**146. löggjafarþing 2016–2017.**
**Þingskjal 755 — 524. mál.**
**Stjórnarfrumvarp.**

# Frumvarp til laga

**um breytingu á lögum um heimild til handa ráðherra f.h. ríkissjóðs til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði, nr. 48/2012 (viðbótarfjármögnun).**

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 1. gr. laganna:

a. Í stað „8.700 m.kr.“ kemur: 14.400 m.kr.
b. Í stað „2011“ kemur: 2016.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

G r e i n a r g e r ð .

**1. Inngangur.**

Með frumvarpi þessu er lagt til að heimild til lánveitingar úr ríkissjóði til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði verði aukin um allt að 4,7 ma.kr. á verðlagi í árslok 2016, sem er sú fjárhæð sem nú er áætlað að þurfi til að ljúka gerð ganganna.

Frumvarp þetta var samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Við vinnslu þess var haft samráð við samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, Ríkisábyrgðasjóð, IFS Greiningu og Vaðlaheiðargöng hf.

**2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.**

Á árinu 2009 var undirritaður sérstakur stöðugleikasáttmáli aðila vinnumarkaðarins, þáverandi ríkisstjórnar 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 voru falla undir sáttmálann og kalla íslenska lífeyrissjóði til viðræðna um útfærslu verkefna, framkvæmdir og fjármögnun.

Þrátt fyrir að ekki næðist sameiginleg lausn ríkisins og lífeyrissjóða um fjármögnun ákváðu þáverandi stjórnvöld samt sem áður að halda áfram undirbúningi að gerð Vaðlaheiðarganga á þeim forsendum að verkefnið yrði fjármagnað af ríkissjóði til skamms tíma en síðan yrði leitað á almennan markað með langtímafjármögnun. Lagt var til grundvallar að Vaðlaheiðargöng og fjármögnun þeirra yrði rekstrarlega sjálfbær með innheimtu veggjalds.

Í samræmi við framangreint samþykkti Alþingi 14. júní 2012 lög um heimild til handa ráðherra f.h. ríkissjóðs til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði. Í lögunum fólst að fjármála- og efnahagsráðherra var veitt heimild til að undirrita samning við Vaðlaheiðargöng hf. um lán til að fjármagna gangaframkvæmdir fyrir allt að 8.700 m.kr. miðað við verðlag í lok árs 2011.

Eins og kunnugt er hafa á verktíma ganganna orðið miklar tafir vegna erfiðra aðstæðna á verkstað. Innrennsli á heitu og köldu vatni, hrun og erfið jarðlög í hluta ganganna hafa valdið umtalsverðum töfum og aukaverkum við framkvæmdina. Hefur framvinda að undanförnu þó verið með ágætum og var gegnumslag í lok aprílmánaðar.

Upphaflegar áætlanir félagsins gerðu ráð fyrir að verkinu yrði lokið í árslok 2016 en áætlanir gera nú ráð fyrir að verkinu verði ekki að fullu lokið fyrr en í árslok 2018 eða í byrjun árs 2019 þannig að í heild hefur verkið tafist um tvö ár.

Gera má ráð fyrir að sú óvissa sem einkennt hefur gangagröftinn hverfi að mestu við gegnumslagið. Í upphaflegum áætlunum félagsins var gert ráð fyrir að ófyrirséður kostnaður gæti numið allt að 7% af framkvæmdaáætlun og byggðist það hlutfall á upplýsingum frá Vegagerðinni. Ljóst er hins vegar að kostnaður vegna ganganna mun fara verulega umfram ófyrirséðan kostnað. Gert er ráð fyrir að heildarframkvæmdakostnaður við verkið nemi um 14,4 ma.kr. miðað við verðlag í lok árs 2016 í stað 9,7 ma.kr. miðað við sama verðlag. Hækkun framkvæmdakostnaðar nemur því 4,7 ma.kr. miðað við verðlag í lok árs 2016 eða sem nemur 44% af áætluðum stofnframkvæmdakostnaði miðað við verðlag upphaflegrar lánveitingar.

Fyrir liggur að hluthafar Vaðlaheiðarganga hf. hafa á aðalfundi félagsins hafnað því að leggja félaginu til aukið hlutafé til að standa undir framangreindum aukakostnaði. Ljóst er að verði framkvæmdinni ekki að fullu lokið kann ríkissjóður sem lánveitandi að skaðast auk þess sem göngin sem nánast eru fullgrafin munu ekki skila þeim samfélagslega ávinningi sem stefnt var að. Að sama skapi er ljóst að öll óvissa um greiðslugetu félagsins mun hafa áhrif á verktaka framkvæmdarinnar. Gera má ráð fyrir að þeir sjái sig knúna til að bregðast við slíkri stöðu með einhverjum hætti telji þeir hættu á að ekki náist að fullfjármagna það sem eftir stendur af verkinu.

**3. Meginefni frumvarpsins.**

Að mati fjármála- og efnahagsráðuneytisins er hagfelldast fyrir ríkið að verkefninu verði lokið og það síðan skoðað í framhaldinu hvernig framtíðarfjármögnun ganganna verður best hagað eftir að öll óvissa er frá og reynsla verður komin á rekstur þeirra. Í frumvarpi þessu er því lagt til að heimild fáist til að lána félaginu allt að 4,7 ma.kr. umfram þá heimild sem áður hefur verið veitt félaginu til framkvæmdanna.

Til að unnt sé að lána félaginu umrædda fjárhæð þarf að breyta fjárhæðarmörkum laga nr. 48/2012. Verði frumvarp þetta að lögum mun ríkið geta gert viðaukasamning við félagið um slíka lánveitingu.

Samhliða frumvarpi þessu hefur ríkisstjórnin ákveðið að gerð verði ítarleg úttekt á framkvæmdinni allri og ástæðum þess að kostnaður við hana hefur verið langt umfram áætlanir. Hafin er vinna við umrædda úttekt og er gert ráð fyrir að hún liggi fyrir um mitt þetta ár.

**4. Mat á áhrifum.**

Í tengslum við mat á fjárhagsáhrifum frumvarpsins á ríkissjóð fékk fjármála- og efnahagsráðuneytið ráðgjafarfyrirtækið IFS Greiningu til að framkvæma greiningu og mat á forsendum framkvæmdarinnar auk þess sem Ríkisábyrgðasjóði var falið að gera umsögn um viðbótarlánveitingu til félagsins í samræmi við lög nr. 121/1997, um ríkisábyrgðir. Að öðru leyti er vísað í kostnaðarmat samkvæmt gildandi lögum þar sem farið var ítarlega yfir fjárhagslegar forsendur verkefnisins.

Til að fullnægja kröfum um mat óháðra aðila á upphaflegri lánveitingu sem samþykkt var með lögum nr. 48/2012 óskaði fjármála- og efnahagsráðuneytið eftir því að ráðgjafarfyrirtækið IFS Greining framkvæmdi greiningu og mat á forsendum framkvæmdarinnar. Markmið grein-

ingarinnar var að fara ítarlega yfir helstu áhættuþætti og gefa álit á því hvort lánveitingin væri innan ásættanlegra marka auk þess sem lagt yrði mat á það hvort forsendur framkvæmdarinnar væru raunhæfar. Við undirbúning frumvarps þessa var tekin sú ákvörðun að IFS Greining skoðaði málið á ný og nú út frá fyrirliggjandi stöðu verkefnisins (sjá fylgiskjal I).

Við upphaflegu lánveitinguna virtist áhættan fyrst og fremst liggja í óvissu um það hvort endurfjármögnun á markaði tækist eftir að göngin hefðu verið opnuð. Aðstæður á markaði hafa síðan þróast þannig að telja verður líklegra að göng af þessu tagi fengju fjármögnun á markaði við núverandi aðstæður en þá og að kjörin yrðu jafnvel hagstæðari. Þó liggur fyrir að aukinn kostnaður mun þýða lengri niðurgreiðslutíma stofnkostnaðarláns. Samkvæmt greiningu IFS virðist hins vegar sem umferð á svæðinu hafi aukist umtalsvert frá því sem var þegar göngin voru á undirbúningsstigi og því hafa tekjumöguleikar aukist frá því sem áður var gert ráð fyrir. Umferðarþróun á svæðinu hefur fylgt háspá Vegagerðarinnar í stað miðspár sem stuðst var við í upphaflegri greiningu sem styrkir líkur á jákvæðri greiðslugetu í kjölfar verkefnisins. Vegagerðin gerir áfram ráð fyrir góðum vexti næstu árin, en til lengri tíma miðar miðspáin við 2,1% árlegan vöxt umferðar milli Eyjafjarðar og Fnjóskadals. Hins vegar bendir IFS á að verkefnið sé orðið mun viðkvæmara fyrir forsendubreytingum en áður. Auk umferðaraukningar skiptir gjaldskráin miklu máli. Meðalverð má ekki fara mikið undir verðbætta gjaldskrá upphaflegrar gjaldskrár til að sérstaks fjárhagsstuðnings þurfi við. Aðrir þættir eins og greiðsluvilji, innheimtukostnaður og annar rekstrarkostnaður auk forsendna um 4,2% raunvexti fela jafnframt í sér óvissu.

Takist ekki að endurfjármagna umrætt lán leiðir það að mati IFS Greiningar væntanlega til þess að ríkið muni þurfa að framlengja framkvæmdalánið um einhvern tíma og jafnvel út uppgreiðslutímann. Fjárhagslegt tjón ríkissjóðs af slíkri framlengingu yrði þó almennt lítið ef nokkurt að mati IFS Greiningar þar sem gjöldin af umferð í gegnum göngin munu að lokum verða notuð til að greiða fyrir heildarkostnað við þau óháð því hver lánveitandinn er. Miðað við núverandi áætlun og mat IFS Greiningar er gert ráð fyrir að það muni taka 33 ár að greiða upp lánið, en upphaflega var gert ráð fyrir að það næðist á 24 árum. Þannig verði lánið að fullu endurgreitt árið 2052.

Ríkisábyrgðasjóði var falið af fjármála- og efnahagsráðuneytinu að gera umsögn um viðbótarlánveitingu til félagsins í samræmi við lög nr. 121/1997, um ríkisábyrgðir (sbr. fylgiskjal II). Í umsögn sinni um mögulegt viðbótarlán ríkissjóðs telur Ríkisábyrgðasjóður að verkefnið sé orðið áhættumeira en það var í upphafi og viðkvæmara fyrir breytingum á lykilforsendum. Því sé ólíklegt að unnt verði að endurfjármagna framkvæmdalán vegna Vaðlaheiðarganga á markaði án ríkisábyrgðar á kjörum sem gera að verkum að göngin standi undir sér fjárhagslega og að ríkissjóður fái lán sín til Vaðlaheiðarganga hf. endurgreidd að fullu. Þó kunna þær aðstæður að skapast síðar að unnt verði að endurfjármagna þessi lán á ásættanlegum kjörum. Þá telur Ríkisábyrgðasjóður ekki ástæðu til að fá stofnanafjárfesta til að fjármagna viðbótarlánið sem nú þarf til að klára gerð ganganna, t.d. með því að gefa eftir 1. veðrétt, þar sem það mundi litlu sem engu breyta um fjárhagslega áhættu ríkissjóðs auk þess sem það mundi auka flækjustig þegar að endanlegri langtímafjármögnun kæmi. Úr því sem komið er telur Ríkisábyrgðasjóður að samþykkja eigi viðbótarlán upp á allt að 4,7 ma.kr. til Vaðlaheiðarganga hf. með 5% vöxtum og óbreyttu 0,6% áhættugjaldi. Með slíkri lánveitingu ætti að vera hægt að ljúka gerð jarðganganna þannig að þau fari að skila tekjum. Nokkuð góðar líkur ættu að vera til þess að innheimt veggjald ganganna geti nýst til að greiða upp viðbótarlánið og meira til. Mesta óvissan er hversu mikið næst að greiða inn á núverandi lán Vaðlaheiðarganga hf.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að höfuðstóll lánveitingar ríkisins til framkvæmdarinnar verði aukinn um 4,7 ma.kr., á verðlagi í lok árs 2016, frá því sem ráðgert var

í upphafi. Þá er áætlað að endurgreiðsla langtímalána verkefnisins taki lengri tíma en áður var gert ráð fyrir, eða um 33 ár í stað 24, auk þess sem enn er óvissa um endurfjármögnunarmöguleika framkvæmdaláns ríkisins við verklok. Svo lengi sem áætlanir um greiðsluvilja, gjaldskrá og umferðarspá standast að mestu mun ríkissjóður að öllum líkindum endurheimta þessa viðbótarfjármögnun. Hins vegar hefur óvissa aukist um hversu mikill hluti af upphaflegri lánveitingu ríkisins fáist endurgreiddur með auknum kostnaði miðað við upphaflega áætlun.

*Um einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að 1. mgr. 1. gr. laga nr. 48/2012, um heimild til handa ráðherra f.h. ríkissjóðs til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði, verði breytt á þann hátt að í stað 8.700 m.kr. lánveitingar á verðlagi ársins 2011 verði kveðið á um að heildarlánveiting nemi 14.400 m.kr. á verðlagi í árslok 2016.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

**Fylgiskjal I.**

**Ríkisábyrgðasjóður. Vaðlaheiðargöng.**
**Endurmat stöðu vegna viðbótarfjármögnunar.**
(Unnið af IFS Greiningu fyrir Ríkisábyrgðasjóð. Mars 2017.)

www.althingi.is/altext/pdf/146/fylgiskjol/s0755-f_I.pdf

**Fylgiskjal II.**

**Umsögn Ríkisábyrgðasjóðs**
**vegna viðbótarláns til Vaðlaheiðarganga hf.**
(Apríl 2017.)

www.althingi.is/altext/pdf/146/fylgiskjol/s0755-f_II.pdf