



Minnisblað

Dagsetning:	9. febrúar 2026
Móttakandi:	Fjármála- og efnahagsráðuneyti, skrifstofa stjórnunar og umbóta
Sendandi:	Vegagerðin Bergþóra Þorkelsdóttir forstjóri
Efni:	Umsögn um drög að frumvarpi um innviðafélag

Þann 23. janúar 2026 voru drög að frumvarpi til laga um stofnun innviðafélags kynnt í samráðsgátt stjórnvalda.

Vegagerðin fagnar þeirri áherslu sem fram kemur í frumvarpinu á aukna uppbyggingu samgöngumannvirkja og leit að nýjum leiðum til að tryggja fjármögnun og hraðari framvindu stórra verkefna. Jafnframt telur Vegagerðin brýnt að tiltekin grundvallaratriði verði útfærð betur í frumvarpinu til að tryggja skýra verkaskiptingu og ábyrgðarskil milli Vegagerðarinnar og innviðafélagsins og að gætt sé að almannahagsmunum við rekstur þjóðvegakerfisins, einkum hvað varðar öryggi og aðgengi.

Með umsögn þessari um frumvarpsdrögin vill Vegagerðin koma á framfæri ábendingum um það sem skýra þarf nánar að hennar mati til að bæta og tryggja sem best að áætlun stjórnvalda með stofnun á innviðafélagi geti gengið eftir. Er það mat Vegagerðarinnar að slíkt félag, ef vel tekst til um afmörkun á verkefnum þess og ábyrgð, geti orðið mikilvægur liður í því að flýta fyrir uppbyggingu stórra og þjóðhagslega mikilvægra samgönguverkefna.

Mikilvægi þess að ákvörðunartaka og ábyrgð fari saman – skýra þarf nánar hvað felst í „kerfisábyrgð“ Vegagerðarinnar

Almennt hefur það verið talið kostur í innviðaframkvæmdum að saman fari ákvörðunarvald um fyrirkomulag framkvæmda og ábyrgð á rekstri/viðhaldi þeirra til framtíðar. Má m.a. sjá slík sjónarmið í greinargerð með frumvarpi til Vegalaga en þar var lögð áhersla á mikilvægi þess að eignarhald og veghald fari saman, þ.e. að sami aðili (Vegagerðin) beri ábyrgð á samgöngumannvirkjum allt frá stefnumótun til rekstrar og viðhalds.

Það fyrirkomulag sem vegalög byggja á stuðlar að því að ríkið geti tryggt áreiðanleika, öryggi, hagkvæmni og ábyrgð í umsjón með þjóðvegum landsins.

Í frumvarpsdrögunum er gert ráð fyrir að innviðafélag geti tekið við hvoru tveggja, verkefnaábyrgð og veghaldi á hluta þjóðvegakerfisins. Komi til þess þarf að vera skýrt hvernig ábyrgð og faglegt eftirlit verði áfram tryggt vegna þess hluta þjóðvegakerfisins sem heyrir undir innviðafélagið og því er falið að byggja og reka.

Í frumvarpsdrögunum er nefnt að Vegagerðin beri áfram „kerfisábyrgð“ á þjóðvegum. Hvað felst í „kerfisábyrgð“ Vegagerðarinnar er ekki sérstaklega skilgreint eða afmarkað í

frumvarpinu. Þá er þetta hugtak ekki skilgreint í öðrum lögum um Vegagerðina. Telur Vegagerðin að í frumvarpsdrögunum séu óljós mörk milli „kerfisábyrgðar“ Vegagerðarinnar og verkefna innviðafélagsins sem geta leitt til tvíverknaðar og árekstra.

Af hálfu Vegagerðarinnar er litið svo á að kerfisábyrgð verði að innifela:

- Ábyrgð á heildarskipulagi, þróun, öryggi, greiðfærni og gæðum þjóðvegakerfisins í heild sinni, þ.m.t. samræmi og tengingu einstakra samgöngumannvirkja við þjóðvegakerfið.
- Að Vegagerðin setji bindandi lágmarkskröfur um öryggi, greiðfærni, gæði, staðla og virkni sem fylgja skal við undirbúning, hönnun og uppbyggingu samgöngumannvirkja, þar á meðal vegna þeirra verkefna sem innviðafélagið tekur að sér.
- Að í þeim tilvikum þegar Vegagerðin annast ekki uppbyggingu samgöngumannvirkja felist í kerfisábyrgð hennar að hafa eftirlit með því að framkvæmd og endanleg útfærsla mannvirkja uppfylli á hverjum tíma lágmarkskröfur um öryggi, greiðfærni, gæði og aðgengi, í samræmi við lög og viðmið sem gilda um þjóðvegi.

Telur Vegagerðin mikilvægt að nánari útlistun á því hvað felist í kerfisábyrgð Vegagerðarinnar komi fram í lögnum eða í greinargerð með lögnum.

Forðast ber tvíverknað

Vegagerðin býr yfir umfangsmikilli sérfræðipækkingu og reynslu á sviði vegagerðar, mannvirkjahönnunar, framkvæmdastýringar, öryggismála og reksturs þjóðvegakerfisins. Vegagerðin telur óhagkvæmt og óskynsamlegt að byggja upp sams konar faglega þekkingu og kerfi innan innviðafélagsins.

Skýr verka- og ábyrgðarskipting milli Vegagerðarinnar og innviðafélagsins ætti því einnig að hafa það að markmiði að koma í veg fyrir tvíverknað í uppbyggingu á sérfræðipækkingu.

Vegagerðin leggur því áherslu á að innviðafélagið byggi starfsemi sína á skýru samstarfi og verkaskiptingu við Vegagerðina, þar sem ný þekking og færni beinist fyrst og fremst að fjármögnun, áhættustýringu og rekstri kerfa fyrir innheimtu veggjalda, en ekki að byggja upp sérfræðipækkingu sem þegar er fyrir hendi hjá Vegagerðinni.

Undirbúningur stórframkvæmda er langur og fylgir sérhæfðum ferlum sem Vegagerðin þekkir vel og hefur ítrekað framkvæmt á árangursríkan hátt. Vegagerðin hefur tekið þátt í að móta ferla sem tengjast undirbúningi framkvæmda og að þeim koma fjölmargir opinberir aðilar, leyfisveitendur ásamt aðilum á markaði. Verkefnastjórnun í vinnu Vegagerðarinnar er því þróað verklag sem er afurð mikillar vinnu hjá stórum hópi fagfólks. Að koma upp slíkri þekkingu í nýju félagi er tímafrekt og kostnaðarsamt og mun í það minnsta í byrjun leiða til seinkunar á verkum og auka óvissu og áhættu í framkvæmd þeirra.

Reynsla Vegagerðarinnar sýnir jafnframt að góð samvinna milli hönnunarteyma og framkvæmdaaðila sé lykilatriði í stórum innviðaverkefnum. Þegar slíkt samstarf rofnar eða tefst vegna óskýrra skilgreininga á ábyrgð getur það leitt til ósamræmis, mistaka og aukins kostnaðar.

Vegagerðin telur einnig æskilegt að meginhlutverk hennar við undirbúning, skipulag og stjórnsýslu samgöngumannvirkja byggi á lögbundnum heimildum fremur en samningi við innviðafélag. Í vegalögum eru Vegagerðinni tryggðar allar nauðsynlegar valdheimildir til skipulags, eignarnáms og hönnunar og byggingar vega, og þ.á m. valdheimildir til að tryggja öryggi á byggingartíma. Óvíst er um slíkar heimildir þegar Vegagerðin er að vinna fyrir þriðja aðila samkvæmt samningi.

Að mati Vegagerðarinnar er heppilegast að verkefni séu afhent innviðafélaginu þegar Vegagerðin hefur lokið þeim undirbúningi sem henni ber samkvæmt lögum, þar á meðal skipulagsvinnu, hönnun, umhverfismati og öðrum stjórnsýslulegum þáttum. Slíkt dregur úr hættu á tvíverknaði og óljósri ábyrgð á undirbúningsstigum verkefna. Á hvaða stigi verkefni séu afhent getur verið ólíkt eftir eðli einstakra verkefna.

Væri að mati Vegagerðarinnar æskilegt að slík markmið eða sjónarmið kæmu fram í fyrirhuguðum lögum eða greinargerð með þeim.

Óskorað vald og ábyrgð Vegagerðarinnar á öryggi þjóðvegakerfisins

Vegagerðin sér í dag um rekstur og viðhald þjóðvega, þar á meðal vetrarþjónustu, viðhaldsáætlanir, merkingar og almennar þjónustuaðgerðir. Þessi starfsemi byggir á árangursmælikvörðum sem Vegagerðin skilgreinir og hefur yfirlit með. Verkefnin sjálf eru að verulegu leyti boðin út á samkeppnismarkaði en undir eftirliti Vegagerðarinnar.

Vegagerðin rekur jafnframt vaktstöð sem starfar allan sólarhringinn, alla daga ársins, og sinnir samhæfingu og stjórnun neyðar- og þjónustuaðgerða. Í slæmum veðrum getur tafarlaus miðlæg ákvarðanataka og útgáfa viðbragðsbeiðna verið nauðsynleg til að tryggja öryggi vegfarenda og samfellu í þjónustu.

Vegagerðin telur mikilvægt að tryggt verði að hún geti gripið tafarlaust til aðgerða þegar slys verða og geti einnig brugðist við brýnum öryggisbrestum án þess að þurfa að leita heimildar til innviðafélags vegna eignarhalds eða veghalds þess á viðkomandi samgöngumannvirkjum.

Ef veghald eða rekstur er fært til innviðafélagsins þarf að tryggja að heimildir Vegagerðarinnar til eftirlits og til að grípa til aðgerða vegna öryggis vegfarenda séu skýrar og ótvíræðar að þessu leyti.

Rammi og tímamörk um eignarhald innviðafélags á þjóðvegum

Vegagerðin bendir á að samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að innviðafélag geti orðið eigandi að hluta þjóðvegakerfisins. Vegagerðin telur mikilvægt að slíkt eignarhald sé skýrt afmarkað í lögum og heimildum ráðherra til samninga um tímabundið eignarhald innviðafélagsins á hluta þjóðvegakerfisins séu sett tímamörk, með því að kveðið væri á um hámarkstíma slíks eignarhalds, t.d. 30 ár, í samræmi við það sem gert er ráð fyrir í lögum um

samvinnuverkefni. Einnig að kveðið verði á um að eignarréttur færist aftur til ríkisins án endurgjalds líkt og kveðið er á um í lögum um samvinnuverkefni.

Tafla – Verka- og ábyrgðarskipting á milli ráðuneyta, Vegagerðar og innviðafélags

Vegagerðin telur að það sé nauðsynlegt að auka skýrleika og skerpa á hlutverkum og aðkomu bæði hennar, innviðafélagsins og svo ráðuneyta að þessir aðilar greini og setji niður með skýrum hætti, áður en lögin verði samþykkt, hvert eigi að vera hlutverk og ábyrgð hvers um sig í verkefnum sem ætlað er að færa til innviðafélagsins. Þegar sú greining og ábyrgðarskipti liggi fyrir væri æskilegt að gerð væri grein fyrir henni í greinargerð með fyrirhuguðum lögum.

Að mati Vegagerðarinnar ætti ábyrgðar- og verkaskiptingin milli aðila að vera eftirfarandi og er þá einnig notast við svokallað RACI-kerfi (Responsible / Accountable / Consulted / Informed).

Verkpættir	Fjármálaráðuneyti	Innviðaráðuneyti	Vegagerðin	Innviðafélag
Samningur við innviðfélag – með fyrirvara um niðurstöður við hlið 1	C	A	R	R
Frumdrög að hönnun	I	C	R/A	I
Kostnaðaráætlun framkvæmda	I	I	R/A	I
Umferðaröryggismat	I	I	R/A	I
Umferðarspá	C	C	R/A	I
Viðskiptaáætlun	C	C	C	R/A
Fjármögnun /Fjárstreymi	A	C	C	R

ESA og GFS samræmi	R/A	I	I	I
ESA ríkisstyrkir - samræmi	R/A	I	I	I
Opinber innkaup – samræmi / áætlun	A	C	R	C
Byggingarhæfi - áhættugreining	I	I	R/A	I
Fjárhagsleg áhætta	A	I	I	R
Verðmat – verð til innviðafélags	R	A	C	C
Hlið 1 – forsendur verkefnis endurmetnar	A	A	R	R
Forhönnun (öryggiskröfur og staðlar)	I	I	R/A	I
Eignarnám – fer af stað	I	I	R/A	I
Uppfærð kostnaðaráætlun	I	I	R/A	I
Uppfærð viðskiptaáætlun	C	C	I	R/A
Uppfærð áætlun um fjármögnun/fjárstreymi	C	I	I	R/A
Fyrirkomulag innkaupa / útboða	C	C	R/A	A
Fyrirkomulag fjármögnunar ákveðið og fjármögnun staðfest	A	I	I	R
Hlið 2 – forsendur metnar – útboð fara af stað	A	A	R	R
Útboð – framkvæmd og umsjón	I	I	R/A	I

Uppfærð kostnaðaráætlun eftir niðurstöðu	I	A	R	I
Uppfærð viðskiptaáætlun eftir niðurstöðu	A	I	I	R
Uppfærð fjármögnunar /fjárstreymisáætlun	A	I	C	R
Hlið 3 - Ákvörðun um töku tilboða	C	C	R	A
Framkvæmdir / eftirlit	I	I	R/A	I
Fjárstreymi á verktíma	I	I	C	R/A
Afhending - uppgjör	I	A	R	R/A
Rekstur	I	I	R	A
Veggjaldaumsýsla	I	C	I	R/A
Viðhald / endurbætur	I	I	R	A
Endurfjármögnun	A	I	I	R/A
Lok samnings	I	A	R	R

Vegagerðin telur að það væri hluti af faglegri verkefnastjórnarsýslu að áður en verkefni eru flutt til innviðafélags liggi fyrir niðurstaða um hlutverk og ábyrgð þeirra aðila sem koma að verkefninu. Óskýrleiki um hlutverk og ábyrgð er ávísun á árekstra, tvíverknað og tafir þegar verkefnið fer af stað.

Ávinningur, skuldir utan ríkisreiknings – auka ætti möguleika til fjármögnunar í gegnum dótturfélög og skráða fjármálagerninga

Vegagerðin telur augljóst að því fylgir aukinn kostnaður við fjármögnun og umsýslu fjármögnunar að færa hana í sjálfstætt félag í stað þess að nýta núverandi ferla og þekkingu innan ríkisins við öflun lánsfjár á almennum markaði. Fyrir þeirri ráðstöfun þarf því að vera annar ávinningur sem upphefur aukinn kostnað við öflun fjármagns í sjálfstæðu félagi. Í

frumvarpsdrögunum er sá ávinningur talinn felast í því að skuldir félagsins falli undir C-hluta ríkisfjármála, þ.e. að skuldir innviðafélagsins teljist ekki til skulda ríkisins skv. reikningsskilastöðlum GFS og ESA.

Vegagerðin telur ástæðu til að benda á að hún telur að það gæti styrkt áætlanir um að afla eiginfjárframlags frá fjárfestum eða lánsfjár sem stæði utan við ríkisreikning að leggja meiri áherslu á að fjármálagerningar sem boðnir verði fagfjárfestum væru í dótturfélögum, þ.e. að fagfjárfestar geti komið að eignarhaldi dótturfélags með beinum hætti og að Innviðafélaginu verði heimilt að selja dótturfélag að öllu leyti til fjárfesta. Til að auðvelda innviðafélaginu að búa til fjárfestingatækifæri og ná fram betri fjármögnunarkjörum væri jafnframt heimilað að fjármálagerningar eða hlutir í dótturfélögum verði skráðir í kauphöll.

Vegagerðin telur að aukinn sveigjanleiki í skipulagi fjármögnunar með þessum hætti myndi styðja við markmið laganna um að skapa skilyrði til að fjármagna uppbyggingu samgönguinnviða fyrir utan samstæðu ríkissjóðs.

Stjórnskipan og þingleg meðferð

Í frumvarpsdrögunum er gert ráð fyrir að fjármála- og efnahagsráðherra fari með yfirstjórn innviðafélagsins, þ.e. fari með hluthafavald ríkisins í félaginu. Að þessu leyti er stjórnskipan hins fyrirhugaða innviðafélags frábrugðin þeim fyrirmyndum frá nágrannalöndunum sem vísað er til í greinargerð frumvarpsins, þar sem samgönguráðherra fer með hluthafavald í félögum sem koma að samgönguframkvæmdum, svo sem Sund & Bælt Holding A/S í Danmörku og Nye Veier AS í Noregi.

Vegagerðin telur þó að þetta fyrirkomulag geti, að því gefnu að verkaskipting sé skýr, styrkt þá áherslu sem frumvarpsdrögin gera ráð fyrir að innviðafélagið hafi, þ.e. að starfsemi þess beinist fyrst og fremst að fjármögnun, eignarhaldi og áhættustýringu innviðaverkefna. Slíkt fyrirkomulag getur jafnframt stuðlað að skýrari verkaskiptingu milli innviðafélagsins og Vegagerðarinnar, þar sem innviðafélagið byggir upp sérhæfða þekkingu á sviði innviðafjármögnunar, en taki ekki að sér verkefni eða hlutverk sem falla undir yfirstjórn og málefnasvið innviðaráðuneytis.

Vegagerðin tekur jafnframt undir og styður þá meginforsendu frumvarpsdraganna að forgangsörðun verkefna innviðafélagsins byggi á þeim markmiðum og áherslum sem fram koma í samþykktri samgönguáætlun og fjárfestingarramma í fjármálaáætlun og fjárlögum hverju sinni.

Staða einstakra verkefna, ábending um áhrif óvissu

Í frumvarpinu eru talin upp verkefni sem eru bæði í undirbúningi og framkvæmd hjá Vegagerðinni. Óvissa um umgjörð og umboð Vegagerðarinnar til að vinna að þeim verkefnum getur haft áhrif á framgang þeirra og ákvarðanir sem nauðsynlegt er að taka og hefur Vegagerðin gert innviðaráðuneytinu grein fyrir stöðu einstakra verkefna sem nefnd eru í frumvarpinu og áhrifum af stofnun innviðafélagsins á undirbúning þeirra verkefna.

Tillögur að breytingum á drögum að frumvarpi

Með vísan til þeirra sjónarmiða og ábendinga sem fram koma í umsögn þessari gerir Vegagerðin eftirfarandi tillögur að breytingum á drögum að frumvarpinu:

1. Að ákvæði a-liðar 2. mgr. 2. gr. sem fjallar um tilgang og markmið félagsins verði breytt þannig:

„a. Að flýta uppbyggingu og framkvæmd stærri samgöngumannvirkja.“

Skýring:

Tillaga að breytingu byggir á því að meginmarkmið laganna er að flýta uppbyggingu, eins og kemur fram í greinargerð. Verður að ætla að það sé „hlutverk eða starfsemi“ félagsins að vinna faglega og skipulega, frekar en „markmið“. Efnisleg ákvæði í þá veru er þegar í d-lið 1. mgr. 3. gr. og er því um endurtekningu að ræða. Ef halda á setningunni inni eru lagðar til tvær breytingar. Önnur er að taka út „stjórnsýsla“ í setningunni enda er félaginu ekki ætlað að fara með stjórnsýslu sem er almennt tengd við opinbera aðila. Hin breytingin er að vísa til þess að félagið sé að tryggja faglega verkefnastjórn þeirra samgönguverkefna sem því er falið. Ef frumvarpshöfundar vilja halda þessu sem „markmiði“ ætti setningin að breytast þannig: „Að tryggja faglega og skilvirka verkefnastjórn varðandi undirbúning og framkvæmdir þeirra verkefna sem félaginu eru falin.“

2. Að ákvæði í lok 5. gr. verði fellt út „á hluthafafundi“.

Skýring:

Vegagerðin telur að það auki skýrleika í ákvæðinu að fella út "á hluthafafundi". Samþykktir eru samþykktar stofnfundi en síðan er hægt að breyta þeim á hluthafafundum. Orðalagið getur gefið til kynna að ákvörðun um fjölda varamanna þurfi að fara á dagskrá hluthafafundar félagsins, en sennilegast er að þessi muni ekki þurfa, nema hluthafar telji þörf á að samþykktum félagsins að þessu leyti.

3. Að á eftir 1. mgr. 6. gr. bætist við ný málsgrein sem hljóði svo:

„Eignarhald innviðafélags á þjóðvegum eða hluta þeirra skal vera tímabundið og ekki vara lengur en 30 ár, nema annað sé sérstaklega ákveðið með lögum. Við lok samningstímans skulu mannvirkin ásamt öllu tilheyrandi verða eign ríkisins án sérstaks endurgjalds.“

Skýring:

Vísað til fyrri umfjöllunar.

4. Að 2. mgr. 8. gr. verði breytt og hljóði svo:

„Félaginu er heimilt að stofna dótturfélög um einstök verkefni, eignir og samninga, og til að annast afmarkaða þætti af verkefnum félagsins, í samræmi við samþykktir þess og lögum þessum. Félaginu er heimilt að selja hluti í dótturfélögum, eða 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.“

Skýring:

Vísað til fyrri umfjöllunar.

5. Að í 11. gr. um breytingu á vegalögum komi nú grein, sem verðu e-liður og hljóði svo:

„Núverandi 3. mgr. 13. gr. laganna, fellur brott en í stað hennar kemur ný grein sem verður 4. mgr., sem orðast svo:

Um veghald þriðja aðila skal gerður þjónustusamningur þar sem nánar skal kveðið á um skyldur veghaldara varðandi öryggi, viðhald, greiðfærni og aðgengi að vegi, ásamt rétti til endurgjalds og annað sem málið varðar.“

Skýring:

Vísað til fyrri umfjöllunar. Með tillögunni er verið að reyna að tryggja að í þeim tilvikum þar sem innviðafélaginu er falið veghald séu heimildir Vegagerðarinnar til eftirlits og til að grípa til aðgerða vegna öryggis vegfarenda skýrar og ótvíræðar í samningi við Vegagerðina um veghaldið.

6. Að umfjöllun í greinargerð verði uppfærð.

Að auki gerir Vegagerðin ráð fyrir að umfjöllun í greinargerð í drögum að frumvarpinu verði uppfærð og þar gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fjallað er um í þessari umsögn. Skiptir þar mestu að skýra nánar hvað felist í „kerfisábyrgð“ Vegagerðarinnar, sem og að fjalla nánar um skil á milli hlutverka og ábyrgð Vegagerðarinnar og innviðasamfélags, sem og að nánar sé kveðið á og tekin afstaða til hlutverka og ábyrgða þeirra ráðuneyta sem koma að verkefnum sem færð eru til innviðafélagsins, s.s. með töflu um ábyrgðarskil eins og sett er fram í umsögn þessari.