

Frumvarp til laga

um innviðafélag.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Stofnun innviðafélags.

Ráðherra skal stofna hlutafélag 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 skulu vera eftirfarandi:

- Að tryggja faglega og skilvirka verkefnastjórnsýslu varðandi undirbúning og framkvæmd stærri samgöngumannvirkja.
- Að skapa grundvöll fyrir samfelli í útgjöldum ríkisins til mikilvægra samgönguinnviða.
- Að byggja upp sérhæfða þekkingu á innviðafjármögnun og áhættustýringu.

3. gr.

Hlutverk félagsins.

Hlutverk félagsins er einkum eftirfarandi:

- Að fara með eignarhald, fjármögnun, uppbyggingu og rekstur samgöngumannvirkja sem það tekur að sér.
- Að innheimta veggjöld vegna notkunar samgöngumannvirkja.
- Að tryggja fjárhagslega sjálfbærni þess við uppbyggingu samgöngumannvirkja.
- Að 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.

Hlutfé félagsins.

Við stofnun félagsins skal allt hlutfé 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 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 aðalfundi ár hvert af ráðherra. Ráðherra skipar formann stjórnar úr hópi stjórnarmanna. Fjöldi varamanna skal ákveðinn í samþykktum félagsins á hluthafafundi.

6. gr.

Samningar um uppbyggingu innviða.

Félaginu er heimilt að gera samning við ráðherra sem fer með samgöngumál, einn 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, stofnkostnað, rekstur, viðhald og fjármagnskostnað 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.

7. gr.

Veggjald.

Félaginu er heimilt að innheimta veggjald 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 viðbótarálag í þeim tilvikum þegar ekið er um gjaldskyld mannvirki án þess að greiða fyrir aðgang að þeim í samræmi við gjaldskrá.

Eigandi ökutækis eða 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.

Félaginu er heimilt að gera samninga við aðra um innheimtu gjalda sé það metið fjárhagslega hagkvæmt.

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 lögum þessum.

Félaginu er 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.

11. gr.
Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. Vegalög nr. 80/2007:

a. Á eftir 9. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna kemur nýr tölul., svohljóðandi:

Opinbert innviðafélag: Opinbert hlutafélag sem stofnað er samkvæmt sérlögum í þeim tilgangi að hrinda í framkvæmd uppbyggingu stórra þjóðhagslega mikilvægra samgönguverkefna og tryggja fjármögnun og hraðari framvindu slíkra framkvæmda.

b. Á eftir 1. mgr. 4. gr. laganna kemur ný málsgrein, sem orðast svo:

Ráðherra er heimilt að gera samning við opinbert innviðafélag, einn 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, stofnkostnað, rekstur, viðhald og fjármagnskostnað 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 efnahagsráðuneytis, sbr. 40. gr. laga um opinber fjármál.

c. Á eftir 3. mgr. 8. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Vegur sem opinbert innviðafélagið fer með eignarhald á teljast til þjóðvega.

d. Á eftir 2. mgr. 13. gr. laganna kemur ný málsgrein, sem orðast svo:

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

e. Á eftir 6. mgr. 17. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra, í samráði við Vegagerðina, er heimilt að veita félaginu 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.

f. Á eftir 6. mgr. 37. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

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

2. Lög um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála nr. 120/2012:

a. Á eftir 2. mgr. 6. gr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

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

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar 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. Talsverður ávinningur er af því fyrir þjóðarbúið að ráðist verði í auknar framkvæmdir á sviði samgangna, m.a. til að auka umferðaröryggi, stytta umferðarleiðir og bæta tengingar milli byggða og atvinnusvæða. Með frumvarpi þessu er verið að fylgja fyrirmynd nágrannalanda sem hafi stofnað sérstakt innviðafélag eða ríkisaðila sem sjái um fjármögnun stærri samgönguframkvæmda, s.s. vegna jarðganga og sambærilegra flýti framkvæmda. Mikilvægt er að umgjörð um fjármögnun, framkvæmd og rekstur umferðarmannvirkja sem falla undir fyrirkomulag af þessu tagi sé skilgreind með fjárhagslega sjálfbærni að leiðarljósi enda yrði fjármögnun utan A1-hluta fjárlaga.

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 byggir á viðskiptalegum grunni og faglegu verkefnavali. Að öðrum kosti er hætt á að tilgangur og markmið með stofnun félagsins takist ekki sem leiði til tafa og hærri kostnaðar til lengri tíma og óskýrrar áhættudreifingar. Horft hefur verið til reynslu Danmerkur af innviðafélaginu Sund og Bælt Holding. Þar hefur tekist að ráðast í stórar samgönguframkvæmdir, svo sem Stóra-Beltsbrúna, Eyrarsundsbrúna og Fehmarnbelt-göngin, á grundvelli sjálfbærrar fjármögnunar með notendagjöldum og markaðslántökum. Þess má geta að lántökur Sund og Bælt Holding eru bókaðar á reikning félagsins en ekki á A1- hluta danska ríkisins, sbr. niðurstöðu Eurostat frá árinu 2019. Skýr lagaleg umgjörð, langtímahugsun og pólitísk samstaða um að virða sjálfstæði félagsins hafa 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.

2. Tilefni lagasetningar.

Tilefni lagasetningarinnar lítur að því hvernig sé heppilegast að standa að skipulagi fjármögnunar við framkvæmd stærri samgöngumannvirkja þannig að það takist að flýta fyrir slíkum 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 og GFS um geiraflokkun fyrir C-hluta aðila. Félög sem bera ábyrgð á uppbyggingu og rekstri innviða og sinna jafnframt því hlutverki að framfylgja stefnu stjórnvalda eru almennt flokkuð innan hins opinbera. Opinbert félag sem telst markaðsframleiðandi (e. market producer) getur þó flokkast utan hins opinbera, að því gefnu að það beri sjálfstæða rekstrar- og fjármögnunaráhættu.

Gert er ráð fyrir því að innviðafélag taki að sér fjármögnun og eignarhald tiltekinna samgöngumannvirkja á grundvelli samnings 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. Arið 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 því fyrirkomulagi aðildar einkaaðila að verkefnum, þar með talið skyldum hvers um sig. Mikilvægt er að almannahagmunir 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 viðbótaframlagi frá ríkissjóði til að nýfjárfestingarverkefni geti talist fjárhagslega sjálfbært. Þá verður einnig leitast eftir því að opna á fjármögnun frá fleiri aðilum, t.d. frá lífeyrissjóðum eða öðrum sérhæfðum fjárfestum. 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 byggji á fjórum stöðum, þ.e. árlegu fjárframlag samkvæmt samningi við ríkið til næstu ára, lánsfjármögnun, t.d. með ríkisábyrgð eða endurlánun, 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 annað hvort lagaheimild í sérlægum eða sérstaka heimild í 6. gr. fjárlaga. Þar sem félaginu er ætlað umfangsmikið hlutverk við uppbyggingu þjóðhagslegra 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. Slíkt útvíkkun á starfsemi félagsins yrði þá gerð með lagabreytingum.

Lagðar eru til breytingar á vegalögum, nr. 80/2007, og lögum um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála, nr. 120/2012, í frumvarpi þessu samhliða setninguna heildarlaga um starfsemi innviðafélags. Markmið breytinganna sem lagðar eru til er að tryggja skýra verkaskiptingu, skilvirkt samstarf og lagaheimildir þannig að uppbygging og 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. Breytingarnar sem lagðar eru til í frumvarpinu á sviðið 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 öryggisstaðla við uppbyggingu

samgöngumannvirkja. Vegagerðin ber einnig ábyrgð á undirbúningi og stjórnsýslulegum samskiptum, t.a.m. 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. Þó er rétt að Vegagerðin eigi sérstakt samráð við innviðafélagið við undirbúning tiltekinna samgönguframkvæmda liggi fyrir eða fastlega gert ráð fyrir að það muni taka við þeim verkefnum. Innviðafélaginu er ætlað eftir atvikum að fjármagna, byggja, reka, viðhalda og eiga tiltekin verkefni á grundvelli samnings við innviðaráðherra. Félagið getur í því skyni gert samninga sem nauðsynlegir eru við einkaaðila til að ná fram uppbyggingu slíkra innviða.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið samræmist fyrirætlunum ríkisstjórnarinnar um að auka fjárfestingu í samgöngum 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 faglega og skilvirka verkefnastjórnsýslu varðandi undirbúning og framkvæmd stærri samgöngumannvirkja.
- Skapa grundvöll fyrir samfellu í útgjöldum ríkisins til 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.
- Innheimta veggjöld vegna notkunar samgöngumannvirkja hvort sem það séu innviðir í eigu félagsins eða á vegum ríkisins.
- Tryggja fjárhagslega sjálfbærni félagsins í heild við uppbyggingu verkefna.
- Tryggja faglegan undirbúning einstakra verkefna 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 lögd 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 viðuppbyggingu 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, t.a.m. Noregi og Finnlandi, hafa mikilvæg samgönguverkefni á grundvelli einkaframkvæmdar verið sett upp á undanförunum árum. Þannig hefur áhætta slíkra verkefna að stærstum hluta legið á herðum einkafjárfesta og lífeyrissjóða, sem stofnað hafa einkarekin verkefnisfélög (e. e. SPV) til að hanna, byggja, reka 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 einkamarkaðar til að sinna uppbyggingu og rekstri innviða. Þannig er gerður greinarmunur á eiginframkvæmd annars vegar líkt og þeirri sem Vegagerðin annast og samvinnuframkvæmd þar sem einkamarkaðurinn tekur á sig verulega framkvæmdar- og rekstraráhættu, ásamt því að njóta fjárhagslegs ágóða eða tapsáhættu af verkefninu á líftímanum.

Við stofnun félagsins mun allt hlutafé þess vera í eigu ríkissjóðs og fjármála- og efnahagsráðherra mun fara með hlut ríkisins í félaginu, sbr. 43. og 44. gr. laga um opinber fjármál. Opnað er á það í 4. gr. frumvarpsins að fjármála- og efnahagsráðherra sé heimilt að auka við hlutafé félagsins eftir að því hefur verið komið á fót þar sem fjárfestum yrði boðið að skrá sig fyrir nýjum hlutum í opnu sölufurli. Hins vegar er miðað við það að ríkissjóður muni alltaf eiga ráðandi hlut í félaginu, þá annað hvort meirihluta 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 samningum sem gerðir verða við félagið verður tryggt 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. Slíkt kann 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. Forgangsroðun verkefna og samningar við ríkið munu byggja á þeim markmiðum og áherslum sem fram koma í samþykkttri samgönguáætlun og fjárfestingarramma í fjármálaáætlun og fjárlögum hverju sinni.

Með stofnun sérstaks félags er stefnt að því að hægt verði að ráðast í viðmikla uppbyggingu á samgönguinnsviðum þannig að það hafi 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 t.a.m. um gjaldskrá sína og að tekjur af veggjöldum standi undir meirihluta af öllum kostnaði sem fellur til í félaginu. Verði frumvarpið ekki lagt fram er hætt við að kyrrstaða í stærri samgönguframkvæmdum og jarðgangnagerð verði ekki rofin.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gaf ekki tilefni til skoðunar á samræmi við stjórnarskrá. Þá er frumvarpið einnig í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar í loftslagsmálum og áform um kol-efnishlutleysi til framtíðar lítið.

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 almannabágu“ 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. 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 hendi séu óyffirstíganlegar náttúrulegar hindranir, þá 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.

5. Samráð.

Áform um lagasetningu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is í desember 2025 (mál nr. S-243/2025). Í umsögnum sem bárust var almennt tekið jákvætt í stofnun sérstaks innviðafélags sem hefði þann tilgang að stuðla aukinni uppbyggingu í samgönguinnviðum. Þá var einnig bent á ákveðna þætti sem þyrfti að huga betur að við mótun löggjafar á þessu sviði, t.a.m. 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....

6. Mat á áhrifum.

Stofnun innviðafélags hefur ekki ein og sér áhrif á eftirspurn í hagkerfinu en er hins vegar ætlað að vera grundvöllur aukinnar fjárfestingar 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. Áform hafa verið uppi um tiltekin stórverkefni á sviði vegasamgangna sem félagið gæti tekið sér á hendur. Gert ráð fyrir því að fjármögnun og umgjörð félagsins hafi það að leiðarljósi að framkvæmdir við fyrstu verkefni félagsins geti hafist á allra næstu árum, að undangengnum nauðsynlegum undirbúningi og hönnun. Efnahagsleg áhrif á framkvæmdatíma ráðast af stöðu hagsveiflunnar og byggingariðnaðar. Sem sakir standa fer þensla í byggingariðnaði minnkandi og ekki eru skýrar vísbendingar um að annað hvort markverð þensla eða slaki verði í hagkerfinu á næstu árum. Þótt umfang fjárfestinga innviðafélags geti orðið þó nokkuð er ólíklegt að það verði af þeirri stærðargráðu að það hafi markverð áhrif á stöðu hagsveiflunnar.

Langtímaáhrif innviðafjárfestingar á efnahagssumsvif eru 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 arðbærni verkefna.

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 færðar yfir til félagsins 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 að ríkið semji við félagið um fjárframlög vegna einstakra verkefna. Það er háð verkefnum félagsins og nánari útfærslu. Ekki er gert ráð fyrir að áformin hafi bein áhrif á tekjur A1-hluta ríkissjóðs að því gefnu að félagið verði flokkað sem markaðsframleiðandi í þjóðhagsreikningum eins og haft er að augnamiði við lagasetninguna. Þótt stefnt sé að því við lagasetninguna að skapa þannig umgjörð að rekstur félagsins sé aðskilinn A-hluta ríkisins 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.

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 verkefnastjórnarsýsla af hálfu innviðafélags verið til þess fallin að draga betur fram og besta áhrif verkefna á lýðheilsu.

Markmiðið með stofnun innviðafélags er að skapa grundvöll fyrir þjóðhagslega mikilvæg samgönguverkefni og tryggja fjármögnun og hraðari framvindu slíkra framkvæmda. Þjóðhagslegur ávinningur þess er talinn vera verulegur í samanburði við fyrirhöfn af því að stofna og reka félagið. Greiðari samgöngur milli landshluta eru almennt talin hafa jákvæð áhrif á búsetuskilyrði á þeim svæðum þar sem vegalengdir til stærri þéttbýliskjarna styttest eða samgöngur verða greiðari.

Ein helsta forsendan fyrir stofnun sérstaks innviðafélags er að skapa skilyrði til að fjármagna uppbyggingu vegainnviða, út fyrir samstæðu ríkissjóðs. Markmiðið er að færa framkvæmdirnar og fjárhagsleg áhrif þeirra frá A1-hluta ríkissjóðs og tryggja þeim með því framgang til lengri tíma en nú gildir um hefðbundin vegaverkefni sem fjármögnuð eru á fjárlögum hvers árs og í fjármálaáætlun. Með því að heimila innviðafélagi að innheimta veggjöld fyrir notkun samgönguinnviða skapast skilyrði til lántöku til langs tíma sem nýtist til að fjármagna verkefnin og með því mögulegt að hraða uppbyggingu verkefnanna umfram hefðbundin ríkisverkefni. Til að það sé mögulegt verður félagið að flokkast sem C-hluta félag utan hins opinbera í þjóðhagsreikningum, þ.e. A-hluta samstæðu. Til að ríkisfyrirtæki flokkist sem C-hluta félag þarf það að uppfylla tiltekin skilyrði sem byggja á ESA 2010 staðlinum. Þessi skilyrði tryggja að greiningin sé í samræmi við alþjóðlegar reglur um flokkun opinberra eininga. Ef þau eru ekki uppfyllt, flokkast félagið sem hluti af hinu opinbera og er talið með samstæðu A-hluta ríkissjóðs hjá Hagstofu Íslands. Til að félagið geti flokkast sem C-hluta félag þarf að tryggja að félagið hafi fullnægjandi sjálfstæði og að áhætta verkefnanna verði í reynd 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 eiginfjár framlag. Þá kann að vera skilyrði að félagið sækir 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 óarðbær verkefni. Hér er ekki tæmandi upptalning á því sem er nauðsynlegt að skoða fyrir stofnun félagsins, t.a.m. 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.

Ef félagið uppfyllir ekki skilyrðin og verður flokkað sem A3 félag telja skuldirnar með skuldum samstæðu ríkissjóðs sem t.a.m. matsfyrirtækin horfa til og lánsþæfismat ríkissjóðs miðast við. Þá er engin forsenda til að félagið sækir lánsfé í eigin nafni á markaði þar sem fjárfestar gera kröfu um hærri kjör en eru á ríkisskuldabréfum. Eina sem það myndi skila er hærri vaxtakostnaður hjá samstæðunni auk þess sem félagið væri í beinni samkeppni við ríkissjóð um lánsfé. Skynsamlegra væri þá að fjármagna félagið með endurlánum en takmarkað svigrúm er til þess á næstu árum m.v. núverandi skuldastöðu ríkissjóðs án þess að gera þurfi ráð fyrir að fjármögnunarkjör ríkissjóðs hækki. Hér er þá átt við að ávöxtunarkrafa á útgefnum skuldum ríkisins hækki vegna aukinnar lántöku sem er til þess fallið að hafa áhrif á vaxtagjöld allra nýrra skulda. Í ljósi fjárhagsstöðu ríkisins um þessar mundir og markmið um hallalaus afkomu 2027 er það grundvallarforsenda fyrir stofnun innviðafélags að það flokkist utan hins opinbera.

Til greina kemur að félagið taki lán á almennum markaði með ríkisábyrgðir sem mun þá lúta þeim skilyrðum sem gilda í gildandi lögum um ríkisábyrgðir. Ríkisábyrgðarfyrirkomulagið á lánum innviðafélags hefur bæði kosti og galla. Fyrst og fremst eykur það líkurnar á lægri fjármögnunarkostnaði innviðaverkefna, þar sem ríkisábyrgð veitir jafnan hagstæðustu kjör á lánum veitt eru hér á landi. Uppbyggingin er einföld og krefst minna flækjustigs í samningum og viðræðum en um samvinnuverkefni væri að ræða. Innviðafélagið sem eru í opinberu eigu heldur fullri stjórn á verkefninu og getur breytt stefnu án þess að þurfa að endursemjast við einkaaðila sem veitir sveigjanleika ef aðstæður breytast. Þá er það síður háð sveiflum á markaði. Ríkisábyrgðarfyrirkomulaginu fylgja einnig ákveðnir gallar. Opinber áhætta verður meiri þar sem ríkissjóður ber á endanum talsverða áhættu vegna fjárfestingarinnar að hún heppnist og standi undir sér. Nýsköpun og skilvirkni geta einnig verið takmörkuð, þar sem lítill eða enginn hagnaðardrifinn hvati er til staðar. Þó að fjármögnunin fari ekki beint inn á A1- hluta ríkisins 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 fjármögnunaráhættu. Áhætta vegna eftirspurnar er hins vegar 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.

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. 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 að félagið verði stofnað sem opinbert hlutafélag þar sem ríkissjóður verður eini eigandi þess a.m.k. í upphafi. Ekki er útilokað að hlutahafar verði fleiri á seinni stigum, t.a.m. 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 hrinda í framkvæmd uppbyggingu stórra þjóðhagslega mikilvægra samgönguverkefna og tryggja fjármögnun og hraðari framvindu slíkra framkvæmda. Stofnun innviðafélags styður við áherslur stjórnvalda um að rjúfa kyrrstöðu í samgöngumálum. Tilgangur félagsins 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.

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

Um 3. gr.

Í 1. mgr. kemur 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 innviðaframkvæmda, 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. 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 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 eignarhluta 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 og forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, fari með hlut ríkisins í félaginu.

Í 2. mgr. kemur fram að ráðherra er heimilt að færa yfir til eignarhald á þegar byggðum samgöngumannvirkjum sem tilheyra ríkinu í formi hlutafjár. Hér er einkum átt við tekjuberandi mannvirki þegar hafa verið byggð fyrir tilstuðlan ríkisins eða eru í byggingu, t.a.m. 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 Vegagerðarinnar í ríkisreikningi. Eignir sem þessar yrðu aðeins færðar til félagsins í nánara samráði við innviðaráðherra sem ber almenna ábyrgð uppbyggingu og rekstri samgöngukerfisins.

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 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 að vera 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. Við tilnefningu mun þurfa að leggja fram tillögur um a.m.k. tvo einstaklinga fyrir hvert stjórnarsæti og mun faglega skipuð valnefnd 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.

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 byggji á þeirri forgangsriðun 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 verða tekin til skoðunar af hálfu félagsins verða Sundabraut, Fljótagöng og rekstur Ölfusárbrúar. Stefnt er að því að fyrstu samningar um hvert verkefni eigi að geta legði 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, enda getur verið um að ræða verulega fjárhagsskuldbindingu gagnvart ríkissjóði til fjölda ára.

Um 7. gr.

Í 1. mgr. kemur fram að félaginu er heimilt að innheimta veggjald fyrir notkun samgöngumannvirkja enda er það eitt meginhlutverk félagsins er að annast uppbyggingu samgönguinnviða og innheimta veggjöld vegna notkunar samgöngumannvirkja sem félagið tekur að sér. Sé veggjald 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 sem félagið tekur að sér, sbr. 17. gr. vegalaga. Þá er félaginu veitt heimild til að leggja á viðbótarálag, þ.e. gjald sem leggst ofan á veggjald, í tilvikum þegar ekið er um gjaldskylt samgöngumannvirki án þess að greiða fyrir aðganginn í samræmi við birta gjaldskrá. Byggir 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.

Í 2. mgr. kemur fram að félaginu er skylt að auglýsa gjaldskrár sínar opinberalega og breytingar á þeim á heimasíðu félagsins eða á miðlægum vef stjórnvalda þannig að það sé aðgengilegt almenningi.

Í 3. mgr. þykir rétt 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.

Í 4. mgr. kemur fram að félaginu sé heimilt að gera samninga við aðra um innheimtu gjalda samkvæmt ákvæðinu ef það er talið fjárhagslega hagkvæmt.

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 fjagfjárfestar geti komið að eignarhaldi slíks félags með beinum hætti.

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.

Grein þarfnast ekki skýringa.

Um 11. gr.

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

Í fyrsta lagi er lagt að skilgreining á hugtakinu innviðafélag komi fram í vegalögum með vísun í lög um innviðafélagið sjálft. 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 stofnun innviðafélagsins.

Í öðru 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 ráðherra, sem fer með samgöngumál, við 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, stofnkostnað, rekstur, viðhald og fjármagnskostnaðar. Gert er ráð fyrir að slíkt geti annaðhvort verið 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 fjármála-reglur hins opinbera. Loks er kveðið á um að samningar við innviðafélag séu háðir staðfestingu fjármála- og efnahagsráðuneytis, sbr. 40. gr. laga um opinber fjármál. 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 þriðja 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. mgr. 11. gr.

frumvarpsins. Ákvæðið kemur í veg fyrir lagalega óvissu um stöðu vega sem innviðafélagið annast.

Í fjórða lagi er lagt til að ráðherra verði veitt heimild til að fela opinberum hlutafélögum veghald, að hluta eða öllu leyti, á grundvelli samnings, þrátt fyrir meginreglu 1. málsl. 1. mgr. 13. gr. vegalaga, nr. 80/2007. Markmið ákvæðisins er að auka sveigjanleika í skipulagi og framkvæmd veghaldsverkefna og hafa skýra lagastoð fyrir samningsbundið fyrirkomulag þegar opinber hlutafélög koma að slíkum verkefnum.

Í fimmta 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. Í 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 er háðir staðfestingu fjármála- og efnahagsráðuneytis eins og gildir um aðra samninga sem gerðir verða við félagið.

Í sjötta lagi er lagt til að kveðið verði á um heimild Vegagerðar til að beita eignarnámi þegar ekki næst samkomulag um kaup á landi, landsréttindum eða efni sem nauðsynlegt er vegna framkvæmda sem opinberu innviðafélagi hefur verið falið. Miðar ákvæðið að því að tryggja að unnt sé að hrinda í framkvæmd verkefnum sem félaginu er falið að annast, enda eru þau reist á almenningsþörf og þjóna 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 innviðafélagi.