



VAÐLAHEIÐARGÖNG

Úttektarskýrsla

Friðrik Friðriksson rekstrarhagfræðingur

Ágúst 2017

Unnin fyrir Fjármála- og efnahagsráðuneytið

ADVANCE

Advance ehf

Efnisyfirlit

1. Helstu niðurstöður	3
2. Aðdragandi að gerð Vaðlaheiðarganga	7
3. Viðræður við lífeyrissjóðina	12
4. Harðar deilur á Alþingi vorið 2012	13
5. Ríkisábyrgðasjóður	18
6. Rekstrar- og lánasamningar ríkisins við VHG hf.	21
7. Einkaframkvæmd eða ríkisframkvæmd	23
8. Veggöng á Íslandi	26
9. Jarðfræðirannsóknir á Vaðlaheiði	31
10. Framkvæmdir við Vaðlaheiðargöng	40
11. Geta veggjöld endurgreitt framkvæmdakostnaðinn?	45
Heimildaskrá	53
Viðauki I. Horft til framtíðar	57
Viðauki II. Samband hluthafa og ríkis	59

1. Helstu niðurstöður

Aðdragandinn:

- Þó að upphaflega hafi verið lagt upp með að gerð Vaðlaheiðarganga væri einkaframkvæmd sem ekki þyrfti að lúta forgangsröðun samgönguáætlunar varð hún í raun ríkisframkvæmd að langmestu leyti eftir viðræðuslit við lífeyrissjóðina í árslok 2010.
- Vafi leikur á því að form einkaframkvæmdar hafi verið raunsætt í upphafi, enda varð niðurstaðan sú að tekin var pólitísk ákvörðun um að ríkissjóður lánaði Vaðlaheiðargöngum hf. til gerðar vegganganna.
- Vegagerðin setur fram tillögur að jarðgöngum og raðar þeim jafnvel í tíma- og forgangsröð. En stjórn málamennirnir ráða för á endanum.
- Frá setningu laga nr. 48/2012 hefur ríkið borið megináhættu af Vaðlaheiðargöngum, í formi 8,7 milljarða framkvæmdaláns. Sú ábyrgð og áhætta var svo aukin með breytingu á lögnum í júní 2017, sem heimilar 4,7 milljarða viðbótarlán til Vaðlaheiðarganga hf.
- Með lögum nr. 48/2012 voru felld úr gildi tvö ákvæði í 3. grein laga nr. 121/1997 um ríkisábyrgðir til þess að lána mætti félaginu Vaðlaheiðargöngum hf. Aðeins tvisvar sinnum hefur sambærilegt gerst frá setningu núverandi laga um ríkisábyrgðir. Það eitt og sér sýnir hversu óvenjulegt mál Vaðlaheiðargöngin eru.
- Harðar deilur urðu á Alþingi við setningu laga nr. 48/2012 en margir andstæðingar frumvarpsins mættu ekki til atkvæðagreiðslunnar.
- Hluthafar í Vaðlaheiðargöngum hf. bera ábyrgð á 600 milljónum króna í hlutfé, þar af ríkið sjálft á um 200 milljónum. Opinberir aðilar, ríki og sveitarfélög á Eyjafjarðarsvæðinu, eru stærstu hluthafarnir í félaginu.
- Frávik frá eðlilegum leikreglum mæta mikilli mótspyrnu, eins og sést af áralöngum deilum um Vaðlaheiðargöng.

Rannsóknir og framkvæmdir:

- Við gerð Vaðlaheiðarganga komu upp fleiri og margvíslegri vandamál en áður hafa sést héraendis og skýra þau tafir og umframkostnað.
- Barist var samtímis við mikið innstreymi af heitu vatni, langvarandi jarðhita, samfellda bergþéttingu, stórt hrun og mikið innrennsli af köldu vatni.

- Jarðfræðirannsóknir á Vaðlaheiði voru viðamiklar og í samræmi við það sem tíðkast hefur við undirbúning annarra ganga hér á landi. Þannig voru fleiri kjarnaboranir í rannsóknarskyni gerðar á Vaðlaheiði en við önnur göng.
- Erfitt er að fullyrða hvort hægt hefði verið að koma í veg fyrir þessi áföll með frekari rannsóknum áður en framkvæmdir hófust eða á meðan á verkinu stóð. Ætti að framkvæma tæknilega úttekt á rannsóknar- og framkvæmdaþætti verksins yrði líklega að leita til útlanda með þá vinnu.
- Vegagerðin annaðist undirbúning útboðs og útboðið sjálft ásamt samningsgerðinni eins og í venjulegri veggangaframkvæmd.
- Vaðlaheiðargöng eru einhalla, sem er hagkvæmt þegar litið er til rekstrarins á göngunum komnum í notkun en áhættusamara á framkvæmdatíma. Þau vandamál sem komu upp við framkvæmdina urðu erfiðari úrlausnar vegna þess að göngin voru einhalla.
- Uppfærðar áætlanir um heildarkostnað við gerð Vaðlaheiðarganga liggja fyrir. Samkvæmt þeim er nú gert ráð fyrir að framkvæmdakostnaður Vaðlaheiðarganga fari 30% fram úr upphaflegum áætlunum, og er þá ekki tekið tillit til aukins áfallins fjármagnskostnaðar af framkvæmdaláninu. Aukakostnaður dreifist nokkuð jafnt á verkliði og er afleiðing þeirra áfalla sem urðu við gröftinn.
- Endurskoðaðar tölur um framkvæmdakostnað benda til þess að ekki sé þörf á öllu viðbótarláninu sem Alþingi veitti heimild fyrir í júní 2017. Ennþá eru þó óvissuþættir eftir, ekki síst hver verður niðurstaðan hvað varðar viðbótarkröfugerð verktakans.
- Eftir að síðasta haftið í Vaðlaheiðargöngum var sprengt í lok apríl sl. dró mjög úr framkvæmdaáhættunni en eftir stendur rekstrarleg óvissa um tekjur og afkomu eftir að göngin verða opnuð síðsumars 2018.

Útlit með rekstur og endurgreiðslu lána:

- Umferðaraukning hefur orðið mikil um Víkurskarð, fjöldi bíla á dag er 50% meiri en fyrri spá frá 2011 gerði ráð fyrir. Aukin umferð bætir rekstrarhorfur verulega og vegur það á móti auknum framkvæmdakostnaði.
- Í tengslum við gerð skýrslunnar var unnið rekstrarlíkan sem bendir til þess að nokkuð góðar líkur séu á fullri endurgreiðslu lána miðað við eðlilegan lánstíma. Forsendur eru þó óvissar og getur afkoman orðið lakari, þannig að markmið um fulla endurgreiðslu náist ekki innan settra tímamarka. Dæmi um afkomu rekstrar ganganna eru sýnd í skýrslunni.
- Verðlagning veggjalda um göngin og þróun umferðar eru þær breytur sem ráða langmestu um afkomu ganganna, ásamt vöxtum af væntanlegu langtímaláni.
- Vinna þarf vandaða faglega greiningu til að fá fram það veggjald og þá gjaldskrá fyrir Vaðlaheiðargöng sem tryggja í senn hámarkstekjur og sem hæst hlutfall umferðar um göngin. Erlendar fyrirmyndir ættu að gefa vísbendingar.

- Tekjur ganganna ráðast annars vegar af meðalgjaldi á ökutæki, sem ræðst bæði af flokkum ökutækja og afsláttarflokkum fyrir þá sem fara oft um göngin. Á hinn bóginn ráðast tekjur af vilja vegfarenda til að greiða uppsett verð. Vegstytting af göngum skiptir miklu um greiðsluviljann. Tiltölulega lítil vegstytting er af Vaðlaheiðargöngum, sem gerir ákvörðun um upphæð veggjalda enn vandasamari.
- Gjaldskrá Hvalfjarðarganga hefur verið óbreytt frá upphafi en væri meira en tvöfalt hærri ef hún hefði hækkað samkvæmt vísitölu.
- Ljóst er að gjaldskrá Vaðlaheiðarganga verður að vera talsvert hærri en í Hvalfirði til þess að endurheimtur lána að fullu séu raunhæfar. Dæmi um áhrif breytilegs veggjalds á mögulega endurgreiðslu lána eru sýnd í skýrslunni.
- Endurheimtur lánsins munu einnig óbeint ráðast af öðrum þáttum, eins og því hvaða þjónusta verður veitt við rekstur og viðhald vegarins um Víkurskarð.
- Vaxtakjör og lengd langtímalánsins eru afar mikilvægar forsendur sem munu skipta miklu fyrir möguleikann á endurgreiðslu lána.
- Líklegast er að ríkið muni sjálft þurfa að veita Vaðlaheiðargöngum hf. langtímalán árið 2021 til að endurfjármagna framkvæmdalán vegna gerðar ganganna. Forsendur fyrir lántöku án ríkisábyrgðar á markaði hafa mögulega verið óraunhæfar frá upphafi.

Hugmyndir um framhaldið:

- Við afhendingu Hvalfjarðarganga árið 2018 fær ríkið afhent hlutabréf í móðurfélaginu Speli hf. og í rekstrarfélaginu Speli ehf. Þar er fyrir hendi verðmæt kunnátta í rekstri vegganga ásamt búnaði.
- Óháð Hvalfjarðargöngum gætu Vaðlaheiðargöng sem best verið rekin af Speli. Þar er kunnátta í að reka göng og ekki þarf að endurfjárfesta í búnaði og tækjum nema að litlu leyti.
- Áhugamenn og hagsmunaaðilar á Eyjafjarðarsvæðinu hvöttu til gerðar Vaðlaheiðarganga. Sveitarstjórnarfolk beggja megin ganganna telur göngin munu valda byltingu í samgöngum og búsetu og stækka kjarnasvæðið út frá Akureyri. Þetta er oftast sú reynsla sem fæst með samgöngubótum eins og veggöngum.
- Samstarf hluthafa Vaðlaheiðarganga hf. við ríkisvaldið um framhald verkefnisins skiptir mjög miklu máli. Mikilvægt er, miðað við aðstæður, að allir aðilar málsins ljúki verkefninu saman og í sátt.
- Ekki er að sjá að það þjóni tilgangi að ríkið taki félagið VHG hf. yfir, sem þó mætti réttlæta út frá breyttum forsendum og aukinni áhættu ríkisins. Í lánasamningi ríkisins við VHG hf. hefur ríkið nú þegar úrslitavald í meginákvörðunum, eins og ákvörðun um gjaldskrár vegganganna. Þar að auki er ríkið með víðtæk veð.



Ferill undirbúnings og framkvæmda við Vaðlaheiðargöng

2002: Göng undir Vaðlaheiði sem einkaframkvæmd. Frumathugun Vegagerðarinnar.

2003: Stofnfundur undirbúningsfélagsins um gerð vegganga, Greiðrar leiðar ehf.

2005: Rannsóknarboranir í Vaðlaheiði.

2008: Þingsályktunartillaga samþykkt um viðauka við gildandi samgönguáætlun fyrir árin 2007–2010.

Þar er gert ráð fyrir að Vaðlaheiðargöng verði fjármögguð með sérstakri fjáröflun.

2010: Lög sett um stofnun hlutafélaga um vegaframkvæmdir, þ.á.m. gerð jarðganga undir Vaðlaheiði.

2011: Vaðlaheiðargöng hf. er stofnað.

2011: Jarðfræðiskýrsla Jarðfræðistofunnar birt.

2011: Útboð í Vaðlaheiðargöng á grundvelli forvals. Útboð opnuð í október. Tilboði lægstbjóðanda tekið.

2012: Alþingi samþykkir framkvæmdalán vegna Vaðlaheiðarganga með lögum nr. 48 frá 2012.

2012: Lánasamningur gerður milli ríkisins og VHG hf.

2013: Skrifað undir verksamninga við verktaka og aðra, svo sem effirlitsaðila, í febrúar.

2013: 12. júlí fyrsta sprenging við garða vegganganna.

2016: Áætluð verklok í desember samkvæmt verksamningi.

2017: Gegnumslag í göngunum 28. apríl.

2017: Alþingi samþykkir 1. júní breytingu á lögum nr. 48 frá 2012, um heimild til viðbótarláns allt að 4,7 milljörðum til VHG hf., samtals 14,4 milljarða á verðlagi í desember 2016.

2018: Opnun ganganna er áætluð í ágúst.

Tafla 1-1. Ferill málsins.

2. Aðdragandi að gerð Vaðlaheiðarganga

Oft hefur verið talað um að gera þurfi Akureyri að mótvægi við Reykjavík. Vaðlaheiðargöng myndu setja Akureyri í svipaða stöðu gagnvart Húsavík og Reykjavík varð gagnvart Akranesi með tilkomu Hvalfjarðarganganna ... Ef verður af byggingu álvers við Húsavík er ekki ólíklegt að einhverjir Akureyringar sjái hag sinn í því að stunda vinnu við álver á Húsavík þar sem mikið af hálaunastörfum fylgir slíkri verksmiðju.¹

Svo segir í skýrslunni *Vaðlaheiðargöng. Mat á samfélagsáhrifum* sem kom út árið 2006 og lýsir vel mikilvægi Vaðlaheiðarganga í augum heimamanna.

Hugmyndir um iðnaðaruppbyggingu við Húsavík höfðu verið til umræðu árum saman og tilgangurinn var að virkja orkuauðlindir héraðsins og skapa ný störf. Á sama tíma stóð yfir bygging Fjarðaáls á Reyðarfirði og því var mjög þrýst á að næstu stóriðjuframkvæmdir yrðu fyrir norðan. Að margra áliti voru Vaðlaheiðargöng forsenda þessarar iðnaðaruppbyggingar við Húsavík.

Fyrirmyndina að Vaðlaheiðargöngum sem einkaframkvæmd má rekja til gerðar Hvalfjarðarganga, en þar var farin ný leið í stórframkvæmdum á sviði samgangna á Íslandi. Vaðlaheiðargöng voru talin henta vel til slíkrar einkaframkvæmdar því að gjaldtaka í göngunum yrði auðveldari en annars staðar á landinu vegna nálægðarinnar við Akureyrarkaupstað þar sem búa hátt í 20 þúsund manns.

Hvalfjarðargöng eru tæpir sex kílómetrar að lengd og stytta leiðina frá Reykjavík til Borgarfjarðar um 42 kílómetra. Einka fyrirtæki stóð fyrir framkvæmdunum og fjármagnaði þær án aðkomu ríkissjóðs, en Hvalfjarðargöng voru opnuð fyrir umferð árið 1998. Hlutafélagið Spölur ehf., sem á og rekur Hvalfjarðargöng, fékk langmestan hluta framkvæmdafjárins til Hvalfjarðarganga að láni erlendis (3,3 milljarða króna).² Það sem upp á vantaði kom frá innlendum lánastofnunum (825 milljónir króna), frá hluthöfum (86 milljónir kr.) og með láni úr ríkissjóði vegna kostnaðar við rannsóknir og undirbúning (120 milljónir kr.). Endurgreiðsla lána byggðist á innheimtu veggjalda. Lán sem fengin voru á framkvæmdatíma voru síðan endurfjármögnuð til lengri tíma, að stærstum hluta á vegum bandaríska líftryggingafélagsins John Hancock. Spölur innheimtir veggjald af vegfarendum til að borga fyrir framkvæmdina og mun íslenska ríkið eignast göngin þegar þau hafa verið greidd að fullu, síðla árs 2018.³

Árið 2002 var kynnt skýrsla af hálfu Vegagerðarinnar undir heitinu: *Göng undir Vaðlaheiði sem einkaframkvæmd. Frumskoðun*. Þar var farið yfir áætlaðan stofnkostnað, viðhalds- og rekstrar-kostnað, tekjumöguleika og upphæð veggjalda við gerð ganga í gegnum Vaðlaheiði. Í máli Hreins Haraldssonar, annars af höfundum skýrslunnar, á fjölmönnum fundi sem Eyþing, samband sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum, hélt á KEA í ágúst árið 2002 kom fram að vel þess virði væri að skoða Vaðlaheiðargöng í einkaframkvæmd, enda væri ljóst að slík jarðgöng væru ekki á dagskrá í það minnsta næsta áratuginn eða lengur, ef ríkið ætti alfarið að taka að sér verkefnið. Þó væri ljóst að þátttaka ríkisins í verkefninu væri óhjákvæmileg.⁴

¹ Haraldur Reinhardsson. 2006. *Vaðlaheiðargöng. Mat á samfélagsáhrifum*, bls. 3.

² Tvö félög eru um Hvalfjarðargöng og heita bæði Spölur, Spölur hf. og Spölur ehf. Upprunalega félagið, stofnað 1991, varð að eignarhaldsfélagi í desember 1995 og hefur það hlutverk að eiga eina hlutabréfið í einkahlutafélaginu Speli sem þá var stofnað. Þetta var gert á sínum tíma til að auðvelda veðsetningu hlutafjár í Speli,

³ Hlutafélagið Spölur var stofnað á Akranesi 25. janúar 1991. Hlutafé er samtals 86 milljónir króna og hluthafar voru 45 í lok árs 2011. Stærstu hluthafar: Faxaflóahafnir 23,5%, Ríkissjóður Íslands 17,6%, Elkem Ísland 14,7%, Hvalfjarðarsveit, 11,6%, Vegagerðin 11,6%, Akraneskaupstaður 8,7%.

⁴ Morgunblaðið. 13. ágúst 2002. Frétt um fund á KEA um Vaðlaheiðargöng, bls. 15.

Þetta sama haust setti stjórn Eyþings á fót nefnd til undirbúnings stofnunar félags um framkvæmd og rekstur vegganga undir Vaðlaheiði. Nefndinni var annars vegar falið að kanna áhuga einkaðila (fjárfesta) á því að taka þátt í stofnun félags um undirbúning, framkvæmd og rekstur ganganna og hins vegar að kanna nokkrar mismunandi fjármögnunarleiðir, einkum með mismunandi þátttöku ríkisins í huga. Vaðlaheiðargöng áttu að verða 7,4 kílómetra löng, með gangamunnum við Akureyri og Fnjóskadal. Með þeim styttist vegalengdin á milli Akureyrar og Húsavíkur um 15,7 kílómetra. Þjóðvegur 1 milli Húsavíkur og Akureyrar, sem nú liggur um Víkurskarð, er í um 325 metra hæð yfir sjávarmáli og færð oft tvísýn.



Mynd 2-1. Vegstyttingar vegna Vaðlaheiðarganga

Eftir að Vaðlaheiðargöng koma verða eftirtaldar vegalengdir yfir Víkurskarð.

- 1. Frá vegamótum, gangamunna í Eyjafirði að Fnjóskadalsvegi (835) 26,7 km.*
- 2. Frá vegamótum, gangamunna í Eyjafirði að brú yfir Fnjóská (til loka vegkafla 833-01) 30,9 km.*

Vegalengdir til sömu áfangastaða um Vaðlaheiðargöng

- 1. 10,8 km.*
- 2. 11,4 km.*

Vegstyttingar um Vaðlaheiðargöng fyrir áfangastaði 1 og 2

- 1. 15,9 km.*
- 3. 19,5 km.⁵*

⁵ Upplýsingar frá Vegagerðinni.

Greið leið ehf. stofnuð

Í febrúar 2003 var haldinn stofnfundur einkahlutafélags um gerð Vaðlaheiðarganga. Félagið fékk nafnið Greið leið ehf. Stofnendur Greiðrar leiðar voru öll 20 sveitarfélögin innan vébanda Eyþings og tíu fyrirtæki á svæðinu. Stærstu hluthafar eru Akureyrarbær með tæp 49%, KEA um 17%, Útgerðarfélag Akureyringa um 12%, Þingeyjarsveit um 10% og Norðurþing með um 3%, en samtals fara sveitarfélögin, og þar með opinberir aðilar á svæðinu, með nálægt 2/3 hlutafjár. Greið leið ehf. leiddi margháttað undirbúningsstarf vegna Vaðlaheiðarganga á næstu árum, svo sem fyrstu jarðfræðirannsóknina árið 2004.

Hluthafar í Greiðri leið ehf.		
Hluthafi	Hlutfé	%
Akureyrarbær	162.049.763	48,57%
KEA svf.	57.730.962	17,30%
Útgerðarfélag Akureyringa ehf.	39.813.059	11,93%
Þingeyjarsveit	32.889.901	9,86%
Norðurþing	11.266.288	3,38%
Skútustaðahreppur	6.201.289	1,86%
Svalbarðsstrandahreppur	4.928.919	1,48%
Eyþing	4.480.824	1,34%
Hörgársveit	3.092.990	0,93%
Höldur ehf.	3.000.000	0,90%
Eyjafjarðarsveit	2.128.393	0,64%
Eimskip	1.016.750	0,30%
Langanesbyggð	1.016.059	0,30%
Tjörneshreppur	937.470	0,28%
Auðhumla svf.	900.000	0,27%
Norðlenska ehf.	508.377	0,15%
SBA-Norðurleið hf.	448.082	0,13%
Svalbarðshreppur	436.934	0,13%
Vélsmiðja Steindórs ehf.	275.499	0,08%
Fjallabyggð	224.042	0,07%
Grýtubakkahreppur	156.829	0,05%
Dalvíkurbyggð	94.097	0,03%
Grimur ehf.	60.061	0,02%
Samtals:	333.656.589	100,00%

Tafla 2-2. Hluthafaskrá Greiðrar leiðar ehf. 9. mars 2017.

Árið 2006, sendi Greið leið ehf. frá sér kynningarskýrsluna *Jarðgöng undir Vaðlaheiði ásamt veltengingum. Kynning framkvæmda*. Þar segir að félagið muni fjármagna gerð ganganna, láta gera þau og reka þau með innheimtu veggjalds. Ríkissjóði verði afhent göngin þegar öll lán hafi verið greidd upp og hlutfé greitt til baka til eigenda með hæfilegri ávöxtun.⁶

Fyrir sama ár sendi Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri frá sér skýrslu um þjóðhagslega arðsemi Vaðlaheiðarganga, þar sem meginniðurstöður voru þær að göng undir Vaðlaheiði væru þjóðhagslega hagkvæm og að heildarábati þjóðfélagsins yrði enn meiri ef göngin yrðu gerð í samdráttarástandi, þegar skortur væri á atvinnu.⁷

Vorið 2008 ákvað þáverandi ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar, í kjölfar ákvörðunar um niðurskurð þorskkvótans sumarið 2007, að grípa til mótvægisáðgerða með því að flýta ýmsum samgönguframkvæmdum og veita 6,5 milljarða til verksins. Af þessum sökum var talið nauðsynlegt að Alþingi samþykkti viðauka við gildandi samgönguáætlun 2007–2010 í formi þingsályktunartillögu. Var sá viðauki samþykktur á vorþingi 2008. Ein veigamesta breytingin varðaði jarðgöng undir Vaðlaheiði og tvöföldun Suðurlandsvegar.

⁶ Greið leið ehf. 2006. *Jarðgöng undir Vaðlaheiði ásamt veltengingum. Kynning framkvæmda*, bls. 1.

⁷ Rannsóknarmiðstöð Háskólans á Akureyri. 2006. *Vaðlaheiðargöng. Mat á þjóðhagslegri arðsemi*.

Miðað var við að framkvæmdir við Vaðlaheiði gætu hafist á árinu 2009 og að þeim lyki árið 2011. Báðar þessar framkvæmdir yrðu unnar í einkaframkvæmd. Hlutur ríkisins yrði greiddur með jöfnum árlegum greiðslum í 25 ár eftir að framkvæmdum lyki. Í framsöguræðu með viðaukanum við samgönguáætlun sagði Kristján L. Möller, þáverandi samgönguráðherra, sem hafði verið mikill fylgismaður Vaðlaheiðarganga bæði sem ráðherra og þingmaður kjördæmisins:

Ein veigamesta breytingin á samgönguáætlun varðar jarðgöng undir Vaðlaheiði og tvöföldun Suðurlandsvegar. Miðað er við að framkvæmdir við Vaðlaheiði geti hafist á árinu 2009 og ljúki árið 2011 og að framkvæmdir við tvöföldun Suðurlandsvegar frá Litlu kaffistofunni að Hveragerði hefjist árið 2009. Báðar þessar framkvæmdir verða unnar í einkaframkvæmd. Hlutur ríkisins verður greiddur með jöfnum árlegum greiðslum í 25 ár eftir að framkvæmdum lýkur.

Virðulegi forseti. Óhætt er að fullyrða að margir landsmenn hafa beðið með þó nokkurri óþreyju eftir því að hafist verði handa við þessar tvær framkvæmdir, Vaðlaheiðargöng og tvöföldun Suðurlandsvegar. Því er mikið ánægjuefni að fyrirliggjandi þingsályktunartillaga skuli gera ráð fyrir þessum verkum báðum. Vaðlaheiðargöng stytta leiðina milli Akureyrar og Húsavíkur, og þar með hringveginn, um 16 kílómetra og gegna lykilhlutverki í því að skapa á Norðausturlandi eitt öflugt atvinnusvæði, þjóðinni allri til góða.⁸

Í framhaldi af afgreiðslu viðaukans við samgönguáætlun á Alþingi skipaði Vegamálastjóri stýrihóp til að undirbúa framkvæmdir við Vaðlaheiðargöng. Fjórir verkefnisstjórar voru skipaðir til að hafa umsjón með hönnun, samningum við landeigendur, forvali og útboðum og smíði bráðabirgðabráttur til að flytja efni úr göngunum. Helstu ráðgjafar við hönnun jarðganganna voru verkfræðistofurnar Mannvit, Verkís og Efla og Verkfræðistofa Norðurlands við vegagerð.

Nokkrum mánuðum seinna, eða í október árið 2008, varð síðan efnahagshrun á Íslandi og allar forsendur í efnahagslífinu breyttust.

Breyttar forsendur vegna efnahagshrunsins

Í nóvember árið 2008 samþykkti Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (IMF) að veita Íslendingum neyðarlán til þess að freista þess að koma hér á efnahagslegum stöðuleika á ný. Samkvæmt samkomulagi sjóðsins og stjórnvalda bar sjóðnum að meta framgang efnahagsáætlunar íslenskra stjórnvalda og horfur á þriggja mánaða fresti, en það mat myndaði grunn að lánveitingum sjóðsins til Íslands.⁹

Þann 26. janúar árið 2009 baðst Geir H. Haarde forsætisráðherra lausnar fyrir hönd ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar í kjölfar efnahagskreppunnar sem skall á haustið 2008. Nokkrum dögum síðar, eða 1. febrúar 2009, tók minnihlutastjórn Samfylkingar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs undir forystu Jóhönnu Sigurðardóttur við völdum og varði Framsóknarflokkurinn stjórnina vantrausti fram að alþingiskosningum 25. apríl 2009. Samfylking og VG fengu meirihluta atkvæða í þeim kosningum og mynduðu ríkisstjórn sem tók við völdum 10. maí 2009.

⁸ Kristján L. Möller samgönguráðherra á Alþingi 17. apríl 2008. Framsöguræða um viðauka við samgönguáætlun.

⁹ Forsætisráðuneytið, fréttatilkynning. Maí 2009. Sendinefnd Alþjóðagjaldeyrissjóðsins lýkur fyrstu endurskoðun efnahagsáætlunar.

Viðhorfin í efnahagsmálum eftir hrun voru gjörbreytt. Framkvæmdafé til vegamála var lækkað um helming og fyrri framkvæmdaáætlanir gengu ekki eftir.

Hinn 15. júní 2010 var samþykkt þingsályktun um fjögurra ára samgönguáætlun fyrir árin 2009–2012 þar sem byggt var á þessum nýju forsendum. Þar segir m.a.: „Leitað verði leiða til að fjármagna umfangsmiklar framkvæmdir sem ekki rúmast innan almennra fjárveitinga til áætlunarinnar, m.a. með gjaldtöku af notendum verði það niðurstaða Alþingis.“¹⁰

Í framsöguræðu Kristjáns L. Möller, sem var áfram samgönguráðherra í hinni nýju ríkisstjórn Samfylkingar og VG, var skýrt tekið fram að ekki væri hægt að ráðast í stórfamkvæmdir á sviði samgöngumála með því að auka skuldsetningu ríkissjóðs heldur yrði að taka upp notendagjöld vegna stöðunnar í efnahagsmálum:

Við þessar aðstæður hefur verið horft til annarra valkosta auk hefðbundinnar fjármögnunar við fjármögnun stærri vegafamkvæmda, þar með talið einkaframkvæmdar eða annars fyrirkomulags fjármögnunar með gjaldtöku. Ljóst er að markaðir tekjustofnar til samgöngumála standa ekki undir brýnum framkvæmdum. Því er mikilvægt að finna aðrar fjármögnunarleiðir. Í samræmi við stöðugleikasáttmála ríkisstjórnarinnar og samtaka vinnumarkaðarins var ákveðið að kanna hvort efla mætti atvinnu og halda uppi viðunandi framkvæmdastigi næstu missirin með þátttöku lífeyrissjóðanna í fjármögnun margvíslegra framkvæmda. Þar á meðal eru ýmsar vegafamkvæmdir, svo sem við Suðurlandsveg, Vesturlandsveg, Vaðlaheiðargöng, Sundabraut, tvöföldun Hvalfjarðarganga, byggingu samgöngumiðstöðvar við Reykjavíkflugvöll og stækkun flugstöðvar á Akureyri. Viðræður hafa staðið yfir um nokkurt skeið milli stjórnvalda og fulltrúa lífeyrissjóðanna vegna fjármögnunar þessara verkefna. Ljóst er að til að ráðast í stórfamkvæmdir, þar með talið þær sem ég taldi upp, án þess að auka skuldsetningu ríkissjóðs verður að taka upp notendagjöld.¹¹

Í framhaldi af þessari stefnubreytingu í fjármögnun stærri samgöngufamkvæmda með gjaldtöku samþykkti Alþingi lög nr. 97/2010 um stofnun hlutafélaga um vegafamkvæmdir, í lok júní árið 2010.

Í 2. grein laganna er sérstaklega fjallað um Vaðlaheiðargöng og Vegagerðinni heimilað að taka þátt í stofnun hlutafélags um gerð þeirra. Þar segir m.a.:

Vegagerðinni er heimilt að taka þátt í stofnun hlutafélags sem hefur það að markmiði að standa að gerð jarðganga undir Vaðlaheiði ásamt vegalagningu að þeim auk annars nauðsynlegs undirbúnings. Heimilt er Vegagerðinni að eiga allt að 51% hlutafjár í félaginu og leggja til þess hlutafé í samræmi við fjárheimildir. Ráðherra er heimilt að fela félaginu að annast rekstur og viðhald jarðganganna.¹²

Þar með var kominn skýr lagarammi af hálfu Alþingis þar sem lögð var áhersla á stofnun hlutafélaga um vegafamkvæmdir með gjaldtöku.

¹⁰ Þingskjal 1381–582. mál. Þingsályktun um fjögurra ára samgönguáætlun fyrir árin 2009–2012, bls. 2.

¹¹ Kristján L. Möller, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Framsöguræða vegna samgönguáætlunar 2009–2012.

¹² Lög nr. 97/2010 um stofnun hlutafélaga um vegafamkvæmdir.

3. Viðræður við lífeyrissjóðina

Sumarið 2009 var undirritaður stöðugleikasáttmáli milli aðila vinnumarkaðarins, ríkisstjórnarinnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga með það að markmiði að stuðla að endurreisn efnahagslífsins. Á grundvelli sáttmálans var því beint til stjórnvalda að forgangsraða og tilgreina framkvæmdir sem taldar væru falla undir sáttmálann og kalla íslenska lífeyrissjóði til viðræðna um útfærslu verkefna, framkvæmdir og fjármögnun. Meðal þeirra atriða sem þar voru til umræðu voru verkefni tengd vegaframkvæmdum.¹³ Í júlí 2010 voru teknar upp formlegar viðræður lífeyrissjóðanna og fulltrúa stjórnvalda um sjálfbærar samgönguframkvæmdir á árunum 2011 til 2016. Rætt var um framkvæmdir við hluta Suðurlandsvegar, Reykjanesbrautar, Vesturlandsvegar og Vaðlaheiðarganga í þessu sambandi. Áætlaður kostnaður við heildarverkið var um 32 milljarðar króna. Gert var ráð fyrir að veggjöld yrðu innheimt að framkvæmdum loknum og að lán lífeyrissjóða til framkvæmdanna væru án ríkisábyrgðar. Það var fljótt afstaða lífeyrissjóðanna að greina bæri Vaðlaheiðargöng frá framkvæmdum á suðvesturhorninu því að göngin voru að þeirra mati ólíkleg til að vera arðbær fjárfesting.

Þrátt fyrir marga samningafundi tókst ekki samkomulag um vaxtakjör, þ.e. grunnvexti, og slitu fulltrúar stjórnvalda viðræðum í byrjun desember 2010.

Áður en að viðræðuslitum kom hafði náðst samkomulag um vaxtaálag, sem kom í stað ríkisábyrgðar, lánstíma og fleira. Lífeyrissjóðirnir vildu festa raunvexti við undirritun samkomulags en fulltrúar ríkisins höfnuðu því og slitu viðræðunum. Viðræðuslitin leiddu til þess að mjög hægði á undirbúningi samgönguframkvæmda og síðan var fallið alveg frá þeim, að frátöldum Vaðlaheiðargöngum.

Verkefni á sviði innviðaframkvæmda, svo sem vegagerð, kunna að vera álitlegur fjárfestingarkostur fyrir lífeyrissjóði. Er þá við það miðað að hefðbundin fjárfesting með ábyrgð ríkisins á framkvæmdum og rekstri standi ekki til boða. Verkefni verða að byggjast á innheimtu notendagjalda og arðsemi og áhættu verður að meta út frá þeim forsendum. Þótt heimild sé í lögum til að fjármagna framkvæmdir með notendagjöldum er ljóst að vinna þarf viðamikla undirbúningsvinnu varðandi fjármögnunarbáttinn áður en framkvæmdir á grundvelli þeirra geta hafist.

Lífeyrissjóðirnir lögðu í mikla vinnu og greiningar í tengslum við viðræðurnar við ríkið. Pálmi Kristinsson verkfræðingur vann meðal annarra að greiningum vegna Vaðlaheiðarganga fyrir lífeyrissjóðina. Niðurstaðan var birt í ítarlegri skýrslu í desember 2011. Þar varaði Pálmi við framkvæmdinni og taldi að viðskiptaáætlanir myndu aldrei ganga upp.¹⁴ Helstu forsendubreytingar sem hafa orðið frá því að Pálmi lagði fram skýrslu sína eru þær að framkvæmdakostnaðurinn við Vaðlaheiðargöng hefur farið fram úr áætlun en á móti hefur umferð aukist mjög mikið umfram það sem var lagt upp með á þeim tíma.

¹³ Þingskjal 1156–718. mál. Athugasemdir við frumvarp til laga um heimild til handa ráðherra f.h. ríkissjóðs til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði.

¹⁴ Pálmi Kristinsson. 2011. *Vaðlaheiðargöng. Mat á forsendum og því hvort veggjöld geti staðið undir öllum kostnaði við gerð ganganna.*

Viðræðuslit lífeyrissjóðanna og ríkisins í desember 2010 mörkuðu mikilvæg þáttaskil í þessu máli. Í fyrsta lagi hafði forsenda áætlunarinnar um gerð ganganna verið sú að sterkur einkaaðili eða sjóðir myndu fjármagna verulegan hluta verksins. Með viðræðuslitunum voru þau áform úr sögunni því að engir aðrir fjármögnunaraðilar voru í sjónmáli. Þar sem forsendur verkefnisins, miðað við upphafleg áform, gengu ekki eftir hefði á þessum tíma verið hægt að ákveða að hætta við framkvæmdina.

Í sama mánuði og upp úr slitnaði í viðræðunum við lífeyrissjóðina samþykkti þáverandi ríkisstjórn að halda áfram undirbúningi að gerð Vaðlaheiðarganga á þeim forsendum að verkefnið yrði fjármagnað af ríkissjóði með láni til félags sem stofnað yrði með það að markmiði að standa undir kostnaði við gerð ganganna. Verkefnið héldi því áfram, en í breyttri mynd.

Í reynd þýddi þessi ákvörðun að verkefnið yrði ríkisframkvæmd að langmestu leyti, þó að það hefði yfirbragð einkaframkvæmdar.

Þremur mánuðum eftir viðræðuslitin við lífeyrissjóðina, eða í mars 2011, var haldinn stofnfundur Vaðlaheiðarganga hf. (VHG hf.), félags um gerð ganganna.¹⁵ Tveir hluthafar voru í félaginu VHG hf; Vegagerðin með 51% og Greið leið ehf. með 49% hlutafjár. Í stofnskrá kemur fram að Vaðlaheiðargöngum hf. sé heimilt að innheimta gjald fyrir notkun ganganna og skuli það standa undir kostnaði við undirbúning og framkvæmd auk eftirlits og kostnaðar við álagningu og innheimtu gjalda.¹⁶ VGH hf. tók síðan við sem formlegur undirbúningsaðili að gerð ganganna.

4. Harðar deilur á Alþingi vorið 2012

Í kjölfar þess að slitnaði upp úr viðræðum við lífeyrissjóðina um fjármögnun Vaðlaheiðarganga í árslok árið 2010 ákvað ríkisstjórnin að kalla eftir heimild Alþingis fyrir ríkissjóð til að fjármagna gangagerðina á framkvæmdatíma, en síðar yrði verkefnið endurfjármagnað á almennum markaði. Í frumvarpi fjármálaráðherra, sem lagt var fyrir þingið í mars 2012, var gert ráð fyrir að ríkissjóður myndi lána Vaðlaheiðargöngum hf. allt að 8,7 milljörðum króna miðað við verðlag í lok árs 2011.

Frumvarpið var tekið til umræðu á Alþingi vorið 2012. Fyrir þinginu lágu matsskýrslur, bæði frá IFS Greiningu og Ríkisábyrgðasjóði, en Ríkisábyrgðasjóður varaði við áformaðri lagasetningu. Í umsögn Ríkisábyrgðasjóðs sagði m.a.:

Í meginatriðum má segja að athugasemdir sjóðsins vegna fyrirhugaðrar lánveitingar til fjármögnunar byggingarkostnaðar Vaðlaheiðarganga beinist einkum að möguleikum félagsins til að endurfjármagna framkvæmdalánið. Sjóðurinn hefur þannig miklar efasemdir um að unnt verði að endurfjármagna umrætt framkvæmdalán án ríkisábyrgðar á þeim lánskjörum sem viðskiptaáætlunin er byggð á (3,7%). Sé það vilji ríkisins að fjármagna gerð Vaðlaheiðarganga með þessum hætti telur Ríkisábyrgðasjóður eðlilegra að ríkissjóður lágmarki áhættu sína með því að fjármagna til langs tíma verkefnið á markaði áður en framkvæmdir hefjast.¹⁷

¹⁵ Félagið var stofnað á grunni heimildar í lögum nr. 97/2010 um heimild til handa Vegagerðinni til að taka þátt í stofnun hlutafélags vegna gerðar Vaðlaheiðarganga.

¹⁶ Stofnsamningur Vaðlaheiðarganga. Mars 2011.

¹⁷ Þingskjal 1156–718. mál. Frumvarp til laga um heimild til handa ráðherra f. h. ríkissjóðs til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði. Umsögn Ríkisábyrgðasjóðs, bls. 4.

Ríkisstjórn og Alþingi voru þverklofin vegna frumvarpsins. Deilt var á forsendur verkefnisins, sem andstæðingum málsins þóttu of bjartsýnislegar, það að framkvæmdin væri tekin fram fyrir í forgangsöröðun vegaáætlunar og að gengið væri fram hjá lögum um ríkisábyrgðir.

Samgöngunefnd þingsins fjallaði ekki um frumvarpið, eins og venja er um samgöngumál, heldur fjárlaganefnd, en meirihluti samgöngunefndar var á móti framkvæmdinni. Guðfríður Lilja Grétarsdóttir, formaður samgöngunefndar og þingmaður VG, var harður andstæðingur frumvarpsins. Pétur H. Blöndal, þingmaður Sjálfstæðisflokksins, sagði í ræðu á Alþingi um málið:

Það sem er athyglisvert við þetta mál er að formaður annars stjórnarflokksins, hæstv. efnahags- og viðskipta-, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra Steingrímur J. Sigfússon, er þingmaður fyrir þetta kjördæmi. Fyrirverandi samgönguráðherra, hv. þm. Kristján Möller, er tengdur þessu verkefni, því að hann sat í stjórn þess fyrirtækis sem mun bora þessi göng. Maður veltir fyrir sér, frú forseti, siðferðinu í þessu og hvort menn ætli ekkert að læra af hruninu, bara ekki neitt. Þetta er greinilegt dæmi um að menn eru að — ég veit ekki hvernig ég á að orða það — fá fleiri atkvæði í kjördæmi sínu með ríkisfé.¹⁸

Ögmundur Jónasson innanríkisráðherra, sem fór með samgöngumál, hafði efasemdir um þær forsendur sem málið var byggt á og hafði fyrirvara á því þegar málið var afgreitt úr ríkisstjórn.

Í umræðum á Alþingi um málið sagði Ögmundur m.a.:

Vísað var til þess í framsöguræðu ráðherrans að Vaðlaheiðargöng væru á samgönguáætlun. Það er rangt. Vísað er til Vaðlaheiðarganga í samgönguáætlun en það er ekki tímasett framkvæmd og skilyrðin og forsendurnar fyrir því að ráðast í Vaðlaheiðargöng af minni hálfu sem ráðherra samgöngumála eru alveg skýrar. Framkvæmdin verður að rísa algerlega undir sjálfri sér með vegtollum. Upphaflega átti að ráðast í Vaðlaheiðargöng með 50% fjármagni frá ríkissjóði og 50% með veggjöldum. Horfið var frá þessu. Ég hef mjög miklar efasemdir um þær forsendur sem hér er byggt á og þegar málið var afgreitt út úr ríkisstjórn hafði ég fyrirvara á því. Sá fyrirvari stendur enn og ég hlusta af athygli á þær umræður sem hér fara fram, (Forseti hringir.) sérstaklega á það sem fram hefur komið frá samgöngunefnd þingsins þar sem brigður eru bornar á þá útreikninga sem fram hafa verið reiddir.¹⁹

Lilja Mósesdóttir þingmaður kallaði fjármögnun framkvæmdarinnar gríska bókhaldsbrellu.²⁰ Atli Gíslason þingmaður sagði að um væri að ræða kjördæmapot þar sem verið væri að fara bakdyramegin með tillöguna fram hjá samgönguáætlun og fram hjá eðlilegri forgangsöröðun.²¹ Lilja og Atli höfðu bæði sagt skilið við þingflokk VG vegna ágreinings árið 2011, og þar með við stjórnarliðið.

¹⁸ Pétur H. Blöndal alþingismaður. Ræða á Alþingi um Vaðlaheiðargöng. 25. maí 2012.

¹⁹ Ögmundur Jónasson innanríkisráðherra. Ræða á Alþingi 24. apríl 2012 um frumvarp til laga um heimild til að fjármagna Vaðlaheiðargöng.

²⁰ Lilja Mósesdóttir alþingismaður. Atkvæðaskýring á Alþingi 14. júní 2012 um heimild til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði.

²¹ RÚV. Frétt um Vaðlaheiðargöng. 25. apríl 2012.

Rök Oddnýjar G. Harðardóttur fjármálaráðherra þegar hún mælti með frumvarpinu voru þau að eftir viðræðuslit við lífeyrissjóðina væru allar líkur á því að ríkissjóður mundi kosta Vaðlaheiðargöng að fullu þegar að þeim kæmi á samgönguáætlun. Með því að vinna með heimamönnum að framgangi þessa verkefnis í sérstöku félagi í stað þess að ríkissjóður kostaði framkvæmdina að fullu þegar að henni kæmi væri ríkið að ná fram miklum ávinningi sem fjármálaráðherra rökstuddi meðal annars með eftirfarandi hætti:

- Í fyrsta lagi að kostnaðurinn myndi ekki falla á ríkissjóð gengju áætlanir eftir.
- Í öðru lagi gerði þessi aðferð við fjármögnun ríkinu kleift að ráðast í framkvæmdir við aðstæður sem ríkissjóður hefði að öðrum kosti ekki tækifæri til að ráðast í.
- Í þriðja lagi stuðlaði framkvæmdin að samþættingu atvinnulífs og byggða á Eyjafjarðarsvæðinu og í Þingeyjarsýslum og því að svæðið yrði eitt atvinnu- og búsvæði.
- Í fjórða lagi var einnig litið til þess að áætlað væri að ríkið fengi u.þ.b. 517 m.kr. í beinar tekjur af framkvæmdinni í formi aukinna skatttekna og sveitarfélög um 366 m.kr. Reikna mætti með slíkum tekjum sem hreinni viðbót þegar slakinn í hagkerfinu væri mikill og lítilla eða engra ruðningsáhrifa gætti.

Þegar vegin var saman áhætta ríkisins af umræddri lánveitingu og þau þjóðhagslegu og samfélagslegu atriði sem talin voru upp hér á undan var talið að áhætta ríkisins yrði frekar lítil miðað við þann ávinning sem framkvæmdin kæmi til með að skapa.²²

Frumvarp til laga um heimild til handa ráðherra f.h. ríkissjóðs til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði var samþykkt með 29 atkvæðum gegn 13. Fimm greiddu ekki atkvæði. 16 þingmenn voru fjarverandi atkvæðagreiðsluna, þar af 14 án heimildar.

Enginn þingmaður stjórnarflokkanna, Samfylkingar og Vinstri grænna, greiddi atkvæði gegn frumvarpinu, en þeir þingmenn flokkanna sem lýst höfðu efasemdum eða andstöðu við málið voru ýmist fjarverandi eða sátu hjá.

Af þingmönnum Sjálfstæðisflokksins voru allir á móti frumvarpinu nema tveir þingmenn flokksins í Norðausturkjördæmi.²³ Báðir þingmenn Framsóknarflokksins í Norðausturkjördæmi greiddu atkvæði með frumvarpinu, svo og fleiri Framsóknarþingmenn, eins og Sigmundur Davíð Gunnlaugsson og Eygló Harðardóttir. Þuríður Backman, þingmaður VG í NA-kjördæmi, var eini þingmaður kjördæmisins sem ekki studdi frumvarpið, en hún var með fjarvist við atkvæðagreiðsluna.

Þingmenn Norðausturkjördæmis, kjörnir í alþingskosningum 2009, voru eftirtaldir:

- | | |
|--------------------------------|---|
| • Steingrímur J. Sigfússon (V) | • Höskuldur Þór Þórhallsson (B) |
| • Birkir Jón Jónsson (B) | • Sigmundur Ernir Rúnarsson (S) |
| • Kristján L. Möller (S) | • Björn Valur Gíslason (V) |
| • Kristján Þór Júlíusson (D) | • Tryggvi Þór Herbertsson (D) ²⁴ |
| • Þuríður Backman (V) | |

²² Oddný G. Harðardóttir fjármálaráðherra. Framsöguræða á Alþingi 24. apríl 2012 um heimild til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði.

²³ Þingskjal 1156–718. mál. Atkvæðagreiðsla á Alþingi 14. júní 2012 um heimild til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði.

²⁴ Þingmenn kjörnir í Norðausturkjördæmi í alþingskosningunum 25. apríl 2009.

Atkvæði í málinu á Alþingi þann 13. júní 2012 féllu þannig.

Já sögðu: Álfheiður Ingadóttir (V), Árni Páll Árnason (S), Birkir Jón Jónsson (B), Björn Valur Gíslason (V), Eygló Harðardóttir (B), Guðbjartur Hannesson (S), Guðmundur Steingrímsson (UF), Halldóra Lóa Þorvaldsdóttir (V), Helgi Hjörvar (S), Höskuldur Þórhallsson (B), Jóhanna Sigurðardóttir (S), Jónína Rós Guðmundsdóttir (S), Katrín Jakobsdóttir (V), Kristján Þór Júlíusson (D), Kristján L. Möller (S), Magnús M. Norðdahl (S), Magnús Orri Schram (S), Oddný G. Harðardóttir (S), Ólafur Þór Gunnarsson (V), Róbert Marshall (S), Sigmundur Davíð Gunnlaugsson (B), Sigmundur Ernir Rúnarsson (S), Sigríður Ingibjörg Ingadóttir (S), Steingrímur J. Sigfússon (V), Svandís Svavarsdóttir (V), Tryggvi Þór Herbertsson (D), Valgerður Bjarnadóttir (S), Þráinn Bertelsson (V) og Össur Skarphéðinsson (S).

Nei sögðu: Baldvin Jónsson (Hreyfingunni), Birgir Ármannsson (D), Bjarni Benediktsson (D), Eyrún Ingibjörg Sigþórsdóttir (D), Guðlaugur Þór Þórðarson (D), Lilja Mósesdóttir (UF), Margrét Tryggvadóttir (Hreyfingunni), Ólöf Nordal (D), Pétur H. Blöndal (D), Ragnheiður E. Árnadóttir (D), Ragnheiður Ríkharðsdóttir (D), Unnur Brá Konráðsdóttir (D), Þór Saari (Hreyfingunni).

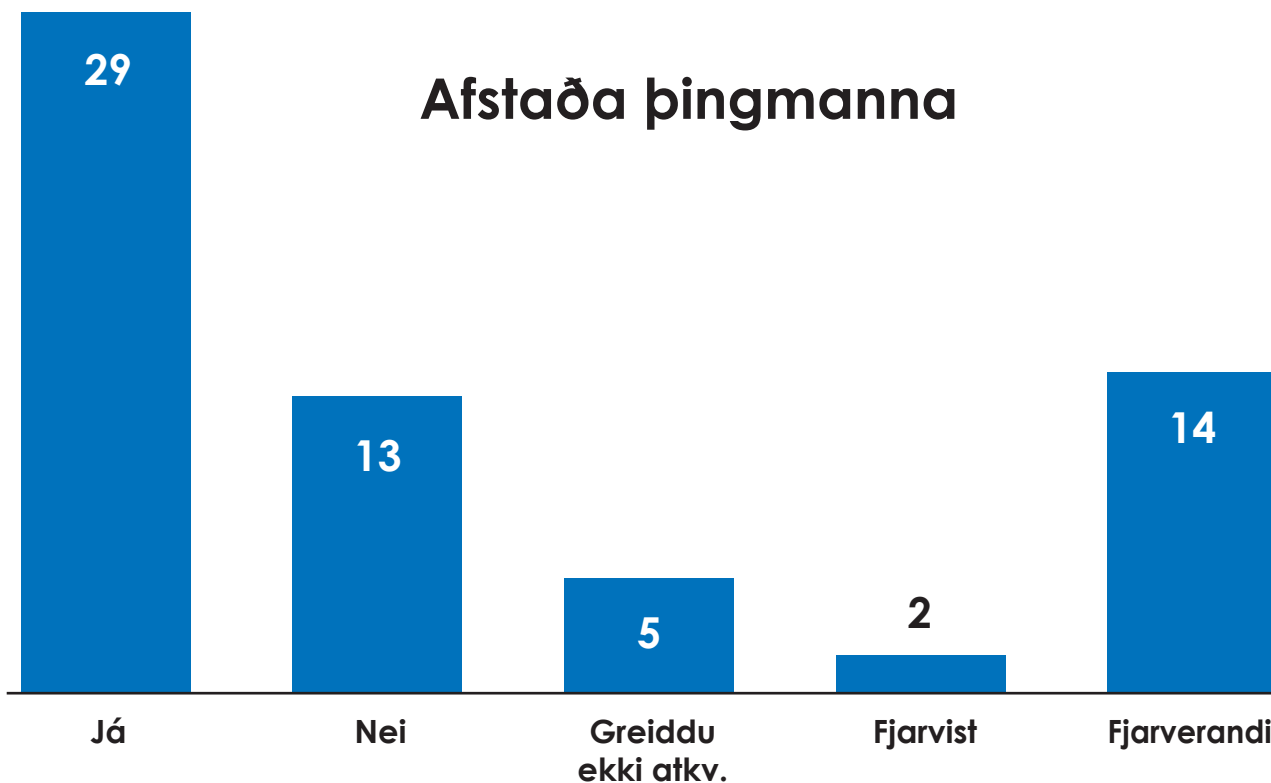
Þeir sem greiddu ekki atkvæði voru: Auður Lilja Erlingsdóttir (V), Ásta R. Jóhannesdóttir (S), Guðrún H. Valdimarsdóttir (B), Ólína Kjerúlf Þorvarðardóttir (S) og Sigurður Ingi Jóhannsson (B).

Fjarvist höfðu: Atli Gíslason (UF) og Þuríður Backman (V).

Fjarverandi voru: Árni Johnsen (D), Ásmundur Einar Daðason (UF), Björgvin G. Sigurðsson (S), Einar K. Guðfinnsson (D), Gunnar Bragi Sveinsson (B), Illugi Gunnarsson (D), Jón Bjarnason (V), Jón Gunnarsson (D), Lúðvík Geirsson (S), Mörður Árnason (S), Siv Friðleifsdóttir (B), Skúli Helgason (S), Þorgerður K. Gunnarsdóttir (D) og Ögmundur Jónasson (V).²⁵

Athygli vekur að 14 þingmenn eru fjarverandi atkvæðagreiðsluna án heimildar í þessu mjög svo umdeilda pólitíska máli.

²⁵ Þingskjal 1156–718. mál. Atkvæðagreiðsla á Alþingi um heimild til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði.



Lög nr. 48/2012 um heimild til handa ráðherra f.h. ríkissjóðs til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði

1. gr. Í þeim tilgangi að tengja Eyjafjörð og Fnjóskadal með jarðgöngum um Vaðlaheiði er ráðherra f.h. ríkissjóðs heimilt að undirrita lánasamning við Vaðlaheiðargöng hf. um lán til gangaframkvæmda fyrir allt að 8.700 m.kr., miðað við verðlag í lok árs 2011.

Félagið sjálft, eignir þess og tekjustreymi skulu vera fullnægjandi tryggingar fyrir láni skv. 1. mgr.

Lánsfjárhæð skal greiðast félaginu í samræmi við framvindu verks og í samræmi við lánasamning skv. 1. mgr.

Gera skal grein fyrir lánsfjárhæð hvers árs í frumvarpi til fjárlaga fyrir það ár.

2. gr. Lög nr. 121/1997, um ríkisábyrgðir, skulu gilda varðandi lán samkvæmt lögum þessum að undanskildum ákvæðum 3. tölul. 1. mgr. og 2. mgr. 3. gr. laganna.

3. gr. Lög þessi öðlast þegar gildi.²⁷

Í 2. grein laganna eru ákveðin lagaskilyrði um ríkisábyrgðir felld úr gildi. Nánar verður fjallað um þetta atriði í næsta kafla.

²⁷ Lög nr. 48/2012 um heimild til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði.

5. Ríkisábyrgðasjóður

Heimilda til að veita ábyrgðir ríkisins vegna skuldbindinga er aflað með lagasetningu hverju sinni en auk þess eru í gildi lög um ríkisábyrgðir, nr. 121/1997, sem setja almennan ramma um veitingu ríkisábyrgða. Alþingi fer með fjárstjórnarvaldið skv. stjórnarskránni og verður því að ætla að til hvers kyns fjárhagslegra skuldbindinga ríkisins verði aðeins stofnað á grundvelli laga sem samþykkt eru af Alþingi.

Núgildandi lög um ríkisábyrgðir tóku gildi 1. janúar 1998. Lögin komu í stað laga nr. 37/1961 um ríkisábyrgðir, með síðari breytingum. Með nýju lögunum átti að taka á þeim þáttum sem sneru að veitingu beinna ríkisábyrgða og endurlána. Þá voru skilyrði fyrir afgreiðslu ríkisábyrgða til þriðja aðila þrengd frá því sem áður var.²⁸

Fátíðar breytingar

Mjög fátítt er að gerðar séu undantekningar á núgildandi lögum um ríkisábyrgðir á Alþingi. Árið 2001 voru sett bráðabirgðalög sem staðfest voru með lögum nr. 120/2001 eftir hryðjuverkaárásir í Bandaríkjunum, sem heimiluðu ríkissjóði að veita tímabundna ábyrgð á tryggingum íslenskra flugfélaga vegna hernaðaraðgerða, hryðjuverka eða áþekkra atvika til ársloka 2001. Þessi lög voru síðan framlengd með nýjum bráðabirgðalögum.²⁹

Þá voru árið 2002 samþykkt frá Alþingi lög nr. 87/2002 um heimild til að ábyrgjast skuldabréf vegna fjármögnunar nýrrar starfsemi Íslenskrar erfðagreiningar ehf. vegna lánveitingar til DeCode Genetics.³⁰ Ríkisendurskoðun vakti athygli á því í skýrslu árið 2015 að lög nr. 87/2002 væru enn í gildi þótt umsókn um ríkisábyrgð hefði verið afturkölluð árið 2004.³¹

Í lögum nr. 48/2012 um heimild ráðherra f.h. ríkissjóðs til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði er kveðið á um að skilyrði 3. greinar laga um ríkisábyrgðir nr. 121/1997 er varða tiltekið eiginfjárframlag lánþega og lánsfjárlutfall skuli ekki gilda um umrædda lánveitingu.³² Í lögunum nr. 48/2012 segir í 2. grein: „Lög nr. 121/1997, um ríkisábyrgðir, skulu gilda varðandi lán samkvæmt lögum þessum að undanskildum ákvæðum 3. tölul. 1. mgr. og 2. mgr. 3. gr. laganna.“

²⁸ Lög nr. 121/1997 um ríkisábyrgðir.

²⁹ Lög nr. 120/2001 um heimild ríkissjóðs til þess tímabundið að takast á hendur tryggingu eða endurtryggingu á bótaábyrgð sem flugrekendur kunna að baka sér gagnvart þriðja aðila vegna tjóns er hlýst af notkun loftfars vegna hernaðaraðgerða, hryðjuverka eða áþekkra atvika.

³⁰ Lög nr. 87/2002 um heimild til handa ráðherra f.h. ríkissjóðs til að ábyrgjast skuldabréf vegna fjármögnunar nýrrar starfsemi Íslenskrar erfðagreiningar ehf.

³¹ Ríkisendurskoðun. Okt. 2015. *Skýrsla til Alþingis. Ríkisábyrgðir og endurlán ríkissjóðs*, bls. 21.

³² Lög nr. 48/2012 um heimild til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði.

Í lögum um ríkisábyrgðir segir í 3. grein:

Ríkissjóði er óheimilt að takast á hendur ríkisábyrgð nema að fullnægðum eftirfarandi skilyrðum:

1. Kveðið sé á um heimild til ríkisábyrgðar í lögum þeim sem ábyrgð heimila.

2. Ef lánsfjárförfina er ekki hægt að uppfylla á almennum lánamarkaði og sýnt þykir að starfsemin sé hagkvæm.

3. Ábyrgðarþegi leggi fram a.m.k. 20% af heildarfjárförf verkefnisins.

4. Ábyrgðarþegi leggi fram viðeigandi tryggingar að mati Ríkisábyrgðasjóðs. Ábyrgð ríkissjóðs skal ekki nema hærra hlutfalli en 75% af lánsfjárförf verkefnis sem veitt er ríkisábyrgð. Ríkissjóði er óheimilt að takast á hendur ábyrgð fyrir aðila sem er í vanskilum við ríkissjóð eða Ríkisábyrgðasjóð.³⁴



Þannig eru lög nr. 48/2012 í hnotskurn til þess fallin að undanskilja ríkisábyrgð sem gildir varðandi lán til verkefnisins eftirfarandi ákvæðum:

- Að ábyrgðarþegi leggi fram a.m.k. 20% af heildarfjárförf verkefnisins.
- Að ábyrgð ríkissjóðs skuli ekki nema hærra hlutfalli en 75% af lánsfjárförf verkefnis sem veitt er ríkisábyrgð.³⁵

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingis um ríkisábyrgðir og endurlán ríkisins frá því í október 2015 er umrædd lánveiting til VHG hf. gagnrýnd:

Göngin (milli Eyjafjarðar og Fnjóskadals) voru tekin út fyrir ramma samgönguáætlunar undir þeim formerkjum að þau yrðu gerð í einkaframkvæmd og fjármögnuð með innheimtu veggjalda. Þau voru þar með færð fram fyrir Dýrafjarðar- og Norðfjarðargöng sem voru fremst í forgangs röðun þágildandi samgönguáætlunar. Þetta var gert í óþökk meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar sem, í sérstakri bókun um forgangs röðun jarðganga (maí 2012), sagði þarna farið gegn hefðbundnum og viðurkenndum vinnureglum. Í atkvæðaskýringum einstakra þingmanna við afgreiðslu málsins á Alþingi kom einnig fram óánægja með þessa ákvörðun. Meðal annars var bent á að ekki væri um einkaframkvæmd að ræða þar sem ríkissjóður fjármagnaði verkefnið að nær öllu leyti og bæri alla áhættu við endurfjármögnun þess. Töldu einstaka þingmenn að þarna væri verið að fela ríkisskuldbindingar og fara á svig við samgönguáætlun með því að taka eina framkvæmd út og setja frammar öðrum sem þættu brýnni. Bentu þingmenn á að það skapaði hættulegt fordæmi að afgreiða mál framhjá því kerfi sem þingið hefði komið sér saman um að nota við samgönguframkvæmdir. Eðlilegast væri að framkvæmd sem þessi færi inn í samgönguáætlun.³⁶

³⁴ Lög nr. 121/1997 um ríkisábyrgðir.

³⁵ Lög nr. 48/2012 um heimild til að fjármagna gerð ganga undir Vaðlaheiði.

³⁶ Ríkisendurskoðun. Okt. 2015. *Skýrsla til Alþingis. Ríkisábyrgðir og endurlán ríkissjóðs*, bls. 22–23.



Ríkisendurskoðun beindi þeirri spurningu til fjármála- og efnahagsráðuneytis hvers vegna farið hefði verið í þessa framkvæmd árið 2015. Hún hefði ekki verið í forgangi samkvæmt samgönguáætlun og þá hefðu ýmis gögn, alveg fá upphafi, bent til þess að hún myndi ekki standa undir sér. Í svörum ráðuneytisins segir m.a.:

Við meðferð frumvarpsins á Alþingi lá ljóst fyrir að það væru ýmsir áhættuþættir í fjármögnun verkefnisins og verkframkvæmdinni sjálfri sem er ítarlega fjallað um í frumvarpinu, ásamt mati IFS Greiningar ehf. á verkefninu og umsögn Ríkisábyrgðasjóðs sem hvort tveggja voru hluti af frumvarpi um málið. Niðurstöður IFS Greiningar á verkefninu var að viðskiptaáætlun Vaðlaheiðarganga ehf. myndu ganga upp ef forsendur hennar gengju eftir. Ljóst var hins vegar að viðskiptaáætlunin væri háð fjölmörgum áhættuþáttum sem gætu þróast til betri eða verri vegar. Varðandi umrædda greiningu er vísað til fyrirbyggjandi frumvarps. Niðurstaða Alþingis var allt að einu að samþykkja frumvarpið sem lög frá Alþingi þrátt fyrir þá áhættuþætti sem lágu fyrir og þrátt fyrir að verkefnið væri aftarlega á samgönguáætlun.³⁷

Af framangreindu má ráða að talsvert hald hefur verið í lögum um ríkisábyrgðir, en samt sem áður hafa komið upp mál þar sem stjórnámálmennt hafa ákveðið að víkja þeim til hliðar þrátt fyrir áhættuna sem það hefur skapað fyrir ríkissjóð.

³⁷ Ríkisendurskoðun. Okt. 2015. *Skýrsla til Alþingis. Ríkisábyrgðir og endurlán ríkissjóðs*, bls. 25.

6. Rekstrar- og lánasamningar ríkisins við VHG hf.

Gengið var frá lánasamningi vegna Vaðlaheiðarganga í desember 2012. Fyrirkomulag lánveitingarinnar var með þeim hætti að VHG hf. dró á framkvæmdalánið upp á 8,7 milljarða eftir þörfum til að mæta samningsgreiðslum. Framkvæmdalánið er með 5,3% föstum vöxtum auk 0,6% áhættugjalds. Samkvæmt skilmálum, sem breytt hefur verið vegna tafa á verkinu, skal lánið endurgreiðast, væntanlega með framtíðarfjármögnun verksins árið 2021 eða þegar göngin hafa verið í rekstri tvö til þrjú ár.

Hlutfé aukið í VHG hf.

Þann 8. október 2012 ákvað stjórn VHG hf. að auka hlutfé í áföngum í 600 m.kr. til að uppfylla lánasamningana við fjármála- og efnahagsráðuneytið. Í fyrri áfanga átti hlutféð að hækka í 400 m.kr. og átti því Vegagerðin að leggja fram 193,8 m.kr. til viðbótar til félagsins, þannig að hlutur ríkisins yrði alls 204 m.kr. Árin 2008 og 2009 höfðu 120 m.kr. verið sérmerktar undirbúningsvinnu við Vaðlaheiðargöng á vegaáætlun. Á fjáráukalögum 2013 var þessi fjárheimild til Vegagerðarinnar hins vegar dregin til baka, þ.e. fjárheimildir til Vegagerðarinnar voru lækkaðar um 120 m.kr., en í staðinn gerði Vegagerðin reikning á Vaðlaheiðargöng hf. fyrir þeim útlagða kostnaði við undirbúning ganganna sem fallið hafði til á árunum 2005–2013. Ríkissjóður endurgreiddi síðan Vegagerðinni þær 10,2 m.kr. sem hún hafði greitt fyrir upphaflegt hlutfé og lagði sjálfur fram hlutfé inn í félagið.

Almennt séð er aukið eigið fé talið vera lánskjörum verkefna til hagsbóta. Þá ráðstöfun að lánveitandi auki sjálfur eigið fé í verkefni til að lágmarka áhættu sína af lánveitingunni er hins vegar erfitt að rökstyðja, þar sem lánveitandi væri með því að auka heildaráhættu sína af verkefninu. Frá sjónarhóli lánveitanda er eina leiðin til að minnka áhættu af lánveitingu með auknu eigin fé að sú aukning komi annars staðar frá en frá lánveitandanum sjálfum.

Hluthafar í VHG hf.

Hluthafi	31.12.2016	%	31.12.2017*	%
Greið leið ehf.	356.000.000	64%	396.000.000	66%
Íslenska ríkið	204.000.000	36%	204.000.000	34%
Samtals:	560.000.000	100%	600.000.000	100%

*Áætlað.

Tafla 6-1. Hluthafar í Vaðlaheiðargöngum hf.

Eins og rætt verður betur síðar í skýrslunni er áhættu af Vaðlaheiðargöngum skipt með ólíkum hætti milli eigenda. Verði heildarkostnaður við framkvæmdina 15–16 milljarðar er eiginfjármögnun annarra en ríkisins aðeins 396 milljónir eða um 2% af heildarfjármögnun. Þar fyrir utan eru 2/3 af hlutfé Greiðrar leiðar komnir frá opinberum aðilum, þ.e. sveitarfélögum á svæðinu. Hlutur einkaaðila í fjármögnun og áhættu er því innan við 1% af heildarkostnaði. Til álita kemur að breyta umgjörð félagsins VHG hf. þannig að heildaráhættan í verkefninu endurspeglar í eignarhaldinu.



Samkvæmt skilmálum verða göngin afhent ríkinu til eignar að uppfylltum tilteknum skilyrðum sem tilgreind eru í tveimur samningum;

- a. Lánasamningi VHG hf. við Endurlán ríkissjóðs dagsettu 29. nóvember 2012.**
- b. Samningi um gerð og rekstur jarðganga undir Vaðlaheiði milli VHG hf. og innanríkisráðuneytisins dagsettu 3. desember 2012.**

Í lánasamningi endurlána ríkissjóðs við VHG hf. er ítarlega fjallað um tryggingar vegna lánsins. Þar segir m.a. að veðréttur sé í öllum hlutabréfum lántaka (VHG hf.), handveðréttur í öllum bankareikningum og veðréttur í öllum tekjum félagsins (VHG hf.), þ.m.t. veggjöldum. Ýmis ákvæði önnur tryggja hag ríkisins og binda hendur stjórnar VHG hf. Þar á meðal er lagt bann við greiðslu arðs á lánstímanum. Lán ríkissjóðs verður að vera uppgreitt ætli félagið að greiða út arð.³⁸

Um sammingslok segir í 11. grein rekstrarsamningsins:

Við lok samningstímans skulu veggöngin og vegir að þeim, ásamt tilheyrandi mannvirkjum og allur búnaður til hefðbundins reksturs og gjaldtöku, verða eign ríkisins án endurgjalds til félagsins.

Samningi þessum lýkur þegar:

- 1) Öll lán félagsins vegna stofnkostnaðar og mögulegra endurbóta, þ.m.t. vextir, verðbætur og annar kostnaður vegna þeirra, hafa verið greidd að fullu.
- 2) Viðhald og annar rekstrarkostnaður mannvirkjanna hefur verið greiddur ásamt sköttum sem á félagið hafa verið lagðir.
- 3) Kostnaður við innheimtu veggjalds og eðlilegur stjórnunarkostnaður félagsins vegna starfsemi þess við rekstur ganganna hefur verið greiddur.
- 4) Uppfært hlutafé miðað við byggingarvísitölu hefur verið greitt eigendum ásamt samþykktum arðgreiðslum.³⁹

³⁸ Lánasamningur milli VHG hf. og Endurlána ríkissjóðs, bls. 5–7.

³⁹ Rekstrarsamningur innanríkisráðuneytisins og VHG hf., bls. 3.

7. Einkaframkvæmd eða ríkisframkvæmd

Vaðlaheiðargöng áttu að vera einkaframkvæmd en urðu að ríkisframkvæmd. Af þeirri atburðarás sem lýst hefur verið má margt læra, ekki síst að vanda beri sérlega til alls undirbúnings og velja af kostgæfni þau verkefni sem henta í einkaframkvæmd.

Eins og áður hefur komið fram var haldinn fjölmennur fundur á Akureyri um hugmyndir um jarðgöng undir Vaðlaheiði í ágúst árið 2002. Á fundinum kynnti Hreinn Haraldsson, þáverandi framkvæmdastjóri þróunarsviðs Vegagerðarinnar og núverandi vegamálastjóri, fyrirliggjandi frumathugun Vegagerðarinnar vegna Vaðlaheiðarganga sem einkaframkvæmdar. Í máli Hreins kom fram að vel þess virði væri að skoða Vaðlaheiðargöng í einkaframkvæmd enda væri ljóst að slík jarðgöng væru ekki á dagskrá í það minnsta næsta áratuginn eða lengur, ef ríkið ætti alfarið að taka að sér verkefnið. Þó væri ljóst að að fjárhagsleg þátttaka ríkisins í verkefninu sem einkaframkvæmd væri óhjákvæmileg. Hafi þar verið skoðað að framlag ríkisins af stofn-kostnaði gæti verið 25–75%.^{40 41}

Einkaframkvæmd felur það í sér að ríkið gerir samning við einkaaðila um að veita tiltekna þjónustu. Venjulega er um að ræða verkefni sem krefjast umtalsverðrar fjárfestingar og er samningstíminn langur, jafnan 20–30 ár. Ríkið skilgreinir þjónustuna og býður hana út. Forræði yfir hönnun, byggingu, fjármögnun, rekstrarfyrirkomulagi og öðru er lítur að veitingu þjónustunnar er hins vegar hjá einkaaðilanum. Hann tekur áhættuna af því að geta veitt þjónustuna og breytingum sem kunna að verða á samningstímanum.

Meginskilyrði einkaframkvæmdar

Tvö megin skilyrði þurfa að vera fyrir hendi við einkaframkvæmd, sem á ensku er oftast stýtt í PPP (Public-Private-Partnership):

1. Áhættunni af verkefninu – fjármögnun er dreift í eðlilegum hlutföllum á milli opinberra aðila og einkaaðilans. Áhættan af því að ljúka tiltekinni framkvæmd getur einnig verið alfarið einkaaðilans. Í lögum um ríkisábyrgð er gert ráð fyrir að einkaaðilinn leggi til í það minnsta 20% af heildarfjármögnun til að ríkisábyrgð komi til álita.
2. Einkaaðilinn hefur sérþekkingu sem nýtist verkefninu til hagkvæmni, hvort heldur er lagning vegganga eða bygging/rekstur spítala eða skóla. Alútboð á veggöngum er dæmi um þetta, eins og var með Hvalfjarðargöngin. Sérþekkingin skilar sér í hugkvæmni og frumkvæði og miðar að lágmörkun kostnaðar. Þegar ríkið á í hlut gildir að skilgreina hvað ríkið vill fá en ekki hvernig það skuli leyst. Þá skapast svigrúm til að útfæra lausnir.

Hvorugt skilyrðið var uppfyllt í tilfelli Vaðlaheiðarganga. Hvað sérþekkinguna varðar, þá bauð Vegagerðin Vaðlaheiðargöng út eins og hefðbundið er. Verktakinn bauð í skilgreinda verkþætti sem þegar lágu fyrir. Til samanburðar voru Hvalfjarðargöng boðin út í alútboði

⁴⁰ Morgunblaðið. 13. ágúst 2002. Frétt um fund á KEA um Vaðlaheiðargöng, bls. 15.

⁴¹ Að sögn Vegagerðarinnar var frumathugun á Vaðlaheiðargöngum sem einkaframkvæmd frá 2002 innanhússkýrsla sem var ekki sett á netið eða í aðra dreifingu.

Þar sem Ístak og tengdir erlendir verktakar buðu eina fjárhæð í heildarverkið, hönnun þess og skipulag. Ríkið veitti vissulega aðstoð við lagningu Hvalfjarðarganga en ótvírætt er að áhættan af verkinu var hjá verktakanum og tryggingafélögum, ekki ríkissjóði.

Í umsögn Ríkisábyrgðasjóðs árið 2012 um frumvarp fjármálaráðherra um lánveitingu til VHG hf. sagði að Vaðlaheiðargöng gætu ekki talist vera einkaframkvæmd:

Samkvæmt framansögðu getur framkvæmd Vaðlaheiðarganga ekki flokkast undir einkaframkvæmd enda er gert ráð fyrir því að ríkissjóður taki á sig alla áhættu varðandi fjármögnun verkefnisins ásamt því að þurfa að treysta því að fjárfestar endurfjármagni án ríkisábyrgðar verkefnið að framkvæmdum loknum árið 2018. Áhætta ríkisins er því slík að eðlilegt er að horfa til þess hvort ekki sé hagkvæmara að ríkissjóður fjármagni verkefnið að fullu með sama hætti og aðrar opinberar framkvæmdir.⁴²

Gylfi Magnússon, dósent og fyrrum ráðherra, skrifaði yfirlitsgrein um einkaframkvæmd árið 1999. Þar telur hann upp ýmsa kosti einkaframkvæmdar þrátt fyrir að hún sé ekki nein allsherjarlausn fyrir ríkið.

Rétt er að byrja á því að skilgreina hvað átt er við með hugtökunum einkaframkvæmd og einkafjármögnun. Einkaframkvæmd hefur verið skilgreind á þá leið að þá taki einkaaðilar að sér verk sem eru greidd af skattgreiðendum. Þá hefur hugtakið stundum verið notað yfir það, þegar einkaaðilar taka að sér verk sem áður voru greidd af skattgreiðendum en eru nú greidd af einhverjum öðrum, yfirleitt þeim sem njóta þjónustunnar.

Ein tegund einkaframkvæmdar hefur verið kölluð einkafjármögnun. Þá er verið að vísa sérstaklega til þess að stór hluti af kostnaði við ýmis verk er stofnkostnaður en breytilegur kostnaður skiptir minnu. Taki einkaaðilar að sér að veita þessa þjónustu verður framlag þeirra að stórum hluta fjármögnun. Dæmi um þetta eru mörg og tengjast oft einhvers konar mannvirkjagerð. Sem dæmi má nefna gerð ýmiss konar umferðarmannvirkja.

Í niðurlagi greinarinnar segir Gylfi:

Fyrirsjáanlegt er að einkaframkvæmd getur breytt miklu í rekstri hins opinbera, bæði á Íslandi og annars staðar. Þróunin er tvímælalaust í þá átt að einkaframkvæmd er reynd sífellt víðar. Einkafjármögnun getur haft veruleg áhrif á fjármálamarkaði enda skipta lántökur ríkisins höfuðmáli á flestum fjármálamörkuðum. Ef lántökur hins opinbera verða að einhverju leyti leystar af hólmi með því að einkageirinn leggur fram eigið fé í stað lánsfjár mun það hafa umtalsverð áhrif. Því fer þó fjarri að einkaframkvæmd sé allsherjar lausn sem dugar við öllum meinum í rekstri hins opinbera.

Gylfi segir að langan tíma geti tekið fyrir einkaframkvæmd að finna sér eðlilegan sess í opinberum rekstri. Hann leggur áherslu á að fara þurfi varlega og skipulega. Læra þurfi af mistökum hér eins og annars staðar. Þróa verði margs konar samninga og eftirlitskerfi. Einka-fyrirtækin þurfi að öðlast reynslu í því að standa að samningum um einkaframkvæmd ekki síður en hið opinbera.⁴³

⁴² Þingskjal 1156–718. mál. Frumvarp til laga um heimild til handa ráðherra f.h. ríkissjóðs til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði. Umsögn Ríkisábyrgðasjóðs, bls. 4.

⁴³ Gylfi Magnússon. 1999. *Einkaframkvæmd*.

Skýrsla til fjármálaráðherra um einkaframkvæmd frá 1998

Fjármálaráðherra skipaði nefnd sem skilaði ítarlegri skýrslu um einkaframkvæmd í júní árið 1998.

Nefndin hafði eftirfarandi atriði m.a. í huga.

1. Á hvaða sviðum opinbers rekstrar má nota einkaframkvæmd?
2. Hverjir eru kostir og gallar einkaframkvæmdar fyrir rekstur ríkisins?
3. Hvernig verður bókhaldi háttað um skuldbindingar, greiðslur og hugsanlega eignfærslu?
4. Hvernig samræmist einkaframkvæmd gildandi lögum um skipan opinberra framkvæmda?
5. Hvernig á að haga samningum um einkaframkvæmd?

Í skýrslu nefndar fjármálaráðherra segir: „Einkaframkvæmd má nota á nánast hvaða sviði sem er þegar saman fer rekstur og fjárfesting. Framan af voru aðferðir einkaframkvæmdar fyrst og fremst notaðar í samgöngumálum ... Hins vegar er styttra síðan að farið var að notast við einkaframkvæmd á öðrum sviðum. Á undanförunum árum hefur það þó verið að aukast og má nefna byggingu og rekstur sjúkrahúsa, menntastofnana og fangelsa.“⁴⁴

Samningar sem gerðir eru milli ríkis og seljanda um einkaframkvæmd eru oft á tíðum viðamiklir og flóknir. Í raun er um nokkurn fjölda samninga að ræða. Sérleyfissamningur er aðalsamningur einkaframkvæmdar. Aðrir samningar eru t.d. verksamningur, rekstrar- og viðhaldssamningur, fjármögnunarsamningur, veðvörslusamningar, hluthafasamningar, skuldabréf, ábyrgðir og yfirlýsingar um heimildir.

Margs konar tilraunir hafa verið gerðar um víða veröld með einkaframkvæmd (PPP) og ekki síður einkafjármögnun. Margt hefur misfarist í PPP-verkefnum og þau henta greinilega misvel. Hvatinn getur líka verið ólíkur. Í þróunarlöndum er það hugsanlega skortur á fé sem kallar á þessa tegund framkvæmda og fjármögnunar. Annars staðar er viðleitni til að „fela skuldbindingar ríkisins“, oft kölluð „gríska leiðin“, þegar skuldbinding sem liggur fyrir á ábyrgð ríkisins er utan efnahags og telst ekki til heildarskulda viðkomandi lands.

Eins og nú er í haginn búið á Íslandi þarf að velja gaumgæfilega þau verkefni sem koma til greina og liggja þarf fyrir hver virðisaukinn er af því fyrir ríkið að fara í PPP-samstarf.

Í þessu samhengi er vert að geta hugmynda um nýjar vegafarmkvæmdir í grennd við þéttbýli sunnanlands, sem unnar yrðu með einkafjármögnun frekar en einkaframkvæmd. Á þessu tvennu er grundvallarmunur. Verði vegafarmkvæmdir boðnar út á ábyrgð ríkisins en fjármagnaðar af einkaaðilum, eins og lífeyrissjóðum, er vandséð hvað ríkið græðir á því, þótt endurgreiðslan eigi að koma í formi veggjalda.

Eftirtaldir þættir gilda þegar veggjöld eiga að endurgreiða framkvæmd: Vegur eða veggöng eru fjármögnuð með eigin fé eða lánsfé. Endurgreiðsla af lánum kemur frá veggjöldum. Ef áhættan liggur ríkismegin liggur beinast við að spyrja hver sé með bestu vaxtakjörin á markaðnum héraendis – ríkið er það auðvitað sjálft. Hvers vegna ætti ríkið/skattgreiðendur að borga vaxtamun til einkaaðila fyrir fjármögnun sem það getur útvegað sjálft ódýrari?

⁴⁴ Fjármálaráðuneytið. 1998. *Einkaframkvæmd. Skýrsla nefndar fjármálaráðherra*, bls. 8.

Öðru máli gegnir ef um er að ræða einkaframkvæmd þar sem áhættunni af framkvæmdinni er lyft af ríkinu að stóru eða öllu leyti með lægri heildarkostnaði af verkefninu og samstarfsaðilinn leggur til verkunnáttu í verkefnið. Þá fara saman hagsmunir ríkis og einkaaðila. Gott dæmi um þetta var alútboð við gerð Hvalfjarðarganga þar sem verktakinn sá um hönnun mannvirkisins og bar aðaláhættuna af verkinu.

8. Veggöng á Íslandi

Veggöng eru dýr mannvirki miðað við aðra vegagerð og á meðan nánast allt vegakerfi hérlendis var bágborið var veggöngum og ýmsum öðrum dýrum framkvæmdum frestað. Því má segja að nú sé á vissan hátt runninn upp tími vegganga hér á landi.

Ýmislegt má tiltaka sem styður gerð vegganga:

- Veggöng stytta vegalengdir milli staða, þó misjafnlega mikið. Sá tímasparnaður sem af hlýst er (þjóðhagslega) mikils virði.
- Öryggi í umferðinni eykst.
- Veggöng styrkja byggðir og eyða erfiðum farartálmum.
- Atvinnusvæði stækka og sameinast og atvinnutækifærum fjölga.
- Fólkhéttir aukið val um búsetu.
- Öruggara og betra aðgengi verður að heilbrigðisþjónustu, menntastofnunum og menningu, svo eitthvað sé nefnt.
- Veggöng hafa jákvæð áhrif á íbúapróun og þar með fasteignamarkað.



Mynd 8-1. Yfirlit yfir veggöng á Íslandi. Tilbúin veggöng eru merkt með svörtu. Veggöng í vinnslu eru merkt með rauðu.



Veggöng

Íslenski nafnið	Árið	Stærð (m)	Stærð (m)
1 Héðinsfjarðargöng	2010	11.000	Ólafsfjarðarleggur 7.100 m
2 Breiðadals- og Botnsheiði	1996	9.160	Breiðadalsleggur 4.150 m
3 Norðfjarðargöng		7.900	Siglufjarðarleggur 3.900 m
4 Vaðlaheiðargöng		7.500	Botnsdalsleggur 2.907 m
5 Fáskrúðsfjarðargöng	2005	5.900	Tungudalsleggur 2.103 m
6 Hvalfjarðargöng	1998	5.770	
7 Dýrafjarðargöng		5.600	
8 Bolungarvíkurgöng	2010	5.400	
9 Múlagöng	1991	3.400	einbreið göng
10 Almannaskarðsgöng	2005	1.300	tvíbreið göng
11 Húsavíkurhöfðagöng		992	
12 Strákagöng	1967	800	
13 Oddsskarð	1977	640	
14 Arnarneshamar	1948	30	

Mynd 8-2. Veggöng á Íslandi eftir lengd. Tilbúin veggöng eru merkt með svörtu en göng í vinnslu með rauðu. Útboði í Dýrafjarðargöng er lokið og framkvæmdir framundan. Norðfjarðargöng verða tekin í notkun á árinu 2017 og Vaðlaheiðargöng árið 2018.

Nafn ganga	Lengd km	Minnsta vegstyttling km
Arnameshamar	0,03	Var ekki leið
Strákagöng	0,80	2,71
Oddsskarðsgöng	0,64	1,23
Múlagöng	3,40	1,38
Breiðadals- og Botnsheiðargöng (Y-göng)	9,12	12,26
Hvalfjarðargöng	5,77	41,38
Fáskrúðsfjarðargöng	5,90	30,87
Almannaskarðsgöng	1,30	0,21
Bolungarvíkurgöng	5,40	1,3
Héðinsfjarðargöng (tvenn göng)	11,00	48,63
*Norðfjarðargöng	7,91	4,96
*Vaðlaheiðargöng	7,47	15,86

*Veggöng í vinnslu eða byggingu.

Tafla 8-3 sýnir styttingar á vegalengdum með núverandi göngum á Íslandi og göngum í vinnslu. Styttingar segja þó ekki alla söguna því að oft er verið að komast hjá erfiðum farartálmum. Í flestum tilfellum er einnig önnur leið tiltæk til hliðar við veggöngin.⁴⁵



Forgangsröð jarðganga

Í skýrslu nefndar um jarðgangaáætlun árið 1987 á vegum samgönguráðherra var verkefnum raðað í forgangsröð. Nefndin tók eftirfarandi göng til athugunar.

- Brattabrekka
- Kleifaheiði
- Hálfðan
- Hrafnsýrarheiði
- Breiðadalsheiði
- Botnsheiði
- Vatnsskarð í A-Húnavatnssýslu
- Öxnadalsheiði
- Ólafsfjarðarmúli
- Hellisheiði eystri
- Vatnsskarð í N-Múlasýslu
- Fjarðarheiði
- Oddsskarð
- Breiðdalsheiði

⁴⁵ Tafla frá Vegagerðinni.

Nefndin gerði síðan tillögu um forgangsröðun jarðganga á eftirfarandi fjallvegum:

1. Ólafsfjarðarmúli.
2. Botnsheiði og Breiðadalsheiði á Vestfjörðum.
3. Fjarðarheiði og Oddsskarð á Austfjörðum.⁴⁶

Árið 1999 samþykkti Alþingi þingsályktun þess efnis að fela samgönguráðherra að vinna langtímaáætlun um gerð jarðganga á Íslandi. Áður hafði við forgangsröðun jarðgangaframkvæmda verið litið á vetrareinangrun sem veigamesta atriðið. En nú var meiri áhersla lögð á göng sem gætu stækkað og styrkt byggðakjarna, ekki síst með styttingu vegalengda, til að sporna við fólksfækkun á landsbyggðinni.⁴⁷ Vegamálastjóri skipaði síðan vinnuhóp innan Vegagerðarinnar til að vinna verkefnið. Lagt var til að þeim jarðgöngum sem verið höfðu til skoðunar yrði skipt í tvo flokka:

1. Fyrstu verkefni. 2. Verkefni til síðari skoðunar.

1. Fyrstu verkefni í landfræðilegri röð að mati vinnuhóps Vegagerðarinnar:

- Arnarfjörður – Dýrafjörður (Göng nýlega boðin út)
- Siglufjörður – Ólafsfjörður (Héðinsfjarðargöng)
- Reyðarfjörður – Fáskrúðsfjörður (Fáskrúðsfjarðargöng)

Meginröksemdir fyrir þessu vali vinnuhópsins voru þau að Héðinsfjarðargöng og göng milli Reyðarfjarðar og Fáskrúðsfjarðar myndu stækka atvinnu- og þjónustusvæði mikilvægra byggðakjarna á landsbyggðinni, þ.e. Mið-Austurlands og Eyjafjarðarsvæðis. Þessi sömu verkefni kæmst einnig næst því að sýna arðsemi með hefðbundnum reikniaðferðum, þar sem um töluverðar styttingar vegalengda yrði að ræða, en öll verkefni stytta leiðir milli þéttbýlisstaða verulega. Í öllum tilfellum þyrfti innan fárra ára að fjárfesta í vegabótum sem myndu nýtast lítið ef jarðgöng kæmu síðar. Þá sagði í niðurstöðum vinnuhópsins að jarðgöng milli Arnarfjarðar og Dýrafjarðar væru skilyrði fyrir heilsárssamgöngum innan landshlutans.

2. Eftirfarandi jarðgangaverkefni taldi vinnuhópur Vegagerðarinnar að ættu að koma til skoðunar og ákvörðunar síðar, í landfræðilegri röð:

- | | |
|----------------------------------|---------------------------------------|
| 1. Staðarsveit – Kolgrafafjörður | 12. Seyðisfjörður – Hérað/Norðfjörður |
| 2. Brattabrekka | 13. Norðfjörður – Eskifjörður |
| 3. Klettsháls | 14. Fáskrúðsfjörður – Stöðvarfjörður |
| 4. Dynjandisheiði | 15. Stöðvarfjörður – Breiðdalsvík |
| 5. Óshlíð | 16. Skriðdalur – Berufjörður |
| 6. Ísafjörður – Súðavík | 17. Undir Berufjörð |
| 7. Eyrarfjall í Djúpi | 18. Almannaskarð |
| 8. Tröllatunguheiði | 19. Reynisfjall í Mýrdal |
| 9. Öxnadalshaiði | 20. Vestmannaeyjar |
| 10. Vaðlaheiði | 21. Hellisheiði ⁴⁸ |
| 11. Vopnafjörður – Hérað | |

⁴⁶ Morgunblaðið. 26. apríl 1987. Frétt um skýrslu nefndar samgönguráðherra um jarðgangaáætlun.

⁴⁷ Vegagerðin. *Skýrsla vinnuhóps um langtímaáætlun um gerð jarðganga á Íslandi*, bls.1.

⁴⁸ Vegagerðin. *Skýrsla vinnuhóps um langtímaáætlun um gerð jarðganga á Íslandi*, bls. 2–4.



Í maí árið 2000 ályktaði Alþingi um jarðgangaáætlun fyrir árin 2000–2004. Í þingsályktuninni segir að varið skuli 4.650 millj. kr. til að grafa jarðgöng sem hluta af vegakerfi landsins. Fyrstu verkefnið skuli vera jarðgöng milli Siglufjarðar og Ólafsfjarðar annars vegar og milli Reyðarfjarðar og Fáskrúðsfjarðar hins vegar. Jafnframt verði hafinn undirbúningur að næstu verkefnum. Sérstaklega verði rannsökuð göng milli Arnarfjarðar og Dýrafjarðar á Vestfjörðum og á Austfjörðum ný göng milli Eskifjarðar og Norðfjarðar og göng milli Héraðs og Vopnafjarðar.⁴⁹

Vegagerðin setur fram tillögur að göngum og raðar þeim jafnvel í tíma- og forgangsroð. En stjórnámálamennirnir ráða för á endanum. Má þar t.d. nefna að ekki var skrifað undir samning um gerð Dýrafjarðarganga fyrr en í apríl 2017 þó að þau hefðu verið í forgangi í jarðgangaáætlun Vegagerðarinnar árið 2000.⁵⁰

Í skýrslu Vegagerðarinnar árið 2002, sem vikið var að í 2. kafla skýrslunnar, fór fram frumskoðun á framkvæmd og rekstri Vaðlaheiðarganga sem einkaframkvæmdar. Kom fram að fjárhagsleg þátttaka ríkisins væri óhjákvæmileg, þó að um einkaframkvæmd yrði að ræða, og að framlag ríkisins af stofnkostnaði gæti verið 25–75%.⁵¹

Við mat á forgangsroðun jarðganga hjá Vegagerðinni hlýtur að skipta máli hvaða arðsemisgreiningar eru lagðar til grundvallar þegar umrædd röðun fer fram. Eðlilegt væri að inn í slíkt arðsemismat væru settir aðrir kostir, svo sem umbætur á vegum í nágrenni við fyrirhuguð jarðgöng sem hagkvæmara gæti verið að ráðast í.

⁴⁹ Þingskjal 1410–571. mál. Þingsályktun um jarðgangaáætlun fyrir árin 2000–2004.

⁵⁰ Bændablaðið. 8. maí 2017. Frétt um undirskrift samnings um Dýrafjarðargöng.

⁵¹ Vegagerðin. 2002. *Göng undir Vaðlaheiði sem einkaframkvæmd. Frumskoðun, bls. 5–6.*

9. Jarðfræðirannsóknir á Vaðlaheiði

Brot úr fjölmiðlaumfjöllun vegna erfiðleika sem komu upp á framkvæmdatímanum:

16. febrúar 2014.

„Fjörutíu og þriggja gráðu heitt vatn flæddi út úr stafni Vaðlaheiðarganga í gær þegar starfsmenn voru að bora fyrir sprengiefni.“⁵²

13. desember 2014

„Stóra sprungan dælir enn um 65 lítrum af 46 gráðu heitu vatni inn í göngin Eyjafjarðarmegin á hverri sekúndu.“⁵³

17. apríl 2015

„Byrjaði að hrynja úr misgengissprungu í lofti ganganna og í kjölfarið fylgdi mikið innflæði af köldu vatni ca. 500 l/s ...“⁵⁴

19. maí 2015

„Gangagerðarmenn við Vaðlaheiðargöng byrja í dag að sprauta þéttiefni í sprungur innst í göngunum Eyjafjarðarmegin.“⁵⁵

Ljóst er að margs konar áföll dundu yfir við gerð Vaðlaheiðarganga. Því er mikilvægt að gera grein fyrir helstu jarðfræðirannsóknum í aðdraganda framkvæmda við Vaðlaheiðargöng og viðbrögðum við þeim aðstæðum sem upp komu.

Eftirfarandi spurningar voru lagðar fyrir þá Ágúst Guðmundsson, jarðfræðing hjá Jarðfræðistofunni ehf., Gísli Eiríksson, forstöðumann hjá Vegagerðinni, og Björn A. Harðarson, verkfræðing hjá Geotek ehf., og eftirlitsmann verkkaupa. Nokkur atriði voru einnig borin undir verktaka ganganna.

1. Voru jarðfræðirannsóknir vegna Vaðlaheiðarganga í samræmi við önnur göng á Íslandi?
2. Þegar upp komu aðstæður sem ekki var gert ráð fyrir (innflæði á heitu/köldu vatni, sem og erfið jarðlög), hvernig var tekið á þeim vandamálum? Var viðunandi sérfræðiþekking og búnaður til innan teymisins og var fengin ráðgjöf annarra sérfræðinga í aðstæðunum? Hefði þurft að útvega betri tækjabúnað?

⁵² RÚV.is

⁵³ Vísir.is

⁵⁴ Vaðlaheiði.is

⁵⁵ RÚV.is



Árið 2001 gerði Orkustofnun jarðfræðikort af Vaðlaheiði fyrir Vegagerðina ásamt þversniði af jarðgangaleiðinni. Á mynd 9-1 má sjá helstu niðurstöður skýrslunnar. Meðal annars kemur þar fram að bergið í jarðlagastaflanum sem göngin í gegnum Vaðlaheiði komi til með að liggja um sé holufyllt og þétt þannig að lekavandamál ættu að verða lítil. Ekki sé vitað til að jarðhiti sé á gangaleiðinni. Að öllu samanlögðu virðist aðstæður til jarðgangagerðar vera hagstæðar.⁵⁶

7 HELSTU NIÐURSTÖÐUR

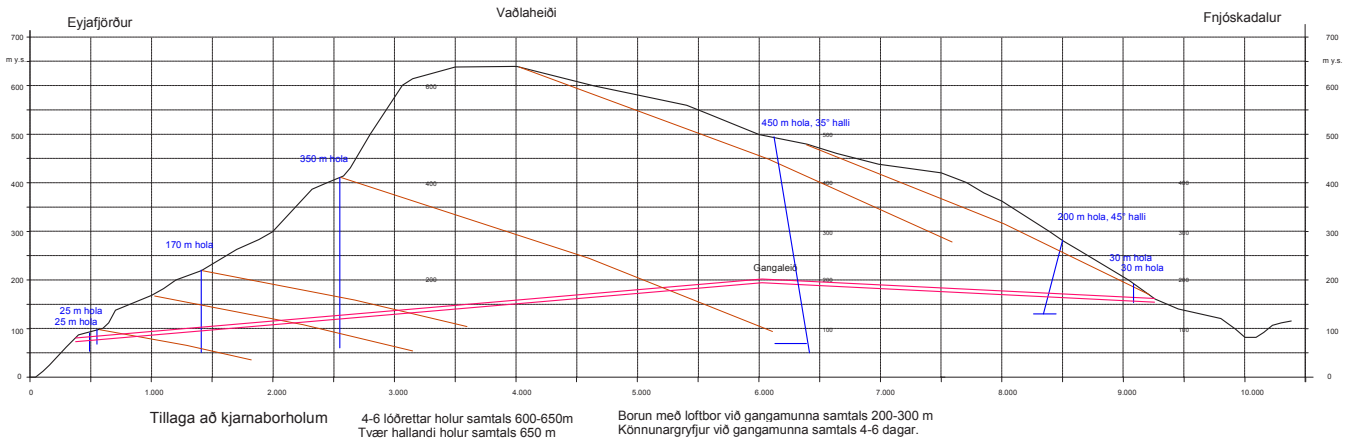
Jarðlagastaflinn, sem göngin gegnum Vaðlaheiði koma til með að liggja um, er 9–10 milljón ára gamall gerður úr basaltlögum með þunnum setlögum inn á milli. Jarðlögum hallar 8–10° til suðurs við Eyjafjörð en hallinn snýst og eykst þegar inn í heiðina kemur og er 16–18° til austuráttar við Fnjóská. Stefna brota, misgengja og bergganga er víðast á milli norðurs og norðnorðausturs á svæðinu. Ekki var unnt að kortleggja bergganga á jarðgangaleiðinni en gera má ráð fyrir 5–10 göngum á hverjum lengdarkílómetra og að umfang þeirra sé 3–6 % af heildarrúmmáli bergsins. Stór og mikil misgengi eru þekkt innst á Vaðlaheiði og við innanverðan Fnjóskadal en þau virðast ekki ná út að jarðgangaleiðinni. Þar virðist berg fremur heillegt. Bergið er holufyllt og þétt svo lekavandamál ættu að verða lítil. Ekki er vitað til að jarðhiti sé á gangaleiðinni. Að öllu saman lögðu virðast aðstæður til jarðgangagerðar hagstæðar.

Mynd 9-1 sýnir helstu niðurstöður skýrslu Orkustofnunar fyrir Vegagerðina árið 2001.

Skýrsla Jarðfræðistofunnar ehf. árið 2005

Sumarið 2004 fékk Greið leið ehf. Ágúst Guðmundsson hjá Jarðfræðistofunni ehf. til að skoða Vaðlaheiði með tilliti til jarðgangagerðar. Ágúst hefur lengi starfað sem jarðfræðingur og hefur unnið að rannsóknum við öll göng í íslenska vegakerfinu frá árinu 1990, að Húsavíkurhöfðagöngum undanskildum. Farið var um svæðið í Vaðlaheiði og í kjölfarið lagði Jarðfræðistofan fram tillögur um frekari rannsóknir, aðallega kjarnaboranir.

⁵⁶ Árni Hjartarson/Orkustofnun. 2001. *Vaðlaheiði. Jarðfræðikort og þversnið á gangaleið*, bls. 9.



Mynd 9-2. Lárétti ásinn sýnir gangaleiðina í metrum talið, rauða línan sýnir vegstæðið tvíhalla. Bláu lóðréttu (og bratt hallandi) línurnar vísa til staðsetningar og dýptar á þeim kjarnaborholum sem lagðar voru til.

Haustið 2005 voru síðan boraðar þrjár holur á austanverðri heiðinni; ein grunn við áformaðan munna Fnjóskadalsmegin og önnur litlu hærra, en sú þriðja og dýpsta talsvert vestar, þar sem búist var bæði við misgengjum og erfiðum setbergslögum. Að vestanverðu í Eyjafirði voru boraðar tvær holur; ein grunn við munnann og önnur dýpri hærra við gamla Vaðlaheiðarveginn. Dýpri holurnar voru boraðar hallandi til að freista þess að skera mögulega ganga og misgengi ef mæla mætti lekt bergsins við þau skilyrði. Samtals voru því kjarnaboraðir 870 m haustið 2005.

Vegna erfiðleika og tafa við boranir á austanverðri heiðinni tókst ekki að bora áformaða holu á vesturbrúnunum Vaðlaheiðar en aðgengi þar með tækjum er fremur örðugt, ekki síst að vetrarlagi. Slík hola hefði hins vegar beint sjónum manna að jarðhita, en hann var á þessum tíma alls óþekktur í Vaðlaheiði.

Unnið var við sprunguskoðun og sprunguleit með jarðeðlisfræðilegum aðferðum veturinn 2005–2006. Þá komu í ljós sprungur sem gætu verið fyrirsjáanlegar lekaleiðir og því var æskilegt að reyna að finna þær stærstu. Boranir 2005 skiluðu niðurstöðum um helstu þætti sem leitað var að, um bergið og um jarðvatn, en gáfu ekki beinar vísbendingar um jarðhita.

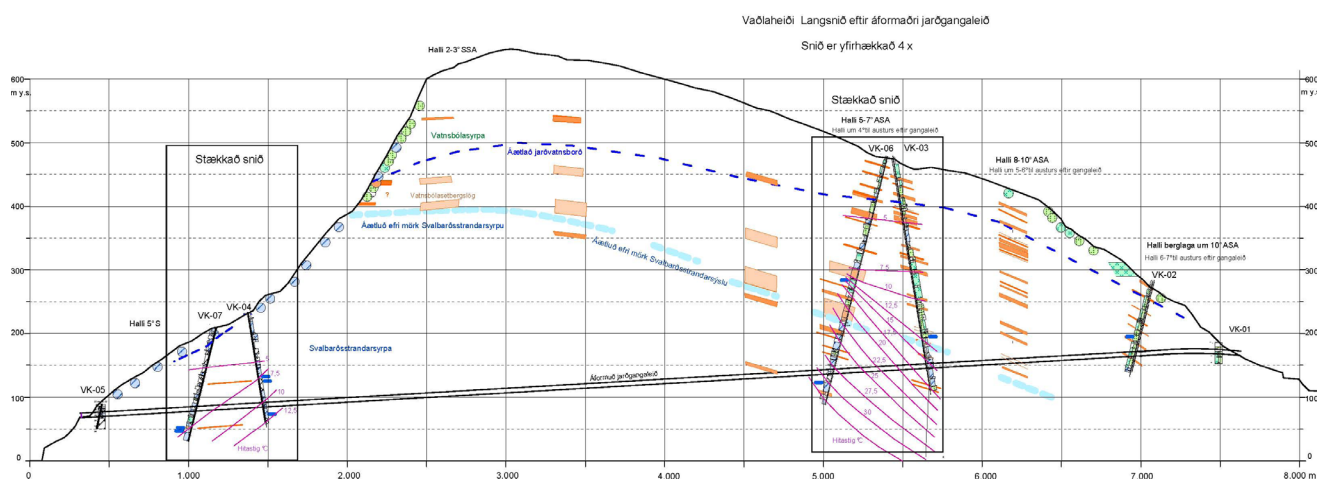
Jarðfræðistofan ehf. taldi æskilegt að verja um 50 milljónum króna til viðbótar í boranir og 20 milljónum í jarðfræðiathuganir. Alltaf sé hins vegar álitamál hversu mikið skuli bora, að sögn sérfræðinga Jarðfræðistofunnar, en verkkaupinn ræður því. Ekki var þó farið í frekari jarðfræðiathuganir á þessum tíma.

Boranir á vesturbrún heiðarinnar komu aftur til umræðu haustið 2010 en ekkert varð úr þeim vegna kostnaðar. Talið var að boranirnar myndu skila takmörkuðum viðbótarupplýsingum miðað við kostnað, en þá höfðu ekki sést neinar vísbendingar um falinn jarðhita.

Jarðfræðistofan hafði hins vegar ítrekað lagt til að borað yrði nærri vesturbrúninni. Ef hola hefði verið boruð þar, t.d. 50–100 m til hliðar við jarðhitavatnið, hefðu að öllum líkindum komið fram lægri hitatölur en síðar komu á daginn, þegar vatnið komst á hreyfingu, því þá kom hinn rétti hiti þess í ljós. Meðan vatnið var í kyrrstöðu hefði hugsanlega aðeins mælst helmingur þess hitastigs

sem síðar kom í ljós þegar það tók að renna. Rétt er að benda á að haustið 2010 höfðu vísbendingar komið fram um „óeðlilegan“ hita vestan við borholu VK-06 og voru hönnuðir ganganna upplýstir sérstaklega um þann þátt.

Vegagerðin hafði forystu um að bæta við rannsóknum og snerust þær nær eingöngu um kjarnaboranir. Hola VK-06 var boruð haustið 2010 skammt frá holu VK-03 og hallað til vesturs. Ekki reyndist vera góð samsvörun jarðlaga milli holanna og auk þess var verulegur hitastigull mælanlegur milli þeirra, hækkandi til vesturs, þar sem hitinn í botni holu VK-06 mældist líðlega 30°C. Þá kom í ljós að mikil og erfið setbergslög kæmu líklega inn á jarðgangaleiðina nærri borholum VK-03 og VK-06.



Mynd 9-3 sýnir jarðlagasnið á teikningu í rannsóknarskýrslu frá 2011. Endanlegt langsnið jarðgangaleiðar komið inn ásamt stöðu og númeri borhola. Þær upplýsingar sem Jarðfræðistofan ehf. taldi benda til „jarðhita“ eru á sniðinu táknðar með rauðum strikum ásamt áætlaðri hæð grunnvatns í fjallinu.

Uppfærð jarðfræðiskýrsla Jarðfræðistofunnar ehf. árið 2011

Í niðurstöðum uppfærðrar jarðfræðiskýrslu Jarðfræðistofunnar ehf., sem birt var árið 2011, var það sérstaklega dregið fram að á milli borhola VK-03 og VK-06 væri hitahækkun sem þætti benda til jarðhitasvæðis vestan við holurnar innar í heiðinni. Líkur væru á „jarðhitasvæði af óskilgreindri stærð“ vestan við borholu VK-06. Þá hafði ekkert komið í ljós sem benti til jarðhita að vestanverðu í heiðinni en hins vegar var orðið ljóst að staðbundin berglög gætu verið mjög lek og því væri möguleg hætta á miklu innflæði af vatni.

Ágúst Guðmundsson hjá Jarðfræðistofunni telur að menn taki of djúpt í árinna þegar þeir fullyrða að frekari rannsóknir undir vesturbrúnum Vaðlaheiðar hefðu leitt hið sanna í ljós um hitann, slíkt hefði jafnvel verið mikil slembilukka. Það mikilvægasta, að hans sögn, var að um leið og menn urðu varir við óeðlilega hitahækkun í göngunum hefðu þeir átt að tvöfalda almenna viðvörunarkerfið með borunum á undan gangagreftinum.

Gísli Eiríksson, forstöðumaður hjá Vegagerðinni, segir að ekki hafi verið búist við vandræðum vegna jarðhita við gangagerðina. Þó hafi fundist 30°C hiti í næstsíðustu holunni sem boruð var austan til á heiðinni. Þetta hafi ekki verið mikill hiti á íslenskan mælikvarða. Í Norðfjarðargöngum, sem eru á kaldasta svæði landsins, mældist t.d. allt að 24°C hiti og í Fáskrúðsfjarðargöngum hæst 30°C hiti. Í Vaðlaheiði var þetta túlkað þannig að vestan við borholu VK-06 væri líklega sprunga með heitu vatni, sambærileg við það sem var í Hvalfjarðargöngum, og myndi hún ekki valda miklum vandræðum ef farið væri með gát. Í Hvalfjarðargöngum fannst 55°C hiti og hiti var yfir 30°C á um 800 m kafla, en það olli engum vandamálum. Í Hvalfirði komu ekki fram beinar vísbendingar um jarðhita á gangaleið í þeim rannsóknum sem sérstaklega voru gerðar vegna Hvalfjarðarganga, heldur var vitnað í gögn úr öðrum verkum, líkt og gert var fyrir Vaðlaheiðargöng. Þetta hafði komið fram í jarðfræðiskýrslu og útboðslýsingu. Sprungur á lágheitsvæðum væru almennt mjóar og hitabreytingin undir 1 km, en í Vaðlaheiði reyndust þetta vera um 3 km með yfir 30 gráðu heitu vatni.

Þegar hitinn fannst fyrst vestarlega í heiðinni töldu sérfræðingar að hugsanlega væri um tvær hitasprungur að ræða, eitt hitasvæði gæti varla verið svona breitt, en annað kom í ljós.

Gísli telur að rannsóknir vegna Vaðlaheiðarganga hafi verið með hliðstæðum hætti og flestra annarra vegganga hérlendis sem grafin hafa verið frá árinu 1990. Oft sé litið á magn kjarnaborana sem einhvern mælikvarða á gæði rannsókna þar sem þær eru gjarnan kostnaðarsamasti rannsóknaliðurinn.

Yfirlit yfir magn kjarnaborana við jarðgöng hérlendis:

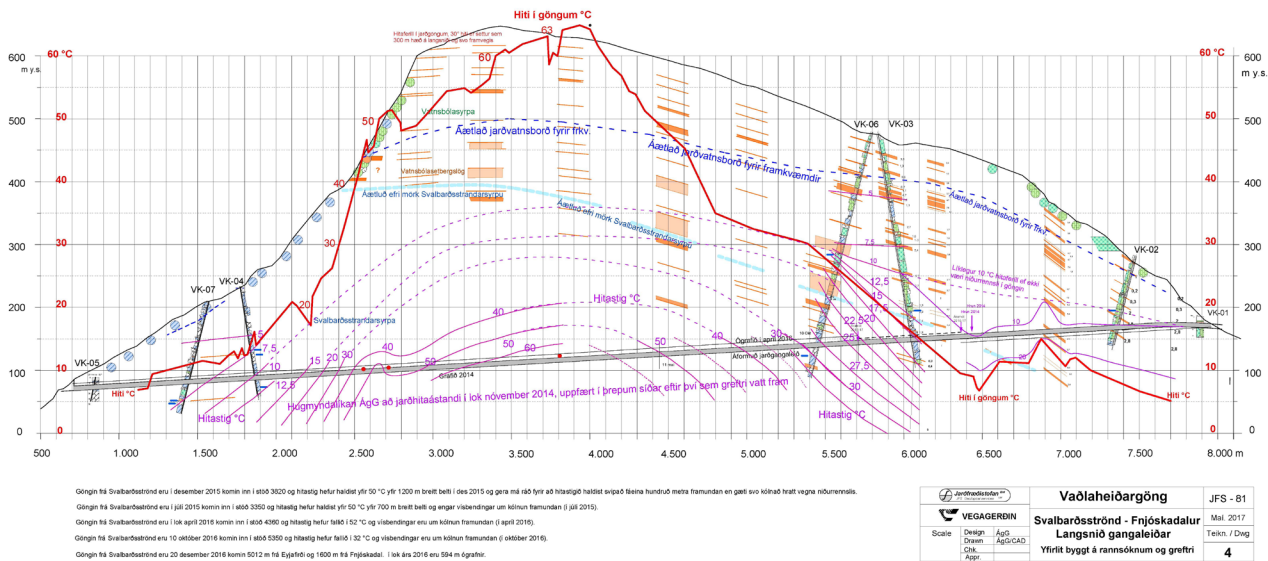
- Vaðlaheiðargöng 1660 bormetrar
- Héðinsfjarðargöng 1300 m
- Óshlíðargöng 1380 m
- Breiðadals- og Botnsheiðargöng 1230 m
- Norðfjarðargöng 1120 m
- Hvalfjarðargöng 900 m
- Ólafsfjarðarmúlagöng um 600 m
- Fáskrúðsfjarðargöng 535 m
- Dýrafjarðargöng 520 m
- Húsavíkurhöfðagöng 205 m⁵⁷

Það sem skilur Vaðlaheiðargöng frá öðrum jarðgöngum hérlendis er hinn útbreiddi jarðhiti á gangaleiðinni sem erfitt reyndist að hemja eftir að hann komst nær óheftur inn í göngin. Mun algengara sé að það þurfi að takast á við kalt vatn við jarðgangagerð. Af þessu leiddi að vinnuaðstæður í Vaðlaheiðargöngum urðu mun erfiðari en áður hefur þekkt við slíkar framkvæmdir hér á landi. Segja megi að gangamenn í Vaðlaheiðargöngum hafi lent í flestum þeim óvæntu aðstæðum sem upp geta komið við gangagröft.

1. Mikið innrennsli af heitu vatni
2. Langvarandi jarðhiti
3. Samfelld bergþétting
4. Stórt hrun
5. Mikið innrennsli af köldu vatni

Í Vaðlaheiðargöngum hafi menn glímt við öll þessi vandamál en í mismiklum mæli. Langalvarlegasta vandamálið hafi verið hinn langvarandi jarðhiti á stóru svæði, eins og rauða línán á mynd 9-4 með uppfærðu jarðlagasniði af Vaðlaheiði sýnir, þegar jarðgangagröfturinn var langt kominn um um áramótin 2016–2017.

⁵⁷ Upplýsingar frá Vegagerðinni.



Mynd 9-4 sýnir uppfært jarðlagasnið af Vaðlaheiði þegar jarðgangagröftur var langt kominn um áramót 2016–2017. Rauða línan sýnir hitastig á jarðgangaleiðinni í fjallinu eftir því sem verkið vannst við borun. Hæsta gildið er yfir 60°C hiti. Fullnægjandi upplýsingar um umfang jarðhitans, sem mestum skaða olli, fengust ekki fyrr en við framgang verksins. Einnig má sjá númer borhola.

Gísli telur hins vegar að með vísan til athugana sem getið er í jarðfræðiskýrslum og samanburði við rannsóknarboranir fyrir önnur veggöng, þá verði ekki ályktað annað en að rannsóknir á Vaðlaheiði hafi verið eðlilegar og ekki augljóst í aðdraganda verksins að frekari boranir hefðu bætt við verulega meiri nýtanlegri þekkingu.

Að sögn Gísla má heldur ekki gleyma því að gæði rannsókna byggjast ekki eingöngu á magni eða heildarkostnaði. Þau séu að miklu leyti háð hugkvæmni, innsæi og reynslu rannsakenda og rýnenda rannsókna. Rannsóknir við Vaðlaheiðargöng fóru fram á nokkuð löngum tíma og því komu fleiri menn að þeim en ella. Hvort tveggja verði að teljast kostur.

Ennfremur bendir hann á að samanburður við Noreg, sem menn vilji oft horfa til, sé ekki auðveldur, þar sé um að ræða allt aðra jarðfræði en hér á landi. Þetta hafi samt verið reynt og niðurstaðan hafi verið sú að umfang rannsókna hafi verið sambærilegt við það sem þekkist í Noregi.

Vegagerðin notar gjarnan öryggismörk vegna óvissukostnaðar á bilinu 7 til 10%. Í Dýrafjarðargöngum, sem boðin voru út nýlega, var stuðst við 10% óvissumörk.

Samanburður á endanlegum heildarkostnaði miðað við heildarkostnaðaráætlun nýlegra vegganga (með óvissuálagi inniföldu):

- Fáskrúðsfjarðargöng 0,94 af kostnaðaráætlun
- Almanskard 0,98 af kostnaðaráætlun
- Bolungarvíkurgöng 1,00 af kostnaðaráætlun
- Héðinsfjarðargöng 1,19 af kostnaðaráætlun

Viðbrögð við óvæntum aðstæðum

En hvernig var staðið að verkáætlanagerð, verkþókhaldi, eftirliti og eftirfylgni með því að verkið væri innan áætlunar og hvernig var tekið á framúrkeyslum eftir tjón, til að reyna að lágmarka skaðann? Var þetta í samræmi við viðurkenndar leiðbeiningar fagfélaga um slíka þætti?

Að sögn Björns A. Harðarsonar, eftirlitsmanns verkkaupa, var allt kapp lagt á að verkið stöðvaðist ekki þegar upp komu aðstæður eins og þarna. Reynt var eftir fremsta megni að forða frekara tjóni. Ekki var hægt að halda áætlun en mikilvægast hefði verið að halda verkinu áfram.

Hvað aukagreiðslur varðar þá hafi sem dæmi verið vitað af jarðhita á austurhluta leiðarinnar, sem varð í raun miklu meiri en reiknað hafði verið með, og hafi verktakinn fengið stóran hluta af beinum viðbótarkostnaði vegna jarðhita samþykktan og greiddan sem aukaverk. Ýmis afleiddur kostnaður vegna jarðhitans sé þó enn óútkljáður og ógreiddur. Afar erfitt sé að skilgreina hvað sé „innifalið“ og hvað ekki þegar svona mikið fer úrskaiðis. Lítið er til af leiðbeiningum fagaðila um þessi efni, en fylgt hafi verið íslenska staðlinum (ÍST 30) um verkframkvæmdir.

Hvað könnunarboranir snertir segir Björn að þær séu reglulegur hluti af verkferlinu, þ.e. alltaf séu boraðar rannsóknarholur í stafninn á undan til könnunar á bergi/vatni/hita. Hins vegar sé það staðreynd að hans mati að verktaki hafi gert þau mistök að gleyma að bora könnunarholur einmitt þar sem stóra vatnsæðin við stöð 2.580 (m) kom fram. Hún hafi því ekki uppgötvast fyrr en gangastafninn var kominn of nálægt henni og menn fengu „gusuna í andlitið“ ef svo má segja. Björn segir verktakann hafa viðurkennt þessi mistök og lögfræðingar VHG hf. muni koma þessu á framfæri við meðferð kröfumála. Hins vegar sé ekki hægt að fullyrða hvort tekist hefði að þetta sprunguna þótt hún hefði uppgötvast fyrr en það hefði örugglega verið reynt í þaula. Engan hafi þó órað fyrir því að innan við sprunguna yrði langvarandi jarðhiti, eða í um 2,5 km til viðbótar.

Verktaki Vaðlaheiðarganga er hins vegar ósammála þeirri fullyrðingu að mistök hafi verið gerð hvað þetta varðar. Hið rétta sé að ekki hafi verið gerðar könnunarholur á réttum tíma á þeim stað sem um ræðir. Sú mynd sem Björn dragi upp af afleiðingunum sé röng að hans mati og til þess ætluð að reyna að fría verkkaupa að hluta af því að hann ber ábyrgð ef jarðfræði er ekki í samræmi við lýsingar í útboðsgögnum.

Verktaki ganganna bendir einnig á að þegar vatn hafi uppgötvast við borun stafns fyrir sprengifæru við innrennsli í stöð 2.580 (m) hafi ekki verið of seint að bergþetta þó að vatn hafi verið komið nálægt stafni. Haft hafi verið samband við eftirlitsmann og samráð haft við hann. Verktaki og eftirlitsaðili hafi sammælt um að halda áfram og grafa í gegnum vatnsæðina enda höfðu fyrri lekar minnkað mikið og jafnvel horfið eftir að grafið hafði verið í gegn. Því hafi verið algerlega rökrétt að grafa í gegnum sprunguna en ekki eyða tíma og fé í bergþéttingu. Hins vegar hafi komið í ljós að vatnsrennsli í sprungunni minnkaði ekki með tímanum eins og lýst hafði verið í útboðsgögnum. Því hafi þarna skapast aðstæður sem enginn hafði búist við, hvorki verktaki, eftirlitsaðili né verkkaupi. Um sé að ræða jarðfræðilegt frávik frá útboðsgögnum.⁵⁸

⁵⁸ Einar Hrafn Hjálmarsson, byggingarverkfræðingur og staðarstjóri Vaðlaheiðarganga, í svari til skýrsluhöfundar.

Voru útboðsgögn fullnægjandi?

Rannsóknarskýrsla Jarðfræðistofunnar ehf. frá 2011 var sú rannsókn sem lá fyrir þegar verktakar gerðu tilboð í verkið. Þeir höfðu allir aðgang að sömu upplýsingum og almennt leggja verkþjófendur mikla vinnu í að kynna sér til hlítar jarðfræðiskýrslur, enda lykilgögn í svo flóknum verkefnum. Í skýrslu Jarðfræðistofunnar er að finna vísbendingar um að á leið jarðganganna geti verið jarðhiti, en engar afdráttarlausar fullyrðingar um þau mál. Athygli vekur að tilboðin í verkið eru svipuð í krónum talið, sem bendir til þess að verkþjófendur hafi lagt svipað mat á jarðfræðihættuna. Í þessu sambandi skal vísað aftur til orða forstöðumanns hjá Vegagerðinni um það hversu margbreytilegar slíkar rannsóknir eru og hvernig túlkun þeirra byggist að mestu á reynslu og næmni þeirra er standa að tæknilegum undirbúningi jarðgangagerðarinnar.

Eðli máls samkvæmt eru tiltölulega fáir aðilar hérlendis sem sérhæfa sig í jarðgangagerð, rannsóknum og framkvæmdum þeim tengdum. Eigi að framkvæma tæknilega úttekt á rannsóknar- og framkvæmdaþætti verksins verður líklega að leita til útlanda með þá vinnu.

Einhalla eða tvíhalla göng?

Ágúst Guðmundsson hjá Jarðfræðistofunni ehf. lagði í aðdraganda verksins til að Vaðlaheiðargöng yrðu tvíhalla en ekki einhalla eins og raunin varð.⁵⁹ Með þeirri tilhögun yrði auðveldara að leiða vatn út á framkvæmdartíma með tilliti til þess hve göngin væru löng. Ennfremur mætti grafa yfir þriðjung gangalengdar frá Fnjóskadal með lítilli áhættu hvað vatn áhrærði. Einnig má geta þess að sá rishalli sem Ágúst lagði til var hugsaður til að reyna að stytta sem mest þann kafla ganganna sem lægi gegnum erfið setbergslög sem skera gangaleiðina.



⁵⁹ Til þess að fyllstu nákvæmni sé gætt hallar um 330 metrum eða 4,5% af af gangalengdinni til Fnjóskadals.

Niðurstaðan varð hins vegar sú að göngin urðu einhalla en ekki tvíhalla. Ástæðan var sú að einhalla göng (þ.e. með lægri hápunkt) eru hagkvæmari með tilliti til langtímakostnaðar umferðarinnar þegar göngin eru komin í rekstur. Ágúst telur að tvíhalla göng hefðu tvímælalaust einfaldað viðbrögð við áföllum við gröftinn, þannig að vatn gæti runnið í báðir áttir, en sú hönnun er einmitt algeng í jarðgangagerð af þeim ástæðum.

Helstu niðurstöður þessa kafla.

- Í niðurstöðum Orkustofnunar á jarðfræðikorti fyrir Vaðlaheiði, sem hún gerði fyrir Vegagerðina árið 2001, kom fram að aðstæður til jarðgangagerðar þar virtust vera hagstæðar.
- Vegagerðin telur að jarðfræðirannsóknir vegna Vaðlaheiðarganga hafi verið með hliðstæðum hætti og flestra annarra vegganga hérlendis sem gerð hafa verið frá árinu 1990.
- Fleiri metrar af kjarnaboruðum holum voru boraðir í Vaðlaheiði en þegar önnur jarðgöng hérlendis voru undirbúin.
- Sumarið 2004 fékk Greið leið ehf. Ágúst Guðmundsson hjá Jarðfræðistofunni ehf. til að skoða Vaðlaheiði með tilliti til jarðgangagerðar. Boranir í kjölfarið skiluðu niðurstöðum varðandi helstu þætti sem leitað var að, um bergið og um jarðvatn, en gáfu ekki beinar vísbendingar um jarðhita.
- Í uppfærðri jarðfræðiskýrslu Jarðfræðistofunnar frá 2011 fyrir Vegagerðina komu fram vísbendingar í einni borholu (VK-06) og var bent á að líkur væru á „jarðhitasvæði af óskilgreindri stærð“ vestan við borholu VK-06. Þá hafði ekkert komið í ljós sem benti til jarðhita að vestanverðu í heiðinni, en þar hafði á hinn bóginn komið í ljós að berglög gætu á kafla verið mjög lek og því væri möguleg hætta á miklu innflæði af vatni.
- Lagt var ítrekað til að gera viðbótarboranir sem hugsanlega hefðu getað veitt meiri vísbendingar um jarðhita og heitt vatn. Verkkaupi ákveður magn borana.
- Við gröftinn sjálfan komu upp stórfelldari vandamál en dæmi eru um áður hérlendis, sem skýra tafir og umframkostnað. Samtímis var barist við mikið innstreymi af heitu vatni, langvarandi jarðhita, samfellda bergþéttingu, stórt hrun og mikið innrennsli af köldu vatni.
- Eftirlitsmaður verkkaupa fullyrðir að verktaki hafi gert þau mistök að gleyma að bora könnunarholur einmitt þar sem stóra vatnsæðin við stöð 2.580 (m) kom fram.
- Verktaki Vaðlaheiðarganga er ósammála þeirri fullyrðingu að gerð hafi verið mistök við stöð 2.580 (m). Hins vegar hafi komið fram jarðfræðilegt frávik frá útboðsgögnum.
- Vaðlaheiðargöng eru einhalla, sem er hagkvæmara með tilliti til langtímakostnaðar í rekstri, en tvíhalla göng hefðu tvímælalaust einfaldað viðbrögð við áföllum við gröftinn, þar sem vatn hefði getað runnið í báðir áttir.

10. Framkvæmdir við Vaðlaheiðargöng

Vegagerðin fékk það verkefni sumarið 2010 að sjá um gerð verklýsingar og útboðsgagna vegna Vaðlaheiðarganga á hefðbundinn hátt, eins og gert hafði verið vegna Héðinsfjarðarganga og Óshlíðarganga sem hvor tveggja voru opnuð fyrir umferð haustið 2010.

Forval verktaka var auglýst í Framkvæmdafréttum og á Evrópska Efnahagssvæðinu 28. mars 2011. Óskum um þátttöku átti að skila inn fyrir 3. maí 2011. Um var að ræða forval vegna framkvæmda við Vaðlaheiðargöng auk byggingar forskála og lagningar vega. Sex aðilar skiluðu inn gögnum vegna forvalsins; IAV/Marti, Ístak, Mestrostav/Suðurverk, Norðurverk, Per Aarsleff/JKP JV og Leonhard Nilsen & Sønner AS.

Vegagerðin gerði kostnaðaráætlun í kostnaðarkerfi Vegagerðarinnar og byggði hana á tölum frá fyrri göngum en hafði einnig til viðmiðunar tölur um vegagerð og gerð steinsteypuvirkja og miðaði við 7% áhættu.

Heildarkostnaðaráætlun

[Verðlag ágúst 2011]	mkr. án vsk
Tilboð göng og vegir	6.919.843
Hönnun og eftirlit	680.549
Aðrir verksamningar og efni	431.345
Yfirstjórn VHG	136.540
Ófyrirséð	562.222
Samtals:	8.730.498

Tafla 10-1. Kostnaðaráætlun Vegagerðarinnar.

Tilboð í gerð ganganna voru opnuð þann 11. október árið 2011. Tilboð bárust frá fjórum af þeim sex aðilum sem skiluðu inn forvalsgögnum. Að sögn Vegagerðarinnar var útboðið í Vaðlaheiðargöng, í mars 2011, í samræmi við reglur og verkferla Vegagerðarinnar vegna útboða af þessari stærð og fór fram að undangengnu forvali, eins og áður segir. Vegagerðin hefur frá þessum tíma boðið út þrenn göng og ekki breytt útboðsferlinu að neinu marki. Ekki eru áform um það af hálfu Vegagerðarinnar að breyta útboðsferlinu.

Gengið var til samninga við Íslenska aðalverktaka hf. og eiganda þeirra, svissneska fyrirtækið Marti, í október 2011. Tilboðið hljóðaði upp á 8,8 milljarða, eða 95 prósent af kostnaðaráætlun, en uppfært miðað við hækkun byggingarvísitölu og nam það við undirskrift um 9,3 milljörðum króna. Þessir aðilar stofnuð félagið Ósafll ehf., sem er hinn eiginlegi verktaki Vaðlaheiðarganga.

Tilboð

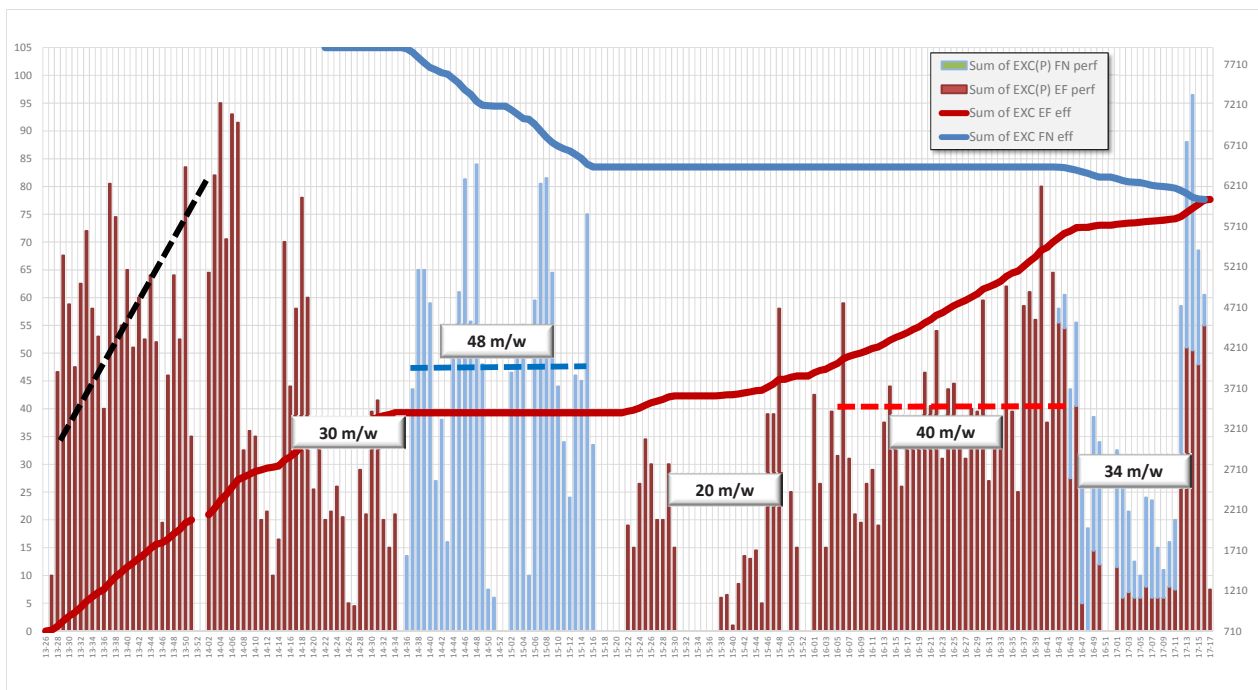
Bjóðandi	Tilboð kr.	Hlutfall	Frávik kr.
Mestrostav / Suðurverk hf.	10.849.427.276	116,4%	1.996.292.802
Ístak hf.	9.901.752.795	106,2%	1.048.618.321
Norðurverk ehf.	9.488.706.534	101,8%	635.572.060
Áætlaður kostnaður	9.323.350.000	100,0%	470.215.526
IAV hf. / Marti	8.853.134.474	95,0%	0

Tafla 10-2. Tilboð í Vaðlaheiðargöng.

Ekki var þó samið við verktaka fyrr en 1. febrúar 2013, rúmu ári eftir að tilboði var tekið. Fjármagn var ekki tryggt fyrr, og þá með láni ríkisins. Verktaki ákvað að standa við tilboð sitt og hefði getað gengið frá því löngu fyrr, en hefðbundið er að samningar séu undirritaðir 6–8 vikum eftir að tilboði er tekið.

Eftirlit með framkvæmdum hafði verið boðið út 2012 og var samningur þar að lútandi undirritaður við Geotek ehf. og Eflu hf. um leið og samningur verktakans í febrúar 2013.

Upphafleg tímaáætlun verksins miðaðist við að það hæfist í júlí 2013 og að því lyki í desember 2016. Gert var ráð fyrir því að verktaki ynni verkið með tveimur graftar-teymum – þ.e. frá Fnjóskadal og samtímis frá Eyjafirði – í u.þ.b. eitt ár en ekki varð af því og byrjaði eitt teymi Eyjafjarðarmegin. Verktakinn réð þeirri framkvæmdaröð. Framvindan við gröftinn var sveiflukennd, eins og meðfylgjandi mynd sýnir:



Mynd 10-1 sýnir graftarhraða í metrum á viku, bæði frá Eyjafirði (rautt) og Fnjóskadal (blátt). Gefinn er upp mismunandi meðalgraftarhraði á ákveðnum tímabilum í greftinum.

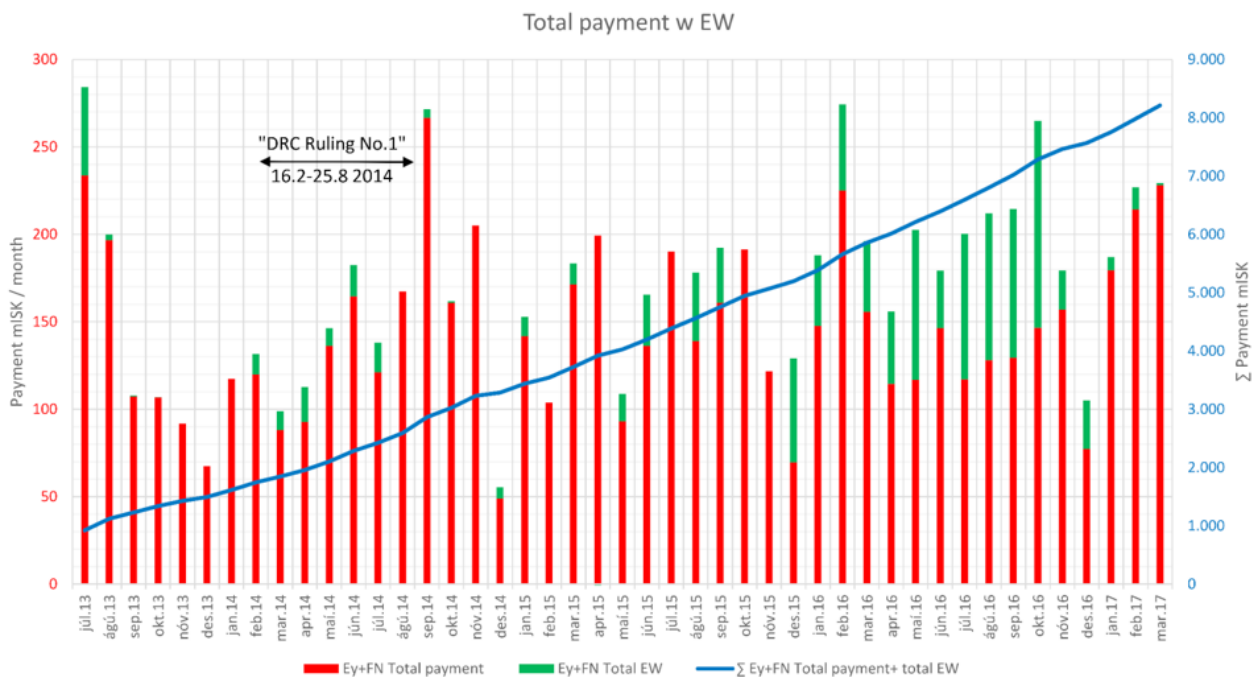
Rakið frá vinstri til hægri:

- 30 metrar á viku í Eyjafirði – eftir að heitavatsinnflæði hófst í stöð 2.580 (m).
- 48 metrar á viku í Fnjóskadal – frá byrjun graftar í Fnjóskadal að hruni úr lofti og kaldavatsinnflæði í stöð 6.440 (m).
- 20 metrar á viku í Eyjafirði – eftir að byrjað var aftur, mikil grautun og erfiðar aðstæður sem töfðu framvindu.
- 40 metrar á viku í Eyjafirði – minni grautun en erfiðar vinnuaðstæður hömluðu þó ennþá grefti.
- 34 metrar á viku samtals í Eyjafirði og Fnjóskadal. Erfið jarðlög á báðum stöfnum. Mjög þykkt setlag á stafni í Eyjafirði.

Sumarið 2014 fór að skilja á milli áætlunar og raunframvindu Eyjafjarðarmegin vegna jarðhita. Verktakinn flutti sig þá yfir í Fnjóskadal og hóf borun þar í byrjun september 2014. Þar varð sjálfhætt í apríl 2015 vegna flóðs. Aftur var farið yfir í Eyjafjörð en gekk treglega vegna hita fyrstu mánuðina en síðan gekk betur og bærilega mest af árinu 2016. Lélegt berg hægði á framkvæmdum í desember 2016 og janúar og febrúar 2017 en vel gekk í mars og apríl 2017. Í lok október 2016 var loks byrjað að grafa að nýju í Fnjóskadal en framvinda var hæg fram að gegnumslagi í apríl sl.

Heildargreiðslur og framvinda

Heildargreiðslur fyrir verkið byggjast á samningsgreiðslum og framvindu og við þær bætast samþykkt aukaverk sem hafa verið mjög mörg í Vaðlaheiðargöngum. Verkkaupi og verktaki semja um aukaverkin á staðnum þegar þörf kallar á. Mynd 10-2 skýrir þetta flæði.



Mynd 10-2. Heildargreiðslur með samþykktum aukaverkum (aukaverk eru grænlituð).

Myndin sýnir tímabilið fram til mars 2017

Ey = Eyjafjarðarmegin

Fn = Fnjóskadalsmegin

Ew = Aukaverk (Extra Work)

■ Ey+FN Total payment

Heildargreiðslur skv. einingarverði fyrir jarðgangagróft á báðum stöfnum, Eyjafjarðar- og Fnjóskadalsmegin.

■ Ey+FN Total EW

Heildargreiðslur vegna aukaverka í jarðgangagrefti á báðum stöfnum.

— Σ Ey+FN Total payment+ total EW

Heildargreiðslur skv. einingarverði fyrir gróft á báðum stöfnum + aukaverk.

Uppfærð áætlun um framkvæmdakostnað Vaðlaheiðarganga

Uppfærðar áætlanir um heildarkostnað við gerð Vaðlaheiðarganga liggja fyrir. Samkvæmt þeim er nú gert ráð fyrir að framkvæmdakostnaður Vaðlaheiðarganga fari 30% fram úr upphaflegum áætlunum, og er þá ekki tekið tillit til aukins áfallins fjármagnskostnaðar af framkvæmdaláninu. Aukakostnaður dreifist nokkuð jafnt á verkliði og er afleiðing þeirra áfalla sem urðu við gröftinn.

Samanlagt er gert ráð fyrir að göngin fari 30% fram úr áætlun en þá er ótalin áhætta og óvissa um hvað af eftirákröfum verktakans verði samþykkt, annaðhvort í sáttaferli eða fyrir dómi. Engin leið er að áætla lokaniðurstöðuna en komi til bóta handa verktakanum falla þær á stofnkostnað vegna framkvæmdarinnar. Fari kröfugerðin fyrir dómstóla mun þetta taka nokkur ár að skýrast.

Helstu skýringar á umframkostnaði eru þessar:

- Um 93% af öllum kostnaði við aukaverk eru tilkomin vegna innrennslis á heitu vatni og langvarandi jarðhita í göngum í Eyjafirði og vegna innrennslis á köldu vatni og hruns í Fnjóskadal.
- Allur umframkostnaður vegna bergþéttinga er vegna innrennslis á heitu vatni Eyjafjarðarmegin og langvarandi jarðhita og kerfisbundinna bergþéttinga í Eyjafirði og einnig vegna innrennslis á köldu vatni og hruns í Fnjóskadal.
- Umframkostnaður vegna dælinga er vegna innrennslis á köldu vatni í Fnjóskadal.
- Umframkostnaður við eftirlit er að öllu leyti vegna lengingar verktíma sem eðli málsins samkvæmt er tilkominn vegna hinna miklu tafa sem kölluðu á alls lags viðbótavinnu sem hefur komið til vegna þeirra vandamála sem upp hafa komið í verkinu.

Í Héðinsfjarðargöngum voru m.a. stór vatnsvandamál með miklu magni af mjög köldu vatni og miklar bergþéttingar, og viðbótarkostnaður einkum vegna þess. Mjög erfitt er að meta fyrirfram við hverju má búast í innrennslis vatns og þar, eins og í Vaðlaheiðargöngum, skýrir það stóran hluta umframkostnaðar.

Áætlaður heildarkostnaður VHG og frávik

[mkr. verðlag ágúst 2011]	Áætlaður		Samtals	Frávik (%)
	Áætlun 2011	umframkostnaður 31.05.2017		
Áætlaður stofnkostnaður	8.730			
Verðlag ágúst 2011				
Aukaverk		808		
Bergþéttingar		661		
Vatnasklæðningar		119		
Sprautust. og bergb.		558		
Dælingarkostnaður		92		
Hönnun og eftirlit		167		
Yfirstjórn og annað		187		
	8.730	2.592	11.322	30%

Tafla 10-3. Áætlaður heildarkostnaður Vaðlaheiðarganga og frávik í krónum og %.

Í maí 2017 er heildarframkvæmdakostnaður, á verðlagi þá, áætlaður 13,3 milljarðar en heildarfjármagnskostnaður er áætlaður 2,2 milljarðar. Samtals 15,5 milljarðar verða eignfærðir vegna ganganna. Sjóður/hlutafé er nýtt að marki þannig að áætluð fjárhæð við endurfjármögnun ganganna verður 15 milljarðar.

Framkvæmdaefirlitið í Vaðlaheiðargöngum er að öllu leyti sambærilegt við annað eftirlit með sambærilegum verkum Vegagerðarinnar, þ.e. það sem snýr að verkframkvæmdinni. Eftirlitið snýst auðvitað líka um verktakakostnaðinn – þ.e. hvernig verktakakostnaður samkvæmt verk-samningi þróast – ásamt kostnaði við aukaverk, og er framvinduskýrslum skilað á a.m.k. sex mánaða fresti til verkkaupans. Almenn kostnaðareftirlit heildarverksins er hins vegar í höndum verkkaupans og öll stjórn fjármála er í höndum fulltrúa verkkaupa (framkvæmdastjóra VHG hf).

Umsjónarmaður eftirlits ber ábyrgð á eftirliti með verkmagni aðalverktaka og kostnaði vegna þess. Hann skal bera undir fulltrúa verkkaupa allar breytingar á verki sem leiða til aukins kostnaðar. Umsjónarmaður eftirlits yfirfer magnuppgjör frá verktaka og áritar reikning verktaka og sendir hann síðan til fulltrúa verkkaupa til samþykktar. Sama gildir um öll aukaverk í verkinu. Fulltrúi verkkaupa á að gera og samþykkja alla samninga um aukaverk og viðbótarverk. Allt er þetta tíundað í smáatriðum í útboðsgögnum/verksamningi um framkvæmdaefirlit og einnig í ritinu „Umsjón framkvæmda“ frá Vegagerðinni, sem er hluti þess samnings.

Verður þörf á öllu viðbótarláninu?

Tölur um framkvæmdakostnað gefa til kynna að ekki sé þörf á öllu viðbótarláninu sem Alþingi veitti heimild fyrir í júní 2017. Gangi þessi áætlun eftir þarf ekki að nýta ríflega milljarð af heimildinni. Ennþá eru þó óvissuþættir eftir, ekki síst hver verður niðurstaðan hvað varðar viðbótarkröfugerð verktakans.

Áætlaður ádráttur á fjármögnun frá 31.05.2017

[mkr.]	Upphæð
Áætlaður ádráttur á fjármögnun vegna framkvæmda	3.757
Ábyrgðargjald vegna lántöku	73
Samtals fjármögnunarpörf	3.831
Óádreigið af eldri lánasamningi	-300
Ádráttur af viðbótarfjármögnunarpörf	3.530
Viðbótarlánaheimild	4.700

Tafla 10-4. Áætlaður ádráttur fjármögnunar.

Þáttur stjórnar Vaðlaheiðarganga hf.

Í svörum starfandi stjórnar VHG hf. á framkvæmdatímanum kemur fram að áhersla hafi verið lögð á að vinna áætlanir og afla gagna með eins vönduðum hætti og unnt var. Við stofnun félagsins hafi legið fyrir ýmsar rannsóknir og gögn varðandi verkfræðilega þætti, áætlaða umferð og arðsemi framkvæmdarinnar. Leitað hafi verið til helstu sérfræðinga landsins varðandi undirbúning og dreginn lærdómur af fyrri jarðgangaverkefnum. Hönnun, verklýsing, útboð, samningagerð og ráðgjöf á framkvæmdatíma hafi verið í höndum sérfræðinga Vegagerðarinnar. Þá hafi samstarf verkkaupa VHG hf. við eftirlitsaðilana Geotek og Eflu verið gott. Eftirlitsaðilar hafi verið mjög reyndir á þessu sviði. Þá hafi umsjónarmaður verkkaupa mætt á stjórnarfundi þegar óskað var eftir því til að fara yfir ákveðin mál.

Í stóru verki eins og þessu má búast við að upp komi atvik sem þurfi að semja sérstaklega um. Ef ekki nást samningar enda slík mál oftast sem kröfur. Ljóst var strax frá upphafi að þessi verktaki ætlaði sér mikið í kröfumálum og hafa margar kröfur hans, að mati stjórnar VHG hf., verið óraunhæfar og beinlínis ósanngjarnar.

11. Geta veggjöld endurgreitt framkvæmdakostnaðinn?

Áhætta er mismikil eftir framvindu verkefnis eins og Vaðlaheiðarganga. Hún flyst af framkvæmdarhlutanum yfir á rekstur þegar göngin eru tekin í notkun, en því er að sjálfsögðu ósvarað hvernig reksturinn muni ganga:

1. Framkvæmdartími
Ytri aðstæður á verkstað, framkvæmdin, hönnun, tafir, umframkostnaður og fjármögnun.
2. Notkun á göngunum eftir opnun
Eftirspurn/greiðsluvilji, vöxtur í umferð, rekstur ganganna, endurgreiðsla fjármögnunar/lána.

Á undanförunum árum hafa all margar skýrslur verið gerðar sem fjalla um viðskiptaáætlun Vaðlaheiðarganga. Einna þekktust er skýrsla Pálma Kristinssonar frá árinu 2011. Þá hefur IFS Greining ehf., í skýrslum frá 2012, 2016 og 2017, sett fram áætlanir til að svara eftirfarandi spurningu: Hversu líklegt er að VHG hf. geti endurgreitt bæði framkvæmdakostnað og fjármagnskostnað með veggjöldum?

Aðferðafræði útreikninga IFS Greiningar er sú sama og í þessari skýrslu en þó er lagt upp með ólíka nálgun í útreikningunum.

Í nálgun skýrsluhöfundar er lagt upp með meðalveggjald sem útgangspunkt og rekstri þannig stillt upp til framtíðar. Í útreikningum Pálma, til að mynda, er kostnaðarliðum stillt upp fyrst og meðalveggjald því næst reiknað út miðað við þá forsendu að heildartekjur séu jafnar reiknuðum útgjöldum.

Helstu forsendubreytingar skýrsluhöfundar frá því sem fram kemur í skýrslu IFS Greiningar fyrir Ríkisábyrgðasjóð í mars 2017 snúa að fjármögnun verkefnisins. Nú er gert ráð fyrir fjármögnun sem 40 ára jafngreiðsluláni á 3,2% vöxtum. IFS Greining lagði upp með 35% í jafngreiðslu á 28 árum, 65% í „cash sweep“-greiðsluferli og 4,2% vexti. Bæði má telja eðlilegt að framkvæmd af þessu tagi kalli á lengri fjármögnunartíma og hitt, að skýrsluhöfundur gerir ráð fyrir fjármögnun ríkisins á láninu. (Cash-sweep er tegund greiðsluskilmála lána þar sem endurgreiðslan er ekki fastbundin heldur fer eftir sjóðsstöðu á hverjum tíma).

Meðfylgjandi greiningum er ætlað að leiða fram líklega **framlegð af rekstrinum (EBITDA)** á hverju rekstrarári 10 fyrstu árin samanborið við afborganir og vexti af lánunum á sama tíma.

Verði eftirstöðvar, afgangur jákvæður, á félagið fyrir afborgunum og vöxtum og getur mætt viðbótarfjárfestingum og sköttum. Tíu fyrstu árin verða erfiðust vegna skuldabyrðarinnar og vaxtakostnaðar hvað EBITDA áhrærir. Einnig er skoðað 20 ára tímabil í þessu samhengi.

Skoðaðar eru grunnbreyturnar sem mynda tekjur og gjöld og birtar á einfaldan og myndrænan hátt á þann veg að niðurstaða næmnigreiningar sýnir væntanlegar eftirstöðvar EBITDA eða framlegðar eftir greiðslur til lána út frá breytilegum forsendum. Auk sjóðsmyndunar frá rekstri bætist

við upphafsstaða sjóðs og vaxtatekjur af sjóði. Einnig eru skoðuð áhrif vaxtakjara á möguleikana til endurgreiðslna þegar kemur að endurfjármögnun á framkvæmdaláni.

Sviðsmyndunum er ætlað að varpa ljósi á meginspurninguna: Verða göngin endurgreidd með vegtollum og á hversu löngum tíma?

Eins og eðlilegt verður að teljast hefur stjórn VHG hf. einbeitt sér að framkvæmdinni hingað til. Og þótt enn sé rúmt ár í að göngin verði opnuð fyrir almennri umferð hljóta stjórnunaráherslur að flytjast yfir á rekstrarviðfangsefnin sem við blasa.

Tekjuforsendur:	Fasti/Breyta:
Gjaldskrá	Fasti : Ákveðin af stjórn
Greiðsluvilji þeirra sem borga í göngin	
í % af heildarumferð	Breyta : Háð verði ekki síst
Umferðarspá um göngin	Breyta : Vegagerðin vinnur
Nýmyndun umferðar/umferðarstökk	Breyta : Söguleg staðreynd við sambærileg mannvirki
Gjöld:	
Innheimta veggjalda	Fasti/breyta : Stjórn ræður
Rekstur/viðhald ganganna	Fasti/breyta : Stjórn ræður
Afskriftatími ganganna	Fasti : Stjórn/endurskoðandi ákveður
Vaxtakjör við endurfjármögnun framkvæmdalans	Fasti/breytileg : Ákvörðun ráðuneytis og ríkisábyrgðasjóðs ásamt stjórn
Skuldir:	
Fjármögnunaraðili skuldabréfs	Fasti : Stjórnvöld/stjórn
Lengd skuldabréfs	Fasti : Stjórnvöld/stjórn
Form skuldabréfs – endurgreiðslumáti	Fasti : Stjórnvöld/stjórn

Tafla 11-1. Forsendur tekna, gjalda og skulda.

Miðað er við helstu forsendur sem settar eru fram af VHG hf. og í skýrslum IFS Greiningar um tekjur og gjöld. Stuðst er við útgefna umferðarspá Vegagerðarinnar, nýmyndun umferðar, eins og í fyrri skýrslum, og breytilegan greiðsluvilja. Þá er gert ráð fyrir 11% virðisaukaskatti á veggjöld. Líkanið er í raunsterðum, óháð verðbólgu, bæði í tekjum og gjöldum.

Endurgreiðsla lána

Meginniðurstaða þeirra útreikninga sem gerðir hafa verið og eru byggðir á þessum forsendum gefa til kynna að nokkuð góðar líkur séu á því að rekstur Vaðlaheiðarganga hf. nái að endurgreiða á 40 ára tímabili þau lán sem tekin verða. Endurheimtur lánsins munu einnig ráðast óbeint af öðrum þáttum, eins og því hvaða þjónusta verður veitt við rekstur og viðhald vegarins um Víkurskarð.

Þar sem mikil óvissa er um það hvernig breyturnar þróast getur endurgreiðsluferillinn orðið annar en hér er sýndur ef tap er framan af sem snýst í jákvæðan rekstur síðar.

Hvað ríkissjóð snertir, þá ber hann megináhættu af framkvæmdakostnaði vegna ganganna. Vegna óvissu um niðurstöðu kynni að koma til álita að færa varúðargjaldfærslu á hluta þess fjár sem bundið er í verkefninu.

Rekstrarlíkan

Helstu breytingar á grunnsviðsmyndinni frá því sem lagt var upp með í skýrslu IFS Greiningar fyrir Ríkisábyrgðasjóð eru að ávöxtunarkrafa skulda er nú 3,2% og allar skuldir eru settar í jafngreiðsluferli til 40 ára við endurfjármögnun. Vaxtakjörin 3,2% eru ekki umsamin og áhrif af hækkun þeirra má sjá í töflu 11-5. Ákvörðun um vaxtakjör endurfjármögnunarláns er tekin af fjármálaráðuneytinu og geta ýmis sjónarmið komið þar til álita varðandi það við hvað á að miða. Hvorki er gert ráð fyrir fjárfestingum í rekstri né tekjuskatti. Rekstraráætlunin er á verðtryggðum grunni. Reiknað er með að skuldir verði endurfjármagnaðar í byrjun árs 2021.

Grunnsviðsmynd

Forsenda	Gildi
Meðalveggjald án vsk (kr.)	1.220
Greiðsluvilji (%)	85%
Umferðarstökk við opnun (fj. bíla/sólarhr.)	100
Vöxtur umferðar á tímabili (%)	2,1%
Innheimtukostnaður (% af tekjum)	5,0%
Annar rekstrarkostnaður ganga á ári (mkr.)	92
Skattprósenta (%)	0%
Handbært fé við endurfjármögnun (mkr.)	335
Ávöxtunarkrafa endurfjármögnunar (%)	3,2%
Lánstími endurfjármögnunar (ár)	40
Staða skulda við endurfjármögnun (mkr.)	15.012
Hlutfall skulda í jafngreiðsluformi (annuitet)	100%

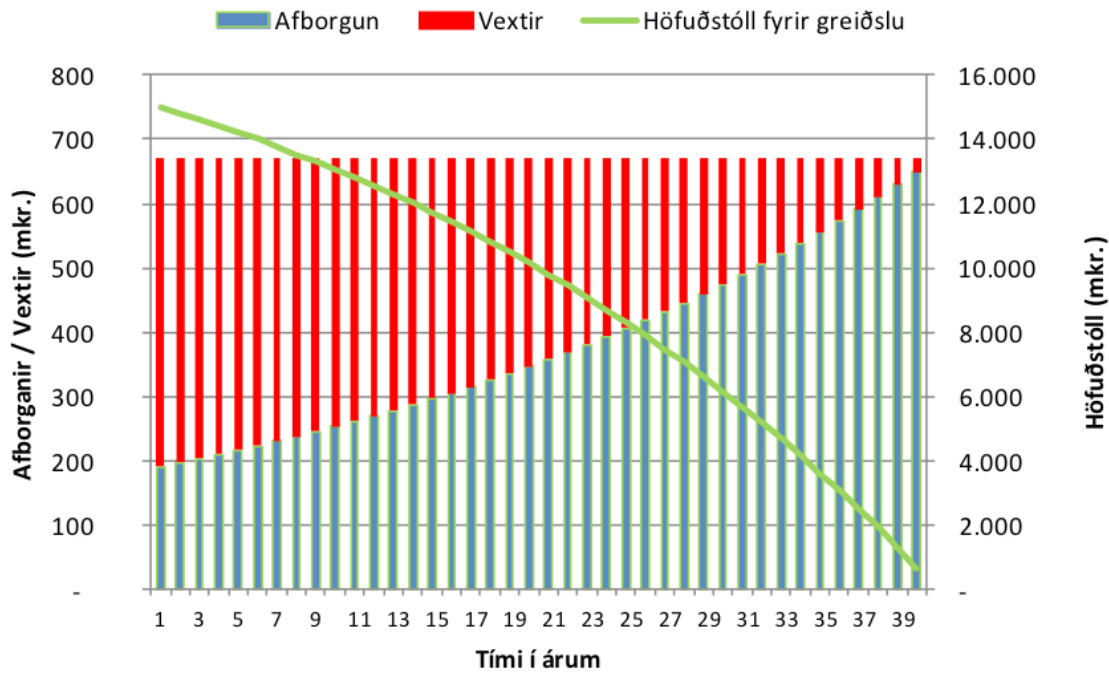
Tafla 11-2. Lykilforsendur í rekstrarlíkani fyrir Vaðlaheiðargöng.

Til að kanna getu félagsins til greiðslu vaxta og afborgana miðað við fyrrgreindar forsendur er EBITDA (hagnaður fyrir vexti, skatta og afskriftir) til 10 ára eftir endurfjármögnun skulda annars vegar og 20 ára hins vegar borið saman við vexti og afborganir af lánum á sama tímabili.

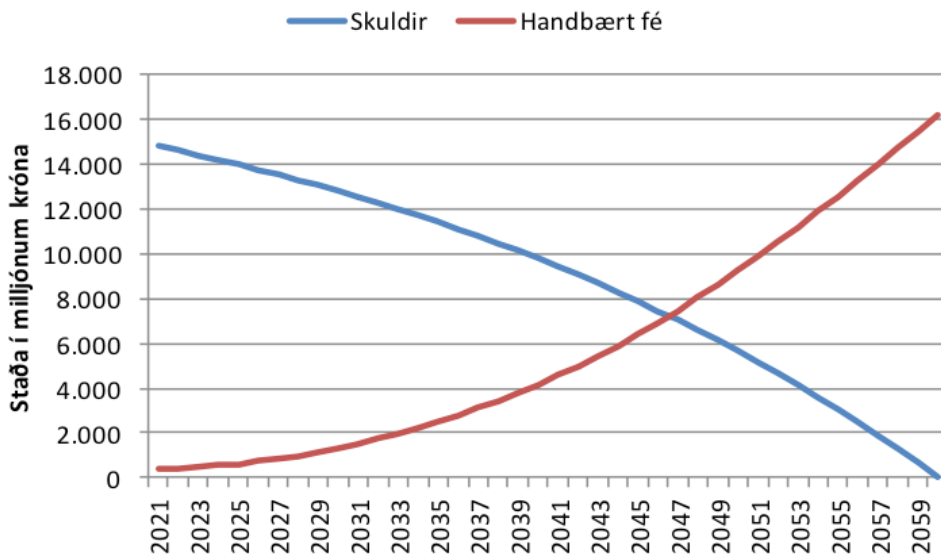
EBITDA á móti vöxtum og afborgunum 10 og 20 ár

[Miðað við grunnsviðsmynd]	mkr.
Uppsöfnuð EBITDA í 10 ár eftir endurfjármögnun	7.576
Vextir og afborganir af lánum í 10 ár eftir endurfjármögnun	-6.706
Eftirstöðvar EBITDA í 10 ár eftir endurfjármögnun	869
	mkr.
Uppsöfnuð EBITDA í 20 ár eftir endurfjármögnun	16.625
Vextir og afborganir af lánum í 20 ár eftir endurfjármögnun	-13.412
Eftirstöðvar EBITDA í 20 ár eftir endurfjármögnun	3.213

Tafla 11-3. EBITDA eftir 10 og 20 ár.



Mynd 11-1. Greiðsluferill láns og staða höfuðstóls.



Mynd 11-2. Þróun handbærs fjár og skulda miðað við grunnmynd í líkani.

Skilmálar lánsins gætu verið þeir að lánið sé greitt hraðar niður en áformað er, gefi sjóðsstaða tilefni til þess.

Á töflum 11-4 11-5 og 11-6 má sjá hvaða áhrif breytingar á helstu forsendum hafa á meðan öðrum forsendum grunnsviðsmyndar er haldið óbreyttum. Meðalverð veggjalda er alltaf í efstu línu töflunnar en lóðrétti ásinn er breytilegur og sýnir áhrif af aðalbreytum, þ.e. greiðsluvilja, vaxtakjörum og loks vexti umferðar.

Eftirstöðvar uppsafnaðrar EBITDA í 10 ár að fráðregnum greiðslum til lána							
Áhrif breytinga á meðalverði ferðar og greiðsluvilja							
[mkr.]		Meðalverð ferðar án vsk					
		820	920	1.020	1.120	1.220	1.320
Greiðsluvilji	100%	-959	-145	668	1.481	2.294	3.107
	95%	-1.278	-503	271	1.045	1.819	2.593
	90%	-1.597	-862	-126	609	1.344	2.080
	85%	-1.916	-1.220	-523	173	869	1.566
	80%	-2.235	-1.578	-920	-263	395	1.052
	75%	-2.554	-1.936	-1.317	-699	-80	538

Tafla 11-4. Greiðsluvilji og veggjald. Grunnsviðsmynd gerir ráð fyrir að meðalverð ferðar sé 1.220 krónur án vsk og að greiðsluvilji sé 85%. Miðað við grunnsviðsmynd er EBITDA umfram greiðslur til lána, á 10 ára tímabilinu eftir endurfjármögnun, 869 milljónir króna.

Af töflu 11-4 má sjá að:

- Verði greiðsluvilji 75%, en öðrum forsendum haldið óbreyttum, er EBITDA að fráðregnum greiðslum til lána -80 mkr.
- Verði meðalverð ferðar 1.020 án vsk, en öðrum forsendum haldið óbreyttum, er EBITDA að fráðregnum greiðslum til lána -523 mkr.
- Verði meðalverð ferðar 1.020 án vsk og greiðsluvilji 90%, en öðrum forsendum haldið óbreyttum, er EBITDA að fráðregnum greiðslum til lána -126 mkr.

Eftirstöðvar uppsafnaðrar EBITDA í 10 ár að fráðregnum greiðslum til lána							
Áhrif breytinga á meðalverði ferðar og ávöxtunarkröfu skulda							
[mkr.]		Meðalverð ferðar án vsk					
		820	920	1.020	1.120	1.220	1.320
Krafa skulda	4,7%	-3.602	-2.906	-2.209	-1.513	-817	-120
	4,2%	-3.022	-2.325	-1.629	-933	-236	460
	3,7%	-2.459	-1.763	-1.066	-370	326	1.023
	3,2%	-1.916	-1.220	-523	173	869	1.566
	2,7%	-1.393	-697	-1	696	1.392	2.089
	2,2%	-892	-196	501	1.197	1.894	2.590

Tafla 11-5. Vextir og veggjald. Grunnsviðsmynd gerir ráð fyrir að meðalverð ferðar sé 1.220 krónur án vsk og að ávöxtunarkrafa skulda sé 3,2%. Miðað við grunnsviðsmynd er EBITDA umfram greiðslur til lána, á 10 ára tímabilinu eftir endurfjármögnun, 869 mkr.

Af töflu 11-5 má sjá að:

- Verði ávöxtunarkrafa skulda 4,2%, en öðrum forsendum haldið óbreyttum, er EBITDA að fráðregnum greiðslum til lána -236 mkr.
- Verði meðalverð ferðar 1.020 án vsk, en öðrum forsendum haldið óbreyttum, er EBITDA að fráðregnum greiðslum til lána -523 mkr.
- Verði meðalverð ferðar 1.020 án vsk og ávöxtunarkrafa skulda 4,2%, en öðrum forsendum haldið óbreyttum, er EBITDA að fráðregnum greiðslum til lána -1.629 mkr.

Eftirstöðvar uppsafnaðrar EBITDA í 10 ár að frádregnum greiðslum til lána							
Áhrif breytinga á meðalverði ferðar og umferðarspá Vegagerðarinnar yfir allt tímabilið							
[mkr.]		Meðalverð ferðar án vsk					
		820	920	1.020	1.120	1.220	1.320
Umferðarvöxtur	2,1%	-1.916	-1.220	-523	173	869	1.566
	0,7%	-3.294	-2.765	-2.237	-1.709	-1.180	-652
	1,6%	-2.520	-1.898	-1.275	-652	-30	593
	2,5%	-1.360	-596	168	932	1.696	2.461
	3,0%	-502	367	1.235	2.104	2.973	3.842

Tafla 11-6. Umferðarvöxtur og veggjald. Grunnsviðsmynd gerir ráð fyrir að meðalverð ferðar sé 1.220 krónur án vsk og að umferðarvöxtur til næstu 34 ára sé 2,1% á ári. Miðað við grunnsviðsmynd er EBITDA umfram greiðslur til lána, á 10 ára tímabilinu eftir endurfjármögnun, 869 mkr. Forsendur umferðarvaxtar eru miðaðar við spá Vegagerðarinnar um umferð um Víkurskarð. Í grunnsviðsmynd er stuðst við miðgildisspá Vegagerðarinnar (2,1%) og síðan með tilliti til mismunandi vaxtar umferðar til lengri tíma.

Af töflu 11-6 má sjá að:

- Verði umferðarvöxtur á spátímabilinu 0,7%, en öðrum forsendum haldið óbreyttum, er EBITDA að frádregnum greiðslum til lána -1.180 mkr.
- Verði meðalverð ferðar 1.020 án vsk, en öðrum forsendum haldið óbreyttum, er EBITDA að frádregnum greiðslum til lána -523 mkr.
- Verði meðalverð ferðar 1.220 án vsk og umferðarvöxtur 2,5%, en öðrum forsendum haldið óbreyttum, er EBITDA að frádregnum greiðslum til lána 1.696 mkr.

Veggjöld og forsendur

Þjóðhagslega hagkvæmt verður að tryggja að sem allra mest af umferðinni fari í gegnum Vaðlaheiðargöng. Í viðmiðunarlíkönum bæði IFS Greiningar og í þessari skýrslu er gert ráð fyrir að veggjald í göngunum verði að meðaltali 1.220 kr. án vsk., en að baki þessari fjárhæð liggja engar rannsóknir enn sem komið er.

Afar mikilvægt verkefni er fyrir VHG hf. að ráðast í vandaða greiningu á því hvert veggjaldið má vera til að tryggja greiðsluviljann. Markmiðið hlýtur að vera að 85–95% af umferð nýti göngin og hámarki tekjur um leið. Þessum markmiðum þarf að ná samtímis, m.a. með vel útfærðri gjaldskrá.

Mikil reynsla er af sams konar álitamálum erlendis og hana ber að nýta til ákvörðunar um veggjaldið. VHG hf. stendur nú fyrir ársverkefni þar sem umferð bifreiða um Víkurskarð er flokkuð og greind, þ.e. hlutfall fólksbifreiða og yfir í rútur. Þetta er mikilvægt verkefni því að ekki er endilega hægt að álykta beint út frá flokkun og greiningu umferðar í Hvalfjarðargöngum.

Tekjur ganganna ráðast annars vegar af meðalgjaldi á ökutæki, sem ræðst bæði af flokkum ökutækja og afsláttarflokkum fyrir þá sem fara oft um göngin. Á hinn bóginn ráðast tekjur af vilja vegfarenda til að greiða uppsett verð. Vegstytting af göngunum skiptir miklu um greiðsluviljann. Tiltölulega lítil vegstytting er af Vaðlaheiðargöngum, sem gerir ákvörðun um upphæð veggjalda enn vandasamari.

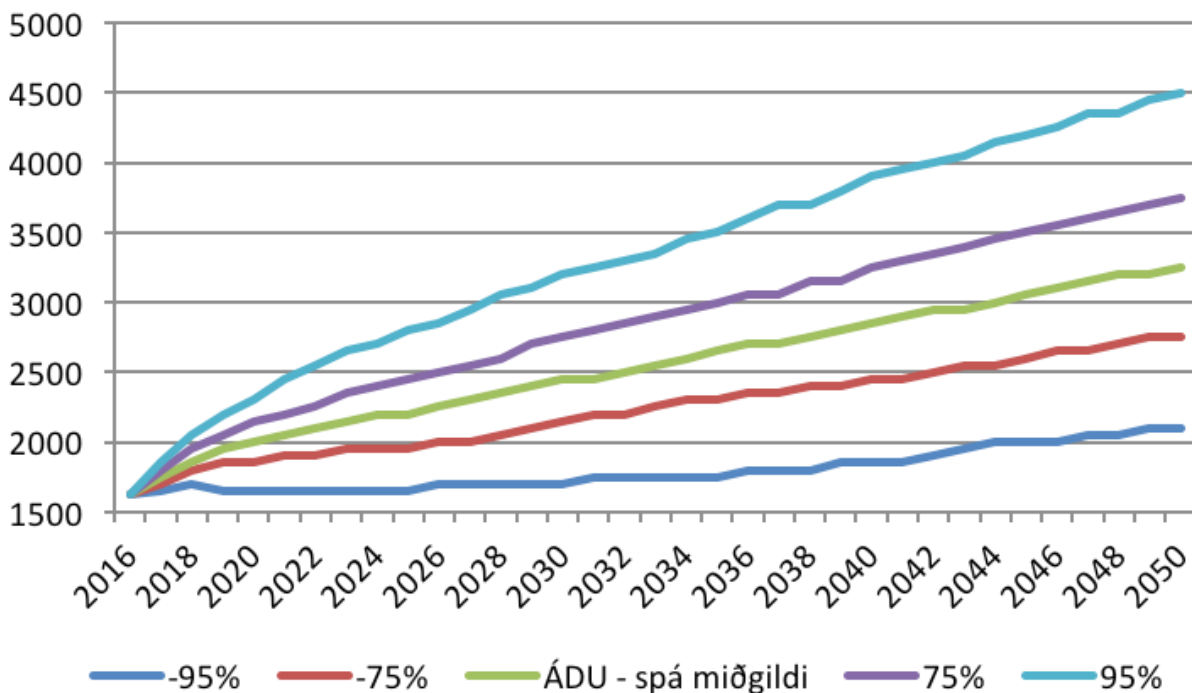
Gjaldskrá Hvalfjarðarganga hefur verið óbreytt frá upphafi en væri meira en tvöfalt hærri ef hún hefði hækkað samkvæmt vísitölu.

Ljóst er að gjaldskrá Vaðlaheiðarganga verður að vera talsvert hærri en í Hvalfirði til þess að endurheimtur lána að fullu séu raunhæfar.

Í frumathugun frá 2002 á göngum undir Vaðlaheiði sem einkaframkvæmd er rætt um samhengi milli notendagjalda og vegstyttingar og að göng undir Vaðlaheiði stytta leiðina um 15 km. og því megi gjaldið ekki vera herra en kostnaður við að aka 15 km. leið, bæði í rekstri bifreiðar og tíma bílstjóra. Ekki sé líklegt að vegfarendur sætti sig við veggjöld sem væru hlutfallslega mun hærri en í Hvalfirði þegar litið er til munar á styttingu vegalengda og þar með sparnaðar umferðarinnar. Eins og kunnugt er hefur meðalveggjald í Hvalfirði haldist óbreytt og er nú (um miðbik árs 2017) rétt innan við 600 kr. (þ.e. afsláttarverð) án 11% virðisaukaskatts. Þá er það mat Vegagerðarinnar í umræddri frumathugun frá 2002 að ekki sé raunhæft að reikna með meira en 20 ára innheimtu á veggjaldi. Í þessari skýrslu er hins vegar miðað við 40 ára endurgreiðslutíma á langtímaláni ríkisins til Vaðlaheiðarganga. Stytti lánstími er varla raunhæfur. Ekki er vitað um neinar rannsóknir sem styðja staðhæfingar um hámarkstíma á greiðsluþoli, nema þá með þeim hætti að sátt myndist um að miða gjaldheimtuna við þann tíma sem tekur að endurgreiða veggöng eða önnur samgöngumannvirki.⁶⁰

Upplýsingar og spár um umferð

Í rekstrarlíkani skýrslunnar er gert ráð fyrir vexti umferðar samkvæmt miðgildisspá Vegagerðarinnar þó að margt í umhverfinu, bæði í atvinnulífi almennt og ferðaþjónustu, gæti stutt spá um meiri umferðarvöxt og þar með bætta afkomu ganganna.



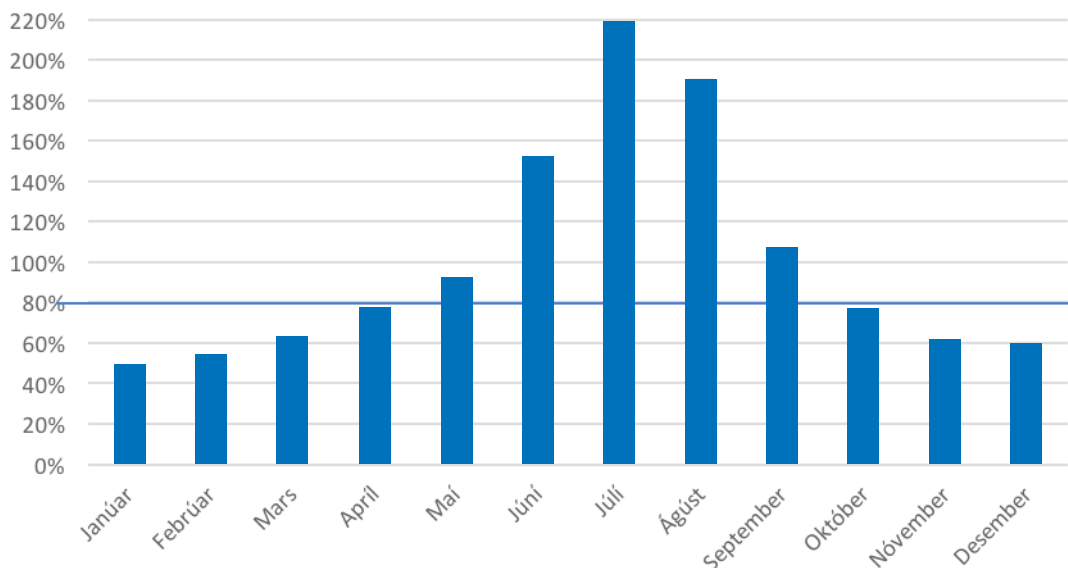
Mynd 11-3. Umferðarspár og þróun umferðar á milli Eyjafjarðar og Fnjóskadalss.

Á mynd 11-3 má sjá áætlaða meðalumferð á dag yfir árið, svonefnt (ÁDU). Umferðarspáin byggir á miðgildi ÁDU, sem var 1630 bílar árið 2016. Spáð er hækkun í 1750 bíla árið 2017.

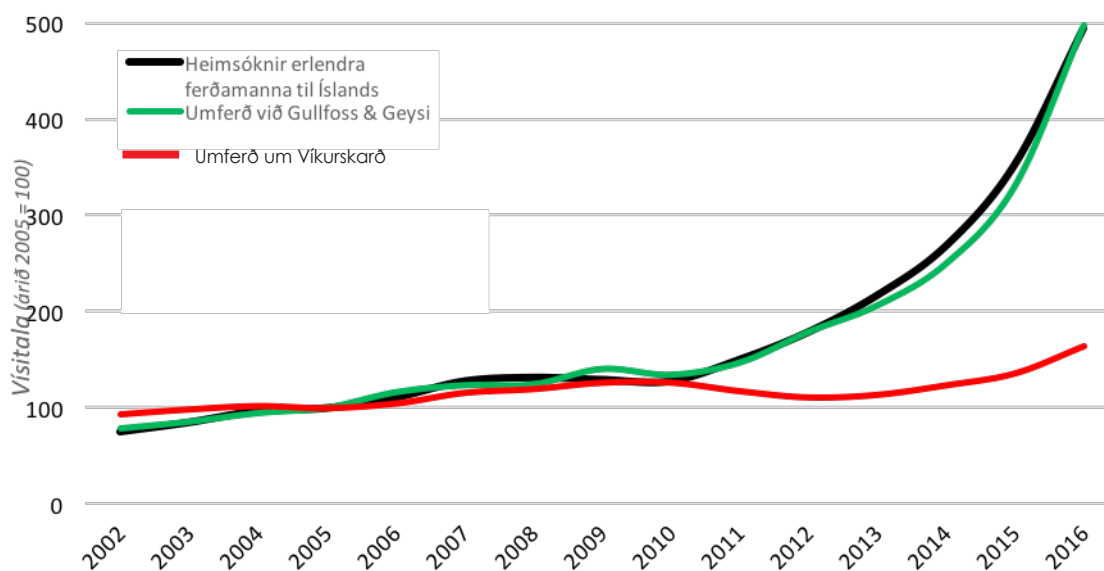
Samkvæmt spánni er gert ráð fyrir 2,1% langtíma vexti umferðar.⁶¹

⁶⁰ Vegagerðin. 2002. *Göng undir Vaðlaheiði sem einkaframkvæmd. Frumskoðun*, bls. 3.

⁶¹ ÁDU þýðir ársdagsumferð, meðalumferð á dag yfir árið.



Mynd 11-4 Vægi sumarmánaða í umferð miðað við meðaltal ársins um Víkurskarð. Á mynd 11-4 má sjá að dragist fram í lok ágúst árið 2018 að opna göngin munu þau ekki nýtast fyrir þá miklu umferð sem er á svæðinu fyrri hluta sumars fyrsta árið.



Mynd 11-5 Hér má sjá fylgni milli fjölgunar erlendra ferðamanna og aukinnar umferðar við Gullfoss og Geysi og til samanburðar aukningu umferðar um Víkurskarð (rauð lína). Mikil fylgni er á milli umferðar og fjölgunar erlendra ferðamanna þegar horft er til umferðar við Gullfoss og Geysi. Mun minni fylgni er þegar horft er til umferðar um Víkurskarð.

Heimildaskrá

Samtöl og fundir í apríl, maí og júní 2017

- Arnar Sigurmundsson, fyrrum form. Landssamtaka lífeyrissjóða
- Ágúst Guðmundsson, jarðfræðingur hjá Jarðfræðistofunni ehf.
- Ársæll Baldursson, framkvæmdastjóri Computer Vision ehf.
- Björgvin Sighvatsson, forstöðumaður Ríkisábyrgðasjóðs
- Björn A. Harðarson, eftirlitsmaður verkaupa. Geotek ehf.
- Einar Hrafn Hjálmarsson, byggingarverkfræðingur og staðarstjóri Vaðlaheiðarganga
- Friðleifur Ingi Brynjarsson, umferðarsérfræðingur Vegagerðarinnar
- Gísli Eiríksson, forstöðumaður hjá Vegagerðinni og umsjónarmaður vegganga
- Gísli Gíslason, stjórnarformaður Spalar ehf.
- Gylfi Þórðarson, framkvæmdastjóri Spalar ehf.
- Hafsteinn Hafsteinsson, hagfræðingur hjá Ríkisábyrgðasjóði
- Hreinn Haraldsson, vegamálastjóri
- Jón Loftur Björnsson hjá Ríkisendurskoðun
- Jón Þorvaldur Heiðarsson, lektor við Háskólann á Akureyri
- Kjartan Broddi Bragason hjá IFS Greiningu ehf.
- Lunde, Henrik, stjórnandi hjá Q-Free í Noregi
- Ólafur Ásgeirsson, framkvæmdastjóri hjá IFS Greiningu ehf.
- Ólafur Guðmundsson, verkefnisstjóri hjá FÍB
- Sigurður R. Ragnarsson, forstjóri Íslenskra aðalverktaka hf.
- Stjórn Greiðrar leiðar ehf. (hluthafa í Vaðlaheiðargöngum)
- Stjórn Vaðlaheiðarganga hf.
- Sveinn Arason, ríkisendurskoðandi
- Valgeir Bergmann, framkvæmdastjóri Vaðlaheiðarganga hf.

Prentaðar heimildir og netheimildir

Atli Rúnar Halldórsson. 2008. *Undir Kelduna. Sagan um Hvalfjarðargöng.*

Ágúst Guðmundsson/Jarðfræðistofan. 2005. *Athugun á Vaðlaheiðargöngum.* Skýrsla unnin fyrir Greiða leið ehf.

Ágúst Guðmundsson/Jarðfræðistofan. 2010. *Samantekt niðurstaðna rannsóknarborana og jarðfræðiborana.*

Árni Hjartarson/Orkustofnun. 2001. *Vaðlaheiði. Jarðfræðikort og þversnið á gangaleið.* Skýrsla Orkustofnunar fyrir Vegagerðina.

Bændablaðið. 8. maí 2017. Frétt um undirskrift samninga um Dýrafjarðargöng. (Sótt 18. júlí 2017) <http://www.bbl.is/frettir/frettir/skrifad-undir-samning-um-dyrafjardargong/16782/>

Forsætisráðuneytið. Fréttatilkynning 29. maí 2009 Sendinefnd Alþjóðagjaldeyrissjóðsins lýkur fyrstu endurskoðun efnahagsáætlunar. (Sótt 8. júlí 2017). <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/?NewsId=05e6a176-bad5-11e6-8342-a4db302334b0>

Fjármálaráðuneytið. 1998. *Einkaframkvæmd. Skýrsla nefndar fjármálaráðherra.* (Sótt 8. júlí 2017). https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/utgefin_rit/einkaframkvæmd1998.pdf

Greið leið. 2006. *Jarðgöng undir Vaðlaheiði ásamt vegtengingum. Kynning framkvæmda*, bls. 1. (Sótt 20. júlí 2017).

<https://www.eything.is/static/files/SamningarOgSkырslur/gangaskырsla.pdf>

Gylfi Magnússon. 1999. *Einkaframframkvæmd*. (Sótt 8. júní 2017).

<https://notendur.hi.is//gylfimag/Einkaframkvæmd.html>

Haraldur Reinhardsson. 2006. *Vaðlaheiðargöng. Mat á samfélagsáhrifum*. (Sótt 1. júlí 2017).

<http://www.hac.is/wp-content/uploads/2013/06/vadlaheidargong.pdf>

IFS Greining. Janúar 2012. *Vaðlaheiðargöng. Mat á greiðslugetu og forsendum*. Skýrsla unnin fyrir fjármálaráðuneytið. (Sótt 15. júní 2017).

https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/utgafa/Vadlaheidargong_06012012.pdf

IFS Greining. Nóvember 2016. *Vaðlaheiðargöng. Mat á núverandi stöðu verkefnisins*. Skýrsla unnin fyrir Vaðlaheiðargöng hf.

IFS Greining. Mars 2017. *Endurmat stöðu vegna viðbótarfjármögnunar*. Skýrsla unnin fyrir Ríkisábyrgðasjóð. (Sótt 17. júní 2017)

http://www.althingi.is/alttext/pdf/146/fylgiskjol/s0755-f_I.pdf

Jarðgangaáætlun. Janúar 2000. Vegagerðin. (Sótt 15. júlí 2017).

[http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Jardgangnaaaetlun/\\$file/jardg_aetlun.pdf](http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Jardgangnaaaetlun/$file/jardg_aetlun.pdf)

Jón Þorvaldur Heiðarsson. Apríl 2007. *Vaðlaheiðargöng, mat á umferðaraukningu við opnun þeirra*. Skýrsla unnin fyrir Greiða leið ehf.

Kristján L. Möller. Framsöguræða á Alþingi 17. apríl 2008. (Sótt 29. júní 2017).

<http://www.althingi.is/alttext/135/04/r17150949.sgml>

Kristján L. Möller. Framsöguræða vegna samgönguáætlunar 2009–2012. (Sótt 15. júní 2017).

<http://www.althingi.is/alttext/138/04/r29110801.sgml>

Lánasamningur milli Vaðlaheiðarganga hf. og Endurlána ríkissjóðs og VHG hf. 29. nóvember 2012.

Lilja Mósesdóttir. 14. júní 2012. *Atkvæðaskýring á Alþingi um heimild til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði*. (Sótt 30. júní 2017).

<http://www.althingi.is/alttext/raeda/140/rad20120614T181648.html>

Lög nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis. (Sótt 8. júlí 2017).

<http://www.althingi.is/lagas/146a/1991055.html>

Lög nr. 121/1997 um ríkisábyrgðir. (Sótt 8. júlí 2017).

<https://www.althingi.is/lagas/nuna/1997121.html>

Lög nr. 120/2001 um heimild ríkissjóðs til þess tímabundið að takast á hendur tryggingu eða endurtryggingu á bótaábyrgð sem flugrekendur kunna að baka sér gagnvart þriðja aðila vegna tjóns er hlýst af notkun loftfars vegna hernaðaraðgerða, hryðjuverka eða áþekkra atvika (staðfesting bráðabirgðalaga). (Sótt 12. júlí 2017).

<https://www.althingi.is/alttext/127/s/0197.html>

- Lög nr. 87/2002 um heimild til handa ráðherra f.h. ríkissjóðs til að ábyrgjast skuldabréf vegna fjármögnunar nýrrar starfsemi Íslenskrar erfðagreiningar ehf. (Sótt 8. júlí 2017).
<https://www.althingi.is/lagasafn/?leitartegund=5&utgafa=49&kafli=&texti=87%2F2002&rodun=0>
- Lög nr. 97/2010 um stofnun hlutafélaga um vegaframkvæmdir. (Sótt 8. júní 2017).
<http://www.althingi.is/lagas/146a/2010097.html>
- Lög nr. 48/2012 um heimild til handa ráðherra f.h. ríkissjóðs til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði. (Sótt 8. júlí 2017). <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2012048.html>
- Morgunblaðið. 26. apríl 1987. Frétt um skýrslu nefndar um jarðgangaáætlanir. (Sótt 17. júlí 2017)
<http://www.mbl.is/greinasafn/grein/3392/>
- Morgunblaðið. 13. ágúst 2002. Frétt um fund á KEA um Vaðlaheiðargöng: Þátttaka ríkisins óhjákvæmileg. (Sótt 14. júlí 2017). http://timarit.is/view_page_init.jsp?pubId=58&lang=is
- Oddný G. Harðardóttir. 24. apríl 2012. Framsöguræða á Alþingi um heimild til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði. (Sótt 28. júní 2017).
<http://www.althingi.is/altext/raeda/140/rad20120424T185432.html>
- Pálmi Kristinsson. 2011. *Vaðlaheiðargöng . Mat á forsendum og því hvort veggjöld geti staðið undir öllum kostnaði við gerð og rekstur ganganna.* (Sótt 15. júlí 2017).
<http://www.mbl.is/media/21/4121.pdf>
- Pétur H. Blöndal. 25. maí 2012. Ræða á Alþingi um Vaðlaheiðargöng. (Sótt 19. júlí 2017)
<http://www.althingi.is/altext/140/05/r25160158.sgml>
- Rannsóknarmiðstöð Háskólans á Akureyri. 2006. *Vaðlaheiðargöng. Mat á þjóðhagslegri arðsemi,* (Sótt 12. júní 2017).
https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2006/Skyrsla_loka.pdf
- Rekstrarsamningur innanríkisráðuneytis og VHG ehf. 2012.
- Ríkisábyrgðasjóður. Mars 2012. Umsögn um fyrirhugað lán til Vaðlaheiðarganga ehf. (Sótt 8. júlí 2017).
<https://www.althingi.is/altext/pdf/140/s/1156.pdf>
- Ríkisendurskoðun. Janúar 2012. *Skýrsla um ríkisábyrgðir og aðrar fjárhagslegar skuldbindingar sem ekki koma fram í fjárlögum eða fjáraukalögum.* (Sótt 8. júlí 2017).
<https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/rikisabyrgdir.pdf>
- Ríkisendurskoðun. Október 2015. *Skýrsla til Alþingis. Ríkisábyrgðir og endurlán til ríkissjóðs,* bls. 21. (Sótt 8. júlí 2017).
<https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/rikisabyrgdir.pdf>
- RÚV. 25. apríl 2012. Frétt um Vaðlaheiðargöng. (Sótt 30. júní 2017).
<http://www.ruv.is/frett/thverklofin-vegna-vadlaheidarganga>
- RÚV. 14. Febrúar 2014. Frétt um erfiðleika í Vaðlaheiðargöngum. (Sótt 15. júlí 2017).
<http://www.ruv.is/frett/43deg-heitt-vatn-i-vadlaheidargongum>
- RÚV. 19. Maí 2015. Frétt um erfiðleika í Vaðlaheiðargöngum. (Sótt 1. júlí 2017).
<http://www.ruv.is/frett/byrja-ad-grauta-i-gongunum-i-dag>
- Samgönguáætlun fyrir árin 2009–2012.* (Sótt 8. júlí 2017).
<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/?NewsId=05e6a176-bad5-11e6-8342a4db302334b0>

Samgönguráðuneytið. 1987. *Skýrsla nefndar um jarðgangaáætlun*.

Samningur um gerð og rekstur jarðganga undir Vaðlaheiði á milli Vaðlaheiðarganga hf. og innanríkisráðuneytis, 3 desember 2012.

Stofnsamningur Vaðlaheiðarganga hf. 9. mars 2011.

Vaðlaheiði.is. 17. apríl 2015. Frétt um erfiðleika í Vaðlaheiðargöngum. (Sótt 1. júlí 2017).
<http://www.vadlaheidi.is/is/frettir/gangagroftur-stodvast-i-fnjoskadal-vegna-vatnsinnflaedis>

Vaðlaheiðargöng hf. Ársreikningar 2015 og 2016.

Vegagerðin. 2000. *Skýrsla vinnuhóps um langtímaáætlun um gerð jarðganga á Íslandi*.

Vegagerðin. 2002. Hreinn Haraldsson og Kristín H. Sigurbjörnsdóttir. *Göng undir Vaðlaheiði sem einkaframkvæmd. Frumskoðun*.

Vísir.is 13. desember 2014. Frétt um erfiðleika í Vaðlaheiðargöngum. (sótt 1. júlí 2017).
<http://www.visir.is/g/2014712139874>

Þingmenn kjörnir í Norðausturkjördæmi í alþingiskosningunum 25. apríl 2009. (Sótt 30. júní 2017).
<https://datamarket.com/is/data/set/wq6/thingmenn-kjornir-i-nordasturkjordaemi-i-althingiskosningum-25-april-2009#!ds=wq6!4li=c:4lj&display=ba>

Þingskjal 1410–571. mál. Þingsályktun um jarðgangaáætlun fyrir árin 2000–2004. (Sótt 18. júlí 2017).
<https://www.althingi.is/altext/125/s/1410.html>

Þingskjal 1381–582. mál. Þingsályktun um fjögurra ára samgönguáætlun fyrir árin 2009–2012. (Sótt 8. júlí 2017). <http://www.althingi.is/altext/138/s/1381.html>

Þingskjal 1156–718. mál. Frumvarp til laga um heimild til handa ráðherra f.h. ríkissjóðs til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði. Sjá athugasemdir við frumvarpið. (Sótt 30. júní 2017). <http://www.althingi.is/altext/140/s/1156.html>

Þingskjal 1156–718. mál. Atkvæðagreiðsla 46975, 14. júní 2012, um heimild til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði. (Sótt 30. júní 2017).
<http://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/atkvadagreidsla/?nnafnak=46975>

Ögmundur Jónasson. 24. apríl 2012. Ræða á Alþingi um frumvarp til laga um heimild til að fjármagna Vaðlaheiðargöng. (Sótt 30. júní 2017).
<http://www.althingi.is/altext/raeda/140/rad20120424T192245.html>

Viðauki I. Horft til framtíðar

Ýmsar hugmyndir má nefna sem snerta veggöng og tækifæri til framtíðar.

1. Þegar Spölur ehf. lýkur hlutverki sínu á næsta ári verða ekki aðeins Hvalfjarðargöng afhent ríkinu heldur enn fremur félagið sjálft, svo og móðurfélag þess, Spölur hf. Slíkt fullbúið rekstrarfélag um veggöng gæti vel orðið miðstöð rekstrar á Vaðlaheiðargöngum og öðrum göngum ef svo vill verkast.
2. Ríkið getur enn ákveðið að halda áfram gjaldtöku fyrir akstur um Hvalfjarðargöng eftir að þau verða afhent því á næsta ári. Áframhaldandi gjaldtaka gæti miðað að því að fjármagna stækkun á Hvalfjarðargöngum eða til að uppfæra vegi að göngunum til hagsbóta fyrir þá sem um þau fara.

Ákvarðanir um báða þessa liði eru aðkallandi. Fyrir Vaðlaheiðargöng hf. þarf að ákveða fyrirkomulag rekstrarins og umgjörð til innheimtu veggjalda. Fyrir Spöl þarf að gera ráðstafanir vegna lokunar á starfseminni velji ríkið ekki að halda áfram innheimtu veggjalda þar til fjármögnunar á nýjum framkvæmdum.

Tækninni við innheimtu veggjalda hefur fleygt fram. Slíkri gjaldtöku er nú hægt að koma við með ómönnum stöðvum með fremur litlum tilkostnaði. Lausleg athugun sýnir að beinn kostnaður við uppsetningu slíkra stöðva væri nálægt 10 milljónum króna á hver veggöng, svo dæmi sé tekið, fyrst og fremst kostnaður við myndavélar og búnað og tengingar við hinn miðlæga búnað.

3. Ef til álita kæmi að taka upp gjaldtöku í fleiri veggöngum væri hagkvæmast að gera það með einni miðstöð, t.d. hjá Speli.
4. Með sömu aðferð og við innheimtu í veggöngum mætti útfæra lausnir fyrir fleiri nýjar samgönguframkvæmdir, svo sem vegi og brýr, og til að fjármagna átaksverkefni í innviðauppgjöngu þar til framkvæmdakostnaður hefur verið endurgreiddur.

Hvað Spöl varðar, þá er reynsla og þekking af rekstri þess sérhæfða fyrirtækis mikils virði, bæði í mannauði, verkferlum og sérhæfðu kerfi við rekstur vegganga. Spurningin er því fyrst og fremst sú hvort leggja eigi þetta fyrirtæki niður eða fela því hlutverk til framtíðar. Ef hvor tveggja Vaðlaheiðargöng eða fleiri göng eru rekin á einum stað skapast samlegð.

Hið miðlæga kerfi Spalar kallast Q-Free og er norskt. Kerfið styður hvort heldur er myndgreiningu á bílnúmerum eða veglykla, saman eða sitt í hvoru lagi. Fleiri en einn aðili getur útvegað þann búnað.

Hlutverk miðlæga þjónsins er í stuttu máli að halda utan um viðskiptamannagrunninn og stöðu hvers áskriftarsamnings, sem langflestir eru fyrirframgreiddir, en stórnotendur fá eftirágreiddan samning. Kerfið sendir stöðu allra samninga út í akreinaþjónana sem fletta upp hverri ferð með veglykli og birta viðeigandi umferðarljós eftir stöðu reiknings. Þá sér miðlæga kerfið um að útbúa kröfuskrár fyrir greiðslukort og greiðsluseðla, sem lesnar eru inn í banka og bókhaldskerfi Spalar, og taka við greiðsluskrá frá banka til að uppfæra stöðu reikninga.

Þessi atriði eru nefnd til að benda á að falli þessi sérhæfða starfsemi Spalar niður mun það hafa umtalsverðan kostnað í för með sér að koma henni á fót að nýju standi vilji stjórnvalda til þess að hefja gjaldtöku við samgöngumannvirki víðar. Í Noregi er umrætt kerfi, Q-free, það kerfi sem heldur utan um alla gjaldtöku í veggöngum á landsvísu. Með kerfinu er einnig mögulegt að stýra umferð eftir álagstímum, t.d. í grennd við stóra þéttbýlisstaði.

Stefnumarkandi ákvörðun um veggjöld?

Tæknilega er mjög auðvelt að taka upp veggjöld, hvort heldur er í jarðgöngum eða á einstaka vegköflum. Eftirfarandi tafla sýnir dæmi um mögulegt meðalveggjald í hverjum göngum öðrum en Vaðlaheiðargöngum og árstekjur fyrir ríkissjóð af gjaldtökunni. Hér er að sjálfsögðu aðeins um vangaveltur að ræða til þess að sýna mögulegar tekjur.

Mögulegar viðbótartekjur af öðrum göngum á ári

	Lengd (km)	Umferð 2016	Veggjald án vsk(kr.)	Heildar- tekjur (mkr.)	Innheimtu- kostnaður (mkr.)	Viðbótar- tekjur (mkr.)
Breiðadals og Botnsheiðargöng	9,12	450	600	99	-5	94
Fáskrúðsfjarðargöng	5,9	705	600	154	-8	147
Almannaskarðsgöng	1,3	600	600	131	-7	125
Bolungarvíkurgöng	5,4	880	600	193	-10	183
Héðinsfjarðargöng	11	720	600	158	-8	150
Norðfjarðargöng *	7,91	440	600	96	-5	92
Dýrafjarðargöng **	5,6	450	600	99	-5	94
			Samtals á ári:	930	-46	883
Hvalfjarðargöng	5,77	6.405	600	1.403	-70	1.333
			Samtals með Hvalfjarðargöngum	2.332	-117	2.216

*Spá Vegagerðarinnar um umferð í Norðfjarðargöngum, áætluð opnun ganga er árið 2017.

** Framkvæmd ekki lokið en verklok áætluð 2020. Ekki liggur fyrir spá um umferð, en mat er sett fram.

Ef þessi leið yrði farin væri hægt að tryggja að tekjurnar skiluðu sér með beinum hætti til að fjármagna dýr samgöngumannvirki. Væri slíkur rekstur á hendi félags eins og Spalar lægi fyrir hvaða fjármunamyndun ætti sér stað – uppruni fjármagnsins og ráðstöfun væri gegnsæ. Ný gjaldtaka myndi m.ö.o. ekki hverfa í hitina. Stefnubreyting í þessa veru kallar á vissa samfélagssátt um uppbyggingu samgöngumannvirkja og byggist þá hugsanlega á þeirri grunnforsendu að veggjöld verði innheimt þangað til mannvirkið (eða stækkun þess) er uppgreitt. Þessi viðhorf ráða t.a.m. för í Noregi.

Viðauki II. Samband hluthafa og ríkis

Skýrslu þessari er ætlað að varpa ljósi á framkvæmdir við Vaðlaheiðargöng, ekki síst í ljósi þess umframkostnaðar sem kallað hefur á viðbótarlán frá ríkinu. Leitast hefur verið við að skoða hinar upprunalegu ákvarðanir um framkvæmdina og á hvaða forsendum þær voru teknar og hvernig horfur eru á endurgreiðslu lána.

Hið formlega samband á milli hluthafa og ríkisins er tvenns konar. Annars vegar á ríkið hlutabréf í Vaðlaheiðargöngum hf. og hins vegar hefur það veitt lánaþyrirgreiðslu til félagsins skv. ákvörðun Alþingis. Með viðbótarláni sem samþykkt var á Alþingi í júní 2017 aukast enn skuldbindingar og áhætta sem ríkið ber af verkefninu.

Fyrir liggur að aðrir hluthafar VHG hf. voru ekki reiðubúnir að leggja fram nýtt hlutafé umfram upphaflega samninginn til að mæta fjárþörf vegna umframkostnaðar sem fjármagnaður verður með viðbótarláni frá ríkinu.

Á það ber hins vegar að líta að ríkið hefur eins góðar tryggingar og verkefnið býður upp á. Þannig eru veð tengd núverandi lánasamningi í eignum, tekjum og ákvörðunum hluthafa félagsins, m.a. um arðgreiðslur. Þeirri skoðun hefur verið haldið á lofti, nú síðast við afgreiðslu viðbótarlánsins á Alþingi, að ríkið ætti að tryggja hagsmuni sína enn betur og jafnvel taka yfir rekstur VHG hf. Sé vilji fyrir aðgerðum af þeim toga er spurningin tvíþætt: Hvers konar breytingar á að gera og hvenær væri tímabært að gera þær? Að mati skýrsluhöfundar er það ekki tímabært að ríkið taki yfir rekstur VHG hf. heldur eigi að bíða og sjá hvernig afkoma ganganna verður fyrstu tvö til þrjú árin og meta stöðuna þá.

Framundan eru mikilvægir áfangar. Ef áætlanir standast verða Vaðlaheiðargöng tekin í notkun síðsumars 2018 og gjaldtaka hefst. Næstu tvö til þrjú ár þar á eftir, frá hausti 2018 til vors 2021, fást svörin við þeim spurningum sem skipta mestu máli varðandi rekstrarforsendur ganganna í náninni framtíð.

Vonandi mun hinn almenni vilji heimamanna til að berjast fyrir veggöngunum skila sér í mikilli notkun þeirra, en eftir stendur þó sú spurning hversu hátt verð menn eru reiðubúnir til að greiða fyrir að aka í gegnum þau.

Mikilvægt er að hluthafar í Vaðlaheiðargöngum hf. og í Greiðri leið ehf. „þeir sem kveiktu eldana“ ljúki verkefninu í góðri samvinnu við ríkið og ýti jafnframt undir greiðsluvilja í heimabyggð.

