



MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023

*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um innviðafélag
Ráðuneyti	Forsætisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti og innviðaráðuneyti
Stig mats	☒ Frummat, sbr. 1. gr. ☐ Endanlegt mat, sbr. 10. gr.
Dags.	5. desember 2025

A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifapáttum fyrir ríkið

1. Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifapættir á fjárhag ríkissjóðs.

- Hvaða fjárhagsgreining, rekstraráætlanir, reiknilíkön eða önnur áætlanagerð hefur farið fram við undirbúning fjárhagsmatsins?
Unnar voru grófar sviðsmyndir af áætlunum, að mestu úr gögnum frá Vegagerðinni meðal annars um i) áætlaðan stofnkostnað, ii) umferðamagn um viðeigandi mannvirki og iii) mögulegar tekjur byggt á mati á greiðslugetu.
- Helstu forsendur sem áætlanir byggja á og næmni niðurstaðna fyrir frávikum.
Forsendur áætlana miða við að félagið uppfylli skilyrði um að vera flokkað í C-hluta ríkissjóðs og muni því hafa takmörkuð áhrif á afkomu ríkissjóðs út frá GFS staðli. Framlag ríkissjóð til einstakra verkefna þannig að það uppfylli skilyrði félagsins um fjárhagslega sjálfbærni mun hins vegar hafa áhrif á fjárhag ríkisins innan A-hluta.
- Eru fjárhagsáhrif tímabundin eða varanleg?
Varanleg.
- Skorður sem eru settar fyrir útgjöldum og hvatar sem geta haft áhrif á útgjaldaþróun.
Fjárfesting og útgjöld innviðafélags takmarkast af fjármögnun þess. Sem sjálfstæður lögaðili sem starfa 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 samningum um einstök verkefni.
- Aðskilin umfjöllun um brúttóáhrif á tekjuhlíð og gjaldahlíð en einnig tilgreind nettóáhrif á afkomu.
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.

2. Tekjubreytingar.

– Sjá gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.

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. Mögulegir tekjustofnar innviðafélags eru einkum gjaldtaka af samgöngumannvirkjum í eigu félagsins 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.

3. Útgjaldabreytingar.

– Sjá gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.

Ekki er gert ráð fyrir að stofnun innviðafélags hafi bein áhrif á útgjöld A1-hluta ríkissjóðs að því gefnu að félagið verði flokkað sem markaðsframleiðandi í þjóðhagsreikningum eins og haft er að augnamiði við lagasetninguna. Þó er gert ráð fyrir þeim möguleika að ríkissjóður semji við félagið um bein fjárframlög vegna tiltekinna verkefna, þ.e. í þeim tilfellum og í þeim mæli sem það er metið nauðsynlegt til þess að verkefnin séu sjálfbær frá sjónarhóli félagsins. Slík fjárframlög teldust til útgjalda A1-hluta ríkissjóðs. Ef ríkissjóður leggur félaginu auk þess til hlutafé í formi lausafjár kallar slíkt á lántöku eða hægari niðurgreiðslu skulda með samsvarandi áhrifum á vaxtagjöld A1-hluta ríkissjóðs. Ákvarðanir um þetta eru háðar frekari útfærslu.

4. Eignabreytingar.

– Sjá sérstakan gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.

Lagasetningin hefur það að markmiði að skapa grundvöll fyrir aukna fjárfestingu hins opinbera í samgöngumannvirkjum og að því mæli 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.

5. Aðrir áhrifapættir varðandi ríkisfjármál.

- a) Samræmi við viðmið og sjónarmið um fyrirkomulag á útgjaldastýringu og umbúnað í fjárlögum.
Já.
- b) Samræmi við viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál.
Já.
- c) Uppbygging skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs.
Á ekki við.
- d) Forsendur og umbúnaður þjónustugjalda – lagakröfur.
Miðað er við að innviðafélag verði með heimildir til að innheimta veggjöld yfir þau samgöngumannvirki sem það eignast eða tekur að sér að reisa.
- e) Rekstrarform ríkisstarfssemi.
Áform að lagasetningu miða að því að koma á fót sérstöku hlutafélagi í eigu ríkisins. Félagið verður því sjálfstæður lögaðili gagnvart ríkinu með sérstaka stjórn.
- f) Opinber innkaup og útboð.
Miðað er við að félagið verði útboðsskylt með sama hætti og gildir um önnur ríkisfyrirtæki sem ábyrg eru fyrir innviðauppyggingu.
- g) Eignaumsýsla ríkisins.
Miðað er við að félagið verði eigandi þeirra mannvirkja og innviða sem það tekur að sér. Til greina kemur að færa þegar byggð mannvirki til félagsins í formi hlutafjár. Þegar einstök samgöngumannvirki félagsins hafa verið gerð upp að fullu er miðað við að þau geti þá færst yfir til ríkisins í hefðbundna umsýslu slíkra mannvirkja sem væri þá hjá Vegagerðinni.
- h) Réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna.
Á ekki við.
- i) Ríkisstyrkir og ívilnanir, þ.m.t. samræmi við reglur ESA, sbr. 61. gr. EES-samningsins. Ath. tilkynningarskyldu með tveggja mánaða fyrirvara.
Innviðir sem reknir eru af opinberum aðilum og ekki í samkeppni teljast yfirleitt ekki atvinnustarfssemi í skilningi Evrópuréttar og falla því sjaldnast undir ríkisaðstoðarreglur. Einnig þarf ráðstöfun að geta raskað samkeppni og haft áhrif á viðskipti milli ríkja til að teljast ríkisaðstoð. Fjármögnun innviða telst almennt ekki hafa áhrif á samkeppni eða

viðskipti milli landa ef engin samkeppni er til staðar, einkafjármögnun er takmörkuð og innviðirnir nýtast til almennra nota.

B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaætlun – fjármögnun

1. Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:

- a) í gildandi fjárlögum
Nei.
- b) í fjárlagafrumvarpi komandi árs
Nei.
- c) í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar
Nei ekki í gildandi fjármálaáætlun en gerð verður betri grein fyrir slíkum áhrifum í fjármálaáætlun sem lögð verður fram vorið 2026.

2. Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflokks, t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum?

Ekkert liggur fyrir um að áformin muni hafa í för með sér útgjöld fyrir A1-hluta ríkissjóðs eins og fjallað er um í lið A.3 að því gefnu að félagið verði flokkað sem markaðsframleiðandi í skilningi þjóðhagsreikninga og rekstur þess falli þar með utan A-hluta. Áformuð lagasetning varðar fyrst og fremst stofnun og umgjörð félagsins en það verður síðan hlutverk félagsins að taka ákvarðanir um tiltekin verkefni af hálfu þess, eftir atvikum á grundvelli samninga við ríkið.

3. Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu?

Ekki fyrir A1-hluta ríkissjóðs, að því gefnu að félagið falli utan A1-hluta, en gert er ráð fyrir að innviðafélag hafi heimild til gjaldtöku vegna notkunar þeirra samgöngumannvirkja sem það hefur yfirráð yfir.

C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

1. Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið.

Stofnun innviðafélags hefur ekki ein og sér áhrif á eftirspurn í hagkerfinu, en áformin eru grundvöllur aukinnar fjárfestingar í innviðum, sér í lagi vegasamgöngum. Áhrif innviðafjárfestingar á efnahagsumsvif 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 efnahagsumsvif 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.

2. Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnsýslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur, sbr. lög nr. 27/1999?

– Sjá leiðarvísinn „Grunnmat á eftirlitsreglum“
Á ekki við.

3. Samkeppnis skilyrði.

- a) Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta).
Á ekki við.
- b) Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja).
Á ekki við.
- c) Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar, t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd).
Á ekki við.
- d) Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda virka samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum)
Á ekki við, en bætta samgöngur stækka markaðssvæði og eru þannig til þess fallnar að auka samkeppni.

D. Önnur áhrif

1. Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

– Ath. að skylt er að leggja slíkt mat fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga til umsagnar og tilkynna niðurstöðu máls til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.
Ekki er talið að stofnun innviðafélags hafi áhrif á fjárhag sveitarfélaga.

2. Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi).

– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með fjögurra mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011.

Á ekki við.

3. Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000.

– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með þriggja mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011.

Á ekki við.

4. Áhrif á byggðalög.

Greiðari samgöngur milli byggðarlaga og landshluta eru almennt talin hafa jákvæð áhrif á búsetuskilyrði á þeim svæðum þar sem vegalengdir til stærri þéttbýliskjarna styrkjast eða samgöngur verða greiðari. Að sama skapi er stækkun samgöngusvæða til þess fallin að styrkja byggðalög.

5. Áhrif á frjáls félagasamtök.

Á ekki við.

6. Áhrif á jafnrétti kynjanna.

– Sjá leiðarvísi fyrir mat á jafnréttisáhrifum.

– Sjá greiningarramma fyrir jafnréttismat.

Ráðstafanir í samgöngumálum hafa ólík áhrif á kynin og eru ýmist taldar stuðla að jafnrétti eða viðhalda óbreyttu ástandi. Með hliðsjón af því og þeim gögnum og rannsóknum sem fyrir liggja verður unnið jafnréttismat samhliða vinnslu frumvarpsins.

7. Áhrif á lýðheilsu.

Gera má ráð fyrir að áhrif samgöngumannvirkja á lýðheilsu séu fjölþætt, aðstæðubundin og staðbundin. Þau geta m.a. falist í áhrifum á umferðaröryggi, aðgengi að heilbrigðisþjónustu og mengun. Ef vel er að verki staðið getur vönduð verkefnastjórnsýsla af hálfu innviðafélags verið til þess fallin að draga betur fram og besta áhrif verkefna á lýðheilsu.

8. Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir.

Áhrif á þessa þætti leiða einkum af áhrifum á byggðalög, sem talin eru almennt jákvæð eins og fjallað er um í lið D.4.

9. Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri.

Á ekki við.

10. Áhrif á stjórnsýslu, svo sem hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið mun fara með eigendahlutverk gagnvart innviðafélagi eins og öðrum félögum ríkisins. Í því samhengi er ekki talið að stofnun félagsins kalli á sérstakar ráðstafanir.

11. Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, svo sem aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar.

Gera má ráð fyrir að uppbygging samgöngumannvirkja hafi að einhverju leyti ólík áhrif á félagshópa. Áhrifin ráðast af verkefnum félagsins.

12. Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun.

Uppbygging samgöngumannvirkja hefur áhrif á ýmsa umhverfisþætti sem eru eftir atvikum greind í mati á umhverfisáhrifum skv. lögum nr. 111/2021. Ekki er áformað að breyta þeirri umgjörð með lagasetningunni. Greiðari samgöngur geta stutt við langtímahagvöxt og þannig efnahagslega vídd sjálfbærrar þróunar.

E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á

1. Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag.

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 auginni að innviðafélag teljist markaðsframleiðandi í skilningi alþjóðlegra þjóðhagsreikningastaðla. Með því móti er rekstur félagsins aðskilinn A-hluta ríkisins, en félagið yrði eign ríkissjóðs.

2. Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á.

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.

3. Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat).

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 styrkjast eða samgöngur verða greiðari.

F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati

1. Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR?

Fjármála- og efnahagsráðuneytið tók þátt í mótun áforma um lagasetninguna og mati á áhrifum.

2. Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma?

Á ekki við.

3. Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?

Á ekki við.