

RÍKISENDURSKOÐUN

Landeyjahöfn

Framkvæmda- og rekstrarkostnaður

Stjórnsýsluúttekt



Skýrsla til Alþingis

Maí 2022

Efnisyfirlit

Inngangur.....	3
Lykiltölur.....	4
Niðurstöður.....	6
Tillögur til úrbóta.....	8
Umsagnir og viðbrögð.....	9
1 Landeyjahöfn.....	10
1.1 Aðdragandi.....	10
1.2 Hönnun og kostnaðaráætlun.....	11
1.3 Stofn- og fjárfestingakostnaður.....	11
1.4 Opnun og rekstur.....	13
1.5 Botndælubúnaður.....	14
1.6 Landeyjahöfn á samgönguáætlun.....	15
2 Óháð úttekt á Landeyjahöfn.....	18
2.1 Skýrsla í október 2020.....	18
2.2 Helstu niðurstöður.....	18
2.3 Vegvísir að heildstæðri óháðri úttekt.....	19
2.4 Framhald vinnu við Landeyjahöfn.....	20

Inngangur

Ríkisendurskoðun ákvað haustið 2021 að hefja stjórnsluúttekt á framkvæmda- og rekstrarkostnaði Landeyjahafnar. Tilkynt var um úttektina í september 2021. Úttektin var unnin að frumkvæði ríkisendurskoðanda og á grundvelli laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Leitast var við að svara eftirfarandi meginspurningum:

1. Hver var áætlaður stofnkostnaður við hönnun og byggingu Landeyjahafnar?
2. Hver er stofnkostnaður hafnarinnar?
3. Hver hefur áætlaður rekstrarkostnaður við rekstur hafnarinnar verið fyrir hvert ár frá því höfnin var tekin í notkun til og með ársins 2020?
4. Hver hefur árlegur rekstrarkostnaður við rekstur Landeyjahafnar verið frá því höfnin var tekin í notkun til og með ársins 2020?
5. Hvernig hefur reksturinn verið fjármagnaður?
6. Hver er áætlaður árlegur rekstrarkostnaður við rekstur Landeyjahafnar á árunum 2021-2024?

Samkvæmt 6. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga felur stjórnsluendurskoðun í sér mat á frammistöðu þeirra aðila sem Ríkisendurskoðun hefur eftirlit með og er markmið endurskoðunarinnar að stuðla að úrbótum. Í því tilliti er einkum horft til meðferðar og nýtingar ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt. Við mat á frammistöðu er m.a. litið til þess hvort starfsemi sé í samræmi við fjárheimildir, þá löggjöf sem gildir um hana og góða og viðurkennda starfshætti.

Í þessari úttekt var rýnt í framkvæmda- og rekstrarkostnað Landeyjahafnar auk þess sem leitað var skriflegra svara hjá Vegagerðinni við spurningum tengdum úttektinni. Við frammistöðumat og tillögur til úrbóta var höfð hliðsjón af þeim lögum og reglugerðum sem um starfsemina gilda. Í þessari úttekt var aðeins horft til kostnaðar við smíði og rekstur hafnarinnar en hvorki hvernig notkun hafnarinnar hefur verið háttáð né heldur smíði og rekstur farþegaskipa sem nota höfnina.

Innviðaráðuneyti og Vegagerðin fengu drög að skýrslunni til umsagnar og eru viðbrögð þeirra að finna í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.

Lykiltölur



Kostnaður við Landeyjahöfn 2005–2020

Landeyjahöfn
(stofnkostnaður)

3.260

m.kr.

+

Dýpkun
(fjárfestingak.)

3.665

m.kr.

+

Annað
(ýmislegt)

1.292

m.kr.

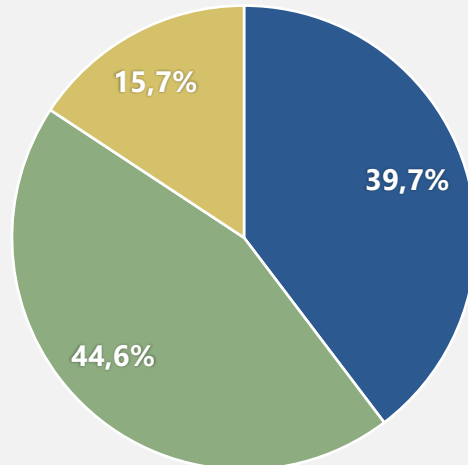
=

Kostnaður
samtals

8.217

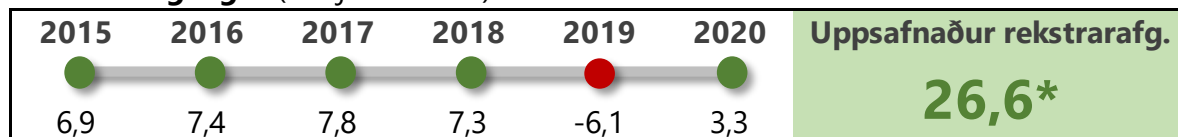
m.kr.

Hlutfallslegur heildarkostnaður við Landeyjahöfn

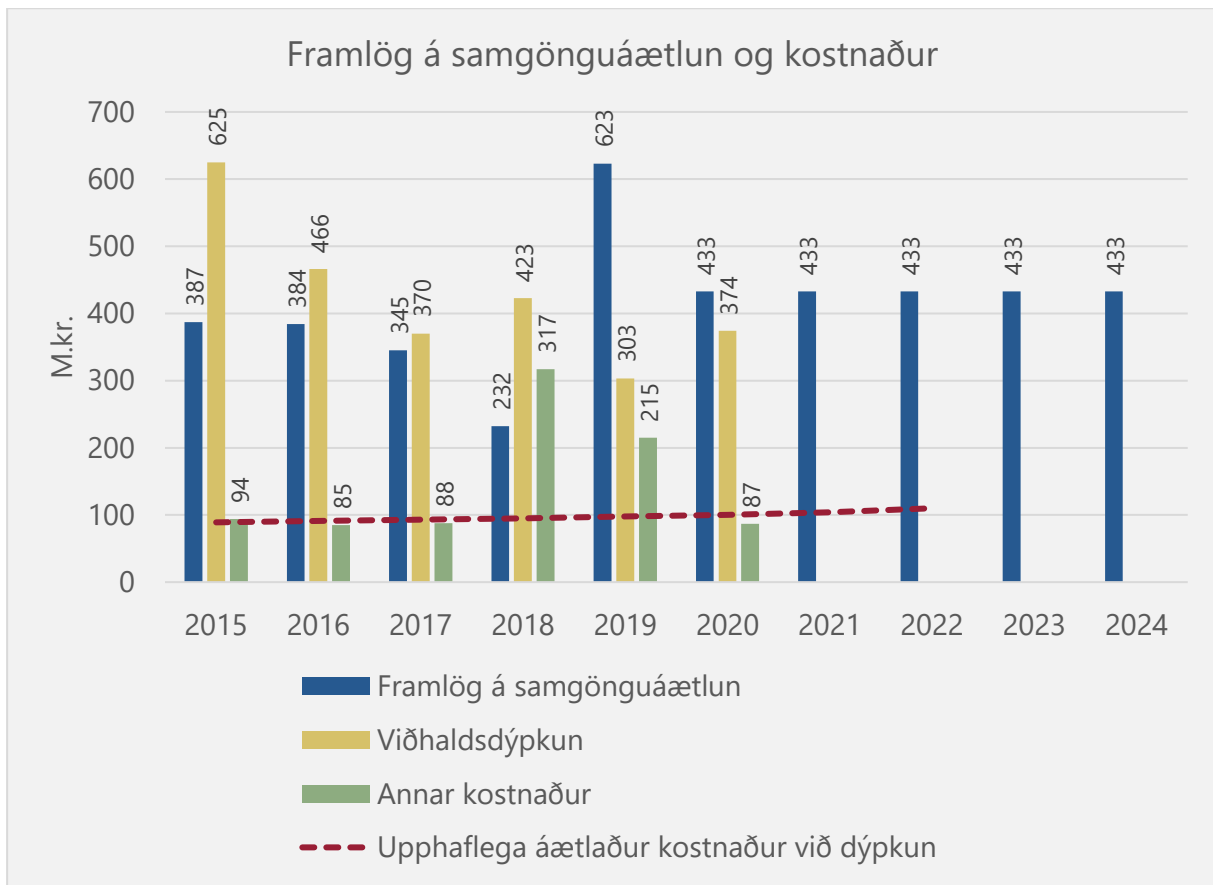


- Landeyjahöfn (stofnkostnaður)
- Viðhaldsdýpkun (fjárfestingak.)
- Annað

Rekstrarafgangur (milljónir króna)



*Viðhaldsdýpkun telst til fjárfestingakostnaðar en ekki rekstrargjalda og er því ekki inn í þessum tölum.



Langstærstur hluti kostnaðar við Landeyjahöfn 2015–20 er viðhaldsdýpkun. Annar kostnaður er innan við 100 m.kr. á ári nema fyrir árin 2018 og 2019 en þá var unnið að endurbótum á höfninni, m.a. við uppsetningu botndælubúnaðar (sjá kafla 1.5). Kostnaður við Landeyjahöfn reyndist um einum milljarði hærri árin 2015–20 en ráð var fyrir gert á samgönguáætlun. Því var m.a. mætt með framlögum á fjárukalögum 2016 og fjárlögum 2019. Taka ber fram að upphaflega áætlaður kostnaður við dýpkun (60 m.kr. á ári) er miðaður við verðlag 2008 en sambærilegur kostnaður á verðlagi ársins 2022 væri um 110 m.kr. Eftir sem áður reyndust áætlanir um dýpkunarkostnað mjög bjartsýnar.

Niðurstöður

Samgöngur milli lands og Vestmanneyja hafa lengi verið til umræðu, hvort heldur sem er í lofti eða legi, en það var árið 2000 að nokkrir þingmenn lögðu fram þingsályktunartillögu á Alþingi um að þáverandi samgönguráðherra fæli Siglingastofnun að hefja rannsóknir á ferjuaðstöðu við Bakkafjöru. Eftir margháttaðar rannsóknir þar sem úrlausnarefnið var að finna lausn á hinu kraftmikla brimi í Bakkafjöru ákvað ríkisstjórnin sumarið 2007 að framtíðarsamgöngur við Vestmannaeyjar yrðu með nýrri ferju sem siglt yrði milli Heimaeyjar og nýrrar hafnar í Bakkafjöru. Áætlanir gerðu ráð fyrir að þessi kostur væri fýsilegur bæði með tilliti til öryggis og eðlilegra frátafa. Þá var talið að kostnaður vegna dýpkunar nýrrar hafnar yrði ekki óhóflegur.

Landeyjahöfn opnaði formlega í júlí 2010 og var kostnaður við gerð hennar um það bil á áætlun en samkvæmt samgönguáætlun 2007-2010 var stofnkostnaður Landeyjahafnar áætlaður um 3,3 ma.kr. á verðlagi ársins 2007. Þegar upp var staðið reyndist stofnkostnaður vera um 3,3 ma.kr. (2005–14).

Heildarkostnaður við
Landeyjahöfn 2005–20
(án nýrrar ferju):



8,2 ma.kr.

Strax fyrsta rekstrarár Landeyjahafnar kom í ljós að dýpkunarframkvæmdir þyrftu að vera mun umfangsmeiri en ráð var fyrir gert. Ástæður voru tvíþættar, annars vegar vegna mun meiri sandburðar inn í höfnina m.a. vegna áhrifa frá Eyjafjallajökulsgosinu sama ár og höfnin var opnuð, og hins vegar var gamla ferjan, Herjólfur III, enn þá í notkun og þekkt var að djúprista hans myndi leiða til frátafa háð umfangi sandburðar í höfninni enda var höfnin ekki hönnuð fyrir Herjólf III.



Rekstur Landeyjahafnar

Lög nr. 66/2008

Höfnin er byggð og rekin fyrir framlög úr ríkissjóði.

Framlög eru ákveðin á samgönguáætlun og fjárlögum hverju sinni.

Kostnaður hefur hvorki gengið á viðhaldsfé vegakerfisins, vetrarþjónustu annarra vega né fjárfestingarframlaga til annarra samgönguframkvæmda.

Áætlað var að kostnaður við dýpkun Landeyjahafnar yrði um 60 m.kr. ári (á verðlagi ársins 2008) en reyndin síðastliðin ár hefur verið um 227-625 m.kr. á ári (2011–20). Samanlagður kostnaður við viðhaldsdýpkun á tímabilinu 2011–20 er um 3,7 ma.kr. Reynsla af nýrri ferju sem tekin var í notkun 2019 hefur þó verið góð og frátafir vegna óhentugs veðurfars eða ónógrar dýptar í höfninni hafa verið minni en áður.

Árlegur kostnaður við Landeyjahöfn felst aðallega í viðhaldsdýpkun. Dýpkunarkostnaðurinn er ekki færður sem rekstrarkostnaður hafnarinnar, heldur sem fjárfestingakostnaður. Ljóst er þó að allar áætlanir um rekstur Landeyjahafnar voru mjög vanáætlaðar og munar þar mestu um stórauðinn kostnað vegna viðhaldsdýpkunar. Á fimm ára samgönguáætlun 2015–2018 var gert ráð fyrir framlögum upp á rúma 1,3 ma.kr. en þegar upp var staðið reyndist kostnaður við höfnina vera tæpir 2,5 ma.kr. á sama tímabili. Kostnaður við höfnina árið 2020 reyndist vera um 461 m.kr. en framlög á samgönguáætlun fyrir sama ár var áætlaður 433 m.kr. Gert er ráð fyrir sama framlagi á ári hverju 2021–24. Þar af eru framlög vegna dýpkunar hafnarinnar áætluð 334 m.kr. á ári sem er um þreföld upphafleg áætlun um kostnað við dýpkun (á verðlagi 2022).

Árið 2018 var ráðist í framkvæmdir við Landeyjahöfn með það í huga að koma upp sérstökum botndælubúnaði á landi til að dæla sandi upp úr höfninni. Fyrri áætlanir Vegagerðarinnar gerðu ráð fyrir að slík fjárfesting myndi auka nýtingu hafnarinnar og kom búnaðurinn til landsins haustið 2020. Af uppsetningu hans varð þó ekki þar sem Vegagerðin mat síðar (2021) að afköst dælingar frá landi hefðu verið ofmetin í fyrri áætlunum. Þannig myndi reynast umtalsvert verk að koma búnaðinum fyrir í hvert sinn til þess að hefja dælingu og að henni lokinni þyrfti að taka hann aftur niður, enda þyldi hann ekki þann veðurofsa sem myndast getur við Landeyjahöfn. Við kjör aðstæður var metið að umræddur búnaður afkastaði um 2.000 rúmmetrum á dag og að mati Vegagerðarinnar er það of lítið og of kostnaðarsamt til þess að dæling af þessu tagi borgaði sig.

Í apríl 2020 samdi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið við verkfræðistofuna Mannvit um óháða úttekt á framkvæmdum í Landeyjahöfn. Skýrsla lá fyrir í október 2020 og þar kom fram að ólíklegt þykir að unnt sé að gera endurbætur á höfninni eins og hún er í dag þannig að dýpkunarpörf hverfi að verulegu leyti. Í skýrslunni er útfærður vegvísir að heildstæðri óháðri úttekt á Landeyjahöfn. Innviðaráðuneytið tók skýrsluna til skoðunar og fól Vegagerðinni í framhaldi frekari gagnasöfnun. Vegagerðin vinnur nú sérstaka rannsóknaráætlun vegna verkefnisins og er búist við að þeirri vinnu ljúki í árslok 2022.

Tillögur til úrbóta

1

Færa ber kostnað við viðhaldsdýpkun sem rekstrar- kostnað Landeyjahafnar

Ríkisendurskoðun bendir á að áætlanagerð þurfi að vera raunsæ og að framlög á samgönguáætlun og fjárlögum hverju sinni þurfi að vera í takt við kostnað við viðhaldsdýpkun, enda hefur hann reynst langt umfram upphaflegar áætlanir. Þá gagnrýnir Ríkisendurskoðun að kostnaður við viðhaldsdýpkun sé ekki færður sem rekstrarkostnaður Landeyjahafnar enda er sannarlega um rekstrarkostnað hafnarinnar að ræða.

2

Ráðast þarf í heildstæða úttekt á nauðsynlegum úrbótum

Ríkisendurskoðun telur að nauðsynlegt sé að ráðast í heildstæða úttekt á Landeyjahöfn svo fá megi úr því skorið hvað raunverulegar endurbætur kosta (þ.m.t. á innsiglingunni) og hvort fýsilegt sé að ráðast í umfangsmiklar aðgerðir til þess að bæta nýtingu hafnarinnar í stað þess að kosta miklu til viðhaldsdýpkunar á ári hverju. Árið 2020 var ráðist í óháða úttekt á höfninni sem leiddi í ljós að miklar og kostnaðarsamar endurbætur þyrftu að eiga sér stað á höfninni og innsiglingu hennar væri markmiðið að ráða bót á framtíðarnýtingu hennar. Úttektin takmarkaðist þó við fyrir-
liggjandi gögn sem komu einkum frá Vegagerðinni. Stjórnvöld þurfa að mati Ríkisendurskoðunar að taka afstöðu til þess hvort ráðist verður í slíkar endurbætur.

3

Vanda hefði þurft betur undirbúning og kaup á botndælubúnaði

Að mati Ríkisendurskoðunar hefði Vegagerðin þurft að ígrunda betur kaup á botndælubúnaði fyrir Landeyjahöfn. Fljótlega eftir að búnaðurinn kom til landsins árið 2020 kom í ljós að afköst hans myndu ekki réttlæta kostnað við uppsetningu og var því hætt við verkið í miðjum klíðum. Um var að ræða kostnaðarsama fjárfestingu sem reyndist ekki grundvöllur fyrir. Þó svo að eitthvert gagn sé af fjárfestingunni og framkvæmdum henni tengdum sem nýtist til frambúðar við Landeyjahöfn beinir Ríkisendurskoðun því til Vegagerðarinnar að vanda betur undirbúning verka sinna í framtíðinni.

Umsagnir og viðbrögð

Viðbrögð innanríkisráðuneytis

Tillaga 2: Ráðast þarf í heildstæða úttekt á nauðsynlegum úrbótum

„Hvað varðar tillögu Ríkisendurskoðunar um að ráðast þurfi í heildstæða úttekt á nauðsynlegum úrbótum á Landeyjahöfn (tillaga 2) vill ráðuneytið ítreka eftirfarandi: Í kjölfar óháðrar úttektar á Landeyjahöfn í október 2020 fól ráðuneytið Vegagerðinni að afla aukinna upplýsinga um núverandi aðstæður í Landeyjahöfn og jafnframt greina ráðstafanir sem brýnar væru til að tryggja aðstæður við höfnina. Reiknað er með því að þeirri vinnu ljúki á þessu ári og í kjölfarið verði hægt að taka afstöðu til næstu skrefa, m.a. hvort fýsilegt sé að ráðast í umfangsmiklar aðgerðir til þess að bæta enn nýtingu hafnarinnar og draga úr árlegum dýpkunarkostnaði.“

Viðbrögð Vegagerðarinnar

Tillaga 1: Færa ber kostnað við viðhaldsdýpkun sem rekstrarkostnað Landeyjahafnar

„Ljóst er að frá því að höfnin opnaði hefur farið mikill tími í að þróa dýpkunaraðferð sem hentar til þess að viðhalda dýpi í Landeyjahöfn. Slíkt er kostnaðarsamt og stór hluti af miklum kostnaði fyrstu árin er rakinn til þess. Ekkert dýpkunarverkefni á Íslandi, og þó víðar væri leitað, er jafn krefjandi og í Landeyjahöfn og því var mikilvægt að þróa aðferðir sem geta virkað. Sem dæmi var árið 2015 ráðist í umtalsverða dýpkun framan við höfnina í þeirri von um að hún myndi nýtast sem „buffer“ fyrir veturinn. Sú aðferð reyndist ekki virka og var því ekki reynd aftur. Kostnaðurinn það ár er vegna þessa.“

Tillaga 3: Vanda hefði þurft betur undirbúning og kaup á botndælubúnaði

„Verkefnið um breytingu á Landeyjahöfn var mjög mikilvægt varðandi kyrrð innan hafnar. Rafvæðing skipsins hefði ekki verið möguleg án þessarar framkvæmdar þar sem ekki er hægt að hlaða skipið nema í mikilli kyrrð. Veglagning út á garðsenda er mikil öryggisaðgerð en ef til þess kemur að um óhapp eða slys verði getur skipt sköpum að geta ekið út á garðsendana í björgunaraðgerðum. Ekki má gera lítið úr þessum framkvæmdum þó svo að hinn hluti verkefnisins, sem sneri að botndælubúnaði, hafi ekki verið nógu vel ígrundaður. Vegagerðin tekur undir það mat Ríkisendurskoðunar.“

1 Landeyjahöfn

Landeyjahöfn var tekin í notkun hinn 20. júlí 2010 og hefur höfnin því verið í rekstri í um 12 ár. Um höfnina gilda [lög um Landeyjahöfn nr. 66/2008](#) sem tóku gildi 12. júní 2008. Markmið þeirra er að styrkja samgöngur milli lands og Vestmannaeyja með því að setja reglur um uppbyggingu og rekstur ferjuhafnar í Bakkafjöru í Landeyjum (Rangárþingi eystra). Innviðaráðherra fer með yfirstjórn málefna hafnarinnar en Vegagerðin annast þátt ríkisins samkvæmt lögnum, þ.m.t. byggingu og rekstur.

Mynd 1.1 Landeyjahöfn



Ljósmynd: Freyr Jónsson (birt með leyfi)

Samkvæmt frumvarpi til laga um Landeyjahöfn var um einstaka hafnarframkvæmd að ræða og því þótti ljóst að höfnin félli ekki að öllu leyti undir hafnalög, [nr. 61/2003](#), með síðari breytingum. Því þótti nauðsynlegt að setja sér lög sem gilda um þessa tilteknu ferjuhöfn eingöngu. Frumvarpinu var þannig ætlað að ganga framar hafnalögum, en þar sem þeim sleppir skyldu hafnalög gilda eftir því sem við á.

Landeyjahöfn var byggð fyrir framlög úr ríkissjóði sem einnig stendur straum af öllum rekstri hennar. Framlög til hafnarinnar eru ákvörðuð á samgönguáætlun og fjárlögum hverju sinni og er höfnin að fullu í eigu ríkisins.

1.1 Aðdragandi

Um aldamótin 2000 var uppi töluverð umræða um hvernig bæta mætti samgöngur við Vestmannaeyjar með þarfir íbúa og atvinnulífs í huga. Af því tilefni skipaði þáverandi samgönguráðherra starfshóp hinn 3. maí 2002 sem falið var að gera úttekt á þeim kostum sem

hugsanlegir væru í samgöngum við Vestmannaeyjar í lofti og á legi, þar á meðal uppbyggingu ferjuaðstöðu í Bakkafjöru, rekstri svifnökkva og annarra nýrra kosta sem gætu komið til álita.

Niðurstöður hópsins sem komu út í mars 2003 voru m.a. þær að kanna þyrfti nánar möguleika á ferjulægi í Bakkafjöru og hvatti hópurinn til þess að stjórnvöld stuðluðu að þeim ráðstöfunum sem nauðsynlegar væru til að skera úr um það til fullnustu hvort og með hvaða hætti fýsilegt væri að byggja slíkt mannvirki.

Nýr starfshópur var skipaður í maí 2004 og var honum sömuleiðis falið að fjalla um samgöngur við Vestmannaeyjar. Hópnum var falið að gera úttekt á fimm kostum sem kæmu til greina, þ.e. núverandi stöðu og að samgöngur yrðu áfram í svipaðri mynd og verið hafði, endurnýjun Herjólfss, ferjuhöfn í Bakkafjöru, jarðgöngum og eflingu flugsamgangna. Megin niðurstaða þess hóps var að skoðuð yrði nánar sú lausn að byggja ferjuhöfn í Bakkafjöru en enn fremur að fram færi þarfagreining á nýrri ferju sem myndi sigla milli Vestmannaeyja og Bakkafjöru.

Í febrúar 2006 lá fyrir áfangaskýrsla Siglingastofnunar um ferjuhöfn við Bakkafjöru. Í henni kemur fram að tekist hefði að finna stað fyrir ferjuhöfn í Bakkafjöru með tilliti til skjóls og staðsetningar gagnvart sandrifi utan strandarinnar og þróa heppilega innsiglingu sem er nægilega örugg fyrir ferjulægi. Þá kom fram í þeirri skýrslu að athuganir bentu til þess að rekstrarkostnaður hafnarinnar vegna grynningar af völdum efnisburðar yrði ekki óhóflegur. Þá taldi Siglingastofnun að ekki væru neinir sýnilegir tæknilegir meinbugir á því að byggja ferjulægi í Bakkafjöru og halda úti ferju á siglingaleiðinni milli Vestmannaeyjahafnar og Bakkahafnar með fullu öryggi og frátöfum innan viðmiðunarmarka.

Rannsóknir héldu áfram og voru þær m.a. yfirfarnar af danska ráðgjafarfyrtækinu COWI sem staðfesti niðurstöður Siglingastofnunar og þeirra rannsókna sem höfðu verið gerðar. Sumarið 2007 var svo samþykkt í ríkisstjórn að framtíðarsamgöngur milli lands og Vestmannaeyja yrðu með nýjum Herjólfli sem sigldi milli Heimaeyjar og nýrrar hafnar í Bakkafjöru.

1.2 Hönnun og kostnaðaráætlun

Siglingastofnun hannaði höfnina en hönnun hennar var í samræmi við niðurstöður rannsókna og alþjóðlega staðla sem gilda um hafnarmannvirki. Hönnun, umhverfismat og [útboð](#) fóru fram á árunum 2007 og 2008 og framkvæmdir hófust í ágúst 2008. Kostnaðaráætlun Siglingastofnunar við Landeyjahöfn hljóðaði upp á rúmlega 3,1 ma.kr. Fjögur tilboð bárust og voru þau öll undir áætlun. Gengið var til samninga við Suðurverk sem bauð um 1,9 ma.kr. í verkið.

Heildarkostnaður við alla framkvæmdina var í árslok 2010 um 3,2 ma.kr. án vega. Alls höfðu verið áætlaðir um 3,3 ma.kr. til verksins á samgönguáætlun á árunum 2007-2010. Gert var ráð fyrir að höfnin yrði opnuð í júlí 2010 og gengu þær áætlanir eftir.

1.3 Stofn- og fjárfestingakostnaður

Vegagerðin hefur bókað stofnkostnað við Landeyjahöfn upp á tæpar 3,3 ma.kr. á tímabilinu 2005–14. Inni í þeirri tölu er höfnin sjálf (2.624,6 m.kr., þ.m.t. hönnunarkostnaður upp á 90 m.kr.), ekjubrú og landgangur (43,9 m.kr.), þjónustuhús og farþegaaðstaða (109 m.kr.), lóðaframkvæmdir og uppgræðsla (236,6 m.kr.), dýpkun vegna hafnarframkvæmda (259,5 m.kr.) og vígsla (4,1 m.kr.).

Fjárfestingakostnaður á árunum 2011–20 nemur í heildina rúmum 4,9 ma.kr. Þar vegur þyngst viðhaldsdýpkun (3.664,8 m.kr.) en auk þess eru hafnarframkvæmdir á árunum 2011–12 (124,3 m.kr.), endurbætur við höfnina á árunum 2017–20 (510,6 m.kr.), rannsóknir og líkantilraunir (329,6 m.kr.), varnargarðar (98,9 m.kr.) o.fl. bókað sem fjárfestingakostnaður á tímabilinu. Yfirlit yfir kostnað við Landeyjahöfn má sjá í töflu 1.2:

Tafla 1.2 Árlegur stofn- og fjárfestingakostnaður við Landeyjahöfn 2005–20 í m.kr.

Ár	Stofnk.	Viðhalds- dýpkun	Endur- bætur	Rannsóknir og tilraunir	Annar fjárfest.kostn.	Alls
2005–10	3.189,9					3.189,9
2011	45,1	315,5			141,4	502,0
2012	18,5	227,0		46,7	21,7	313,9
2013	15,5	311,0		35,4	76,3	438,2
2014	8,7	250,3		20,1	47,3	326,4
2015		625,0		71,4	22,9	719,3
2016		466,3		59,1	26,0	551,4
2017		370,0	7,3	44,7	35,7	457,7
2018		422,7	247,3	27,3	42,4	739,7
2019		302,7	181,5	15,1	18,4	517,6
2020		374,3	74,5	9,8	2,2	460,8
Alls:	3.277,7	3.664,8	510,6	329,6	329,6	8.216,9

Heimild: Vegagerðin

Fram til ársins 2020 (að því meðtöldu) hefur stofn- og fjárfestingakostnaður við Landeyjahöfn verið um 8,2 ma.kr. Stærsti einstaki liðurinn er viðhaldsdýpkun (eða um 45%) og vekur Ríkisendurskoðun athygli á því að hann er, á 10 árum, orðinn hærri en kostnaður við byggingu hafnarinnar sjálfrar auk endurbóta (3,3 ma.kr.). Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni hefur kostnaður við höfnina, viðhald og endurbætur hvorki gengið á viðhaldsfé vegakerfisins, vetrarþjónustu annarra vega né fjárfestingaframlag til annarra samgönguframkvæmda.

3.260 m.kr. (40%)	3.665 m.kr. (45%)	1.294 m.kr. (15%)
<ul style="list-style-type: none"> •Bygging Landeyjahafnar •Endurbætur á höfninni 	<ul style="list-style-type: none"> •Viðhaldsdýpkun 2011–20 	<ul style="list-style-type: none"> •Ekjubrú og landgangur •Þjónustuhús og farþegaaðstaða •Lóðafrágangur •Uppgræðsla •Varnargarðar •Straummælingar •Þjónustubryggja •Rannsóknir •Annað

Heimild: Vegagerðin

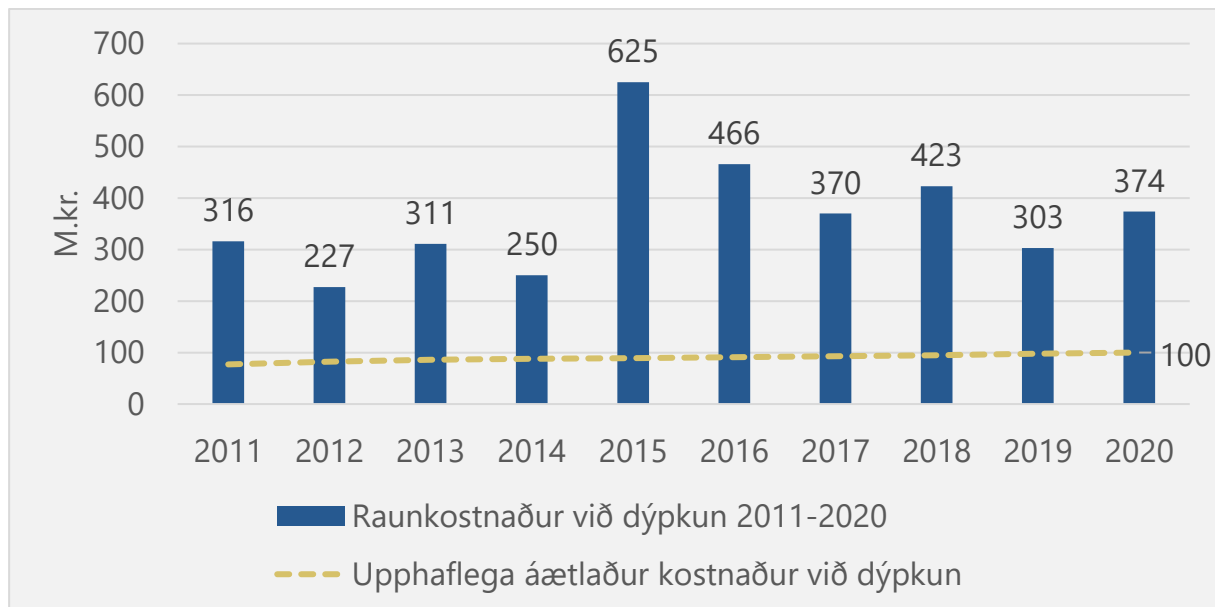
Þó það standi utan við efni þessarar skýrslu skal geta þess að heildarkostnaður við ferjuskipti í Vestmannaeyjum nam um 5,3 ma.kr. með rafvæðingu nýju ferjunnar. Þar af hljóðaði smíðakostnaður upp á rúmlega 4,5 ma.kr en áætlaður kostnaður við ferjuskiptin var 5,6 ma.kr.

1.4 Opnun og rekstur

Landeyjahöfn var opnuð með viðhöfn hinn 20. júlí 2010. Daginn eftir hófust reglubundnar siglingar Herjólfss milli Vestmannaeyja og Landeyjahafnar. Þegar á fyrsta rekstrarári hafnarinnar kom í ljós að sandburður inn í hana var mun meiri en áætlanir höfðu gert ráð fyrir og því þurfti strax fyrsta veturinn eftir að höfnin var opnuð að fella niður ferðir um Landeyjahöfn og sigla til Þorlákshafnar. Unnið var að lausnum og viðhaldsdýpkun hafnarinnar boðin út.

Í greiningum Siglingastofnunar á árunum 2001–07 var áætlað að kostnaður við viðhaldsdýpkun myndi nema um 60 m.kr. á ári á verðlagi ársins 2008 sem núvirt til ársins 2020 er um 100 m.kr. Reyndin hefur þó verið sú, eins og sjá má á mynd 1.3, að árlegur viðhaldskostnaður vegna dýpkunar hefur verið á bilinu 227-625 m.kr. á ári.

Mynd 1.3 Kostnaður við dýpkun árin 2011–20 í m.kr.



Heimild: Vegagerðin

Fljótlega kom í ljós að forsendur fyrir áætluðum kostnaði við dýpkun hafnarinnar voru mjög óraunhæfar. Þó ber að taka fram að forsendur fyrir byggingu hafnarinnar voru byggðar á þeim grundvelli að grunnrist ferja yrði keypt samhliða hafnarframkvæmdum. Jökulhlaup og mikill aurburður í Markarfljóti í kjölfar gossins í Eyjafjallajökli urðu til þess að bæta gráu ofan á svart. Þá hafa óhagstæðar vindáttir mun meiri áhrif en ráð var fyrir gert og frátafir af þeim sökum meiri. Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni hefur þó aurburður minnkað mjög mikið frá fyrstu árunum eftir opnun og nýr Herjólfur hefur gjörbreytt dýpkunarpörf hafnarinnar. Ferjan Herjólfur III sem notast var við allt fram í júlí 2019 var að auki óhentug fyrir höfnina, risti djúpt og því þurfti litla ölduhæð til að stoppa ferðir hennar til hafnarinnar.

Ríkisendurskoðun vekur þó eftir sem áður athygli á því að dýpkunarkostnaður er enn mjög hár og langt umfram upphaflegt mat.

Nýr Herjólfur IV var tekinn í notkun sumarið 2019 og hefur þeim ferðum sem Herjólfur hefur þurft að sigla til Þorlákshafnar [fækkað til muna](#) með nýju skipi. Frá því að skipið var tekið í notkun um mitt ár 2019 og fram í maí 2020 þurfti skipið að sigla til Þorlákshafnar í 61 skipti. Reiknað var með í upphaflegum áætlunum að frátafir yrðu að meðaltali 70 dagar á ári. Til samanburðar sigldi eldri ferjan, Herjólfur III, 180 sinnum í Þorlákshöfn á sama tímabili 2018-2019.

Í samtölum við Ríkisendurskoðun benti Vegagerðin á að eftir að nýr Herjólfur kom til hafi þjónustustig dýpkunar verið aukið til muna og er dýpkunarskipið til taks allt árið nú miðað við einungis vetrarmánuðina áður. Slík þjónustuaukning hafi óhjákvæmilega leitt af sér aukinn dýpkunarkostnað. Vegagerðin vinnur nú að útboði á viðhaldsdýpkun fyrir tímabilið 2022–25 þar sem gerðar verða kröfur um aukna afkastagetu dýpkunarskips. Er það gert til þess að reyna að auka enn frekar nýtingarhlutfall hafnarinnar svo það verði svipað og það var 2021 þegar það var yfir 90% og eyða frátöfum vegna sandflutnings. Ekki er þó fyrirséð að dýpkunarkostnaður lækki á næstu árum þar sem ætlunin er að auka enn frekar þjónustustig dýpkunarinnar.

Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni var höfnin hönnuð til siglinga þegar ölduhæð er undir 3,5 m en samkvæmt reglugerð nr. [590/2010](#) takmarkast siglingar sjófara á hafnarsvæði Landeyjahafnar við ölduhæð á Bakkafjörudufli skv. II. viðauka við reglugerðina sem hefur þó ekki verið uppfærð fyrir Herjólf IV. Veðurfar veturinn 2021–22 hefur verið óvenju slæmt og benda öldumælingar til þess að staðan hafi ekki verið verri síðan höfnin opnaði (jafnvel síðustu 30 ár). Ölduhæð hefur sl. vetur verið mun hærri heldur en á meðal ári.

Heildarkostnaður við dýpkun Landeyjahafnar á árunum 2011–20 hefur numið um 3,7 ma.kr. en í áætlunum Siglingastofnunar var gert ráð fyrir að sami kostnaður myndi nema um 600 m.kr. fyrir sama tímabil (á verðlagi 2008) eða um 900 m.kr. miðað við verðlag hvers árs. Kostnaður við dýpkun hefur því verið um fjórfaldur á við upphaflegar áætlanir.

1.5 Botndælubúnaður

Árið 2018 voru framkvæmdir boðnar út sem miðuðu annars vegar að nauðsynlegum endurbótum á Landeyjahöfn og hins vegar að koma fyrir sérstökum botndælubúnaði við enda brimvarnargarðanna. Fengist hafði meðal annars framlag að fjárhæð 730 m.kr. á fjárlögum árið 2018 til verksins. Að útboði loknu var gengið til samninga við Ístak um framkvæmdir. Þær snerust aðallega um byggingu á grjótfylltum stáltunnum á garðsenda Landeyjahafnar og endurbótum á innri höfn. Samningsupphæðin var 743 m.kr. en megintilgangur framkvæmda á ytri gördum var sá að hægt yrði að keyra krana út á garðsenda og dæla þannig sandi úr hafnarmynninu með botndælubúnaðinum.

Samkvæmt minnisblaði frá Vegagerðinni sem Ríkisendurskoðun hefur undir höndum hófst verkið að hausti 2018 en var stöðvað í júlí 2019. Þá var framkvæmdum í innri höfn að mestu lokið, búið að taka upp báða garðsendana og byrjað að reka niður staura í eystri tunnu. Enn

fremur var búið að vinna allt grjót sem þurfti í verkið og keyra það ýmist niður að höfninni eða á millilager við Markarfljótsbrú. Þegar verkið var stöðvað var ákveðið að Ístak myndi raða garðhausunum aftur í fyrra horf og ljúka við endurbætur á innri höfninni. Samkvæmt minnisblaðinu telur Vegagerðin að eftirtaldir verkliðir gagnist höfninni til frambúðar:

- Stækkun á hafnarkví innri hafnar, til að draga úr ókyrrð við ferjukant.
- Lenging innri vesturgarðs og bygging tunnu í innri höfn, til að draga úr ókyrrð við ferjukant.
- Lagfæring á vegi á austur brimvarnargarði, auðveldar aðkomu, t.d. við hættuástand.
- Bygging á vegi á vestur brimvarnargarði, gerir aðkomu mögulega, t.d. við hættuástand.
- Til eru um 34.000 rúmmetrar af grjóti og kjarnaefni á lager við Landeyjahöfn og Markarfljótsbrú, sem nýtast við viðhald brimvarnargarða.

Samkvæmt uppgjöri við Ístak reyndist kostnaður við verkið vera um 655 m.kr. en Vegagerðin hyggst reyna að selja það efni sem ekki var notað við framkvæmdina eða þá nýta það í önnur verk á vegum stofnunarinnar.

Sjálfur botndælubúnaðurinn ásamt fylgihlutum var keyptur fyrir tæpar 100 m.kr. og kom til landsins haustið 2020. Búnaðurinn er geymdur á geymslusvæði Vegagerðarinnar og hefur ekki verið notaður. Að mati sérfræðinga Vegagerðarinnar voru afköst dælingar ofmetin í upphaflegum áætlunum stofnunarinnar og var þar ekki tekið tillit til tímans sem fer í að flytja krana út á garðsenda og gera hann tilbúinn fyrir hífingar ásamt öllum búnaði fyrir dælingu. Ekki er hægt að geyma krana og dælubúnað út á garðsendum vegna veðurálags og ágangs sjávar og því þarf að flytja búnaðinn fyrir hverja dælingu út á garðhousa og er áætlað að það sé dagsverk að gera allan búnað tilbúinn þannig að vinna við dælingu geti hafist. Áætlað er að sami tími fari í að taka búnaðinn niður og flytja á land áður en veður versnar. Til að opna innsiglinguna þarf að dæla frá báðum garðsendum en dælan sem keypt var til verksins afkastar um 2.000 rúmmetrum á dag við kjör aðstæður. Það er að mati sérfræðinga Vegagerðarinnar of lítið og of kostnaðarsamt til þess að það borgi sig. Vegagerðin vinnur nú í því að skoða hvaða möguleikar eru í boði og hvort selja eigi búnaðinn.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við undirbúning Vegagerðarinnar á kaupum og fyrirhugaðri uppsetningu á umræddum botndælubúnaði. Þegar ráðist var í innkaupin lágu fyrir áætlanir um nýtingu hans en ekki leið langur tími uns sérfræðingar stofnunarinnar voru komnir á öndverða skoðun varðandi hugsanlega gagnsemi. Um var að ræða umtalsverða fjárfestingu og fengust alls 874 m.kr. á fjárlögum 2019 og 2020 til verksins. Ríkisendurskoðun brýnir því fyrir Vegagerðinni að vanda betur að undirbúningi verka, ekki hvað síst þegar ekki liggja fyrir nákvæmar áætlanir um nýtingu eins og virðist hafa átt sér stað í þessu tilviki.

1.6 Landeyjahöfn á samgönguáætlun

[Samgönguáætlun til fimmtán ára 2020-2034](#) og [aðgerðaáætlun til fimm ára 2020-2024](#) voru samþykktar samhljóða á Alþingi 29. júní 2020. Þar er um að ræða uppfærða og endurskoðaða samgönguáætlun á grunni þeirrar sem samþykkt var á Alþingi í febrúar 2019. Samkvæmt

Samgönguáætlun fellur Landeyjahöfn undir grunnnet samgangna en ferjuleiðin Vestmannaeyjar-Landeyjahöfn/Þorlákshöfn er hluti af grunnnetinu.

Þegar upp var staðið reyndist kostnaður við Landeyjahöfn árið 2020 vera um 461 m.kr. en framlög á samgönguáætlun fyrir sama ár var áætlaður 433 m.kr. Enn fremur er gert ráð fyrir sama framlagi, 433 m.kr., á ári hverju 2021–24 á samgönguáætlun. Inni í þeirri tölu eru framlög vegna dýpkunar hafnarinnar áætluð 334 m.kr. á ári, þ.e.a.s. rúmlega fimmföld upphafleg áætlun um kostnað við dýpkun. Loks er gert ráð fyrir að Vegagerðin hafi eftirtaldar tekjur af Landeyjahöfn:

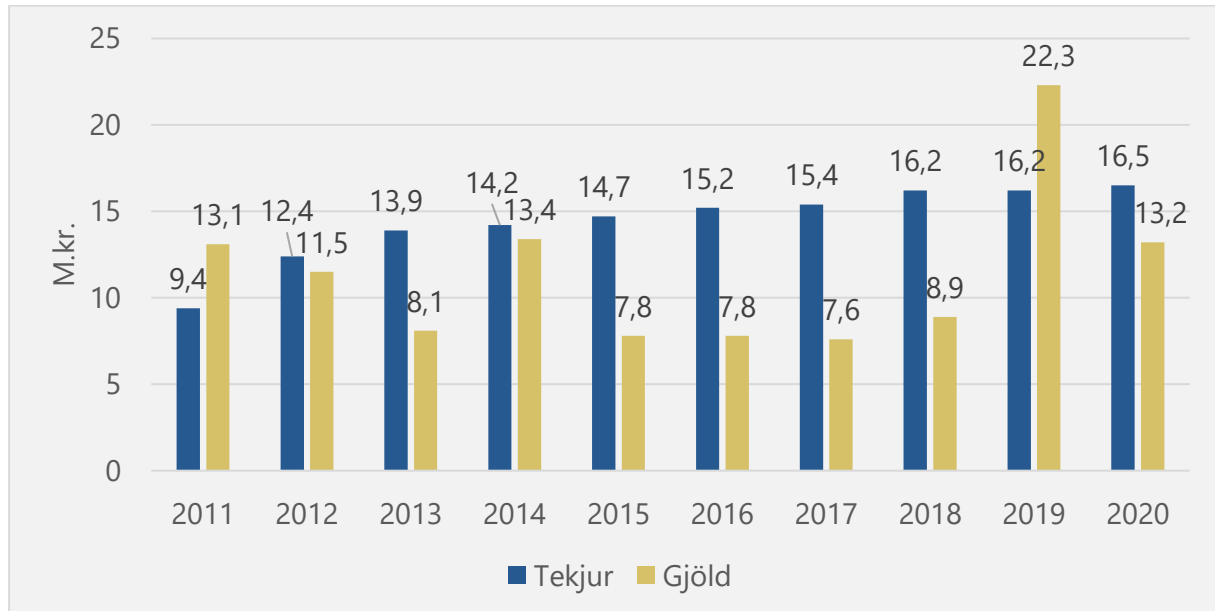
Tafla 1.4 Áætlaðar tekjur Vegagerðarinnar af Landeyjahöfn 2020–34 (í m.kr.)

	2020–24	2025–29	2030–34	Samtals
Tekjur af Landeyjahöfn	50	50	50	150

Heimild: Samgönguáætlun 2020–2024

Rekstrartekjur af Landeyjahöfn eins og þær eru skilgreindar voru á árunum 2011–15 samtals 64,6 m.kr. en rekstrargjöld á sama tíma námu 53,9 m.kr. Á árunum 2016–20 voru tekjurnar samtals 79,5 en gjöldin 59,8 m.kr. Hreinar tekjur af rekstri hafnarinnar á síðarnefnda tímabilinu voru því 19,7 m.kr. Sjá mynd 1.5.

Mynd 1.5 Tekjur og gjöld af Landeyjahöfn 2011–20 í m.kr.



Heimild: Vegagerðin

Rekstrartekjur hafnarinnar felast í tekjum af leigu á bryggju og rekstri hafnaraðstöðu í Landeyjahöfn, tekjum af leigu á afgreiðsluhúsnæði í Landeyjahöfn og tekjum af samningum við fjarskiptafyrirtæki (aðstaða fyrir loftnet og tækjabúnað í dæluhúsi). Kostnaður af höfninni felst m.a. í fasteignagjöldum, tryggingum, rekstri veðurstöðva og öldumæla, rekstri á dýptarmælíbúnaði og viðhaldi á ekjubró, landgangi og bryggju. Kostnaður vegna viðhaldsdýpkunar

er ekki færður sem rekstrarkostnaður, heldur sem fjárfestingakostnaður hafnarinnar þar sem fjárveitingar til dýpkunarinnar koma undir fjárfestingarliðnum í fjárlögum.

Þetta gagnrýnir Ríkisendurskoðun og bendir á að kostnað vegna viðhalds-
dýpkunar beri að færa sem rekstrarkostnað hafnarinnar.

2 Óháð úttekt á Landeyjahöfn

2.1 Skýrsla í október 2020

Hinn 2. desember 2019 var samþykkt á Alþingi [þingsályktunartillaga](#) þar sem samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra (nú innviðaráðherra) var falið að láta hefja þá þegar óháða úttekt á Landeyjahöfn í samræmi við samgönguáætlun fyrir árin 2019-2033 og fimm ára samgönguáætlun fyrir árin 2019-2023 og að henni yrði lokið eigi síðar en 31. ágúst 2020.

Í greinargerð með tillögunni kom fram að óskað væri eftir að eftirfarandi spurningum yrði svarað:

1. Er hægt að gera þær úrbætur á Landeyjahöfn að dýpkunarpörfin minnki verulega eða hverfi?
2. Í hverju fælust slíkar úrbætur og hver er áætlaður kostnaður við þær?
3. Ef slíkar endurbætur þættu ekki gerlegar af tæknilegum eða fjárhagslegum ástæðum, til hverskonar dýpkunaraðferða þyrfti þá að grípa til að halda höfninni opinni allan ársins hring?

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti (nú innviðaráðuneyti) auglýsti í mars 2020 svokallað örútbóð þar sem kallað var eftir óháðum sérfræðingum til að rýna gögn Vegagerðarinnar og rannsóknir sem gerðar hafa verið á Landeyjahöfn og koma með vel rökstuddar og skilgreindar tillögur til úrbóta sem hægt væri að framkvæma strax eða prófa í líkani. Var gert ráð fyrir að úttekt yrði lokið fyrir lok ágúst sama ár.

Í kjölfar útboðsins var samið við Verkfræðistofuna Mannvit. Við örútbóðið var gerð krafa um að tilboðsgjafar hefðu traustan skilning á þeim flóknu aðstæðum sem eru við höfnina og reynslu af strandverkfræði og sandflutningsrannsóknum. [Skýrslan](#) kom út í október 2020 en hún var unnin í samstarfi Vatnaskila, Mannvits og LVRS Consultancy.

Úttektin fól í sér greiningu á tiltækum gögnum og öðrum upplýsingum sem lágu fyrir, þ.m.t. gögn er varða setflutning, sjólag og nýtingu hafnarinnar. Gögnin komu að mestu leyti frá Vegagerðinni. Úttektin var afmörkuð af hálfu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis þannig að hún myndi nýta sem best tiltæk gögn.

2.2 Helstu niðurstöður

Að mati skýrsluhöfunda er ólíklegt að unnt sé að gera endurbætur á höfninni eins og hún er í dag þannig að dýpkunarpörf hverfi að verulegu leyti. Annars var leitast við að svara spurningunum sem lagðar voru fram í þingsályktunartillögunni og um þær segir skýrslan meðal annars:

1. Það er ekki aðeins sandburður sem hefur horft til mikilla vandræða, heldur hafa einnig slæm skilyrði utan hafnarinnar vegna öldufars gert innsiglingu erfiða og leitt til takmarkaðrar nýtingar hennar:

„Til að minnka verulega dýpkunarþörf þarf að ákvarða mögulegt dýpkunarfyrirkomulag sem tekur tillit til nýju ferjunnar og þeirrar reynslu sem fengist hefur á nýtingu hafnarinnar. Slíkt fyrirkomulag væri borið saman við dýpkunaraðgerðir hingað til svo meta megi hvort dýpkunarþörf sé líkleg til að minnka.

Aðgerðir sem leiða til skjólmyndunar milli rifs og hafnarmynnis gagnvart háum öldum myndu bæta siglingarhæfi ferjunnar milli rifs og hafnar og eru líklegar til að styðja við dýpkunaraðgerðir. Mikilvægt er að greina slíkar aðgerðir frekar og leggja mat á virkni þeirra og hvort einhver vandkvæði kunna að vera líkleg vegna þeirra.“

2. Skýrsluhöfundar kortlögðu mögulegar úrbætur á Landeyjahöfn með vegvísi að óháðri úttekt á höfninni:

„Þar eru lagðar fram ráðleggingar til að draga fram og meta mögulegar endurbætur á höfninni. Munu þar annars vegar vera lagðar til grundvallar aðgerðir sem leiða til skjólmyndunar utan hafnar og hins vegar lausnir sem krefjast endurhönnunar hafnarinnar. Samanburður endurbóta verður bæði gerður út frá tæknilegum sjónarmiðum og kostnaði.“

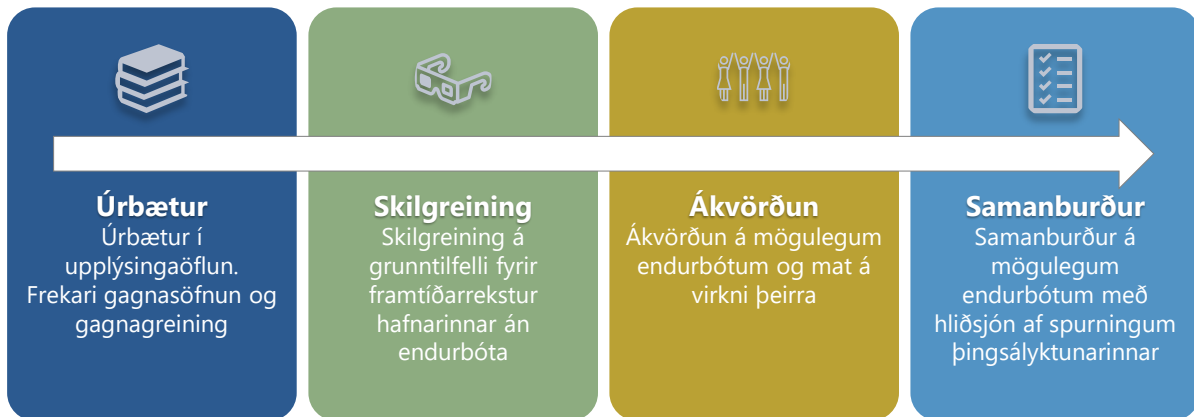
3. Í skýrslunni kom fram að of snemmt væri að segja til um hvort endurbætur kunni að vera gerlegar:

„Vegvísirinn að heildstæðri óháðri úttekt á Landeyjahöfn gerir ráð fyrir bæði tæknilegu mati og kostnaðarmati á mögulegum endurbótum. Enn fremur er gerður samanburður við grunntilfelli sem gerir ráð fyrir nýju ferjunni og nauðsynlegum dýpkunaraðgerðum, en engum beinum endurbótum á höfninni. Mikilvægt er hins vegar að hafa í huga að setmyndun er ekki eini þátturinn sem takmarkar siglingar ferjunnar. Öldufar hefur einnig veruleg áhrif. Þar af leiðandi mun slíkt grunntilfelli ekki varna því að höfninni verði lokað í einhverjum tilfellum. Því mun heildstæð úttekt að öllum líkindum ekki leiða í ljós að dýpkunaraðgerðir einar og sér muni leiða til heilsárs-opnunar hafnarinnar.“

2.3 Vegvísir að heildstæðri óháðri úttekt

Að mati skýrsluhöfunda þarf að koma til aðferðafræði með samtvinnaðri notkun fræðilegs mats, einfaldari reikninga og reiknilíkangerðar, sjá mynd 2.1.

Skýringarmynd 2.1 Vegvísir að heildstæðri úttekt á Landeyjahöfn



Heimild: [Landeyjahöfn Harbour Preliminary Independent Evaluation](#) (2020)

Í skýrslunni er nánari grein gerð fyrir þessum meginskrefum. Bent er á að frekari gagnasöfnun og gagnagreining sé nauðsynleg og greint er frá helstu þáttum sem snúa að framtíðarrekstri hafnarinnar án endurbóta. Þá eru tekin dæmi um hugsanlegar útfærslur endurbóta sem þarf að meta með hliðsjón af virkni, þar á meðal aðgerðir er lúta að skjólmyndun og lausna sem krefjast endurhönnunar á höfninni. Í skýrslunni er lagður grunnur að því hvernig samánburður verður gerður á mögulegum endurbótum.

2.4 Framhald vinnu við Landeyjahöfn

Innviðaráðuneyti tók skýrsluna til skoðunar og óskaði eftir umsögnum frá Vegagerðinni. Í framhaldi af því fól ráðuneytið stofnuninni tiltekna gagnasöfnun og samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni er nú unnin sérstök rannsóknaráætlun vegna verkefnisins. Gert er ráð fyrir að áætlunin nái til loka ársins 2022. Samkvæmt minnisblaði Vegagerðarinnar frá október 2021 telur stofnunin að mikilvægt sé að taka lítil skref í einu varðandi rannsóknir á mögulegum úrbótum í Landeyjahöfn og að vinnan þurfi að vera hnitmiðuð. Horfa þurfi til þess að nýtni hafnarinnar nú sé svipuð og gert var ráð fyrir í upphafi:

„Vegagerðin hefur nú tekið saman yfirlit yfir siglingar Herjólfss og greint nýtingarhlutfall hafnarinnar bæði miðað við eldri Herjólf og þann nýja.

Vegagerðin er að vinna í því að taka saman upplýsingar um dýpkunina, þ.e. hvaða dýpkunarskip var að vinna, á hvaða dýpkunarsvæði og hversu mikið var tekið af hverju svæði. ...

Vegagerðin mun vinna veturinn 2022 að kvörðun á öldufarslíkani á grunnslóð sem hefur hingað til ekki náð að líkja eftir öllum veðuratburðum. Það er mikilvæg stærð í sandflutningsreikningunum.“

Að mati Vegagerðarinnar er næsta skref að meta hvort möguleiki sé að bæta fyrirkomulag dýpkunar sem gæti leitt til þess að dýpka þurfi minna á hverju ári. Þá verður enn fremur litið til mannvirkja sem minnka dýpkunarpörf. Þannig verði áfram unnið að greiningu á gögnum sem varða setmyndun við höfnina, dýptarmælingar og öldu- og straumálæg.

Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni fer vinnu stofnunarinnar senn að ljúka og er stefnt að því að senda upplýsingarnar á ráðgjafahópinn sem tók saman framangreinda skýrslu. Stefnt er að því að semja við sömu aðila um að halda áfram með óháðu úttektina sem vísað er til með hliðsjón að vegvísi þar um og biðja hann um að svara spurningum varðandi hegðun strandarinnar í kringum Landeyjahöfn.



Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík
Sími 448-8800

postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is