættir, m.a. í því skyni að auka umferðaröryggi, stytta umferðarleiðir og bæta tengingar milli byggða og atvinnusvæða. Reynsla annarra Evrópuríkja sýnir að innviðafélög geta verið afar árangursríkt fyrirkomulag til að hraða uppbyggingu samgöngumannvirkja. Mikilvægt er að hlutverk slíks félags, fyrirkomulag fjármögnunar og valdheimildir séu vel afmörkuð frá upphafi. Í því samhengi þarf að tryggja sjálfstæði slíks félags til ákvörðunartöku sem byggist á viðskiptalegum grunni og faglegu verkefnavali. Að öðrum kosti er hætta á að tilgangur og markmið með stofnun félagsins gangi ekki eftir, sem leiði til tafa og hærri kostnaðar til lengri tíma og óskýrrar áhættudreifingar.

Með frumvarpi þessu er fylgt fyrirmynd nágrannalanda sem hafa stofnað sérstök innviðafélög eða ríkisaðila sem sjá um fjármögnun stærri samgönguframkvæmda, svo sem vegna jarðganga og sambærilegra flýti framkvæmda. Horft hefur verið til reynslu Danmerkur af innviðafélaginu Sund & Bælt Holding. Þar hefur tekist að ráðast í stórar samgönguframkvæmdir, svo sem Stóra-Beltisbrúna, Eyrarsundsbrúna og Fehmarnbeltgöngin, á grundvelli sjálfbærrar fjármögnunar með notendagjöldum og markaðslántökum. Þess má geta að lántökur Sund & Bælt Holding eru bókaðar á reikning félagsins en ekki á A1-hluta danska ríkisins, sbr. niðurstöðu Eurostat frá árinu 2019. Skýr lagaleg umgjörð, langtíma-hugsun og pólitísk samstaða um að virða sjálfstæði félagsins hefur verið lykill að árangrinum. Sambærilegan lærdóm má draga af Nye Veier AS í Noregi, sem var stofnað árið 2015 með það markmið að hraða uppbyggingu vegakerfisins, draga úr kostnaði og auka þjóðhagslegan ávinning. Reynsla Norðmanna af stofnun innviðafélags sýnir að ekki náðist aðeins aukin

hagkvæmni í framkvæmd stærri verkefna heldur einnig almennra verkefna vegagerðarinnar, Statens vegvesen.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni lagasetningarinnar lýtur að því hvernig sé heppilegast að standa að skipulagi fjármögnunar við framkvæmd stærri samgöngumannvirkja þannig að það takist að flýta fyrir þjóðhagslega mikilvægum verkefnum. Með frumvarpi þessu er lagt til að stofnað verði innviðafélag á vegum ríkisins sem mun vera fjármögnunar- og eignarhaldsfélag fyrir tilteknar samgönguframkvæmdir. Miðað er við að félagið verði sjálfstæður lögaðili sem muni starfa á sjálfbærum fjárhagslegum grundvelli en jafnframt með það samfélagslega markmið að tryggja hraðari framvindu stórra samgöngumannvirkja.

Til að styðja sem best við markmið félagsins er miðað við að skipulag og umgjörð þess verði í samræmi við alþjóðlega staðla ESA (e. The European System of National and Regional Accounts) og GFS (e. Government Finance Statistics) um geiraflokkun fyrir aðila í C-hluta ríkisins en það eru sameignar- eða hlutafélög í meirihlutaeigu ríkisins sem starfa á markaði. Félög sem bera ábyrgð á uppbyggingu og rekstri innviða og sinna jafnframt því hlutverki að framfylgja stefnu stjórnvalda eru almennt flokkuð innan A-hluta. Opinbert félag sem telst markaðsframleiðandi (e. market producer) getur þó flokkast í C-hluta að því gefnu að það beri sjálfstæða rekstrar- og fjármögnunaráhættu. Dæmi um slík félög eru Landsnet, Isavia og Farice sem öll bera ábyrgð á mikilvægum innviðum, hvert á sínu sviði.

Gert er ráð fyrir því að innviðafélag hafi heimild til að annast fjármögnun, framkvæmd og eignarhald tiltekinna samgöngumannvirkja á grundvelli sammings eða samninga við innviðaráðuneytið. Áður en slíkt getur farið fram þarf að leggja mat á fýsileika verkefnisins fyrir félagið og hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að af því geti orðið. Talið er að talsverður ávinningur geti falist í því að fela sjálfstæðum aðila sem verður með sérhæfða þekkingu á innviðafjármögnun og áhættustýringu ábyrgð á uppbyggingu sem þessari. Þar með verði hægt að tryggja betri eftirfylgni og kostnaðarstýringu verkefna. Árið 2007 gaf Efnahags- og framfarastofnunin (e. OECD) út meginreglur sem gagnlegt er að horfa til þegar fyrirtæki eða aðrir markaðsaðilar taka þátt í uppbyggingu innviða. Í meginreglunum er m.a. kveðið á um að æskilegt sé að innviðaverkefnum sé stýrt af sérhæfðri einingu sem búi yfir tilhlýðilegri færni og þekkingu og sé varin gegn þrýstingi frá hagaðilum innviðaverkefna. Jafnframt er þar tiltekið að skipting áhættu á milli hins opinbera og einkaaðila ráðist að mestu af fyrirkomulagi aðildar einkaaðila að verkefnum, þ.m.t. skyldum hvers um sig. Mikilvægt er að almannahagsmunir séu ávallt lagðir til grundvallar þegar kemur að útfærslu og áhættuskiptingu milli aðila.

Til greina kemur að færa yfir til félagsins eignarhald á þegar byggðum samgöngumannvirkjum sem tilheyra ríkinu í formi hlutafjár sem væru til þess fallin að styrkja tekjugrunn þess. Miðað er við að félaginu yrði gert kleift að innheimta gjald fyrir notkun samgöngumannvirkja sem verða í eigu þess eða því verður falið að annast á grundvelli sérleyfis. Í því samhengi þarf að greina möguleika á tekjuöflun til að standa undir framkvæmdum og mögulegri þörf á viðbótarframlagi frá ríkissjóði til að ný fjárfestingarverkefni geti talist fjárhagslega sjálfbær. Þá verður einnig leitast eftir því að opna á fjármögnun frá fleiri aðilum, t.d. frá lífeyrissjóðum eða öðrum sérhæfðum fjárfestum, innlendum sem erlendum. Með því komi aukið aðhald frá fagfjárfestum sem stuðli að því að áætlanir og markmið gangi frekar eftir. Að öðru leyti er gert ráð fyrir að fjármögnun félagsins og verkefna þess byggi á fjórum stöðum, þ.e. árlegu fjárframlagi samkvæmt samningi við ríkið til næstu ára, lánsfjármögnun á almennum markaði eða með ríkisábyrgð eða endurlánum, gjaldtöku af samgöngumannvirkjum og fjárfestingu lífeyrissjóða og annarra fjárfesta. Ekki er til staðar sérstakur

lagarammi um innviðafélag. Til að hægt sé að koma á fót nýju félagi á vegum ríkisins þarf annaðhvort lagaheimild í sérlægum eða sérstaka heimild í 6. gr. fjárlaga. Þar sem félaginu er ætlað umfangsmikið hlutverk við uppbyggingu þjóðhagslega mikilvægra innviða er talið æskilegt að setja sértæka löggjöf til að skýra starfsumhverfi, heimildir og hlutverk félagsins. Ef vel tekst til við að hrinda í framkvæmd innviðaverkefnum á sviði samgöngumála mun koma til skoðunar að útvíkka tilgang og hlutverk félagsins þannig að það geti tekið að sér uppbyggingu innviða á fleiri sviðum samfélagsins en þó þannig að sömu grundvallarsjónarmið um uppbyggingu og sjálfstæði félagsins til ákvörðunartöku út frá viðskiptalegum forsendum séu til staðar. Slík útvíkkun á starfsemi félagsins yrði þá gerð með lagabreytingum.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á vegalögum, nr. 80/2007, og lögum um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála, nr. 120/2012, samhliða setningu heildarlaga um starfsemi innviðafélags. Markmið breytinganna sem lagðar eru til er að tryggja skýra verkaskiptingu, skilvirkt samstarf og lagaheimildir þannig að uppbygging, fjármögnun og rekstur vegakerfisins verði samræmd og án óvissu um ábyrgð og valdheimildir. Innviðafélagið er nýtt fyrirkomulag við fjármögnun og uppbyggingu samgönguinnviða. Gert er ráð fyrir að frumvarpið, verði það samþykkt, leiði til aukinnar skilvirkni við uppbyggingu og rekstur vegakerfisins. Breytingunum sem lagðar eru til í frumvarpinu á sviði vegamála er ætlað að aðlaga núgildandi löggjöf vegna aðkomu innviðafélags að stærri samgönguframkvæmdum. Vegagerðin mun halda hlutverki sínu sem framkvæmdastofnun ríkisins á sviði samgöngumála og sem mikilvæg öryggis- og eftirlitsstofnun. Þá ber Vegagerðin óbreytta ábyrgð á framfylgd hönnunar- og öryggisstaðla við uppbyggingu samgöngumannvirkja. Vegagerðin ber einnig ábyrgð á undirbúningi og stjórnsýslulegum samskiptum, til að mynda við sveitarfélög vegna skipulagslegra þátta, og beitingu eignarnáms ef þess reynist þörf. Þannig er hlutverk Vegagerðarinnar almennt óbreytt nema að því leyti sem innviðafélagi verða sérstaklega falin verkefni. Fyrirkomulag við forgangsröðun og undirbúning einstakra samgönguverkefna er því áfram óbreytt sem og hvernig staðið er að samráði við einstök sveitarfélög. Þó er rétt að Vegagerðin eigi sérstakt samráð við innviðafélagið við undirbúning tiltekinna samgönguframkvæmda sem fyrir liggur að henti innviðafélaginu þrátt fyrir að ekki hafi þegar verið samið við félagið um þau verkefni.

Innviðafélaginu er ætlað eftir atvikum að fjármagna, hanna, byggja, reka, viðhalda og eiga tiltekin verkefni á grundvelli samnings við innviðaráðherra. Félagið getur í því skyni gert samninga sem nauðsynlegir eru til að ná fram uppbyggingu slíkra innviða.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið samræmist fyrirætlunum ríkisstjórnarinnar um að auka fjárfestingu í samgöngumannvirkjum og hefja kraftmiklar framkvæmdir við uppbyggingu innviða á því sviði. Tilgangur innviðafélagsins verður að hrinda í framkvæmd uppbyggingu stórra þjóðhagslega mikilvægra samgönguverkefna og tryggja fjármögnun og hraða framvindu slíkra framkvæmda. Að öðru leyti eru markmið með stofnun félagsins að:

- Tryggja hagkvæma, faglega og skilvirka verkefnastjórn varðandi undirbúning og framkvæmd stærri samgöngumannvirkja.
- Skapa farveg fyrir fjármögnun mikilvægra samgönguinnviða.
- Byggja upp sérhæfða þekkingu á innviðafjármögnun og áhættustýringu.

Þá er miðað við að hlutverk félagsins verði einkum að:

- Fara með eignarhald, fjármögnun, uppbyggingu og rekstur samgöngumannvirkja sem það tekur að sér.

- b. Innheimta veggjöld vegna notkunar samgöngumannvirkja, hvort sem það eru innviðir í eigu félagsins eða á vegum ríkisins.
- c. Tryggja fjárhagslega sjálfbærni félagsins í heild við uppbyggingu verkefna.
- d. Tryggja faglegan undirbúning einstakra verkefna og áhættustýringu þannig að áætlanagerð standist.

Mikilvægt er að umgjörð félagsins sé byggð á traustum og vönduðum grunni sem stuðli að því að ákvarðanir um fjárfestingar í samgönguinnviðum lúti skýrum markmiðum, séu vandlega undirbúnar og standist lög og viðmið sem gilda um opinberar framkvæmdir. Til greina kemur að félagið eða dótturfélag á vegum þess verði sá miðlægi aðili sem annast innheimtu allra veggjalda sem kunna að verða lögð á einstök samgöngumannvirki.

Miðað er við að félagið muni við skoðun tiltekinna verkefna leggja mat á fýsileika verkefna til að falla undir skilgreiningu samvinnuverkefna eða einkaframkvæmd (e. PPP), þ.e. þar sem einkaaðili annast fjármögnun samgöngumannvirkis, í heild eða að hluta, eða tekur með öðrum hætti áhættu af gerð og rekstri þess. Félagið gæti þá boðið út framkvæmdir í tengslum við uppbyggingu innviða sem innviðaráðherra hefur falið því að sinna samkvæmt samningi. Samvinnuverkefni felur að jafnaði í sér samvinnu um eftirtalið: fjármögnun, áætlanagerð, hönnun, uppbyggingu mannvirkja, viðhald, rekstur og annað sem nauðsynlegt er til að ljúka megi framkvæmd og reka mannvirki í tiltekinn tíma. Í nágrannalöndum Íslands, til að mynda Noregi og Finnlandi, hafa mikilvæg samgönguverkefni á grundvelli einkaframkvæmdar verið sett upp á undanförunum árum. Þannig hefur áhætta slíkra verkefna að stærstum hluta legið hjá einkafjárfestum og lifeyrissjóðum, sem stofnað hafa einkarekin verkefnisfélög (e. special purpose vehicle) til að hanna, byggja, reka, viðhalda og fjármagna slík mannvirki gegn tekjum frá hinu opinbera á grundvelli reiðugreiðslna (e. availability payments) og notendagjalda. Með útfærslu samvinnuverkefna nýtir hið opinbera sér þekkingu og nýsköpunarkraft einkaaðila til að sinna uppbyggingu og rekstri innviða. Þannig er gerður greinarmunur á eiginframkvæmd annars vegar, líkt og þeirri sem Vegagerðin annast, og samvinnuframkvæmd hins vegar þar sem einkamarkaðurinn tekur á sig verulega fjármögnunar-, framkvæmdar- og rekstraráhættu, þ.m.t. aðgengis- og eftirspurnaráhættu, ásamt því að njóta fjárhagslegs ágóða eða tapsáhættu af verkefninu á líftímanum.

Við stofnun félagsins verður allt hlutfé þess í eigu ríkissjóðs og fjármála- og efnahagsráðherra mun fara með hlut ríkisins í félaginu, sbr. 43. og 44. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Opnað er á það í 4. gr. frumvarpsins að fjármála- og efnahagsráðherra sé heimilt að auka við hlutfé félagsins eftir að því hefur verið komið á fót þar sem fjárfestum yrði boðið að skrá sig fyrir nýjum hlutum í opnu söluferli. Aftur á móti er miðað við það að ríkissjóður muni alltaf eiga ráðandi hlut í félaginu, þá annaðhvort meiri hluta eða a.m.k. þriðjungshluta með neitunarvaldi á veigameiri ákvarðanir (e. golden share). Ef til sölu kæmi á hlutum í innviðafélaginu eða dótturfélögum þess yrði fyrst og fremst horft til fagfjárfesta í skilningi laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021, nánar tiltekið aðila sem hafa reynslu, þekkingu og sérfræðikunnáttu til að taka ákvarðanir um fjárfestingar og meta áhættuna sem þeim fylgir.

Miðað er við að innviðaráðherra muni með sérstakri heimild í frumvarpi þessu gera samning við félagið, einn eða fleiri eftir þörfum, um uppbyggingu og rekstur samgönguverkefna á grundvelli samgönguáætlunar í samræmi við tilgang og hlutverk félagsins. Gengið er út frá því í frumvarpi þessu að Vegagerðin beri áfram þá kerfisábyrgð sem hún ber í dag en innviðafélagið verkefnisábyrgð á þeim verkefnum sem það tekur að sér. Í kerfisábyrgð Vegagerðarinnar felst að hún ber ábyrgð á skipulagi, þróun, öryggi og gæðum þjóðvega-kerfisins í heild sinni, þ.m.t. samræmi og tengingu einstakra samgöngumannvirkja við

þjóðvegakerfið. Í kerfisábyrgðinni felst jafnframt að Vegagerðin setur bindandi lágmarkskröfur um öryggi, greiðfærni, gæði, staðla og virkni sem fylgja skal við undirbúning, hönnun og uppbyggingu samgöngumannvirkja, þar á meðal þeirra verkefna sem innviðafélagið tekur að sér. Í þeim tilvikum þegar Vegagerðin annast ekki uppbyggingu samgöngumannvirkja felst í kerfisábyrgð hennar að hafa eftirlit með því að framkvæmd og endanleg útfærsla mannvirkja uppfylli á hverjum tíma lágmarkskröfur um öryggi, gæði, greiðfærni og aðgengi, í samræmi við lög og önnur viðmið sem gilda um þjóðvegi.

Í samningum sem gerðir verða við innviðaráðuneytið ber félagið ábyrgð á að það geti staðið undir kostnaði við undirbúning og framkvæmd verkefna, stofnkostnað, rekstur, viðhald og fjármagnskostnað með tekjum af veggjöldum eða eftir atvikum beinum fjárframlögum frá ríkinu til að tiltekið verkefni geti talist fjárhagslega sjálfbært. Einnig kemur fram að innviðaráðherra, í samráði við Vegagerðina, sé heimilt að veita félaginu sérleyfi til innheimtu gjalda á samgöngumannvirkjum í eigu ríkisins og eftir atvikum að annast einnig veghald eða rekstur slíkra mannvirkja. Það kann, í einhverjum tilfellum, að vera fýsilegra að veita sérleyfi fremur en að færa eignarhald á þjóðhagslega mikilvægum innviðum til félagsins. Fjármála- og efnahagsráðherra mun fá samninga sem gerðir verða við félagið til staðfestingar áður en þeir geta tekið gildi, einkum vegna skuldbindingargildis gagnvart ríkissjóði. Forgangsröðun verkefna og samningar við ríkið munu byggjast á þeim markmiðum og áherslum sem fram koma í samþykktri samgönguáætlun og fjárfestingarramma í fjármálaáætlun og fjárlögum hverju sinni. Með stofnun sérstaks félags sem starfar á markaði og sækir að mestu tekjur sínar með innheimtu notendagjalda er stefnt að því að hægt verði að ráðast í viðamikla uppbyggingu á samgönguinnviðum með ábyrgum hætti sem jafnframt hefur takmörkuð áhrif á skuldir ríkissjóðs í skilningi alþjóðlegra hagskýrslustaðla. Til að slíkt nái fram að ganga þarf að tryggja að félagið geti tekið sjálfstæðar ákvarðanir í samræmi við gildandi lög, til að mynda um gjaldskrá, enda er það eðlileg forsenda í rekstri félagsins að það afli eftir fremsta megni tekna af þeim innviðum sem því er falið og að tekjur af veggjöldum standi undir meiri hluta af öllum kostnaði sem fellur til í félaginu. Að óbreyttu er hætt við að eitt helsta markmið frumvarpsins um að kyrrstaða verði rofin í stærri samgönguf framkvæmdum og jarðgangagerð muni ekki nást.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gaf tilefni til að skoða stjórnskipuleg mörk skattheimtu og töku þjónustugjalda í tengslum við innheimtu veggjalda, en skv. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar má engan skatt leggja á né breyta nema með lögum. Veggjald samkvæmt frumvarpinu er þjónustugjald en ekki skattur, enda er því ætlað að standa straum af byggingarkostnaði, viðhaldi, rekstri, þróun og eðlilegum afrakstri af fjárfestingu þeirra tilteknu samgöngumannvirkja sem félagið fer með veghald á, í samræmi við 17. gr. vegalaga, nr. 80/2007. Kostnaðartengslin tryggja nánar, efnislegar tengingar milli gjaldskyldunnar og þeirrar þjónustu sem notandinn fær. Það viðbótarálag sem kveðið er á um í frumvarpinu er sömuleiðis þjónustugjald sem ætlað er að mæta þeim sannanlega aukakostnaði og aukinni umsýslu sem hlýst af innheimtu-aðgerðum þegar ekki er greitt í samræmi við gjaldskrá.

Við vinnslu frumvarpsins var jafnframt horft til samspils fyrirhugaðra veggjalda innviðafélagsins og kílómetragjalds sem lagt er á akstur ökutækja samkvæmt lögum um kílómetragjald á ökutæki, nr. 100/2025. Í 5. mgr. 17. gr. vegalaga, nr. 80/2007, kemur fram að óheimilt sé að leggja á samtímis veggjöld og notkunargjald fyrir notkun tiltekins mannvirkis. Í þessu sambandi er mikilvægt að halda til haga eðlismuninum á kílómetragjaldi samkvæmt lögum

um kílómetragjald á ökutæki, nr. 100/2025, annars vegar og notkunargjaldi í skilningi vegalaga, nr. 80/2007, hins vegar. Skv. 2. tölul. 3. gr. vegalaga, nr. 80/2007, er notkunargjald skilgreint sem gjald sem greitt er fyrir notkun tiltekinna vega og er, líkt og veggjald, þjónustugjald sem ætlað er að fjármagna uppbyggingu og rekstur viðkomandi vegamannvirkis. Kílómetragjald samkvæmt lögum um kílómetragjald á ökutæki, nr. 100/2025, er á hinn bóginn skattur sem lagður er á ökutæki óháð því hvar ekið er og án nokkurrar tengingar við það hvort aksturinn eigi sér stað á tilteknu mannvirki á vegum innviðafélagsins, þjóðvegum eða öðrum vegum. Kílómetragjaldið felur því ekki í sér sérstakt endurgjald fyrir notkun tiltekins samgöngumannvirkis og fellur af þeim sökum ekki undir hugtakið notkunargjald í skilningi 17. gr. vegalaga, nr. 80/2007. Af því leiðir að álagning veggjalda af hálfu innviðafélagsins á afmörkuðum samgöngumannvirkjum stangast ekki á við bann 5. mgr. 17. gr. vegalaga, nr. 80/2007, við tvöfaldri gjaldtöku, jafnvel þótt ökutækið sem um mannvirkið fer sé jafnframt gjaldskylt til greiðslu kílómetragjalds til ríkissjóðs.

Þá er frumvarpið einnig talið vera í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar í loftslagsmálum og áform um kolefnishlutleysi til framtíðar litið. Uppbygging og rekstur innviða af hálfu hins opinbera getur falið í sér atvinnustarfsemi í skilningi EES-reglna um ríkisaðstoð. Aðalatriðið í því sambandi er ekki hvort verkefnið eða mannvirkið sem slíkt sé „í almannaþágu“ heldur þarf að liggja fyrir hvort um sé að ræða þjónustu á markaði eða lið í hefðbundnu hlutverki hins opinbera sem er óaðskiljanlegt frá beitingu ríkisvalds. Almennir samgönguinnviðir sem eru hluti af opinberu kerfi og standa öllum til boða falla gjarnan utan ríkisaðstoðarhugtaksins en annað á við ef innviðirnir eru í samkeppni við aðra flutningsmöguleika, t.d. ferjur eða aðrar leiðir sem bjóða sambærilega tengingu. Gjaldtaka getur verið til þess fallin að reksturinn teljist til efnahagslegrar starfsemi í framangreindum skilningi, þ.e. að um þjónustu á markaði sé að ræða. Ef á hinn bóginn er unnt að sannreyna að í reynd sé enginn markaður, t.d. vegna þess að fyrir hendi séu ófyrstíganlegar náttúrulegar hindranir, telst starfsemin ekki efnahagsleg. Það að fyrirkomulag starfseminnar sé lögbundið ýtir enn frekar undir þann skilning. Ef viðtakandi telst ekki „fyrirtæki“ í skilningi EES-réttar, þ.e. stundar ekki starfsemi á samkeppnismarkaði, falla lán og ríkisábyrgðir að jafnaði utan ríkisaðstoðarreglna, enda er þá ekki um að ræða forskot til aðila sem starfar á markaði. Til að útskýra nánar, þá gilda reglur EES-réttar um ríkisaðstoð þegar ráðstafanir hins opinbera varða aðila sem selur vörur eða þjónustu „á markaði“. Þegar það er raunin telst hann stunda atvinnustarfsemi. Uppbygging og rekstur samgönguinnviða til almennra nota telst að jafnaði ekki til atvinnustarfsemi í þessum skilningi og fellur því ekki undir ríkisaðstoðarreglurnar. Í þessu sambandi þarf að horfa til þess hvort til staðar sé bein samkeppni við þá innviði sem um ræðir, hvort fjármögnun einkaaðila sé af skornum skammti í viðkomandi geira og hvort innviðirnir þjóni almennum tilgangi fremur en sérhagsmunum tiltekinna fyrirtækja. Á Íslandi er fjárfesting í samgönguinnviðum að jafnaði til almennra nota og rekstur þeirra svo til eingöngu í höndum ríkis og sveitarfélaga. Í tilviki innviðafélagsins teljast framangreind skilyrði uppfyllt; engin bein samkeppni er til staðar, fjármögnunin er af opinberum toga og markmið með verkefnum félagsins að þjóna almennum samfélagslegum tilgangi.

5. Samráð.

Áform um lagasetningu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is hinn 23. desember 2025 (mál nr. S-243/2025). Samráði lauk 6. janúar 2026 og alls bárust fjórar umsagnir. Í umsögnum sem bárust var almennt tekið jákvætt í stofnun sérstaks innviðafélags sem hefði þann tilgang að stuðla að aukinni uppbyggingu í samgönguinnviðum. Þá var einnig bent á ákveðna þætti sem þyrfti að huga betur að við mótun löggjafar á þessu sviði, til að

mynda mikilvægi þess að umgjörð félagsins byggði á traustum og vönduðum grunni, skýrt væri hvaða áhrif skuldsetning félagsins hefði á efnahagsreikning ríkissjóðs og hvert hlutverk félagsins væri gagnvart Vegagerðinni.

Drög að frumvarpi þessu voru birt til samráðs í samráðsgátt stjórnvalda þann 23. janúar 2026 (mál nr. S-14/2026) og var frestur gefinn til 9. febrúar 2026 til að skila inn umsögn. Samtals bárust tíu umsagnir um frumvarpsdrögin og í flestum þeirra var almennt tekið undir mikilvægi þess að auka fjárfestingar í samgönguinnviðum. Traust fjármögnun, sjálfstætt rekstrarumhverfi og möguleikar á tekjuöflun í gegnum veggjöld var talið skapa forsendur fyrir því að fyrirhugað innviðafélag hér á landi gæti náð sambærilegum árangri og innviðafélög í nágrannalöndum okkar. Í umsögnunum komu einnig fram athugasemdir sem voru af ólíku tagi, til að mynda að ekki ætti að taka upp innheimtu veggjalda af þegar byggðum mannvirkjum, óljóst væri um kerfisábyrgð Vegagerðarinnar á þjóðvegum og að dreifing á gjaldbyrði veggjalda þyrfti að vera með sanngjörnum hætti. Þá komu einnig fram áhyggjur er lúta að fyrirkomulagi fjármögnunar utan A-hluta og hvert hlutverk félagsins væri gagnvart Vegagerðinni. Leitast var við að taka mið af þeim umsögnum sem bárust við endanlega útfærslu frumvarpsins en þó þannig að tilgangur og markmið um að hrinda í framkvæmd uppbyggingu stórra þjóðhagslega mikilvægra samgönguverkefna næði fram að ganga.

6. Mat á áhrifum.

6.1. Almenn.

Markmið með stofnun sérstaks innviðafélags er að skapa skilyrði til að fjármagna uppbyggingu þjóðhagslega mikilvægra samgönguinnviða á fjárhagslega sjálfbæran hátt, að mestu leyti með innheimtu veggjalda á nýframkvæmdum og tilteknum þegar byggðum innviðum. Sjálfstæð tekjuöflun félagsins gerir því kleift að taka lán á markaði til langs tíma og hraða með því uppbyggingu verkefnanna umfram hefðbundin ríkisverkefni sem fjármögnuð eru á fjárlögum hvers árs og í fjármálaáætlun. Með slíku fyrirkomulagi mun framkvæmdageta félagsins ráðast af tekjuöflun þess með sölu á þjónustu á markaði en ekki árlegum framlögum úr ríkissjóði sem hefur reynst erfitt að tryggja. Þjóðhagslegur ávinningur þess er talinn vera verulegur í samanburði við fyrirhöfn af því að stofna og reka félagið. Greiðari samgöngur milli landshluta eru almennt taldar hafa jákvæð áhrif á búsetuskilyrði á þeim svæðum þar sem vegalengdir til stærri þéttbýliskjarna stytta eða samgöngur verða greiðari. Slík fjármagnsskipan leiðir jafnframt af sér að félagið getur flokkast sem C-hluta félag utan hins opinbera í þjóðhagsreikningum, þ.e. utan A-hluta ríkissjóðs. Fjárhagsleg áhrif á A-hluta ríkissjóðs, þ.e. afkomu og skuldir, vegna umsvifa félagsins eru því lágmörkuð og taka aðeins til þess framlags sem ríkissjóður kann að tryggja félaginu með samningum.

6.2. Rekstrarforsendur innviðafélags.

Við undirbúning félagsins hafa verið unnar sviðsmyndir sem byggjast á grunnforsendum um að félagið uppfylli markaðspróf Hagstofunnar og geti fjármagnað sig á markaði án ábyrgðar ríkissjóðs. Þessi skilyrði segja til um fjárhagslega sjálfbærni þeirra verkefna sem til skoðunar eru og þá eiginfjárþörf sem þau kalla á. Þannig er gert ráð fyrir að tiltekin fjárhagsleg skilyrði séu uppfyllt hvað varðar lágmarkseiginfjárþörf og skuldaþekju sem talið er að fjárfestar horfi til við lánveitingar og fjármögnun verkefna. Forsendur um framkvæmdakostnað og rekstur, umferðarspár, greiðsluvilja og veggjöld byggjast að mestu á áætlunum frá Vegagerðinni miðað við núverandi stöðu verkefna, en einnig sjálfstæðu mati og niðurstöðum greininga, m.a. frá Háskólanum á Akureyri varðandi greiðsluvilja vegfarenda eftir vegstyttingu og tímasparnaði.

Stjórnvöld hafa upplýst að þau verkefni sem vilji er til að félagið skoði að taka til framkvæmda eru Sundabraut, Fljótagöng og fjármögnun Ölfusárbrúar sem er komin vel af stað í framkvæmd. Kostnaður við Ölfusárbrú er því nokkuð þekkt stærð og er í greiningunni gert ráð fyrir 19 milljarða kr. heildarkostnaði með vöxtum og verðbótum miðað við verðlag 2026. Minni vissa er um endanlegan framkvæmdakostnað Fljótaganga og Sundabrautar en samkvæmt áætlunum Vegagerðarinnar má gera ráð fyrir að Fljótagöng kosti 21,5 milljarða kr. Þar sem ekki liggja fyrir áætlanir um Sundabraut er hér gert ráð fyrir að þau kosti 150 milljarða kr. en talsverð óvissa ríkir um þá stærð. Miðað við þessar forsendur er samanlagður framkvæmdakostnaður þessara þriggja verkefna áætlaður rúmir 190 milljarða kr. Til að fjárhagsleg skilyrði haldi þyrfti ríkissjóður að leggja 75 milljarða kr. framlög til félagsins til að verkefni þrjú uppfylltu skilyrðin. Til að mæta þeim kostnaði var skoðað að afhenda félaginu Vaðlaheiðargöng og Hornafjarðarfljót en þar er nú þegar verið að innheimta eða stendur til að innheimta veggjöld. Að auki var skoðað að leggja félaginu til mannvirki sem þegar hefur verið byggt og taka upp innheimtu veggjalda og var greiningin gerð miðað við að það væru Hvalfjarðargöng sem félaginu yrðu lögð til. Áætlunin gerði ráð fyrir hóflegum veggjöldum miðað við forsendur um metinn greiðsluvilja samkvæmt rannsóknnum. Innheimta veggjalda í Hvalfirði myndi hefjast 2028 á sama tíma og tvöföldun ganganna yrði sett í undirbúning og framkvæmd hafin 2030. Með slíkum ráðstöfunum lækkar þörf á framlagi frá ríkinu verulega, eða í 27 milljarða kr. Mögulegt er að skoða fleiri þegar byggð mannvirki í þessu samhengi, til að mynda Reykjanesbraut og Suðurlandsveg, en með slíkum aðgerðum væri innheimta veggjalda á öllum helstu leiðum til og frá höfuðborgarsvæðinu sem í fælist ákveðin sanngirni þar sem byrðum yrði dreift á vegfarendur hvar sem þeir byggju eða störfuðu. Ekki liggur fyrir nákvæm greining á því hvað framlag ríkisins myndi lækka við slíka ráðstöfun en ljóst er að hún getur lækkað verulega.

6.3. Flokkun félagsins í uppgjöri ríkisins.

Til að ríkisfyrirtæki flokkist sem C-hluta félag þarf það að uppfylla tiltekin skilyrði sem byggjast á evrópskum alþjóðlegum þjóðhagsreikningastaðli, ESA 2010 staðlinum (e. The European System of National and Regional Accounts). Þessi skilyrði tryggja að greiningin sé í samræmi við alþjóðlegar reglur um flokkun opinberra eininga. Það sem helst er skoðað í þessu sambandi er að félagið uppfylli markaðspróf þar sem tekjur, án skatta og styrkja frá ríkinu, séu a.m.k. 50% af heildarframleiðslukostnaði, sem tekur til rekstrarkostnaðar, vaxtagjalda og afskrifta. Önnur ófrávikjanleg skilyrði eru að félagið þarf að hafa fullnægjandi sjálfstæði og áhætta verkefnanna verður í reynd að liggja hjá félaginu en ekki ríkissjóði. Þetta kann að hafa áhrif á þau verkefni sem félagið getur tekið að sér og að það geti einungis tekið við verkefnum sem skila jákvæðum tekjum, sem bera skuldsetningu umfram eðlilegt eiginfjárframlag. Þá kann að vera skilyrði að félagið sæki lánsfé á eigin forsendum án ábyrgðar frá ríkinu. Á fyrstu árum félagsins gæti áherslan þurft að vera á arðbær verkefni til að gefa félaginu færi á að byggja upp rekstrarreynslu og bolmagn áður en það tæki að sér minna arðbær verkefni. Það getur félagið einungis gert ef það uppfyllir markaðspróf sem Hagstofan framkvæmir. Hér er ekki tæmandi upptalning á því sem er nauðsynlegt að skoða fyrir stofnun félagsins, til að mynda er skilyrði að aðalstarfsemi félagsins sé framleiðsla á vörum eða þjónustu sem telst markaðsþjónusta. Í tilviki samgöngumannvirkja þarf neytandinn að hafa val um aðra leið til að þetta skilyrði sé uppfyllt og mannvirkið sem um ræðir ætti að vera hægt að selja ef innviðafélagið lendir í vanda.

ESA 2010 staðallinn, sem hér er vísað til, skilgreinir aðila sem markaðsframleiðanda (e. market producer) ef hann skilar nægum tekjum af sölu á móti kostnaði. Þetta er hagskýrsluleg

flokkun sem snýr að því hvernig aðilinn er færður í þjóðhagsreikningana. Ríkisaðstoðarreglur EES, sem vísað er til í 4. kafla, byggjast á hinn bóginn á annars konar hugtakakerfi þar sem lykilsurningin er hvort raunveruleg samkeppni sé til staðar á viðkomandi markaði.

6.4. Mat á áhrifum á hagkerfið.

Stofnun innviðafélags hefur ekki ein og sér áhrif á eftirspurn í hagkerfinu en er þó ætlað að skapa traustan grundvöll fyrir fjárfestingu í innviðum, sér í lagi vegasamgöngum. Áhrif innviðafjárfestingar á efnahagssumsvif eru til aukningar bæði meðan framkvæmdir standa yfir og eftir að þeim lýkur. Umfang þessara áhrifa eru háð stærð verkefnanna og hagkvæmni þeirra.

Efnahagsleg áhrif á framkvæmdatíma ráðast af stöðu hagsveiflunnar og byggingariðnaðar. Þótt fjármögnun sé mikilvæg forsenda framkvæmda er hún ekki alltaf helsti takmarkandi þáttur fjárfestinga. Fjárfesting krefst einnig aðfanga, svo sem vinnuafli og framleiðslutækja. Þessi aðföng hafa verið svo til fullnýtt í hagkerfinu að undanfögnu samhliða háu fjárfestingarstigi. Af þeim sökum geta umfangsmiklar framkvæmdir, ef þær falla saman við tímabil mikillar nýtingar framleiðsluþátta, haft tímabundin áhrif til aukinnar þenslu og verðbólgu án þess endilega að auka fjárfestingarstig hagkerfisins, sem er þegar hátt. Innflutningur á vinnuafli og tækjum og erlend fjármögnun eru til þess fallin að draga úr áhrifum innviðafjárfestinga á þenslu, verðbólgu og fjárfestingu einkaaðila. Slík áhrif eru því oft hófstíllt, en ráðast af umfangi, tímasetningu og eðli einstakra verkefna. Sem sakir standa fer þensla í byggingariðnaði minnkandi og ekki eru skýrar vísbendingar um að annaðhvort markverð þensla eða slaki verði í hagkerfinu á næstu árum.

Innviðafjárfesting hins opinbera er ekki hagstjórnartæki í þeim skilningi að skilvirkt sé að beita henni til að ná markmiðum um eftirspurn og verðbólgu í hagkerfinu. Önnur hagstjórnartæki eru skilvirkari til að ná slíkum markmiðum. Til að tryggja hagkvæman rekstur samfélagsins og atvinnulífs til lengri tíma er nauðsynlegt að ráðast í innviðafjárfestingu, sem tekur bæði til uppbyggingar og viðhalds innviða. Langtímaáhrif innviðafjárfestingar á efnahagssumsvif eru þannig almennt jákvæð. Í tilfelli vegasamgangna felast þau einkum í hraðari, áreiðanlegri og ódýrari flutningum og stækkun markaðssvæða að ótöldu bættu umferðaröryggi og öðrum áhrifum. Þessi áhrif eru misjöfn milli verkefna. Eitt af markmiðum lagasetningarinnar er að ákvarðanir innviðafélags byggist á sjónarmiðum um fjárhagslega sjálfbærni verkefna.

Áform hafa verið uppi um tiltekin stórverkefni á sviði vegasamgangna sem félagið gæti tekist á hendur. Gert er ráð fyrir því að fjármögnun og umgjörð félagsins hafi það að leiðarljósi að framkvæmdir við fyrstu verkefni þess geti hafist á allra næstu árum, að undangengnum nauðsynlegum undirbúningi og hönnun.

6.5. Mat á áhrifum á ríkissjóð.

Lagasetningin hefur það að markmiði að skapa grundvöll fyrir aukna fjárfestingu hins opinbera í samgöngumannvirkjum og auka efnislegar eignir opinberra aðila í heild. Innviðafélag verður eign ríkissjóðs og eftir atvikum annarra hluthafa. Til greina kemur að færa félaginu í té samgöngumannvirki sem þegar hafa verið byggð og teljast til eignar innan A-hluta ríkissjóðs. Miðað er við að eignir eða aðrir innviðir verði færð yfir til félagsins í samræmi við reikningsskilastaðla, þ.e. á bókfærðu virði eða eftir atvikum endurmetnu gangvirðismati. Fjárfesting og útgjöld innviðafélags takmarkast af fjármögnun þess. Sem sjálfstæður lögaðili sem starfar á sjálfbærum fjárhagslegum grundvelli verður það markmið félagsins að skila sem mestum ábata með sem minnstum tilkostnaði. Framlög ríkissjóðs til félagsins geta verið í

formi hlutafjár, auk þess sem til greina kemur að veita félaginu reglubundin fjárframlög samkvæmt samningi um um einstök verkefni.

Við lagasetninguna er það haft að augnamiði að félagið teljist vera markaðsframleiðandi í skilningi þjóðhagsreikninga og að afkoma þess hafi þannig ekki bein áhrif á afkomu A1-hluta ríkissjóðs. Til greina kemur þó að ríkið semji við félagið um fjárframlög vegna einstakra verkefna en slík framlög munu taka mið af verkefnum og nánari útfærslu þeirra. Þótt stefnt sé að því við lagasetninguna að skapa þannig umgjörð að rekstur félagsins sé aðskilinn A-hluta ríkissjóðs er endanleg flokkun félagsins í skilningi þjóðhagsreikninga, og þar með laga um opinber fjármál, á ábyrgð Hagstofu Íslands.

Tekjustofnar innviðafélags verða einkum gjaldtaka af samgöngumannvirkjum og eftir atvikum fjárframlög úr ríkissjóði vegna einstakra verkefna. Umfang þessara tekna er m.a. háð verkefnum félagsins og hvort því verði færð þegar byggð samgöngumannvirki til þess að styrkja tekjugrunn þess eða því falið almennt hlutverk við innheimtu veggjalda með miðlægum hætti.

Flokkist hið nýja félag sem C-hluta félag utan hins opinbera geta tilfærslur á eignum úr A-hluta ríkissjóðs inn í hið nýja félag í formi stofnframlags haft þau áhrif að gjaldfærsla á fjárfestingarframlagi vegna þessara eigna verði bakfærð úr A-hluta ríkissjóðs og færð til gjalda í hinu nýja C-hluta félagi til þess að tryggja framsetningu í samræmi við hagskýrslustaðal GFS eins og ríkisfjármálin eru sett fram í fjárlögum hvers árs og fjármálaáætlun. Þannig getur færsla eignanna leitt til tímabundins bata í afkomu A-hluta ríkissjóðs á því ári sem þau eru færð á móti samsvarandi lækun afkomu félagsins í C-hluta vegna leiðréttingar á fjárfestingum á milli geira í hagkerfinu. Slík afkomuáhrif eru þó einskiptis og bókhaldslegs eðlis, en leiða ekki til samsvarandi bata í t.d. greiðsluafkomu eða lánsfjárförf ríkissjóðs.

Ef félagið uppfyllir ekki skilyrðin um flokkun sem C-hluta félag og verður flokkað sem A3-félag telja skuldirnar með skuldum A-hluta samstæðu ríkissjóðs sem til að mynda alþjóðleg matsfyrirtæki myndu horfa til við mat á láns hæfi ríkissjóðs. Forsendur til lántöku félagsins á markaði eru veikari ef það er flokkað innan A-hluta og skynsamlegra væri þá að fjármagna félagið með endurlánum úr ríkissjóði til að tryggja að skuldsetning A-hluta ríkissjóðs taki mið af markmiðum um skuldahlutföll og vaxtagjöld. Lántaka innviðafélags sem C-hluta félags, sem er hrein viðbót við lánsfjárförf ríkisins, er að óbreyttu til þess fallin að auka samkeppni um lánsfé og hækka ávöxtunarkröfu á markaði. Skynsamlegt væri að leita leiða til að draga úr lántökuþörf ríkisins sem mótvægi.

Til greina kemur að félagið taki lán á almennum markaði með ríkisábyrgð sem mun þá lúta þeim skilyrðum sem gilda í gildandi lögum um ríkisábyrgðir, nr. 121/1997. Ríkisábyrgðafyrirkomulagið á lánum innviðafélags hefur bæði kosti og galla. Fyrst og fremst eykur það líkurnar á lægri fjármögnunarkostnaði félagsins þar sem ríkisábyrgð veitir jafnan hagstæðustu kjör á lánum sem veitt eru hér á landi. Uppbyggingin er einföld og krefst minna flækjustigs í samningum og viðræðum en ef um samvinnuverkefni væri að ræða. Innviðafélagið, sem er í opinberri eigu, heldur fullri stjórn á verkefninu og getur breytt stefnu án þess að þurfa að endursefja við einkaaðila sem veitir sveigjanleika ef aðstæður breytast. Þá er það síður háð sveiflum á markaði. Ríkisábyrgðafyrirkomulaginu fylgja einnig ákveðnir gallar. Opinber áhætta verður meiri þar sem ríkissjóður ber á endanum talsverða áhættu vegna fjárfestingarinnar, þ.e. að hún heppnist og standi undir sér. Nýsköpun og skilvirkni geta einnig verið minni en ef einkaaðilar koma að fjármögnun félagsins. Þó að fjármögnunin telji ekki með skuldum A1-hluta ríkissjóðs hafa ríkisábyrgðir engu að síður áhrif á opinberar skuldir. Með veitingu ríkisábyrgðar yrði einnig ríkisábyrgðargjald lagt á í upphafi lánstímans, byggt á áhættugreiningu Ríkisábyrgðasjóðs og mati á ábyrgðartegund. Samvinnuverkefni bjóða upp á

nokkra kosti sem ríkisábyrgðarlíkanið hefur ekki. Þar er áhættudreifing lykilatriði, þar sem einkaaðilar taka hluta af byggingar-, rekstrar- og fjármögnunaráhættunni. Áhætta vegna eftirspurnar er þó oftast áfram hjá ríkissjóði. Einkaaðilar hafa einnig hvata til að hámarka hönnun, rekstur og viðhald, sem getur aukið nýsköpun og skilvirkni. Vel heppnuð samvinnuverkefni geta því létt á ríkisfjármálum þar sem það hefur minni bein áhrif á lánaramma ríkisins. Gallar á samvinnuverkefnum eru þó einnig til staðar. Fjármögnunarkostnaður er hærri, þar sem lán til einkarekinna félaga eru dýrari en lán með ríkisábyrgð. Samningar eru flóknir og krefjast langra viðræðna, bæði lögfræðilegra og fjárhagslegra. Hið opinbera er jafnframt bundið við samningsskilmála í áratugi sem minnkar sveigjanleika ef einhverjar aðstæður breytast. Að auki er talsverður kostnaður, einkum í upphafi vegna ráðgjafar og samningaviðræðna og svo eftirlits eftir að samningi hefur verið komið á.

6.6. Mat á áhrifum á notendum.

Gera má ráð fyrir að áhrif samgöngumannvirkja á lýðheilsu séu fjölbætt, aðstæðubundin og staðbundin. Þau geta m.a. falist í áhrifum á umferðaröryggi, aðgengi að heilbrigðisþjónustu og mengun. Sé vel að verki staðið getur vönduð verkefnastjórn af hálfu innviðafélags verið til þess fallin að draga betur fram og besta áhrif verkefna á lýðheilsu. Greiðari samgöngur milli landshluta eru almennt talin hafa jákvæð áhrif á búsetuskilyrði á þeim svæðum þar sem vegalengdir til stærrri þéttbýliskjarna styttest eða samgöngur verða greiðari. Betri tengingar leiða til stærra atvinnusvæða þar sem einstaklingar geta sótt vinnu lengra frá heimili sínu án þess að fórna til þess óhóflegum ferðatíma. Með betri tengingum verður auðveldara að efla atvinnuþróun, nýsköpun og staðbundna þjónustu.

Forsendur félagsins um innheimtu veggjalda samkvæmt sviðsmyndum fela í sér aukinn kostnað hjá notendum, innlendum sem erlendum. Áætlanir gera ráð fyrir meðalveggjöldum en í því felst að þeir sem ferðast reglulega geta keypt afsláttarkort í stað þess að greiða fyrir hverja ferð sérstaklega. Með slíkum kortum lækkar verðið á hverri ferð og notandinn fær þannig betri kjör en þeir sem kaupa stakar ferðir. Miðað við forsendur um umferð og meðalveggjöld af t.d. Sundabraut, Ölfusárbrú og Fljótagöngum eru áætlaðar tekjur félagsins samtals um 7,5 milljarðar kr. á ári. Tekjur af Hvalfjarðargöngum, Vaðlaheiðargöngum og Hornafjarðarfljóti eru áætlaðar um 9,8 milljarðar kr. á ári. Miðað við verðlag 2026 eru þessar tekjur, sem jafnframt eru gjöld notenda, um 0,33% af vergri landsframleiðslu (VLF).

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er kveðið á um að fjármála- og efnahagsráðherra, fyrir hönd íslenska ríkisins, skuli koma á fót hlutafélagi um fjármögnun og uppbyggingu mikilvægra samgöngumannvirkja. Í því felst að ráðherra skuli annaðhvort stofna nýtt félag í þessum tilgangi eða koma slíku félagi á fót á grunni félags sem þegar er í eigu ríkisins með því að gera nauðsynlegar breytingar á samþykktum þess. Einnig kemur fram að heimilt sé að leggja félaginu til eignir og réttindi, sbr. 2. mgr. 4. gr., og að almenn ákvæði hlutafélagalaga gildi um félagið nema sérstaklega sé kveðið á um annað. Miðað er við að félaginu verði komið á fót sem opinberu hlutafélagi þar sem ríkissjóður verður eini eigandi þess, a.m.k. í upphafi. Ekki er útilokað að hluthafar verði fleiri á seinni stigum, til að mynda lífeyrissjóðir eða aðrir fagfjárfestar, og yrði þá um almennt hlutafélag að ræða.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. er gerð grein fyrir tilgangi félagsins sem er að koma á nýju skipulagi fjármögnunar við framkvæmd stórra samgöngumannvirkja. Félagið, sem sjálfstæður lögaðili, mun starfa á sjálfbærum fjárhagslegum grundvelli en jafnframt með það samfélagslega markmið að flýta fyrir þjóðhagslega mikilvægum framkvæmdum. Stofnun innviðafélags styður við áherslur stjórnvalda um að rjúfa kyrrstöðu í samgöngumálum.

Í 2. mgr. er gerð grein fyrir meginmarkmiðum félagsins sem eru að tryggja faglega og skilvirka verkefnastjórn varðandi undirbúning og framkvæmd stærri samgöngumannvirkja, skapa grundvöll fyrir samfellu í útgjöldum ríkisins til mikilvægra samgönguinnviða og byggja upp sérhæfða þekkingu á innviðafjármögnun og áhættustýringu.

Um 3. gr.

Í greininni kemur fram hver helstu verkefni félagsins eru. Í fyrsta lagi að fara með eignarhald, fjármögnun, uppbyggingu og rekstur samgöngumannvirkja sem félagið tekur að sér. Félagið verður fjármögnunar- og eignarhaldsfélag sem tekur að sér fjármögnun og eignarhald samgöngumannvirkja á grundvelli samnings við innviðaráðuneytið. Í því getur falist uppbygging, rekstur og almenn þróun vegna slíkra innviðafamkvæmda, t.d. gerð áætlana um nýjar framkvæmdir eða endurbætur eftir því sem almannahagsmunir og þarfir samfélagsins krefjast. Í öðru lagi að innheimta veggjöld vegna notkunar samgöngumannvirkja. Til greina kemur að félagið fái það almenna hlutverk að annast innheimtu allra veggjalda sem kunna að verða lögð á einstök samgöngumannvirki með miðlægum hætti enda yrði það til einföldunar gagnvart notendum að einn aðili annist slíka innheimtu. Í þriðja lagi að tryggja fjárhagslega sjálfbærni félagsins í heild sinni við uppbyggingu samgönguverkefna. Með fjárhagslegri sjálfbærni er einkum átt við að félagið hafi það hlutverk að tryggja langtímarekstrarhæfi með ásættanlegri arðsemi. Í því skyni er mikilvægt að félagið verði með fjárhagslegan aðskilnað á einstökum verkefnum í bókum sínum til tryggja gagnsæja upplýsingagjöf út á við. Í fjórða lagi að tryggja faglegan undirbúning einstakra verkefna sem félagið ræðst í og fara með heildstæða áætlanagerð og áhættustýringu vegna slíkra verkefna. Mikilvægt er að ákvarðanir um fjárfestingar í samgönguinnviðum á vegum félagsins lúti skýrum markmiðum, séu vandlega undirbúnar og standist lög og viðmið sem gilda um opinberar framkvæmdir. Er hér vísað til gildandi laga um skipan opinberra framkvæmda að því marki sem þau lög eiga við. Þá er einnig unnið að heildarendurskoðun þeirra laga með áformum um lagasetningu um fjárfestingar ríkisins. Félagið mun eftir atvikum þurfa að starfa eftir þeim ramma sem settur verður um slíkar fjárfestingar á vegum hins opinbera.

Um 4. gr.

Í 1. mgr. kemur fram að ríkissjóður fari með allan eignarhlut félagsins við stofnun þess. Þá kemur einnig fram að sá ráðherra sem fer með eignir ríkisins, þ.e. fjármála- og efnahagsráðherra, sbr. 43. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, og forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, fari með hlut ríkisins í félaginu.

Í 2. mgr. kemur fram að ráðherra sé heimilt að færa yfir til félagsins eignarhald á þegar byggðum samgöngumannvirkjum, og réttindum og skyldum sem tengjast slíkum mannvirkjum, sem tilheyra ríkinu í formi hlutafjár. Hér er einkum átt við tekjuberandi mannvirki sem þegar hafa verið byggð fyrir tilstuðlan ríkisins eða eru í byggingu, til að mynda Hvalfjarðargöng og Ölfusárbrú. Einnig kemur til greina að færa til félagsins einstaka vegi eða veghluta. Um er að ræða eignir í eigu ríkissjóðs sem flestar eru á efnahagsreikningi Vega-gerðarinnar í ríkisreikningi. Eignir sem þessar yrðu aðeins færðar til félagsins í nánara samráði

við innviðaráðherra sem ber almenna ábyrgð á uppbyggingu og rekstri samgöngukerfisins. Einnig kemur til greina að selja félaginu einstök samgöngumannvirki á fyrirframákveðnu verði fremur en að færa það inn sem hlutafé. Af hálfu ríkissjóðs þyrftu slíkir samningar að byggjast á sértækum heimildum frá Alþingi sem aflað yrði í 6. gr. fjárlaga með sambærilegum hætti og gildir um sölu á fasteignum í eigu ríkisins.

Í 3. mgr. kemur fram að heimilt er að auka við hlutafé félagsins þar sem fagfjárfestum verður boðið að skrá sig fyrir nýjum hlutum í opnu sölufarli en þó þannig að ríkissjóður eigi alltaf ráðandi hlut í félaginu. Við skilgreiningu á fagfjárfesti er tekið mið af lögum um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021, nánar tiltekið er um að ræða aðila sem hafa reynslu, þekkingu og sérfræðikunnáttu til að taka ákvarðanir um fjárfestingar og meta áhættuna sem þeim fylgir.

Um 5. gr.

Í greininni kemur fram að stjórn félagsins sé skipuð þremur til fimm einstaklingum og að val þeirra skuli staðfest á aðalfundi ár hvert af ráðherra. Mikilvægt er að tryggja sveigjanleika við skipan í stjórn félagsins þannig að fjöldi stjórnarmanna sé endanlega útfærður í samþykktum félagsins eftir því hvernig verkefni þess þróast. Miðað er við að stjórnarmenn verði fimm við stofnun félagsins. Þá mun fjöldi varamanna einnig verða ákveðinn í samþykktum en gera má ráð fyrir að þeir verði a.m.k. þrír.

Mikilvægt er að stjórnin verði ávallt skipuð hæfum einstaklingum með fjölbreytta og haldgóða reynslu eða þekkingu sem hæfir félaginu og þjóni sem best hagsmunum þess. Þá þarf að gæta að jöfnu kynjahlutfalli við skipun í stjórn félagsins, sbr. skilyrði sem koma fram í 63. gr. laga um hlutafélög, nr. 2/1995. Það er markmið stjórnvalda að festa verði í stjórn félagsins og að stefnt skuli að því að sérfræðiþekking aukist jafnt og þétt innan stjórnarinnar til að tryggja að vel takist til með framkvæmd verkefna félagsins. Miðað við fimm manna stjórn er gert ráð fyrir að innviðaráðherra muni tilnefna tvo stjórnarmenn, forsætisráðherra einn og fjármála- og efnahagsráðherra tvo. Skipun stjórnarmanna mun þó ávallt vera á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra í samræmi við 4. mgr. 44. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Við tilnefningu mun þurfa að leggja fram tillögur um a.m.k. tvo einstaklinga fyrir hvert stjórnarsæti og mun valnefnd skv. 44. gr. a laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, meta hæfi og bestu samsetningu stjórnar á grundvelli viðmiða um þá hæfni, þekkingu og reynslu sem krafist er af stjórn. Stjórn mun þurfa að horfa til almennrar eigandastefnu ríkisins fyrir félög í eigu ríkisins varðandi rekstur og stjórnarhætti félagsins, sbr. 44. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. kemur fram að innviðaráðherra geri samning við félagið, sem getur verið einn eða fleiri eftir þörfum, um uppbyggingu og rekstur samgönguverkefna í samræmi við tilgang og hlutverk félagsins. Miðað er við að einstök verkefni sem samið er um byggist á þeirri forgangsröðun sem kemur fram í gildandi samgönguáætlun hverju sinni. Lykilforsenda fyrir því að félagið geti undirgengist skuldbindingar vegna uppbyggingar einstakra samgönguverkefna er að félagið geti staðið undir kostnaði við undirbúning og framkvæmd verkefna, stofnkostnað, rekstur, viðhald og fjármagnskostnað með tekjum af veggjöldum. Félagið mun því þurfa að leggja sjálfstætt mat á verkefnin og viðskiptaforsendur þeirra og þá hvort eða hve mikil þörf er á beinum fjárframlögum frá ríkinu til að verkefnin geti talist fjárhagslega sjálfbær. Mikilvægt er að félagið starfi á sjálfbærum fjárhagslegum grundvelli, þannig að skilyrði fyrir C-hluta flokkun haldi samkvæmt alþjóðlegum stöðlum. Félagið getur þó í því

samhengi horft á verkefnasafnið í heild sinni. Miðað er við að fyrstu verkefnin sem tekin verði til skoðunar af hálfu félagsins séu Sundabraut, Fljótagöng og rekstur Ölfusárbrúar. Stefnt er að því að fyrstu samningar um hvert verkefni eigi að geta legið fyrir fljótlega eftir að félaginu hefur verið komið á fót.

Í 2. mgr. kemur fram að allir samningar innviðaráðherra við félagið eru háðir staðfestingu fjármála- og efnahagsráðuneytis, sbr. 40. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, enda getur verið um að ræða verulega fjárhagsskuldbindingu gagnvart ríkissjóði til fjölda ára.

Um 7. gr.

Í 1. mgr. kemur fram að félaginu sé heimilt að innheimta veggjöld fyrir notkun samgöngumannvirkja enda er það eitt meginhlutverk félagsins að annast uppbyggingu samgönguinnviða og innheimta veggjöld vegna notkunar samgöngumannvirkja sem félagið tekur að sér. Séu veggjöld sett á samgöngumannvirki á vegum félagsins er það gert í þeim tilgangi að standa straum af byggingarkostnaði, viðhaldi, rekstri, þróun og eðlilegum afrakstri af fjárfestingu vega eða skilgreinds samgöngukerfis sem félagið tekur að sér, sbr. 17. gr. vegalaga. Félaginu verður því heimilt að nýta tekjur af gjalddöku samgöngukerfis sem það ber ábyrgð á til að standa undir kostnaði við einstök mannvirki innan þess. Þannig er miðað við að gjaldskrá geti einnig tekið mið af heildarkostnaði kerfisins.

Í 2. mgr. kemur fram að félaginu sé skylt að auglýsa gjaldskrár sínar opinberlega og breytingar á þeim og skal það gert á heimasíðu félagsins eða á miðlægum vef stjórnvalda þannig að það sé aðgengilegt almenningi. Skylda til að birta opinberlega er til viðbótar við þá skyldu að birta gjaldskrá í Stjórnartíðindum, sbr. 5. mgr. 17. gr. vegalaga. Þá er félaginu veitt heimild til að leggja á viðbótarálag, þ.e. gjald sem leggst ofan á veggjöld, í tilvikum þegar ekið er um gjaldskylt samgöngumannvirki án þess að greiða fyrir aðganginn í samræmi við birta gjaldskrá. Byggist sú heimild á því að gera megi ráð fyrir aukinni umsýslu sem felist í því að ganga á eftir greiðslu í slíkum tilvikum. Eðlilegt sé að innheimta sérstaklega fyrir það. Viðbótarálag tekur mið af kostnaði vegna aukinnar umsýslu við innheimtuna þegar ekki er greitt í samræmi við gjaldskrá.

Í 3. mgr. þykir rétt að skerpa á skyldu eiganda ökutækis, eða skráðum umráðamanni þess ef um kaupleigu er að ræða, til greiðslu veggjalda en gjöldin eru aðfararhæf án undangengins dóms eða sáttar ef til vanskila kemur. Með gjaldskyldum eiganda er átt við skráðan eiganda og meðeiganda í ökutækjaskrá. Með skráðum umráðamanni er átt við skráðan umráðamann í ökutækjaskrá.

Í 4. mgr. kemur fram að félaginu sé heimilt að gera samninga við aðra, t.d. aðila á almennum markaði, um innheimtu gjalda samkvæmt ákvæðinu ef það er talið fjárhagslega hagkvæmt. Tekið er fram í ákvæðinu að um vanskil veggjalda fari samkvæmt lögum um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001. Er hér átt við að ekki er fyrir hendi fyrirframákveðinn gjalddagi og er því krafa um dráttarvexti byggð á 3. mgr. 5. gr., sbr. 6. gr., þeirra laga.

Um 8. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um heimildir félagsins til lántöku á almennum markaði. Félagið mun þurfa að leggja mat á það hvort hagkvæmt sé að ráðast í einstakar lántökur út frá áætluðum framtíðartekjum sem einstökum samgöngumannvirkjum er ætlað að skila með álagningu veggjalda. Unnið er út frá því að félagið muni einkum fjármagna sig með almennum lántökum á markaði. Þó er einnig gert ráð fyrir að félagið geti óskað eftir endurláni eða ríkisábyrgð frá ríkissjóði á einstökum lánveitingum sé talin þörf á því. Allar slíkar lánveitingar eða ábyrgðir

á vegum ríkissjóðs munu þó þurfa að uppfylla þau skilyrði sem koma fram í gildandi lögum um ríkisábyrgðir.

Í 2. mgr. kemur fram að félaginu sé heimilt að stofna dótturfélög sé það talið hagkvæmt eða skilvirkara fyrir uppbygginguna að sérstakt félag sé stofnað um hvert innviðaverkefni fyrir sig. Miðað er við að slík dótturfélög verði þá hluti af samstæðu félagsins. Til greina kemur að eignarhald dótturfélaga verði með fjölbreyttari hætti en móðurfélagsins, þ.e. að fagfjárfestar geti komið að eignarhaldi slíks félags með beinum hætti. Þar af leiðandi er miðað við að félagið geti komið á fót dótturfélagi um einstök verkefni, eignir og samninga, eða til að annast afmarkaða þætti af verkefnum félagsins, í samræmi við samþykktir þess. Miðað er við að félaginu verði heimilt, nema annað sé ákveðið í samþykktum þess, að selja hluti í slíkum dótturfélögum, að hluta eða öllu leyti, sem og skuldabréf, hlutdeildarskírteini, heimildarskírteini og önnur verðbréf, í eigu dótturfélags í opnu ferli, þ.m.t. eftir skráningu í kauphöll telji félagið það hagkvæmt.

Í 3. mgr. er kveðið sérstaklega á um að félaginu sé heimilt að gera hvers konar samninga við aðra aðila til að ná markmiðum sínum á sem hagkvæmastan hátt.

Um 9. gr.

Í greininni er kveðið á um að félaginu skuli slitið þegar það hefur lokið verkefnum að fullu og þegar fullnaðaruppgjör hefur farið fram. Ekki liggur fyrir á þessu stigi hvenær verkefnum félagsins muni ljúka eða uppgjöri á fjárhagsskuldbindingum þess en það fer að miklu leyti eftir því hvaða innviðaverkefni félagið mun fá á grundvelli samnings við innviðaráðherra. Búast má við að félagið muni a.m.k. starfa út afskriftartíma þeirra mannvirkja sem það mun byggja upp á grundvelli almennrar lántöku sem það þarf til að standa undir fjármögnun þeirra verkefna. Þá mun starfstími félagsins einnig þurfa að taka mið af því hvort heimild verði nýtt til að auka við hlutafé félagsins þannig að fleiri eigendur verði að félaginu sem slíku.

Um 10. gr.

Lagt er til að frumvarpið taki gildi við samþykkt þess svo hægt sé að ganga frá stofnun félagsins og koma starfsemi á fót sem fyrst. Þá er einnig lagt til að tvenn lög verði felld brott sem þegar eru orðin úrelt. Annars vegar eru það lög um veltengingu um utanverðan Hvalfjörð frá árinu 1990 enda þegar búið að byggja Hvalfjarðargöng og færa mannvirkið til ríkisins. Hins vegar eru það lög um stofnun hlutafélaga um vegaframkvæmdir frá árinu 2010 sem ekki er lengur talin þörf á.

Um 11. gr.

Í greininni eru lagðar til níu breytingar á vegalögum, nr. 80/2007 og ein breyting á lögum um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála, nr. 120/2012.

Í fyrsta lagi er lagt til að skilgreining á hugtakinu „opinbert innviðafélag“ komi fram í vegalögum með vísan í lög um innviðafélagið sjálft, verði frumvarpið samþykkt. Nauðsynlegt er að skilgreina félagið sérstaklega í lögnum þar sem því er með frumvarpinu falið hlutverk sem hefur bein áhrif á skipulag, eignarhald og framkvæmd vegamála. Þá eru fleiri starfandi aðilar á markaði sem ganga undir nafninu innviðafélag en mikilvægt er að aðgreina innviðafélag ríkisins skýrt frá slíkum aðilum. Ákvæðið samræmir orðanotkun milli vegalaga og frumvarps til laga um innviðafélag.

Í öðru lagi er bætt við skilgreiningu á orðasambandinu „skilgreint samgöngukerfi“ í 3. gr. vegalaga. Mikilvægt er að skilgreina það nánar svo að skýr grundvöllur sé fyrir gjaldtöku á

vegum opinbers innviðafélags og hvernig nýta megi gjaldið, sbr. nánari umfjöllun um breytingar á 17. gr. vegalaga.

Í þriðja lagi er lagt til að breyting verði gerð á hugtakinu „veggjald“ í vegalögum þannig að það nái einnig til notkunar á skilgreindu samgöngukerfi auk tiltekins vegar eða vegarkafila.

Í fjórða lagi er lagt til að kveðið verði á um heimild ráðherra til að gera samning við opinbert innviðafélag, einn eða fleiri eftir þörfum, um uppbyggingu og rekstur samgönguverkefna á grundvelli samgönguáætlunar. Ákvæðið felur í sér heimild þess ráðherra sem fer með samgöngumál að annast framkvæmd samgönguverkefna þegar leitað er annarra leiða en hefðbundinnar framkvæmdar af hálfu Vegagerðarinnar. Í ákvæðinu er kveðið á um að samningar við innviðafélag skuli vera í samræmi við tilgang og hlutverk félagsins samkvæmt lögum um stofnun þess. Ákvæðið tryggir með þessu að verkefni sem falin eru innviðafélagi falli innan þess ramma sem löggjafinn hefur markað félaginu. Mælt er fyrir um að í samningi skuli tryggt að innviðafélagið geti staðið undir kostnaði við undirbúning og framkvæmd verkefna, stofnkostnaði, rekstri, viðhaldi og fjármagnskostnaði. Gert er ráð fyrir að slíkt geti annaðhvort verið fjármagnað með tekjum af veggjöldum eða, eftir atvikum, með beinum fjárframlögum frá ríkinu. Ákvæðið áréttar þá meginforsendu að fjármögnun og rekstur á vegum innviðafélags skuli vera skýr, fyrirsjáanleg og í samræmi við góða stjórnsýsluhætti og fjármálareglur hins opinbera. Loks er kveðið á um að samningar við innviðafélag séu háðir staðfestingu fjármála- og efnahagsráðuneytis, sbr. 40. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Með þessu er tryggt að skuldbindingar ríkisins sem kunna að leiða af slíkum samningum sæti fjárhagslegu aðhaldi og mati með tilliti til áhrifa á ríkisfjármál.

Í fimmta lagi er lagt til að kveðið verði skýrt á um að allir vegir sem innviðafélagið tekur að sér teljist til þjóðvega. Með þessu er tryggt að slíkir vegir falli undir sama stjórnsýslu-, rekstrar- og öryggisregluverk og aðrir þjóðvegir, óháð eignarhaldi eða fjármögnun, nema ráðherra feli opinberu hlutafélagi sérstaklega veghaldshlutverk, sbr. d-lið 1. tölul. 11. gr. frumvarpsins. Ákvæðið kemur í veg fyrir lagalega óvissu um stöðu vega sem innviðafélagið annast.

Í sjötta lagi er lagt til að ráðherra, í samráði við Vegagerðina, verði veitt heimild til að fela opinberum hlutafélögum veghald, að hluta eða öllu leyti, á grundvelli samnings, þrátt fyrir meginreglu 1. másl. 1. mgr. 13. gr. vegalaga, nr. 80/2007. Markmið ákvæðisins er að auka sveigjanleika í skipulagi og framkvæmd veghaldsverkefna og tryggja skýra lagastoð fyrir samningsbundið fyrirkomulag þegar opinber hlutafélög koma að slíkum verkefnum. Þessi heimild er ekki sérstaklega bundin við opinbert innviðafélag. Í samningi þar sem opinberu hlutafélagi er falið veghald verður kveðið á um þær lágmarkskröfur sem gerðar eru til öryggis, viðhalds, greiðfærni og aðgengis að vegi. Þrátt fyrir að innviðafélag fari með veghald samkvæmt slíkum samningi telst viðkomandi vegur áfram hluti af þjóðvegakerfinu, sbr. ákvæði frumvarps þessa er lýtur að flokkun þeirra vega sem félagið tekur að sér, og fellur undir kerfisábyrgð Vegagerðarinnar. Vegagerðin mun þó áfram hafa eftirlit með því að vegir uppfylli á hverjum tíma lágmarkskröfur um öryggi, gæði og aðgengi, í samræmi við lög og önnur viðmið sem gilda um þjóðvegi.

Í sjöunda lagi er bætt við 2. mgr. 17. gr. vegalaga heimild fyrir því að gjaldtaka af umferð geti staðið straum af þeim liðum sem taldir eru upp í ákvæðinu innan skilgreinds samgöngukerfis. Þá er að sama skapi bætt við heimild í 3. mgr. 17. gr. vegalaga til að byggja gjaldtöku á sjónarmiðum um þróun skilgreinds samgöngukerfis. Greinin tekur mið af tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2006/38/EB um breytingu á tilskipun 1999/62/EB um álagningu gjalda á þungaflutningabifreiðar fyrir notkun á tilteknum grunnvirkjum. Markmiðið er að tryggja að veggjöld samkvæmt vegalögum geti staðið undir sömu liðum og tilskipunin heimilar, þ.e. endurheimt kostnaðar við grunnvirki, kostnaði við byggingu, rekstur, viðhald og

Þróun samgöngukerfis sem um ræðir, fjármagnstekjur eða hagnaðarhlutfall byggt á markaðs- aðstæðum, sbr. 9. mgr. 7. gr. tilskipunar 1999/62/EB með breytingum 2006/38/EB. Með þróun skilgreinds samgöngukerfis er átt við þróun á þeim þjóðvegum sem ákveðið hefur verið í samgönguáætlun að heimilt sé að kosta að hluta eða öllu leyti með veggjöldum, sbr. 1. mgr. 17. gr. vegalaga, og skilgreindir hafa verið innan sama samgöngukerfis. Þannig megi nýta tekjur af einum samgönguinnviðum til uppbyggingar á öðrum í sama samgöngukerfi. Þá er bent á að ekki er búið að taka upp í EES-samninginn tilskipun 2022/362 frá 24. febrúar 2022, um breytingu á tilskipunum 1999/62/EB, 1999/37/EB og 2019/520/EBE, um gjald á ökutæki vegna notkunar tiltekinna grunnvirkja. Gerðin er í skoðun hjá EFTA-ríkjunum.

Í áttunda lagi er lagt til að innviðaráðherra, í samráði við Vegagerðina, sé heimilt að veita opinberu innviðfélagi sérleyfi til innheimtu gjalda á samgöngumannvirkjum í eigu ríkisins. Slíkt ætti einkum við um þegar byggð samgöngumannvirki. Með sérleyfi gæti félagið einnig eftir atvikum tekið að sér veghald eða rekstur slíkra mannvirkja sé það talið hagkvæmt fyrirkomulag. Samningar innviðaráðherra gagnvart félaginu um sérleyfi eru háðir staðfestingu fjármála- og efnahagsráðuneytis eins og gildir um aðra samninga sem gerðir verða við félagið.

Í níunda lagi er lagt til að kveðið verði á um heimild Vegagerðarinnar til að beita eignarnámi þegar ekki næst samkomulag um kaup á landi, landsréttindum eða efni sem nauðsynlegt er vegna framkvæmda sem opinberu hlutafélagi hefur verið falið. Ákvæðið er ekki bundið við opinbert innviðafélag og miðar ákvæðið að því að tryggja að unnt sé að hrinda í framkvæmd verkefnum sem opinberum hlutafélögum er falið að annast, enda séu þau reist á almenningsþörf og þjóni mikilvægum samfélagslegum hagsmunum. Algengast er að valdið sé í höndum þess stjórnvalds sem fer með fyrirsvar þeirra hagsmuna sem eignarnámið lýtur að. Slík lagaheimild hefur verið talin nauðsynleg til að tryggja að framkvæmdir sem varða mikilvæga innviði samfélagsins verði ekki háðar samþykki einstakra landeigenda eða stöðvist vegna skorts á samkomulagi.

Þá er lagt til að í lögum um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála, nr. 120/2012, komi fram ótvíræð lagaheimild um að Vegagerðinni sé heimilt að taka að sér verkefni fyrir opinbert innviðafélag.