



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um innviðafélag
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Forsætisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti og innviðaráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	5. desember 2025

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur eftirfarandi aðgerð fram er lítur að því að auka fjárfestingu í samgöngum og hefja kraftmiklar framkvæmdir um land allt:

„Ríkisstjórnin mun rjúfa kyrrstöðu í jarðgangagerð og vinna á viðhaldsskuld í vegakerfinu. Ráðist verður í mikilvægar úrbætur í samræmi við samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins til að greiða fyrir umferð á stofnvegum, efla almenningsamgöngur og styðja við fjölbreytta ferðamáta. Hafist verður handa við framkvæmd Sundabrautar og verkefnið fjármagnað með innheimtu veggjalda.“

Í tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2026-2030 sem samþykkt var á Alþingi í júlí 2025 kemur fram að jarðgangaáætlun hafi verið sett fram í þingsályktun um samgönguáætlun fyrir árin 2024-2038 en hún hlaut ekki afgreiðslu þingsins. Sú jarðgangaáætlun var sett fram utan ramma fjármálaáætlunar og kemur fram í fjármálaáætluninni að vegna þröngrar stöðu í ríkisfjármálum liggi fyrir að afar takmarkað svigrúm verði til að ráðast í slíkar stórfamkvæmdir á næstu árum á grundvelli beinna framlaga úr ríkissjóði.

Í gildandi fjármálaáætlun 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. Fram kemur að til greina komi að fylgja fyrirmynd nágrannalandanna sem sum hafi stofnað sérstakt innviðafélag eða ríkisaðila sem sjái um fjármögnun stærri samgönguframkvæmda, s.s. vegna jarðganga og sambærilegra flýtiframkvæmda. Þá kemur fram að umgjörð um fjármögnun, framkvæmd og rekstur umferðarmannvirkja sem falli undir fyrirkomulag af þessu tagi þurfi að skilgreina vel með fjárhagslega sjálfbærni að leiðarljósi enda yrði fjármögnun utan A1-hluta fjárlaga. Enn fremur kemur fram að slíkum aðila mætti leggja til eigið fé frá ríkinu, t.a.m. í formi fyrirbyggjandi samgönguinnviða til að búa til tekjustreymi í félaginu. Mögulegt væri að veita slíkum aðila heimildir til lántöku, þar sem framtíðartekjustreymi af samgönguinnviðum yrði veðsett til að fjármagna arðbærar fjárfestingar í nýjum samgönguinnviðum en þó þannig að það myndi ekki valda óásættanlegri áhættu fyrir ríkissjóð. Þannig mætti t.a.m. hvetja til aukinnar aðkomu lífeyrissjóða og annarra fjárfestingarsjóða að innviðafjárfestingum. Að lokum kemur fram að stofnun félags um samgönguframkvæmdir myndi fela í sér breytingar á núverandi utanumhaldi um slíkar framkvæmdir.

Í vor hófst stefnumótunarvinna um stofnun innviðafélags í samstarfi innviðaráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis og forsætisráðuneytis á grundvelli ofangreindra hugmynda. Fulltrúar ráðuneytanna hafa fundað reglulega og myndaður var stýrihópur til að greina álitaefni vegna innviðafélags nánar.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Úrlausnarefnið 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. Í því skyni er áformað að leggja fram frumvarp um stofnun sérstaks innviðafélags á vegum ríkisins sem mun vera fjármögnunar- og eignarhaldsfélag fyrir tiltekna 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. Félag 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. 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 veggjald fyrir notkun samgöngumannvirkja sem verða í eigu þess. Í því samhengi þarf að greina möguleika á tekjuöflun til að standa undir framkvæmdum og mögulegri þörf á viðbótaframlagi frá ríkissjóði til að tiltekið verkefni 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.

Gert er ráð fyrir að fjármögnun félagsins og verkefna þess byggi á fjórum stöðum:

- Árlegt fjárframlag samkvæmt samningi við ríkið til næstu ára.
- Lánsfjármögnun, t.d. með ríkisábyrgð eða endurlánum.
- Gjaldtaka af samgöngumannvirkjum í eigu félagsins.
- Fjárfesting lífeyrissjóða og annarra fjárfesta.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

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 sérlögum eða sérstaka heimild í 6. gr. fjárlaga. Þar sem félaginu er ætlað umfangsmikið hlutverk við uppbyggingu þjóðhagslegra mikilvægra innviða er talið að þörf sé á nýrri löggjöf til að skýra starfsumhverfi, heimildir og hlutverk félagsins.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur fram að ríkisstjórnin hyggist ná fram markmiðum sínum með því að auka fjárfestingu í samgöngum og hefja kraftmiklar framkvæmdir um land allt.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Markmið frumvarpsins er að ná markmiði ríkisstjórnarinnar um að auka fjárfestingu í samgöngum og hefja kraftmiklar framkvæmdir við uppbyggingu innviða á þessu sviði.

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

Meginmarkmið með stofnun félagsins eru:

- 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.

Miðað er við að hlutverk félagsins verði einkum:

- Að fara með eignarhald og fjármögnun samgöngumannvirkja sem það tekur að sér.
- Að innheimta veggjöld vegna notkunar samgöngumannvirkja í eigu félagsins.
- Að tryggja fjárhagslega sjálfbærni við uppbyggingu verkefna.
- Að tryggja faglegan undirbúning einstakra verkefna og fara með heildstæða áætlanagerð og áhættustýringu.

Félagið mun að öðru leyti stuðla að því að ákvarðanir um fjárfestingar í samgönguinnviðum lúti skýrum markmiðum, séu vandlega undirbúnar og standist lög og viðmið sem gilda um opinberar framkvæmdir.

Við stofnun félagsins mun allt hlutafé þess vera í eigu ríkissjóðs. Fjármála- og efnahagsráðherra mun jafnframt fara með hlut ríkisins í félaginu, sbr. 43. og 44. gr. laga um opinber fjármál.

Miðað er við að innviðaráðherra muni með heimild í áformuðum lögum gera samning við félagið, einn eða fleiri eftir þörfum, um uppbyggingu og rekstur samgönguverkefna á grundvelli samgönguáætlunar í samræmi við tilgang og hlutverk félagsins. Í samningi verði 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 tiltekið verkefni geti talist fjárhagslega sjálfbært. Fjármála- og efnahagsráðherra fær samninginn til staðfestingar. Forgangsöröðun verkefna og samningar við ríkið munu miða við þau markmið og áherslur sem fram koma í samþykktri 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 samgönguinnviðum þannig að það hafi takmörkuð áhrif á skuldir ríkissjóðs í skilningi alþjóðlegra hagskýrslustaðla. Til slíkt nái fram að ganga þarf að tryggja að félagið geti tekið sjálfstæðar ákvarðanir og að tekjur af veggjöldum standi undir meirihluta af öllum kostnaði sem fellur til í félaginu.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Verði frumvarpið ekki lagt fram er hætt við að kyrrstaða í stærri samgönguframkvæmdum og jarðgangnagerð verði ekki rofin.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Ekki er talið að aðrar leiðir séu færar en að stofna sérstakt félag utan um fjármögnun og framkvæmdir stærri samgönguverkefna, eigi að vera hægt að ná fram þeim markmiðum sem stefnt er að út frá stefnu stjórnvalda. Tilgangur félagsins er að koma á nýju skipulagi fjármögnunar við framkvæmd stórra samgöngumannvirkja. Með því er tryggt að tekjur af veggjöldum myndist innan félagsins og nýtist í stærri samgönguframkvæmdir og jarðgangagerð ásamt því að hafa takmörkuð áhrif á efnahag ríkisins. Þetta fyrirkomulag eykur einnig möguleikana á að hægt verði að sækjast eftir fjármögnunarleiðum utan ríkissjóðs, t.a.m. hjá lífeyrissjóðum eða öðrum sérhæfðum fjárfestum.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu. Lagt verður til að setja sérlög um stofnun og starfsemi innviðafélags. Ekki eru fyrir hendi lög sem talið er að komið gætu til greina til að gera lagabreytingar á þegar kemur að stofnun nýs félags enda hafa slíkir lagarammar almennt staðið sjálfstætt sé tekið mið af íslenskri lagahefð.
D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?
1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni. Áformað er að leggja fram frumvarp til laga um heimild til að stofna opinbert hlutafélag, innviðafélag, sem heldur utan um fjármögnun og uppbyggingu tiltekinna samgöngumannvirkja. Ekki er talið að hægt verði að ná þeim markmiðum sem stefnt er að af hálfu stjórnvalda á þessu sviði án lagasetningar. Með þessum áformum er miðað við að ábyrgð á fjármögnun og uppbyggingu á tilteknum samgönguframkvæmdum muni færast frá Vegagerðinni til innviðafélags á grundvelli samnings við innviðaráðuneytið. Þá muni eignarhald tiltekinna samgönguinnviða enn fremur færast til félagsins. 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott. Huga þarf að samspili laga um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála, nr. 120/2012 og vegalaga nr. 80/2007 við þau verkefni og hlutverk sem innviðafélag mun sinna og gera breytingar á framangreindum lögum ef þörf krefur. Þá þarf einnig að huga að samspili við lög um skipan opinberra framkvæmda nr. 84/2001.
E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar
1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Áformin eru ekki talin fara inn á svið stjórnarskrár eða þjóðréttarskuldbindinga. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarpjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Á ekki við. 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Taka þarf tillit til laga um opinber fjármál nr. 123/2015 er lítur að aðkomu ríkissjóðs á fjármögnun til verkefna á vegum félagsins sem og meðferð og fyrirsvari á eignarhlut ríkisins í félaginu.
F. Samráð
1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Almenningur, fyrirtæki, Vegagerðin og sveitarfélög. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Innviðaráðuneytið fer með mál sem varða samgöngur, þ.á.m. skipulag og uppbyggingu samgöngukerfisins ásamt viðhaldi og rekstri þess. Fjármála- og efnahagsráðuneytið fer með mál er varðar opinber fjármál, eignir ríkisins og opinberar framkvæmdir. Forsætisráðuneytið fer með mál er varðar þjóðhagsmál og almenna hagstjórn. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram. Forsætisráðuneytið skipaði stýrihóp með fulltrúum frá innviðaráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneytinu í ágúst 2025 sem hefur unnið greiningu á stofnun og starfsemi innviðafélags. Ráðuneytin hafa átt náið samráð um áform um stofnun og starfsemi fyrirhugaðs innviðafélags. Þá hafa ýmsir hagaðilar hafa fundað með fulltrúum Stjórnarráðsins vegna málsins meðal annars fulltrúar sambands sveitarfélaga og fulltrúar lífeyrissjóða. 4. Fyrirhugað samráð. Ásamt þessum áformum munu frumvarpsdrög verða birt í samráðsgátt stjórnvalda. Auk þess verður haft frekara samráð við hagsmunaaðila við gerð frumvarps á síðari stigum.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er	
1.	Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal. Áformuð lagasetning skapar ramma um innviðafélag. Stofnfé félagsins getur verið í formi lausafjár og/eða samgöngumannvirkja. Gert er ráð fyrir að félagið hafi tekjur af veggjöldum og til greina kemur að ríkið semji við félagið um fjárframlög vegna tiltekinna verkefna. Umfang þessa liggur ekki fyrir á þessu stigi. Við lagasetninguna er haft að augnamiði að innviðafélag teljist markaðsframleiðandi í skilningi alþjóðlegra þjóðhagsreikningstaðla. Með því móti er rekstur félagsins aðskilinn A1-hluta ríkissjóðs, en félagið yrði eign ríkissjóðs. 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 þjóðhagreiðninga, og þar með laga um opinber fjármál, á ábyrgð Hagstofu Íslands. 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.
H. Næstu skref, innleiðing	
1.	Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina? Tímaáætlun hefur verið sett í kringum frumvarpsgerðina þar sem miðað er við að frumvarp verði sett í samráðsgátt um miðjan eða í lok janúar nk. Þá er miðað við að hægt verði að leggja frumvarpið fyrir Alþingi í lok febrúar 2026.
2.	Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenníngur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Miðað verður við að lögin taki strax gildi. Ekki er gert ráð fyrir löngum aðlögunartíma og stefnt er að því að stofna innviðafélag sem fyrst eftir gildistöku laganna. Eftir að lögin hafa verið samþykkt þarf að ganga frá formlegri stofnun félagsins í fyrirtækjaskrá ásamt því að skipa stjórn þess. Í framhaldinu af því getur félagið formlega tekið til starfa og innviðaráðuneytið getur þá hafið samningsviðræður við félagið um þau verkefni sem félaginu verður ætlað á þessu sviði.
3.	Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Á ekki við.
4.	Mælikvarðar á árangur og útkomu. Á ekki við á þessu stigi.
5.	Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Á ekki við.
I. Annað	
Nei	
J. Fylgiskjöl	
1.	Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.
2.	Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.