# 16 Transportpolitiske hovedproblemstillinger i øvrigt

## 16.1 Indledning

I dette kapitel belyses en række tværgående problemstillinger i tilknytning til trafikinfrastruktur.

*Mittarfeqarfiit*
Som det fremgår af afsnit 16.2 udgør omkostningerne til at drive landets lufthavne, som forestås af Mittarfeqarfiit, meget betydelige andele set i forhold til operatørernes indtægter fra transport af passagerer, fragt og post. De relativt høje udgifter hertil skal ses i sammenhæng med de smådriftsulemper, som dels er en følge af det beskedne og meget spredte befolkningsgrundlag og dels en følge af organiseringen af driftsopgaverne. Afsnit 16.2 fokuserer derfor på mulighederne for at nedbringe disse omkostninger. Derudover har Transportkommissionen set på konsekvenser for især turistbranchen af, at taksterne til Mittarfeqarfiit blev forhøjet med i gennemsnit 11 % fra maj 2010. I forbindelse med overvejelserne om takstforhøjelserne udtrykte Finansudvalget betænkeligheder ved forhøjelsernes indvirkning på bl.a. turistbranchen. I tilknytning hertil blev Naalakkersuisut anmodet om, at Transportkommissionen skulle vurdere mulige konsekvenser af takststigningerne. Ved skrivelse af 28. maj 2010 fra Naalakkersuisoq Jens B. Frederiksen blev Transportkommissionen anmodet om at inddrage det anførte fra Finansudvalget.

*Organisering og opgavefordeling*
Med strukturreformen foreligger en ny situation. Transportkommissionen har med udgangspunkt heri i afsnit 16.3 overvejet, hvordan opgavefordelingen mellem Selvstyret og kommunerne i relation til havne, lufthavne og servicekontrakter i lyset heraf kunne indrettes.

*Konkurrence/monopol*
På transportområdet er der mange naturlige monopoler i et stort land som Grønland, hvor en befolkning på kun godt 56.000 endvidere bor meget spredt. Denne problemstilling, om konkurrence/monopol, behandles kort i afsnit 16.4, bl.a. betragtes Royal Arctic Line's eneretskoncession i godsbefordringen over Atlanten og til byerne.

*Finansiering*
Finansieringsspørgsmål behandles i afsnit 16.5, hvor der med udgangspunkt i låneomkostninger og risiko ses på hhv. privat og offentlig finansiering af trafikinfrastrukturprojekter. I forsættelse heraf ses på fordele/ulemper ved skattefinansiering og brugerbetaling.

## 16.2 Mittarfeqarfiit

### 16.2.1 Placering og opgaver

Mittarfeqarfiit eller Grønlands Lufthavnsvæsen (GLV) blev etableret på baggrund af en beslutning i Grønlands Landsting om etablering af et selvstændigt lufthavnskontor i Direktoratet for Handel og Trafik med virkning fra 1. januar 1988. Grønlands Landsstyre besluttede 1. juli 1990 at udskille Mittarfeqarfiit som en nettostyret virksomhed med virkning fra 1. januar 1991.

*Underlagt Trafikstyrelsen*
Disse beslutninger danner sammen med driftskoncessionerne fra Trafikstyrelsen (tidligere Statens Luftfartsvæsen) det lovmæssige[235] og forretningsmæssige grundlag for driften af Mittarfeqarfiit. Mittarfeqarfiit har ingen luftfartsmyndighed, idet Mittarfeqarfiit fuldt ud er underlagt Trafikstyrelsens

[235] Lov om Luftfart, kapitel 6.

regler og afgørelser. En mere retvisende betegnelse ville derfor være Grønlands Lufthavne på dansk svarende til Mittarfeqarfiit på grønlandsk.

*Pålagte opgaver*
Mittarfeqarfiit har imidlertid ikke blot det flysikkerhedsmæssige ansvar inkl. som hovedregel den alm. drift af de flyvepladser, som falder ind under dets koncessionsområde, men udfører også en række øvrige opgaver i relation hertil. Disse kan opdeles på henholdsvis kommercielle og samfundspålagte opgaver. De kommercielle aktiviteter omfatter drift af lufthavnshoteller, butikker og hovedlagre i de to atlantlufthavne Kangerlussuaq og Narsarsuaq[236]. Blandt de samfundspålagte opgaver er drift af forsyningsvirksomhederne (el, vand og varme) i Kangerlussuaq, Narsarsuaq, Kulusuk, Qaarsut og Nerlerit Inaat. Derudover løser Mittarfeqarfiit andre samfundsopgaver mod betaling, bl.a. bygdebrandvæsen, snerydning, renovation, havnedrift m.v.

Mens det flysikkerhedsmæssige ansvar ikke kan udliciteres, er den alm. drift af tre heliporte og alle helistops, bortset fra de to helistops i Uummannaq og Tasiilaq, udliciteret. Air Greenland varetager den alm. drift af de tre udliciterede heliporte, mens det primært er KNI Pilersuisoq, der varetager den alm. drift af helistops. Det fremgår af tabel 16.2.4 i hvilke flyvepladser Mittarfeqarfiit varetager den alm. drift.

I Grønland er der fire flyvepladser, som falder uden for Mittarfeqarfiits ansvarsområde. Disse fire flyvepladser er: den militære lufthavn Pituffik ved Thule-basen, heliporten i Kangilinnquit (Grønnedal), den militære flyveplads ved Station Nord og helistop'en ved guldminen Nalunaq.

Med virkning for 2009-2012 blev der i slutningen af 2008 indgået en resultatkontrakt med Mittarfeqarfiit, hvor der blev opstillet 19 specifikke målsætninger.

### 16.2.2 Flyvepladser og passagerantal

Der er i landet 13 lufthavne, 5 heliporte og 40 helistops. Tabel 16.2.1 viser, hvordan udviklingen har været for disse tre typer af flyvepladser ved såvel antal starter som antal afrejsende passagerer i årene 2006-2009.

[236] Evt. overskud herfra overføres til det koncessionerede område.

*Tabel 16.2.1* *Udviklingen i antal starter og antal afrejsende passagerer fra lufthavne, heliporte og helistops fra 2006 til 2009.*

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|
| **Antal starter:** | | | | |
| Lufthavne | 20.783 | 21.501 | 23.023 | 21.135 |
| Heliporte | 5.750 | 4.149 | 4.239 | 4.079 |
| Helistops | 6.300 | 6.107 | 5.934 | 6.283 |
| I alt | 32.833 | 31.757 | 33.196 | 31.497 |
| **Antal afrejsende passagerer:** | | | | |
| Lufthavne | 335.031 | 357.957 | 377.941 | 363.877 |
| Heliporte | 36.562 | 33.155 | 30.546 | 29.014 |
| Helistops | 20.643 | 21.000 | 23.580 | 24.505 |
| I alt | 392.226 | 412.112 | 432.067 | 417.396 |

Anm.: I antal starter er også medregnet starter uden afgift, ligesom passagertallene inkluderer passagerer, der ikke betaler passagerafgift.

Kilde: Indhentede oplysninger fra Mittarfeqarfiit.

Bortset fra 2009 har der for lufthavnene været fremgang i såvel antal starter som antal passagerer, hvorimod heliporte har haft en trendmæssig fald i såvel antal starter som antal passagerer. Dette skal også ses i sammenhæng med indvielsen af Paamiut lufthavn i 2007. Mens passagerantallet via helistops har været stadig stigende i de betragtede år, har antallet af starter fra helistops ikke udvist nogen klar tendens.

### 16.2.3 Økonomi og produktivitet

Mittarfeqarfiit finansierer som udgangspunkt udgifterne inden for koncessionsområdet via brugerbetaling i form af passager-, start- og åbningstakster samt såkaldte handlingsindtægter m.v. i henhold til det af Selvstyret godkendte Takst- og Betalingsregulativ. Hovedtrækkene heri fremgår af skema 16.2.1 og skema 16.2.2, idet det er start- og passagertaksterne, der er anført i skema 16.2.1, mens de øvrige takster er anført i skema 16.2.2.

*Passagertakster*

Passagertaksterne var 55 kr. pr. person indtil 2001, men blev i 2001 hævet til 225 kr. pr. person. Denne betydelige stigning var en følge af, at det blev besluttet, at Mittarfeqarfiit fremover skulle finansiere driften alene ved brugerbetaling, hvor der tidligere var givet driftstilskud over Landskassen. Sammenlignet med taksterne i en række andre lande, er passagertaksterne derfor nu relativt høje, også i forhold til starttaksterne. Med et beskedent passagergrundlag ville relativt høje starttakster kunne medføre, at en række flyafgange blev aflyst, hvorfor det især var passagertaksterne, der blev forhøjet ved finansieringsomlægningen i 2001.

*Åbningstakster*

Sammenlignet med forholdene i en række andre lande er åbningstaksterne også relativt høje for lufthavne og heliporte.

*Takstregulering og -differentiering*

Som følge af finanskrisen har aktiviteten i landets lufthavne, jf. bl.a. tabel 16.2.1, været for nedadgående. Dette medførte økonomiske problemer for Mittarfeqarfiit, som bl.a. førte til, at start- og passagertakster m.v., der ikke havde været ændret siden 2003, i gennemsnit blev forhøjet med 11 % fra 1. maj 2010. Det er disse takster, der fremgår af skema 16.2.1 og 16.2.2. Som led i takstændringerne blev der for første gang forskel på taksterne i høj- og lavsæsonen f.s.v.a. passagertakster og åbnings-

takster. Passagertaksterne er nu op til 50 % højere i høj- end i lavsæsonen, jf. skema 16.2.1, mens åbningstaksterne pr. time kan være op til 60 % højere i lav- end i højsæsonen, jf. skema 16.2.2.

Det er naturligvis især passagertaksterne, der er relevante i relation til den ordinære rutetrafik. De højere takster i højsæsonen kan dels ses som et middel til at reducere krydssubsidieringen fra høj- til lavsæson, se herom i afsnit 2.5, og dels ses som et middel til at undgå, at luftoperatører i for høj grad kun fokuserer på højsæsonen. Denne problemstilling behandles nærmere i afsnit 16.5.2. Når åbningstaksterne er højere i lavsæsonen end i højsæsonen skyldes det, at der er større omkostninger forbundet med lufthavnsdrift i vinterperioden, bl.a. til snerydning.

*Skema 16.2.1 Start- og passagertakster i Takst- og Betalingsregulativet for Mittarfeqarfiit.*

| | Lufthavne | | Heliporte:5 | Helistops | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Atlanthavne: 2 | Regionale: 11 | | Med[a)]: 2 | Uden[a)]: 38 |
| **Starttakster: Fastvingede fly** | | | | | |
| Ved første landing i Grønland | 146 kr. + 38 kr. * Vfaktor | | Ikke relevant | | |
| Ved første landing uden for Grønland | 146 kr. + 96 kr. * Vfaktor | 146 kr. + 38 kr. * Vfaktor | | | |
| **Starttakster: Helikoptere** | | | | | |
| Ved første landing i Grønland | 50 kr. + 25 kr. * Vfaktor | | Ingen starttakst | | |
| Ved første landing uden for Grønland | 50 kr. + 62,4 kr. * Vfaktor | 50 kr. + 25 kr. * Vfaktor | | | |
| **Passagertakster** | | | | | |
| Ved første landing i Grønland[b)] | 1.5 - 30.9: 300 kr. pr. passager<br>1.10 - 30.4: 200 kr. pr. passager | | 135 kr. pr. passager | | Ingen passagertakst |
| Ved første landing uden for Grønland | 1.5 - 30.9: 399 kr. pr. passager<br>1.10 - 30.4: 275 kr. pr. passager | | 185 kr. pr. passager[b)] | 135 kr. pr. passager | Ingen passagertakst |

Anm.: Vfaktor: er det antal gange, som vægten på et luftfartøj overstiger en grænse på 3 ton med 1 ton. Da der også medtages overskydende vægt på mindre end 1 ton, er Vfaktor for et luftfartøj på 6,3 ton eksempelvis 4. Vægten af et luftfartøj opgøres som MTOW (Maximum Take Off Weight) i beregningen af starttakst.

a) Med: disse helistops (i Ammassalik og Uummannaq) har egentlige indvejnings-/passagerfaciliteter. Uden: disse helistops er uden egentlige indvejnings-/passagerfaciliteter.

b) Hvis en helikopter starter fra en lufthavn anvendes også de her anførte passagertakster.

Kilde: Takst- og Betalingsregulativet for Mittarfeqarfiit.

*Skema 16.2.2 Øvrige takster i Takst- og Betalingsregulativet for Mittarfeqarfiit.*

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Lufthavne | | Heliporte: 5 | Helistops | |
| Atlanthavne: 2 | Regionale: 11 | | Med[a)]: 2 | Uden[a)]: 38 |
| **Transitbetaling** | | | | |
| 42 kr. pr. passager | Ingen transitbetaling | | | |
| **Opholdstakster[b)]** | | | | |
| 105 kr. * antal påbegyndte døgn + 6 kr. * antal påbegyndte døgn * Vfaktor | | | | |
| Tankningsbetaling | | | | |
| Den 1.5 - 30.9: 525 kr.[c)] | | Ingen tankningsbetaling | | |
| **Handlingsbetaling for luftfartøj** | | | | |
| MTOW ≤7 ton: 600 kr.; 7 ton< MTOW ≤10 ton: 1.200 kr.<br>10 ton< MTOW ≤18 ton: 2.000 kr.<br>18 ton< MTOW ≤20 ton: 2.510 kr.<br>MTOW >20 ton: 2.560 kr. + 53 kr. * MTOWfaktor | | | MTOW ≤7 ton: 600 kr.<br>MTOW >7 ton: 735 kr. | |
| **Handlingsbetaling for passager** | | | | |
| MTOW ≤7 ton: 105 kr.; 7 ton< MTOW ≤20 ton: 525 kr.; MTOW >20 ton: Efter aftale | | | | |
| **Åbning uden krav om brandberedskab[d)]** | | | | |
| Den 1.5 - 30.9:1.310 kr. pr. t, dog min. 3.930 kr.<br>Den 1.10-30.4:2.100 kr. pr. t, dog min. 6.300 kr. | | 1.050 kr. pr. ton,<br>dog min. 3.150 kr.[e)] | 500 kr. pr. t | |
| **Åbning med krav om brandberedskab (CAT 5)[d)]** | | | | |
| 2.100 kr. pr. t, dog min. 6.300 kr. | | 1.050 kr. pr. ton,<br>dog min. 3.150 kr.[e)] | Ikke relevant | |
| **Åbning med krav om stort brandberedskab (højere end CAT 5) og ETOPS-åbninger[d)]** | | | | |
| Den 1.5 - 30.9: 2.615 kr. pr. t, dog min. 7.845 kr.<br>Den 1.10 - 30.4: 3.135 kr. pr. t, dog min. 9.405 kr. | | Ikke relevant | | |

Anm.: MTOW står for Maximum Take Off Weight. MTOWfaktor: er det antal gange, som vægten på et luftfartøj overstiger en grænse på 20 ton med 1 ton. Idet der her også medtages overskydende vægt på mindre end 1 ton, er MTOWfaktor for et luftfartøj på 28,2 ton eksempelvis 9.

a) Med: disse helistops (i Ammassalik og Uummannaq) har egentlige indvejnings-/passagerfaciliteter.
Uden: disse helistops er uden egentlige indvejnings-/passagerfaciliteter.

b) Opholdstakster betales ikke for luftfartøjer, hvor enten ejer eller bruger har adresse i Grønland.

c) Kun hvis lufthavnen særskilt åbnes og der ikke er brandberedskab.

d) t i rækken nedenfor betegner antal påbegyndte timer.

e) Hvis en helikopter starter fra en lufthavn anvendes også de her anførte takster.

Kilde: Takst- og Betalingsregulativet for Mittarfeqarfiit.

### *Mittarfeqarfiits indtægter og udgifter*

De kommercielle og samfundspålagte opgaver finansieres af driftsindtægter og servicekontrakter. I tabel 16.2.2 er Mittarfeqarfiits indtægter og udgifter opdelt på de anførte tre områder.

*Tabel 16.2.2 Mittarfeqarfiits indtægter og udgifter i 2009 på hhv. koncessionsområdet, det kommercielle område og på det samfundslagte område. 1.000 kr.*

| | |
|---|---|
| **Koncessionsområdet:** | |
| Indtægter | 212.358 |
| Udgifter: | |
| Lønomkostninger | 79.622 |
| Øvrige omkostninger | 103.354 |
| Finansomkostninger | 125 |
| Afskrivninger | 47.812 |
| Resultat | -18.555 |
| **Det kommercielle område:** | |
| Indtægter | 48.245 |
| Udgifter: | |
| Lønomkostninger | 20.729 |
| Øvrige omkostninger | 28.922 |
| Finansomkostninger | 131 |
| Afskrivninger | 6.508 |
| Resultat | -8.045 |
| **Det samfundspålagte område:** | |
| Indtægter | 46.135 |
| Udgifter: | |
| Lønomkostninger | 19.279 |
| Øvrige omkostninger | 37.269 |
| Finansomkostninger | -56 |
| Afskrivninger | 16.723 |
| Resultat | -27.080 |
| **Hovedkontoret:** | |
| Indtægter | 6.540 |
| Udgifter: | |
| Lønomkostninger | 19.643 |
| Øvrige omkostninger | 27.025 |
| Finansomkostninger | 3.218 |
| Afskrivninger | 395 |
| Resultat | -43.741 |
| **Samlet resultat for Mittarfeqarfiit i 2009:** | |
| Indtægter | 313.278 |
| Udgifter: | |
| Lønomkostningner | 139.273 |
| Øvrige omkostninger | 196.570 |
| Finansomkostninger | 3.418 |
| Afskrivninger | 71.438 |
| **Resultat** | -97.421 |

Kilde: Indhentede oplysninger fra Mittarfeqarfiit.

Udgifterne til personaleomkostninger i 2009 kan, opgjort i årsværk, fordeles som i tabel 16.2.3.

*Tabel 16.2.3 Fordelingen af personaleforbruget i årsværk i Mittarfeqarfiit i 2009.*

| Funktion | Personaleforbrug i årsværk |
|---|---|
| Lufthavne | 219,89 |
| Heliporte | 4,01 |
| Helistops | 3,66 |
| Hotel, Kangerlussuaq | 44,55 |
| Hotel, Narsarsuaq | 34,19 |
| Ledelsesfunktioner | 16,36 |
| Andet[a] | 71,02 |
| I alt | 393,68 |

Anm.: Årsværk er beregnet ud fra Mittarfeqarfiits lønsystem. For timelønnede er det lagt til grund, at et årsværk svarer til 2.080 timer svarende til 260 dage á 8 timer. For månedslønnede er der regnet med 173⅓ time pr. måned, hvilket også svarer til 2.080 timer pr. år.

a) Omfatter bl.a. medarbejdere på hovedkontoret, ved vand- varme og el-forsyning og ved de tekniske afdelinger i Kangerlussuaq og Narsarsuaq.

Kilde: Indhentede oplysninger fra Mittarfeqarfiit.

*Mittarfeqarfiits særlige driftsmæssige forhold*

De relative høje udgifter, som Mittarfeqarfiit afholder, skal ses i sammenhæng med de smådriftsulemper, som dels er en følge af det beskedne befolkningsgrundlag og dels en følge af organiseringen af driftsopgaverne på koncessionsområdet i Mittarfeqarfiit. Det er, jf. boks 16.2.1, ikke specielt for grønlandske lufthavne, at der er smådriftsulemper.

*Boks 16.2.1 Driftsmæssige forhold i ni små lufthavne, herunder Nuuk lufthavn.*

I den anførte kilde sammenlignes de driftsmæssige betingelser i en række små lufthavne. Der indgår ni lufthavne i undersøgelsen: 4 norske, 2 svenske, 1 finsk, 1 islandsk og Nuuk lufthavn.

Såvel målt ved antal passagerer som målt ved starter/landinger er Nuuk lufthavn klart den største af de ni lufthavne. Kun Stokmarknes i Norge når op i nærheden af Nuuk lufthavn.

Hovedresultatet af denne benchmarking analyse er, at der er smådriftsulemper i drift af lufthavne, og at omkostningerne/effektiviteten i Nuuk lufthavn i hvert fald ikke afviger negativt fra forholdene i de øvrigt medtagne otte nordiske lufthavne. Det skyldes ikke mindst, at Mittarfeqarfiits medarbejdere varetager forskellige opgaver inden for flere fagområder. Dette muliggøres bl.a. af den måde, som uddannelsen af Mittarfeqarfiits medarbejdere er udformet på.

Anm.: Det skal fremhæves, at den anvendte kilde endnu kun foreligger I en foreløbig udgave.

Kilde: Avinor AS 2010. Project Benchmarking – Review benchmarking of small and remote regional airports. 25. June 2010.

Smådriftsulemperne er i tabel 16.2.4 indikeret ved to nøgletal: antal starter pr. årsværk og antal passagerer pr. årsværk i de 13 lufthavne, de 2 heliporte og de to helistops, hvor Mittarfeqarfiit står for driften.

*Tabel 16.2.4 Antal starter, afrejsende passagerer, direkte personaleforbrug i 13 lufthavne, 2 heliporte og 2 helistops i 2009.*

| | Antal starter | Antal passagerer | Personale i årsværk | Antal starter pr. årsværk | Antal passagerer pr. årsværk |
|---|---|---|---|---|---|
| **Lufthavne:** | | | | | |
| Kangerlussuaq | 4.043 | 126.270 | 52,54 | 77,0 | 2.403 |
| Narsarsuaq | 2.848 | 29.245 | 27,21 | 103,9 | 1.075 |
| Ilulissat | 2.290 | 34.365 | 20,46 | 111,9 | 1.679 |
| Nuuk | 3.580 | 63.043 | 20,06 | 178,5 | 3.143 |
| Paamiut | 367 | 7.078 | 8,07 | 45,5 | 877 |
| Maniitsoq | 821 | 17.400 | 10,24 | 80,2 | 1.699 |
| Sisimiut | 1.373 | 29.130 | 9,31 | 147,5 | 3.129 |
| Aasiaat | 1.152 | 21.311 | 10,57 | 109,0 | 2.016 |
| Qaarsut | 1.176 | 10.932 | 12,48 | 94,2 | 876 |
| Upernavik | 828 | 6.271 | 7,54 | 109,8 | 831 |
| Qaanaaq | 343 | 1.597 | 10,51 | 32,64 | 152 |
| Kulusuk | 1.579 | 14.207 | 16,93 | 93,3 | 839 |
| Nerlerit Inaat | 735 | 3.028 | 13,97 | 52,61 | 217 |
| I alt lufthavne | 21.135 | 363.877 | 219,89 | 96,12 | 1.655 |
| **Heliporte:** | | | | | |
| Qasigiannguit | 218 | 1.554 | 2,00 | 109,0 | 777 |
| Qeqertarsuaq | 164 | 1.401 | 2,01 | 82,2 | 700 |
| **Helistops:** [a] | | | | | |
| Uummannaq | 1.240 | 5.213 | 3,66 | 338,8 | 1.424 |
| Tasiilaq | 1.407 | 6.607 | 4,96 | 283,7 | 1.332 |

a) Helistops'ene i Uummannaq og Tasiilaq er de eneste helistops, hvor der er egentlige indvejnings- og passagerfaciliteter.

Kilde: Indhentede oplysninger fra Mittarfeqarfiit.

## 16.2.4 Analyse

Mittarfeqarfiit er som anført en nettostyret virksomhed, hvilket bl.a. betyder, at investeringerne finansieres direkte over Selvstyrets finanslov. Som det fremgår af Tabel 16.2.5, løber de årlige omkostninger inkl. afskrivninger nu op på over 400 mio. kr.

*Tabel 16.2.5 Hovedposter i Mittarfeqarfiits regnskaber 2006-09 i 1.000 kr.*

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|
| Omsætning | 282.672 | 310.172 | 331.626 | 313.278 |
| Alle omkostninger inkl. afskrivninger og renteomkostninger, netto | 372.668 | 391.267 | 403.613 | 410.699 |
| Årets resultat | -89.996 | -81.095 | -71.987 | -97.421 |
| Afskrivninger | 84.426 | 82.721 | 76.213 | 71.438 |
| Renteudgifter, netto | 3.102 | 2.801 | 2.265 | 3.419 |
| Årets resultat før afskrivninger og renteudgifter, netto | -2.468 | 4.427 | 6.491 | -22.564 |

Kilde: Årsregnskab for Mittarfeqarfiit 2006-2009.

*Air Greenland*
Dette beløb kan sættes i perspektiv ved at sammenligne med de indtægter, som luftselskaberne har i trafikken til/fra og i Grønland. Med en markedsandel på omkring 90 % er Air Greenland den helt dominerende flyoperatør. Air Greenland havde i 2009 en samlet omsætning på godt 1.060. mio. kr., jf. tabel 16.2.6.

*Tabel 16.2.6 Air Greenlands omsætning i 2008 og 2009 i 1.000 kr.*

| | 2008 | 2009 |
|---|---|---|
| Indtægter fra befordring af passagerer, fragt og post på atlantruterne og fra international charterflyvning | 351.504 | 329.730 |
| Passagerindtægter ekskl. passagerafgift ved beflyvning i Grønland | 299.626 | 290.519 |
| Charterindtægter ved beflyvning i Grønland | 158.205 | 141.459 |
| Indtægter ved servicekontrakter (driftstilskud) | 115.116 | 115.076 |
| Fragt- og postindtægter ved beflyvning i Grønland | 57.630 | 53.742 |
| Charterindtægter ved beflyvning uden for Grønland | 41.925 | 38.023 |
| Indtægter fra gebyrer m.v. ved salg af billetter | 21.192 | 22.992 |
| Andre trafikindtægter | 47.185 | 60.137 |
| Øvrige driftsindtægter | 10.663 | 12.046 |
| Omsætning i alt | 1.103.046 | 1.063.724 |

Kilde: Årsrapport fra Air Greenland 2008 og 2009.

Mittarfeqarfiits omkostninger udgjorde i 2009 således 39 % eller 32 % af Air Greenland omsætning afhængigt af, om afskrivninger og renteudgifter, netto medregnes eller ej.[237] Disse procenter ville naturligvis blive mindre, såfremt alle luftfartselskabers omsætning vedr. beflyvningen af Grønland blev inddraget. Dette mere end opvejes dog af, at den største omsætningspost for Air Greenland i Tabel 16.2.6 også vedrører transport af passagerer, fragt og post uden for Grønland, dvs. især på ruten mellem København og Kangerlussuaq. Halvdelen af denne post på knap 330 mio. kr. udgør således godt 15 % af Air Greenlands samlede omsætning i 2009, altså mere end den markedsandel som andre luftoperatører har i relation til Grønland, hvorfor der ikke heri er baggrund for at nedjustere de beregnede omkostningsandele på hhv. 39 og 32 pct.

Disse relativt høje udgifter for Mittarfeqarfiit skal som anført ses i sammenhæng med de smådriftsulemper, som dels er en følge af det beskedne befolkningsgrundlag og dels en følge af organiseringen af driftsopgaverne på koncessionsområdet i Mittarfeqarfiit.

*Mittarfeqarfiit årsværksforbrug*
Som det fremgår af Tabel 16.2.4, er der et samlet direkte årsværksforbrug i landets 13 lufthavne på 220. Med 260 arbejdsdage om året betyder dette, at der i gennemsnit opnås 0,37 starter pr. arbejdsdag

[237] Afskrivninger er en del af omkostningerne, der skal indgå for ikke mindst at give et retvisende billede af økonomien for virksomheder, der skal sikre en tilstrækkelig konsolidering til at opretholde og evt. til at udbygge sit kapitalapparat. Men levetidsbetingede regnskabsmæssige afskrivninger, som er princippet bag opgørelsen af de regnskabsmæssige afskrivninger for Mittarfeqarfiit, er mindre relevante at inddrage, når det primære udgangspunkt som for Transportkommissionen er muligheden for omkostningsbesparelser. Dette gælder i særlig grad for en nettostyret virksomhed, hvor anlægsinvesteringerne finansieres over finansloven. Det følger heraf, at det er omkostningerne ekskl. afskrivninger og finansieringsomkostninger, som Transportkommissionen vil fokusere på.

og 6,36 afrejsende pr. arbejdsdag. Medregnes landinger og ankommende passagerer skal disse tal naturligvis ca. fordobles. Hertil kommer godstrafikken i form af fragt og post. Men uanset disse to forbehold og evt. andre forbehold afspejler disse lave gennemsnit de smådriftsulemper, der gør sig gældende af de anførte to forhold.

*Tilskud og betaling til Landskassen*
Siden 2007 har det i tilknytning til Mittarfeqarfiit i de årlige finanslove været forudsat, at driften inden for dets koncessionerede område skulle finansieres ved brugerbetaling i form af passager-, start- og åbningstakster m.m., idet brugerafgifterne også skulle indbringe et mindre årligt bidrag til Landskassen på mellem 4,8 og 11,2 mio. kr. i årene 2007-2009, jf. tabel 16.2.7.

*Tabel 16.2.7 Tilskud og betaling til Landskassen for Mittarfeqarfiit 2006-2009 i 1.000 kr.*

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|
| Betaling til Landskassen | 0 | 4.838 | 10.600 | 11.134 |
| **Tilskud til Mittarfeqarfiit:** | | | | |
| Driftstilskud | 4.000 | 0 | 0 | 0 |
| Serviceaftale med den danske stat[a] | 6.400 | 6.400 | 6.400 | 6.400 |
| Anlægstilskud | 1.300 | 3.587 | 4.915 | 25.510 |
| Nettotilskud i alt | 11.700 | 5.149 | 715 | 20.776 |

a) Det kan diskuteres om "Serviceaftale med den danske stat" kan betragtes som et tilskud. Imidlertid gøres dette i Mittarfeqarfiits årsregnskab, hvorfor denne klassifikation også er fulgt her.

Kilde: Årsregnskab for Mittarfeqarfiit 2009.

Mittarfeqarfiit fik med finansloven for 2010 for første gang mulighed for at investere i driftsmateriel på op til 15 mio. kr. finansieret over brugerbetalingen.[238] Samtidig var der alligevel i finansloven for 2010 forudsat en betaling på 11,873 mio. kr. fra Mittarfeqarfiit til Landskassen.

*Takstforhøjelser*
Finanskrisen betød som anført også en nedgang i flytrafikken, jf. Tabel 16.2.1. Det var en væsentlig årsag til underskuddet før afskrivninger og renteudgifter, netto på næsten 23 mio. kr. i 2009. Da de økonomiske problemer for Mittarfeqarfiit fortsatte ind i 2010 ansøgte Naalakkersuisut i april 2010 Finansudvalget om takstforhøjelser til Mittarfeqarfiit på i gennemsnit 11 % med et forventet provenu på omkring 15 mio. kr. fordelt således:

- 6,8 mio. kr. fra en takstregulering på ca. 4½ % (svarende til udviklingen i forbrugerprisindekset fra 1. januar 2008 - 1. januar 2009),

- 6,0 mio. kr. fra en takstregulering på ca. 4 % til dækning af ekstra åbninger i sommerperioden i lufthavnene i Nuuk, Sisimiut og Ilulissat,

- 3,1 mio. kr. fra en takstregulering på godt 2 % til investeringer i henhold til note 3 til Finanslovskonto 73.93.02. Herudover ansøgte Naalakkersuisut Finansudvalget om, at betalingen på 11,873

238 Se note 3 til konto 73.93.02 i "Finanslov for 2010" fra Inatsisartut. Noten lyder: "Naalakkersuisut bemyndiges til med virkning fra 1. januar 2010 at godkende forhøjelse af takster i Mittarfeqarfiits Takst- og betalingsregulativ til finansiering af udgifter til anskaffelse af større materiel. Forøgelsen af taksterne fastsættes af Naalakkersuisut med en procentsats, der vil udløse et finansieringsbidrag på kr. 15.000.000 årligt."

mio. kr. bortfaldt, således at Mittarfeqarfiit fik mulighed for at investere op til 15 mio. kr. i driftsmateriel. Finansudvalget godkendte ansøgningen fra Naalakkersuisut, hvilket gør det muligt for Mittarfeqarfiit at investere 15 mio. kr. i driftsmateriel, såfremt takstforhøjelserne ellers muliggør et nul-resultat for 2010.

*Manglende midler til at retablere aktivmasse*
En anden væsentlig problemstilling i relation til Mittarfeqarfiit er, at Mittarfeqarfiit ikke har midler til at retablere aktivmassen i takt med afskrivningerne. Dette ligger bag de negative årsresultater, der fremgår af Tabel 16.2.5. Efterhånden er der opstået et ganske betydeligt investerings- og/eller opretningsefterslæb. For perioden 1998-2009 er dette regnskabsmæssigt opgjort til godt 700 mio. kr. svarende til et årligt gennemsnit på næsten 60 mio. kr.

### 16.2.5 Vurdering

Ovenstående gennemgang af Mittarfeqarfiits virksomhed har vist, at Mittarfeqarfiits drift er karakteriseret ved betydelige smådriftsulemper. Den benchmarkinganalyse, som Avinor AS har foretaget af 9 nordiske lufthavne, hvor Nuuk lufthavn indgår, viser, at omkostningerne/effektiviteten i Nuuk lufthavn i hvert fald ikke afviger negativt fra forholdene i de øvrigt medtagne otte nordiske lufthavne i Avinor AS analyse.

*Begrænsning af smådriftsulemper*
Dette udelukker naturligvis ikke, at der kan ske effektiviseringer i Nuuk lufthavn eller i andre lufthavne i landet. I denne sammenhæng ønsker Transportkommissionen at henlede opmærksomheden på mulighederne for at begrænse smådriftsulemperne, der kunne være forbundet med etablering af driftsfællesskaber med andre.

De aktiviteter, som det er nærliggende at overveje at overføre til driftsfællesskaber med andre, er de mindst specialiserede opgaver. Opgaver, som kræver en høj grad af specialisering (som f.eks. AFIS-operatører, indsatsleder i forbindelse med Brand- og Redningstjenesten) bør fortsat være til stede i Mittarfeqarfiit. Som eksempler på opgaver, der kan drives i driftsfællesskaber kan nævnes: passagerer-, bagage- og fragthåndtering, snerydning osv.

*Pilotprojekt om samdrift*
Det skal fremhæves, at Mittarfeqarfiit allerede har taget initiativ til et pilotprojekt om samdrift om alm. driftsopgaver. Mittarfeqarfiit har således ansøgt Trafikstyrelsen om, om de sammen med RAL kan benytte de samme terminalmedarbejdere i både havnen og lufthavnen i Paamiut. Trafikstyrelsen skal godkende dette, bl.a. fordi terminalmedarbejdere også indgår i brand- og redningstjenesten. Godkendelsen blev givet 8. december 2010 med virkning fra 1. jan. 2011.

*Undersøgelser og arbejdsgruppe*
Transportkommissionen vil anbefale, at samdriftsmulighederne systematisk undersøges og at tiltag iværksættes, hvor dette er muligt og rentabelt. Herunder bør det undersøges på hvilke områder, der er opgaver, der kan varetages i et samarbejde med kommunale brandvæsener, vejvæsener m.v., idet et driftsfællesskab på disse områder synes meget nærliggende. Transportkommissionen skal konkret anbefale, at der nedsættes en fælles arbejdsgruppe med repræsentanter fra Mittarfeqarfiit, Selvstyret og kommunerne med henblik på at reducere omkostningerne i driften af lufthavne. I tilknytning hertil bør det afklares, hvordan investerings- og/eller opretningsefterslæbet skal håndteres, og hvordan det skal undgås, at nye efterslæb opstår.

*Effektiv drift af lufthavne er af central betydning*
Med den betydning flytransport har for landets befolkning og økonomi er det centralt, at lufthavnene drives så effektivt som muligt. Dette kom også frem i den høringsproces, som ledsagede Mittarfeqarfiits ansøgning om en forhøjelse af taksterne i Takst- og Betalingsregulativet med virkning fra 1. maj 2010. Finansudvalget udtrykte således betænkeligheder over for takstforhøjelsernes indvirkning på bl.a. turistbranchen. I tilknytning hertil blev Naalakkersuisut anmodet om, at Transportkommissionens skulle vurdere mulige konsekvenser af takststigningerne. Ved skrivelse af 28. maj 2010 fra Naalakkersuisoq ved Jens B. Frederiksen blev Transportkommissionen anmodet om at inddrage det anførte fra Finansudvalget.

Transportkommissionen skal hertil bemærke, at det afgørende i relation hertil naturligvis er, at lufthavnene drives så effektivt som muligt, hvorfor kommissionen i det hele skal henvise til de anførte betragtninger og overvejelser herom i det foranstående.

*Negativ påvirkning af turisme*
Turistbranchen vil naturligvis blive negativt påvirket af det fald i turistantallet, der bliver en følge af den stigning i flypriserne, der måtte blive en følge af højere takster til Mittarfeqarfiit. Som anført forventes takststigningerne at indbringe et ekstra provenu, der er anslået til 15 mio. kr. på årsbasis. Under forudsætning af, at de højere takster fuldt ud overvæltes i billetpriserne, kan der, når der sammenholdes med Air Greenlands årsomsætning på godt 1 mia. kr., forventes en prisstigning på 1½ % på turistbilletter, såfremt takststigningerne fordeles jævnt på alle indtægtsformer. På årsbasis besøges landet nu af ca. 36.000 udefra kommende turister. Regnes der med en priselasticitet på -1, må der følgelig regnes med 540 færre udefra kommende turister på årsbasis som følge af de gennemførte takststigninger fra 1. maj 2010. Hertil kommer også et fald i den interne turisme.

Med den metode, der er skitseret i bilag 1.1, kan det beregnes, hvordan afledede effekter heraf vil blive. Som det fremgår af Tabel 16.2.8, er der – for at understrege usikkerheden – regnet med et fald på såvel 540 færre som 750 færre udefra kommende turister.

*Tabel 16.2.8* *Betydningen af færre udefra kommende turister på landets indkomster i en 20-årig horisont omregnet til nettonutidsværdi.*

| | 540 færre udefra kommende turister | 750 færre udefra kommende turister |
|---|---|---|
| Årligt fald i alm. forbrugsudgifter fra turister[a)] | 3.024.000 kr. | 4.200.000 kr. |
| Hertil svarende indkomstnedgang[b)] | 1.512.000 kr. | 2.100.000 kr. |
| Indkomstnedgang på 500 kr. pr. turist som følge af lavere passagerafgifter, se bilag 1.1 | 270.000 kr. | 375.000 kr. |
| Indkomstnedgang i alt | 1.782.000 kr. | 2.475.000 kr. |
| Nettonutidsværdi[c)] | 27.799.200 kr. | 38.610.000 kr. |

a) Der er som i relation til Ilulissat her antaget et gennemsnitligt turistforbrug på 5.625 kr. afrundet til 5.600 kr., jf. tabel B 8.1.5 og bemærkningerne hertil.

b) Der er, jf. bilag 1.1, anvendt en faktor på ½ ved omregning til indkomststigning.

C9 Der er anvendt en faktor på 15,6 ved omregning til nettonutidsværdi, jf. tabel 1.5.1.

Det skal for det første bemærkes, at de 15 mio. kr. i takstforhøjelser først og fremmest skal sammenlignes med de 1,8/2,5 mio. kr. i Tabel 16.2.8 eller de hertil svarende bruttobeløb, idet de anførte beløb så alle er årsbeløb. For det andet skal det fremhæves, at der i disse beregninger ikke er taget hensyn til, at flyselskabernes indtægter reduceres som følge af færre udefra kommende turister og også færre hjemmehørende turister. Hvor stor denne reduktion bliver, afhænger af hvilke muligheder flyselskaberne har for at tilpasse kapaciteten. For det tredje er det som anført kun effekterne af et mindre antal udefra kommende turister, der er inddraget i Tabel 16.2.8. Den heraf følgende undervurdering modsvares dog af, at 6 mio. kr. ud af de 15 mio. kr. fra takstforhøjelserne går til ekstra åbninger af lufthavnene i Nuuk, Sisimiut og Ilulissat.

## 16.3 Organiseringen af transportområdet

*Organiseringen i dag*

Transportområdet - bortset fra lokaltrafikken i byer og bygder - og dermed også det område, som er fokusområdet for Transportkommissionen, er centralt styret og finansieret i dag. Alle betydelige havneanlæg, dvs. havne i byer, anløbsbroer i bygder og en række øvrige anlæg, er ejet af Selvstyret, der således også har finansieringsopgaven både ved nyanlæg, forbedringer og vedligehold. De eneste undtagelser herfra er de havneanlæg, som bl.a. mineselskaber må anlægge i forbindelse med projekter, hvortil der ikke er adgang via havneanlæg i byer og bygder. Indtil videre er der to sådanne havneanlæg dels ved den nu foreløbigt berostillede Olivinmine ved Maniitsoq og dels ved guldminen, Nalunaq, ved Nanortalik. Som for havnene er det også for lufthavnene. Alle lufthavne, bortset fra den militære lufthavn Pituffik ved Thule-basen og den militære flyveplads Station Nord, alle heliporte bortset fra heliporten i Kangilinnguit (Grønnedal), der er ejet og drevet af Det Danske Forsvar ved Grønlands Kommandoen, og alle helistops, bortset fra den privatejede helistop ved guldminen Nalunaq, er ejet af Selvstyret. Finansieringsopgaven ved nyanlæg og forbedringer af lufthavne, heliporte og helistops påhviler i tilknytning hertil også som hovedregel Selvstyret. Vedligeholdsopgaverne finansieres over det alm. driftsbudget for Mittarfeqarfiit, hvor indtægtsgrundlaget hidrører fra brugerafgifter, jf. Mittarfeqarfiits Takst- og Betalingsregulativ.

Det er naturligt, at en række opgaver på transportområdet er centralt styret og finansieret. En sammenhængende trafikbetjening for landet under et kræver en vis overordnet central styring, hvortil kommer, at en række infrastrukturprojekter forudsætter så store økonomiske ressourcer, at disse opgaver må løftes centralt.

*Strukturreform giver nye muligheder*

Men med strukturreformen foreligger en ny situation. 18 kommuner er blevet samlet til 4 kommuner, hvorfor de nye kommuner ifølge sagens natur kan løfte flere opgaver end hovedparten af de tidligere kommuner, hvad der i øvrigt netop lå til grund for kommunalreformen. Derfor er det også relevant at overveje, om der ikke bør gennemføres en ændret opgavefordeling mellem Selvstyret og kommunerne.

I Strukturudvalgets *Betænkning vedrørende en strukturreform af den offentlige sektor* fra 2005 er der et kapitel om passager- og godsområdet, som kort resumeres forud for kommissionens efterfølgende betragtninger om fordele/ulemper ved en større uddelegering af opgaver og ansvar på transportområdet til kommunerne.

Det er kommissionens opfattelse, at fordele/ulemper ved en større uddelegering af opgaver og ansvar på transportområdet varierer fra område til område, hvorfor der i det følgende er sondret mellem havne, lufthavne og servicekontrakter.

### 16.3.1 Havne

Strukturudvalget anbefalede, at ansvaret for renovering, vedligehold og drift af havne overdrages til de nye kommuner. Strukturudvalget tog imidlertid ikke stilling til kommunernes mulighed for at få medejerskab af havnene.

Med den betydning skibstransport, af ikke mindst gods, har for forsyningen er det centralt, at havnenes kapacitet og funktionalitet bidrager hertil. Hertil kommer, at havnene er afgørende for landets hovederhverv: fiskeriet. Den centrale styring af havnene har i tilknytning hertil sigtet på effektiv modtagelse og afskibning af gods, effektiv betjening af fiskerierhvervet samt betjening af søværts passagertrafik. Den centrale styring kan ligeledes bidrage til at sikre, at nye teknologier, som det eksempelvis var tilfældet med containeriseringen af havnene, bliver implementeret på en hurtig, effektiv og standardiseret måde. Den centrale styring er gældende for anlæg, udbygninger og vedligeholdelse af havne, hvorimod selve driftsopgaverne i havnene er uddelegeret til enten Royal Artic Line, KNI Pilersusoq eller Mittarfeqarfiit. I relation til havnene er det derfor anlægsopgaver og vedligeholdelse, som det kan være relevant at overveje en uddelegering af.

*Ønsker om udbygninger følger af organiseringsformen*
Transportkommissionen har ikke kunnet undgå at bemærke, at ønskerne om havneanlæg/-udvidelser i kommunerne er meget omfattende, hvad der vel i øvrigt er naturligt, da dette ikke udløser kommunale udgifter. Tværtimod fører sådanne projekter – i hvert fald i fuldførelsesfasen – til øget aktivitet og indtægter i det pågældende område. Derfor er det også forståeligt, at der i alle kommuner er stærke ønsker til f.eks. bedre havneforhold for krydstogtsskibe.

Samlet set indbragte krydstogtsturismen i 2009 i alt 13 mio. kr. i passagerafgifter, jf. Tabel 3.2.7. Hertil kommer, at krydstogtspassagerernes alm. forbrugsudgifter for 2009 kan anslås til ca. 55 mio. kr. Der er næppe tvivl om, at krydstogtsturismen kan videreudvikles. Men det afgørende spørgsmål, i relation til anlæggelse af nye havneanlæg til betjening af krydstogtturismen er direkte betinget af, om dette er samfundsøkonomisk rentabelt. Nye havneanlæg skal således kunne generere flere krydstogtturister. Men det følger af den gældende organisering, at dette ikke indgår med afgørende vægt i kommunernes ønsker til havneanlæg. Centraliseringen har også en særlig dimension i relation til krydstogtsturismen. Alle krydstogtsafgifter går således til Landskassen, hvorfor det heller ikke kan udelukkes, at der lokalt i kommunerne er mindre fokus end ellers på at udvikle krydstogtsturismen.

*Decentralisering af havneopgaver*
En decentralisering af en række havneopgaver med hertil hørende dele af finansieringsansvaret vil føre til, at kommunerne påtager sig et større medansvar på havneområdet, hvilket også burde medvirke til en større lokal prioritering af ønskerne på havneområdet. Men i en grønlandsk sammenhæng kan der også være risiko for, at en uddelegering medfører smådriftsulemper. Såfremt kommunerne fremover skal overtage havneopgaverne, må der opbygges en kommunal ekspertise på dette område. Disse opgaver varetages nu af Selvstyrets havnesektion, som kun har én person ansat. Derfor er det en oplagt risiko ved en uddelegering af dette område, at de administrative omkostninger stiger ret betydeligt, hvis kommunerne ikke går sammen om de centrale opgaver, der i dag varetages af f.eks. Selvstyrets havnesektion.

En uddelegering af havneopgaverne må også være i overensstemmelse med den byrde- og opgavefordeling, som der ønskes for kommunerne. Selv efter overgangen til fire storkommuner er der så betydelige forskelle i de kommunale skattegrundlag og i de kommunale udgiftsbehov – også på havneområdet – at dette må indgå i den kommunale udligning og i grundlaget for beregningen af bloktilskuddene til kommunerne. Hertil kommer, at der ved en evt. overførsel til kommunerne af havneopgaverne må tages højde for forskelle i havneanlæggenes stand kommunerne imellem.

*Nedsættelse af arbejdsgruppe*
Transportkommissionen finder, at det er relevant at overveje en uddelegering af havneopgaver til kommunerne. Transportkommissionen finder imidlertid også, at det er afgørende vigtigt, at en sådan uddelegering grundigt undersøges for fordele/ulemper. Inden for de tids- og ressourcemæssige rammer, som gælder for Transportkommissionen, har denne opgave ikke kunnet løftes tilfredsstillende af kommissionen. Transportkommissionen skal derfor anbefale, at der i givet fald nedsættes en specifik arbejdsgruppe med repræsentanter for de involverede parter, der specifikt analyserer dette område og ledsager dette med konkrete anbefalinger. I figur 2.3.1 er byhavnene opdelt efter om de anløbes af atlantskibe, feederskibe eller bygdeskibe. Det kan være relevant at lade denne sondring indgå i opgavebeskrivelsen for en sådan arbejdsgruppe. Trafikinfrastrukturprojekter har næsten ifølge sagens natur en række eksterne effekter, jf. f.eks. kapitel 11. I forbindelse med en evt. uddelegering af havneopgaver til kommunerne bør det derfor grundigt overvejes, hvilke eksterne effekter ud over kommunegrænserne der er relevante i relation hertil, og hvordan det i givet fald sikres, at positive eksterne effekter fremmes og negative eksterne effekter bremses.

Strukturudvalget tog som anført ikke stilling til kommunernes mulighed for at få medejerskab til havnene. Med en tekstanmærkning i Finanslovens Hovedkonto 87.73.10 har der siden 2007 været skabt mulighed for, at værdierne af Selvstyrets havneanlæg kan indskydes som apportindskud i aktieselskaber, hvor foruden Selvstyret den lokale kommune, som havnen hører under, og private investorer kan være aktionærer. Muligheden for at stifte sådanne havneselskaber er imidlertid hidtil ikke blevet benyttet.

### 16.3.2 Lufthavne

Strukturudvalget anbefalede, at driften af Mittarfeqarfiit og den løbende vedligeholdelse af anlæggene blev overdraget til kommunerne, idet det blev påpeget, at der ville kunne opnås rationaliseringsgevinster ved samdrift med havnene, ved snerydning og brandberedskab. Tilsyn med flyvepladserne, under Trafikstyrelsen som myndighed, skulle herefter være hovedopgaven for Mittarfeqarfiit.

*Sikkerhed en central funktion*
Sikkerhedsaspektet er i relation til luftfart helt afgørende. Uanset, hvordan organiseringen indrettes, bør kravene til sikkerhed honoreres. Det er som anført i afsnit 16.2 Transportkommissionens opfattelse, at de flysikkerhedsmæssige opgaver bør fastholdes i Mittarfeqarfiit i samvirke med Trafikstyrelsen. En række alm. enkle driftsopgaver kan givetvis forestås mere effektivt i samdrift med andre. Transportkommissionen skal i relation hertil i det hele dels henvise til afsnit 16.2 og dels påpege de hensyn, der ikke mindst på lufttrafikkens område må tages til eksterne effekter. Det er Transportkommissionens vurdering, at eksterne effekter er af afgørende betydning på luftfartsområdet, hvorfor uddelegering til kommuner og privatiseringer o. lign. nøje må overvejes i relation hertil.

På Landstingets Efterårssamling 2008 blev Lov om flyvepladser vedtaget. Denne giver mulighed for, at Naalakkersuisut kan indskyde eksisterende anlæg i finansiering af nye landingsbaneanlæg – såvel ved nyetablering som ved forlængelse af eksisterende anlæg. Dette giver kommunerne mulighed for kommunalt medarbejderskab og dermed direkte indflydelse og varetagelse af lokale interesser. Muligheden for at stifte sådanne selskaber er – som i relation til havne – ikke konkret blevet efterspurgt.

### 16.3.3 Servicekontrakter

Subsidieringen af person- og godsbefordring blev beskrevet i afsnit 2.5. De hertil afsatte beløb til servicekontrakter på finansloven for 2010 er sammenfattet i Tabel 16.3.1.[239]

*Tabel 16.3.1 Tilskud til person- og godsbefordring via servicekontrakter i 2010.*

| | |
|---|---|
| Passagerbefordring | 117,70 mio. kr. |
| Godsbefordring via Royal Arctic Bygdeservice | 61,65 mio. kr. |
| Godsbefordring via Royal Arctic Line[a)] | 0,85 mio. kr. |
| I alt | 180,20 mio. kr. |

A) Vedrører to årlige anløb af Qaanaaq.

Kilde: Finansloven for 2010, Hovedkonti 73.01.08 og 73.01.15, side 544 og 548.

*Passagerbefordringen med fly/helikopter*

Subsidieringens betydning for passagerbefordringen med fly/helikopter er søgt vist i Tabel 16.3.2, hvor de gennemsnitlige billetpriser, som passagererne selv betaler, er sammenholdt med den beregnede gennemsnitlige subsidiering pr. tur. Som det fremgår, ydes der meget betydelige subsidier til distriktsbeflyvningen af passagerer, ligesom subsidieringsgraden er ret så forskellig for de forskellige distrikter, hvad der igen afspejler de forskellige vilkår.

*Tabel 16.3.2 Gennemsnitlige helikopter- og flybilletpriser med og uden subsidiering i udvalgte distrikter i 2009.*

| Distrikt | Gennemsnitlig billetpris, kr. | Gennemsnitligt tilskud, kr. | Gennemsnitlig betaling til operatøren, kr. | Gennemsnitlig subsidie-procent[a] |
|---|---|---|---|---|
| Qaanaaq | 723 | 6.307 | 7.030 | 89,7 |
| Nordgrønland, fastvinget beflyvning | 1.696 | 4.546 | 6.242 | 72,8 |
| Upernavik | 625 | 1.799 | 2.424 | 74,2 |
| Uummannaq | 399 | 795 | 1.194 | 66,6 |
| Disko (vinter) | 784 | 1.147 | 1.931 | 59,4 |
| Sydgrønland | 439 | 530 | 969 | 54,7 |
| Ammassalik | 656 | 492 | 1.148 | 42,9 |
| Ittoqqortoormiit | 740 | 3.666 | 4.406 | 83,2 |

Kilde: Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik.

*Passagerbefordringen med skib*

Selvstyret yder, udover de i Tabel 16.3.2 anførte subsidier til passagerbefordring, tilskud til passagertransport med både i Diskobugten i sommerhalvåret (fra medio maj til ultimo november) samt til pas-

239 I dette afsnit ses der ikke på krydssubsidiering eller indirekte subsidiering, da det her er organiseringen af opgaverne på transportområdet, især mellem Selvstyret og kommunerne, der fokuseres på. Derfor er det alene problemstillinger i forhold til servicekontrakterne, der indgår i dette afsnit. Krydssubsidiering og/eller indirekte subsidiering er nærmere beskrevet i afsnit 2.5 og afsnit 16.5.2.

sagertransport i Midtgrønland.[240] Den gennemsnitlige subsidieringsgrad for passagerbefordringen med skib i Diskobugten er 65,4 %, mens den for Midtgrønland udgør 64,3 pct.

*Turisme*
Subsidieringen af passagertransporten på de anførte områder kommer også turister til gode. I det omfang turisterne kun udfylder ledige pladser på ellers nødvendige afgange, vil turister give et positivt bidrag til den grønlandske økonomi. Men hvis der indsættes ekstra kapacitet for at imødekomme turisternes efterspørgsel, vil øget turisme også kunne udløse ekstra omkostninger for Selvstyret via servicekontrakterne i relation til passagerbefordring.

Transportkommissionen vurderer, at dette aspekt bør indgå i overvejelserne på trafikområdet. En mulighed kunne være, som der er eksempler på i en række andre lande, at der prisdifferentieres mellem hjemmehørende og ikke-hjemmehørende.

*Godsbefordring*
Også på godsbefordringens område er der eksempler på meget høje subsidieringsgrader. Royal Arctic Bygdeservice A/S har ansvaret for godsbefordringen til/fra og mellem bygderne. Selskabets indtægter udgjorde i 2009 i alt 73 mio., heraf hidrørte de 61,6 mio. kr. fra servicekontrakten indgået med Selvstyret om godsbefordring. Subsidieringsgraden er derfor over 80 %, idet selskabet også har mindre indtægter fra passagerbefordring.[241]

*Anbefalinger fra strukturudvalget*
Det fremgår umiddelbart heraf, at der kan være ret så store interesser på spil ved udformningen af servicekontrakter i relation til såvel befordring af personer som gods.

Strukturudvalget anbefalede, at ansvaret for forhandling om de fremtidige servicekontrakter i relation til befordring af personer og gods blev overdraget til kommunerne.

I forbindelse med overvejelser om en evt. uddelegering af opgaven med at indgå servicekontrakter på såvel personbefordrings- som godsbefordringsområdet fra Selvstyret til kommuner bør i hvert fald følgende forhold inddrages:

- Hovedparten af servicekontrakter er som overvejende hovedregel indgået distriktsvis og inden for de gældende kommunegrænser. Kontrakten for Midtgrønland vedrører dog Sisimut, Maniitsoq og Nuuk samt tilhørende bygder, hvorfor den omfatter to kommuner. Men selv om der kun er en enkelt undtagelse fra en kommunal afgrænsning, er der af hensyn til bl.a. eksterne effekter flere bånd mellem disse kontrakter. Bag udformningen af servicekontrakterne ligger der således et koordinerende arbejde med henblik på at skabe sammenhæng mellem fartplanerne for både fly- og skibstrafikken også i forhold til resten af landet og internationalt – for eksempel med henblik på at sikre sammedags-forbindelser for så mange passagerer som muligt.

---

[240] I denne sammenhæng skal også nævnes den underskudsgaranti, der er givet til den kystlange rute, der betjenes af AUL, jf. kapitel 15. Denne blev senest forlænget 11. august 2010 med en hævet underskudsgaranti på op til 6,8 mio. kr. for 2010, ligesom underskudsgarantien blev videreført til 2011 inden for en ramme på 12 mio. kr.

[241] I forbindelse med ny servicekontrakt for godsbefordring, der skal træde i kraft fra 1. jan. 2011, får RAB tilført midler fra et investeringsbidrag til finansiering af nye skibe. I de første fire år er dette maksimeret til 15,78 mio. om året, herefter skal beløbet forhandles. Investeringsbidraget tilvejebringes via tillæg til RAL's fragtrater.

- Det bør indgå, om omkostningerne ved at uddelegere fra Selvstyret til de fire kommune vil stige, idet det som udgangspunkt må antages, at et større forhandlingsgrundlag vil resultere i billigere kontrakter.

- Omvendt vil en uddelegering fra Selvstyret til de fire kommuner kunne føre til bedre lokale løsninger, idet det lokale engagement givetvis ville blive større. Fra lokal side er der således kritik af, at der på centralt hold, altså i Selvstyret, ikke er tilstrækkelig viden om lokale forhold, herunder om befolkningens ønsker til rejsemåde m.v.

- Da de befordringsopgaver, der dækkes af servicekontrakterne, varierer ganske betydeligt mellem de fire kommuner, vil en uddelegering givetvis også få konsekvenser for den kommunale udligning og de kommunale bloktilskud.

- I forbindelse med udbud af servicekontrakter foretog Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik i april 2009 en rundrejse til de fire kommuner. I tilknytning hertil fremstod et noget broget billede af kommunernes ønsker. Således var det kun Qeqqata Kommunia, der ønskede helt at overtage distriktstrafikken, mens Qaasuitsup Kommunea direkte frasagde sig muligheden. Dette skal givetvis ses i relation til opgavens størrelse i de to kommuner. I Qeqqata Kommunia er der nogle få bygder omkring to byer (Maniitsoq og Sisimiut), der skal betjenes, hvor det er muligt at sejle hele året. Modsat er der i Qaasuitsup Kommunea et meget stort antal bygder og fjerntliggende byer, der skal betjenes under vanskelige forhold – især om vinteren. Kommuneqarfik Sermersooq udtrykte tilfredshed med den eksisterende ordning, mens Kommune Kujalleq ønskede mere indflydelse på valget af trafikform.

*Anbefalinger fra Transportkommissionen*
Transportkommissionen har ikke inden for de givne tids- og ressourcemæssige rammer kunnet lave en tilfredsstillende analyse af fordele og ulemper ved en uddelegering af opgaven med at indgå servicekontrakter på personbefordrings- og godsbefordringsområdet, der bl.a. på godsbefordringsområdet må omfatte en belysning af subsidieringsgraden til de enkelte destinationer.

Kommissionen skal derfor anbefale, at der i givet fald nedsættes en arbejdsgruppe til nærmere at udrede fordele og ulemper herved. Igen ønsker kommissionen at fremhæve, at det er vigtigt at inddrage betydningen af de eksterne effekter i dette arbejde. Det er endvidere kommissionens opfattelse, at problemstillingerne er ret så forskellige på hhv. personbefordrings- og godsbefordringsområdet.

## 16.4 Konkurrence/monopol

Netop på transportområdet er der mange naturlige monopoler, dvs. hvor det samfundsøkonomisk kun er rentabelt med en udbyder. Og i et meget stort land som Grønland, hvor en lille befolkning på godt 56.000 indbyggere endvidere bor meget spredt, er dette i udpræget grad tilfældet. Det er f.eks. ikke samfundsøkonomisk effektivt med to lufthavne i landets hovedstad og største by Nuuk. Problemet ved monopoler er, at en privat monopolindehaver kan udnytte en monopolstilling til at opnå økonomisk gevinst på bekostning af andre, mens en offentlig monopolindehaver måske ikke har tilstrækkelig med incitamenter til effektiv opgavevaretagelse. Disse forhold betyder, at monopoler i mange tilfælde udløser/ledsages af et stort offentligt regelsæt med tilhørende administration. Er der derimod konkurrence, er der stadig en række opgaver, som skal varetages af det offentlige, men der er også mange problemer, som markedet selv tager vare på, bl.a. effektivitet.

*Godstransport*
Disse problemstillinger har også ligget bag Transportkommissionens overvejelser. Så længe Nordvestpassagen ikke er en realitet, er det ikke realistisk at antage, at det er samfundsøkonomisk rentabelt med flere aktører til at varetage godstransporten over Atlanten.

Godsmængderne, der skal viderebefordres fra en eller flere atlanthavne i Grønland til landets øvrige byer, er endvidere så begrænsede og opgaverne så specialiserede, at der – under hensyn til smådriftsulemper – ikke er samfundsøkonomisk grundlag for flere aktører. En anden situation kan foreligge, hvis det ikke bliver et problem at anvende alm. skibe uden isforstærkning mellem landets havne.

*RAL og koncessionen*
Hermed udelukkes naturligvis ikke, at der kan være behov for justeringer og præcisioner i den koncession som Royal Arctic Line i dag har med eneret til godsbefordring over Atlanten og til godsbetjeningen af byerne, ligesom effektivitetsforbedringer inden for koncessionen bør fremmes, jf. bl.a. kapitel 11. De evt. justeringer, som Transportkommissionen vil pege på, er, at åbningen af miner ved byer, og som derfor ligger inden for RAL's koncessionsområde, kan give anledning til særskilte dispensationer. Generelt kan det ikke afgøres, hvad der er mest samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt, idet det afhænger af det konkrete mineprojekt. Transportkommissionen finder derfor, at evt. undtagelser fra koncessionen i forbindelse med bynære miner bør besluttes fra situation til situation afhængigt af det konkrete mineprojekt. Sådanne problemstillinger kan også opstå i relation til olieefterforskning og -udvinding.

Transportkommissionen finder således ikke, at der i den foreliggende situation er grundlag for væsentlige ændringer i Selvstyrets koncessionsaftale med RAL, idet det i sammenhæng hermed også er vigtigt at sikre forsyningssikkerhed med den afgørende betydning som godstransport med skib har for landet. I tilknytning hertil skal også henvises til den aftale, som Selvstyret har indgået med Aalborg Havn om, at den forbliver basishavn frem til 2022, ligesom der skal henvises til den finansieringsaftale, som med virkning fra 1. januar 2011 er indgået i relation til finansieringen af nye skibe til Royal Arctic Bygdeservice. Endelig følger det af koncessionsaftalen med RAL, at den hver december kan opsiges med 2 års skriftlig varsel.

*Luftfartsområdet*
Det er derimod kommissionens opfattelse, at det på luftfartsområdet er muligt og også samfundsøkonomisk potentielt fordelagtigt at opnå en større konkurrence mellem operatørerne, såfremt de nuværende atlantlufthavne Narsarsuaq og Kangerlussuaq erstattes af atlantlufthavne i Qaqortoq og Nuuk, idet det naturligvis især er en evt. flytning af atlantlufthavnen fra Kangerlussuaq til Nuuk, der i den henseende vil veje tungt. Såfremt Kangerlussuaq opgives som landets centrale atlantlufthavn, vil andre operatører end Air Greenland få bedre mulighed for at etablere sig.

## 16.5 Finansiering

Finansiering af anlægsinvesteringer i transportinfrastruktur har traditionelt været en offentlig opgave. I de senere år har der i mange lande været megen fokus og omtale af privat investering og finansiering som alternativ. Der er to hovedelementer i finansieringsbeslutninger: låneomkostning og lånerisiko.

Såfremt der vælges offentlig finansiering, må der også tages stilling til, hvordan midlerne til betaling af låneomkostningerne og til tilbagebetalingen af det lånte beløb skal tilvejebringes. Der er her igen to principielle muligheder: ved beskatning eller ved brugerbetaling for benyttelse af de pågældende trafikanlæg.

Det er Transportkommissionens opfattelse, at privat finansiering i form af projektfinansiering kan være relevant i relation til en række konkrete trafikinvesteringer. Det er i tilknytning hertil også opfattelsen, at det først vil være relevant at afsøge markedet herfor, når der foreligger et ret så konkret projekt. Hvordan formen for privat projektfinansiering mest hensigtsmæssigt udformes – i form af BOT (Build, Operate and Transfer), OPP (Offentligt Privat Partnerskab) eller anden form – afklares også mest hensigtsmæssigt i relation til et konkret projekt.

I afsnit 16.5.1 ses først på lånerente og låneomkostninger, mens der i afsnit 16.5.2 ses på beskatning contra brugerbetaling.

### 16.5.1 Selvstyrets kreditværdighed: låneomkostninger og risiko

Landes kreditværdighed udtrykkes ofte ved den såkaldte gældskvote, dvs. den offentlige finansielle gæld som andel af BNP – sædvanligvis udtrykt i procent. Gældskvoten kan opgøres såvel brutto som netto, idet værdien af det offentliges finansielle aktiver er fratrukket i værdien af det offentliges finansielle passiver, når nettogældskvoten opgøres. Det er vigtigt at understrege, at selv offentlig nettogæld er et andet begreb end offentlig formue, idet værdien af offentlige anlæg i trafikinfrastruktur, skoler, hospitaler og andre offentlig ejede realaktiver ikke indgår, når gældskvoter beregnes. De fleste husstande med fast ejendom og de fleste virksomheder har således typisk nettogæld, selv om de har en positiv formue.

*Gældskvotens betydning*
Det er ikke blot eller ikke engang først og fremmest den aktuelle gældskvote, der betragtes, når kreditværdigheden undersøges. Det er først og fremmest udviklingen i gældskvoten, der fokuseres på. Stiger gældskvoten eksempelvis år og år, og er der ikke udsigt til en ændring heri, påvirker dette kreditværdigheden negativt. Og denne negative effekt er naturligvis desto større, jo hurtigere gældskvoten stiger.

Udviklingen i gældskvoten bestemmes af to forhold: for det første af forholdet mellem den nominelle lånerente og den nominelle stigning i BNP og for det andet af saldoen på de offentlige finanser i % af BNP. Udviklingen i nettogældskvoten fra år til år målt i procentpoint er givet ved:

> Stigning i nettogældskvoten i procentpoint fra primo til ultimo året= (Årets rentelastning, opgjort netto i % af nettogælden primo året – årets nominelle procentuelle stigning i BNP) + årets underskud på de offentlige finanser i % af BNP.

Vokser f.eks. BNP realt med 2 % p.a., mens inflationen er 3 % p.a., stiger BNP nominelt opgjort med 5 % p.a. Derfor kan rentebelastningen på nettogælden være op til 5 % p.a., inden nettogældskvoten stiger. Er rentebelastningen netop 5 % p.a., er nettogældskvoten uændret, men vel at mærke kun, hvis der er ligevægt på de offentlige finanser (offentlige udgifter til offentligt forbrug, investeringer og transfereringer – offentlige indtægter i form af skatter og afgifter).

Såfremt der er underskud på de offentlige finanser, jf. det andet led efter lighedstegnet i den indrammede gældsligning, er det selvfølgelig ikke tilstrækkeligt til at undgå en stigning i gældskvoten, at rentebelastningen ikke overstiger den nominelle vækst i BNP. Såfremt underskuddet på de offentlige finanser udgør 4 % af BNP, vil nettogældskvoten som isoleret følge heraf stige med 4 procentpoint.

Det er således ikke alene underskuddene på de offentlige finanser, der er bestemmende for udviklingen i gældskvoten. Såfremt den nominelle vækstrate for BNP er højere end den nominelle rentesats på statsgæld, udgår der herfra et nedadgående tryk på gældskvoten. Og regnes der med samme inflationsrate ved opgørelsen af realrentesatsen som for BNP, kan dette også udtrykkes ved, at den reale BNP vækstrate skal være højere end realrentesatsen. Derfor er det naturligvis også af denne grund vigtigt med en pæn real vækst i økonomien, dvs. med produktivitetsstigninger.

*Underskud og gældskvoter*

I Tabel 16.5.1-16.5.3 er offentlige underskud og gældskvoter for en række lande sammenlignet med situationen i Grønland. Tabel 16.5.1 viser størrelsen af det offentliges bruttogældskvote i en række lande ultimo 2007 – 2012. Tabel 16.5.2 viser det tilsvarende for nettogældskvoten. Dette suppleres i Tabel 16.5.3 med den offentlige saldo i % af BNP for 2007-2012.

Tabel 16.5.1 viser også, i tabellens sidste kolonne, hvordan udviklingen har været i den offentlige bruttogældskvote fra 2007 til 2012.

*Tabel 16.5.1 Offentlig bruttogæld i en række lande i % af BNP i årene 2007-2012.*

| % | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Ændring 2007-2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Grønland[a)] | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2,1 | 4,0 | 5,8 | 5,8 |
| Euro-området | 70,9 | 76,0 | 86,3 | 91,6 | 94,8 | 96,3 | 25,4 |
| Island | 53,3 | 102,4 | 119,6 | 124,9 | 116,9 | 111,3 | 58,0 |
| Irland | 28,9 | 49,4 | 72.7 | 104,9 | 112.7 | 115,6 | 86,7 |
| UK | 47,2 | 57,0 | 72,4 | 81,3 | 88.6 | 94,5 | 47,3 |
| Portugal | 68,8 | 74,1 | 86,3 | 92,9 | 98,7 | 100,6 | 31,6 |
| Spanien | 42,3 | 47,4 | 62,4 | 72,2 | 78,2 | 79,6 | 37,3 |
| Danmark | 34,1 | 42,3 | 51,8 | 53,7 | 55,2 | 58,0 | 23,9 |
| USA | 62,0 | 71,1 | 84,4 | 92,8 | 98,5 | 101,4 | 39,4 |
| Frankrig | 70,0 | 75,9 | 87,1 | 92,4 | 97,1 | 100,2 | 30,2 |
| Grækenland | 104,6 | 105,6 | 120,2 | 129,2 | 136,8 | 142,2 | 37,6 |
| Tyskland | 65,3 | 69,4 | 76,5 | 79,9 | 81,3 | 82,0 | 16,7 |
| Italien | 112,7 | 115,1 | 127,7 | 131,3 | 132,7 | 133,0 | 20,3 |

a) Det er kun Selvstyrets gæld, der indgår. Hertil kommer kommunernes og de selvstyreejede selskabers gæld, som det også kan være relevant at inddrage. Kommunerne havde ultimo 2009 kun en beskeden langfristet gæld på ca. 105 mio. kr. Ultimo 2009 havde kommunerne likvide aktiver på godt 300 mio. kr. Gældssituationen for de store selvstyreejede selskaber er beskrevet i teksten.

Kilde: OECD 2010. *Economic Outlook No. 88.* Paris, nov. 2010 og Departementet for Finanser.

Men da det offentlige som anført også kan have finansielle aktiver, er bruttogælden næppe det mest retvisende mål for gældsproblemet landene imellem, hvorfor der i Tabel 16.5.2 også er gengivet tal for den offentlige nettogæld, dvs. forskellen mellem finansielle aktiver og passiver, i % af BNP. I sidste kolonne i Tabel 16.5.2 er vist, hvordan udviklingen har været i den offentlige nettogæld fra 2007 til 2012. Som det fremgår af en sammenligning mellem Tabel 16.5.1 og Tabel 16.5.2 er der ikke i den betragtede periode en entydig sammenhæng mellem udviklingen i den offentlige brutto- og nettogæld, hvad der i øvrigt heller ikke kunne forventes.

*Tabel 16.5.2 Offentlig nettogæld i en række lande i % af BNP i årene 2007-2012.*

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Ændring 2007-2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Grønland[a)] | -20,7 | -17,5 | -11,1 | -2,9 | -0,8 | 1,2 | 21,9 |
| Euro-området | 42,1 | 46,4 | 53,7 | 58,7 | 61,7 | 63,3 | 21,2 |
| Island | -1,0 | 26,1 | 39,8 | 45,2 | 45,7 | 43,1 | 44,1 |
| Irland | -0,3 | 11,3 | 28,6 | 61,5 | 69,7 | 74,6 | 74,9 |
| UK | 28,5 | 33,0 | 43,8 | 51,3 | 57,6 | 62,3 | 33,8 |
| Portugal | 42,7 | 47,1 | 57.4 | 63,2 | 67,6 | 70,0 | 27,3 |
| Spanien | 18,5 | 22,9 | 34,3 | 43,4 | 49,3 | 52,8 | 34,3 |
| Danmark | -3,8 | -6,7 | -4,5 | 0,3 | 4,2 | 6,8 | 10,6 |
| USA | 42,4 | 48.3 | 59,7 | 67,8 | 74,3 | 78,2 | 35,8 |
| Frankrig | 33,8 | 43,4 | 50,8 | 57,1 | 61,8 | 64,7 | 30,9 |
| Grækenland | 72,5 | 78,7 | 88,3 | 97,3 | 105,1 | 110,1 | 37,6 |
| Tyskland | 42,2 | 44,0 | 48,5 | 50,5 | 51,6 | 52,0 | 9,8 |
| Italien | 87,0 | 89,7 | 100,0 | 103,3 | 104,7 | 105,0 | 18,0 |

a) Det er kun nettogælden for Selvstyret, der indgår. Hertil kommer kommunernes og de selvstyreejede selskabers nettogæld, som det også kan være relevant at inddrage. Kommunerne havde ultimo 2009 kun en beskeden langfristet gæld på ca. 105 mio. kr. Ultimo 2009 havde kommunerne likvide aktiver på godt 300 mio. kr. Så netto havde kommunerne som Selvstyret større finansielle aktiver end passiver ultimo 2009. Gældssituationen for de store selvstyreejede selskaber er beskrevet i teksten.

Kilde: OECD 2010. *Economic Outlook No. 88.* Paris, nov. 2010 og Departementet for Finanser.

Det er heller ikke uproblematisk at bruge den offentlige nettogældskvote som indikator for landenes kreditværdighed. I opgørelsen af den offentlige nettogæld er værdien af de offentlige realaktiver, bygninger, veje, baner m.v., således som anført ikke inddraget.

Saldoen på de offentlige finanser i % af BNP i de samme lande som i Tabel 16.5.1 og Tabel 16.5.2 fremgår af Tabel 16.5.3 for årene 2007-2012. Der er i Tabel 16.5.3 taget udgangspunkt i 2007 for netop at illustrere situationen før finanskrisen brød ud i september 2008. Finanskrisens aftryk på de offentlige finanser fremgår med al ønskelig tydelighed af Tabel 16.5.3.

*Tabel 16.5.3 Offentlig saldo i en række lande i % af BNP i årene 2007-2012.*

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Ændring 2007-2010 | Ændring 2007-2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Grønland[a] | -2,4 | -2,7 | -8,0 | -1,9 | -1,6 | -1,6 | 0,5 | 0,8 |
| Euro-området | -0,6 | -2,0 | -6,2 | -6,3 | -4,6 | -3,5 | -5,7 | -2,9 |
| Island | 5,4 | -13,5 | -9,9 | -6,3 | -2,7 | 0,6 | -11,7 | -4,8 |
| Irland | 0,0 | -7,3 | -14,2 | -32,3 | -19,5 | -7,4 | -32,3 | -7,4 |
| UK | -2,8 | -4,8 | -11,0 | -9,6 | -8,1 | -6,5 | -6,8 | -3,7 |
| Portugal | -2,8 | -3,0 | -9,4 | -7,3 | -5,0 | -4,4 | -4,5 | -1,6 |
| Spanien | 1,9 | -4,2 | -11,1 | -9,2 | -6,3 | -4,4 | -11,1 | -6,3 |
| Danmark | 4,8 | 3,4 | -2,8 | -4,6 | -3,9 | -2,8 | -9,4 | -7,6 |
| USA | -2,9 | -6,3 | -11,3 | -10,5 | -8,8 | -6,8 | -7,6 | -3,9 |
| Frankrig | -2,7 | -3,3 | -7,6 | -7,4 | -6,1 | -4,8 | -4,7 | -2,1 |
| Grækenland | -5,4 | -7,8 | -13,7 | -8,3 | -7,6 | -6,5 | -2,9 | -1,1 |
| Tyskland | 0,3 | 0,1 | -3,0 | -4,0 | -2,9 | -2,1 | -4,3 | -2,4 |
| Italien | -1,5 | -2,7 | -5,2 | -5,0 | -3,9 | -3,1 | -3,5 | -1,6 |

a. Det er Selvstyrets DAU-saldo i % af BNP, der er angivet. Selvstyrets indskud af 500 mio. kr. i Royal Greenland A/S i 2009 var årsagen til lidt over halvdelen af underskuddet i 2009.

Kilde: OECD 2010. *Economic Outlook No. 88.* Paris, nov. 2010 og Departementet for Finanser.

Som det fremgår af Tabel 16.5.3, lå de offentlige underskud i Island, Irland, UK, Spanien og USA i et eller flere år efter 2008 over 10 %, ligesom de offentlige underskud i Portugal næsten nåede op på 10 % af BNP i 2009. Alle disse lande har oplevet problemer med kreditværdigheden med undtagelse af USA og måske UK. USA er reservevalutalandet og indtager i det hele taget en særstilling som verdens største økonomi. Og UK har gennemført meget drastiske budgetnedskæringer.

Når der er underskud på de offentlige regnskaber og budgetter øges - som anført - naturligvis det offentliges nettogældskvotegæld. Der er dog ikke en én til én sammenhæng i de statistiske opgørelser, idet udvikling i kurser på valutaer, obligationer og aktier m.v. kan påvirke gældsudviklingen udover påvirkningen fra den offentlige saldo, som denne statistisk set opgøres.

Hvis det alene var det offentliges gældskvote - uanset om det er brutto- eller nettokvoten - der var afgørende for kreditværdigheden, ville Grønland have en usædvanlig fin kreditværdighed, jf. tabel 16.5.1 og 16.5.2. Dette ville også være tilfældet, selv om udviklingen i disse kvoter som bestemt af bl.a. saldoen på de offentlige finanser blev inddraget i bedømmelsen heraf, jf. tabel 16.5.3. Men i relation til Grønland må mindst to yderligere forhold inddrages: 1) det grønlandske økonomis størrelse og sammensætning og 2) de offentlige ejede selskabers gældssituation.

*Gæld og risiko*
Grønlands økonomi er stadig - bortset fra bloktilskuddet - i meget høj grad afhængig af udviklingen for fiskeriet - være sig mængder og priser. Denne ensidighed for så vidt angår de kommercielle grundvilkår indebærer et betydeligt risikoelement for landet og dermed også for dets potentielle långivere. Hertil kommer, at offentligt ejede virksomheder som Royal Greenland A/S, Royal Arctic Line A/S, Tele Greenland A/S og KNI A/S spiller en meget stor rolle i den grønlandske økonomi.[242]

Selv om det offentlige ikke formelt skulle være forpligtiget til at hæfte for disse selskabers lån, er det spørgsmålet, om dette alligevel ikke vil blive realiteten. I 2009 tilførte Selvstyret således Royal Greenland A/S et kapitalindskud på 500 mio. kr. svarende til knap 20 % af selskabets samlede gæld for at sikre selskabets eksterne finansieringsmuligheder. Det er denne mulighed sammenhæng, der givetvis vil indgå i en række långiveres overvejelser, i hvert fald når de offentligt ejede selskaber kører med underskud eller for beskedne overskud.

De fem nævnte selskaber havde ultimo 2008 en nettorentebærende gæld på 4.075 mio. kr. Denne gæld faldt ultimo 2009 til 3.273 mio. kr., hvilket også skal ses i sammenhæng med, at Selvstyret i sommeren 2009 indskød 500 mio. kr. som ansvarlig lånekapital i Royal Greenland A/S.

Der forventes ikke store ændringer i selskabernes gældsætning i 2010. Men i 2011 og 2012 forventes gælden igen at stige bl.a. som følge af anskaffelser af ny tonnage i Royal Arctic Line A/S. De nævnte selskabers rentebærende gæld svarede såvel i 2008 og 2009 til under 40 % af BNP.

*Det offentliges kreditværdighed*
Det offentlige i lande, der betragtes som kreditværdige, vil typisk kunne låne til lavere renter end private, jf. eksempelvis forholdet mellem renter på statsobligationer på den ene side og kreditforeningsobligationer eller virksomhedsobligationer på den anden side. Dette gælder f.eks. i Danmark. Det er Transportkommissionens opfattelse i tilknytning til den gennemførte komparative analyse af niveauet og udviklingen i offentlige gældskvoter, at det givetvis også vil forholde sig således i Grønland.

---

[242] Alle disse selskaber er 100 % ejet af Selvstyret. I Air Greenland A/S, som også er en meget betydelig virksomhed i Grønland, har Selvstyret en ejerandel på 37,5 pct.

Långivere vil søge at få det størst mulige afkast afvejet i forhold til risikoen, hvorfor det ikke er realistisk at regne med, at der vil blive givet særligt gunstige lånevilkår til grønlandske projekter fra private långivere, uanset om finansieringen er til mineprojekter eller trafikprojekter. I denne sammenhæng er det også nødvendigt at være opmærksom på, at låneomkostninger f.eks. kan være inddækket indirekte, f.eks. ved gunstigere koncessionsvilkår end ellers.

*Optimal risikoallokering*
Låneomkostninger er som anført imidlertid kun den ene af de to hovedelementer i finansieringsovervejelser. Risikoelementet må også inddrages. Information/viden om investeringsprojekter kan f.eks. være ret så asymmetrisk fordelt. Det offentlige har f.eks. ikke nær så stor viden om olieproduktion, mineproduktion, aluminiumsproduktion m.m. og de hertil knyttede risici, som de internationale selskaber, der opererer på disse områder. Dette tilsiger alt andet lige, at det offentlige, særligt i en lille økonomi som den grønlandske, overfører finansieringsopgaven til sådanne selskaber, der har tilstrækkelig styrke og indsigt til at tage de til disse produktioner knyttede risici bl.a. i kraft af også deres specialviden. Dette er selvsagt relevant i relation til det betragtede aluminiumsprojekt ved Maniitsoq og kan blive det ved olieprojekter samt givetvis også ved mineprojekter. Hvordan, risikoen fordeles, vil givetvis blive afspejlet i koncessionsvilkårene eller i andre vilkår for projekterne. Hvor asymmetrisk viden er et væsentligt element, er det naturligvis yderst relevant at overveje og evt. beslutte sig for forskellige former for privat/offentligt samspil i form af BOT (Build, Operate and Transfer) eller andre former for OPP (Offentligt Privat Partnerskab).

*Offentlig finansiering bør være primær kilde*
De projekter, som indgår i Transportkommissionens analyser, landingsbaner, havne, veje og hertil knyttede anlæg, er alt overvejende af en så sædvanlig karakter, at problemet med asymmetrisk viden er ret så beskeden. Derfor finder Transportkommissionen, at det kun kan være relevant at overveje privat finansiering, såfremt manglende kreditværdighed eller specifikke forhold tilsiger dette.

Sådanne specifikke forhold kan være, at offentligt ejerskab af den ene eller anden grund udelukker tilstrækkelige midler til vedligehold, at kommercielle muligheder i relation til de offentlige anlæg ikke udnyttes, selv om der er mulighed for udlicitering af f.eks. lufthavnsbutikker m.m., som det eksempelvis er tilfældet for taxfree-butikkerne i Kangerlussuaq og Narsarsuaq, der drives af KNI og ikke af Mittarfeqarfiit.

Når det ikke blot er offentlig finansiering, der erstattes af privat finansiering, men også offentligt ejerskab, der erstattes af privat ejerskab, må det også inddrages, om samfundet mister kontrollen med udøvelsen af vigtige samfundsmæssige opgaver, som transportopgaver ikke mindst i det grønlandske samfund må betragtes som, jf. også kapitel 2.[243] Ved privat ejerskab er det som udgangspunkt i sidste ende brugerne, der bærer omkostningerne, herunder også finansieringsomkostningerne, enten direkte i form af brugerbetaling eller indirekte ved tilkøb. Men såfremt privat ejerskab og/eller finansiering fører til større effektivitet, er der samfundsøkonomiske fordele herved, som også vil komme brugerne til gode.

---

[243] At det ikke er uproblematisk at miste kontrollen med betydelige trafikanlæg, hvortil der kan være knyttet afgørende eksterne effekter, er blandt andet udtalt af den danske Økonomi- og Erhvervsminister Brian Mikkelsen i et interview af 26. april 2010: "Jeg har tidligere været ihærdig tilhænger af at privatisere mest muligt. Det er jeg ikke mere. Både af praktiske årsager, men også fordi jeg mener, at der er nogle ting, som er vigtige for staten at have indflydelse på." Dette blev udtrykt i relation til såvel Københavns Lufthavne som TDC, som blev solgt til kapitalfonde, hvorfor staten ikke længere har direkte medindflydelse i relation hertil.

Det skal endelig anføres, at privat finansiering primært er relevant i tilknytning til projektfinansiering, men næppe i relation til generelle offentlige formål.

Blandt Transportkommissionens opgaver som anført i kommissorium er, at "*Identificere eksterne finansieringskilder og finansieringsmodeller*". Hvilke finansieringskilder og -modeller, der står til rådighed, er afhængig af ejerskabsformen. Den afgørende sondring går her mellem offentligt og privat ejerskab, idet der er en række mellemformer herimellem: kombineret offentligt/privat ejerskab; først privat ejerskab efterfulgt af offentligt ejerskab (som i BOT), eller offentligt ejerskab efterfulgt af privat ejerskab (som ved privatiseringer). Som allerede anført er det først rigtigt relevant at afsøge markedet for projektfinansiering, når der foreligger ret konkrete projektforslag. Derfor har Transportkommissionen ikke yderligere dyrket dette område.

### 16.5.2 Skattefinansiering eller brugerbetaling - den endelige finansiering

Offentlige udgifter må på langt sigt finansieres enten over skatter eller ved brugerbetaling. Valget mellem disse to grundformer afhænger bl.a. af: over- eller nedvæltningsgraden for skatter samt påvirkningen af adfærd, konkurrenceforhold og fordeling.

På langt sigt er det den grundlæggende antagelse i skattelitteraturen, at lønskatter (indkomstskatter) nedvæltes i lønnen, hvorfor lønomkostningerne ikke øges heraf. Afgifter på forbrugsvarer antages heller ikke, ligesom brugerbetaling, at påvirke lønomkostningerne på langt sigt, selv om de antages at blive overvæltet i forbrugerpriserne. Lægges dette til grund, giver sådanne øgede skatter kun anledning til dårligere konkurrenceevne på kort sigt, hvilket dog kan være alvorligt nok.

*Skatter forvrider*
Øgede skatter medfører imidlertid, at husstandes og virksomheders adfærd påvirkes/forvrides med negative følger, jf. også afsnit 1.5.3. Når der til trods herfor anvendes sådanne skatter til finansiering af de offentlige opgaver, hænger det naturligvis sammen med, at det politisk vurderes, at der ikke er bedre finansieringsmuligheder, der kan gennemføres eller er mulige at gennemføre.

Brugerbetaling på individuelle offentlige udbudte ydelser, såsom benyttelse af lufthavne, skolegang, hospitalsydelser m.v., kan benyttes til at reducere behovet for skatteopkrævning. Fravælgelsen af brugerbetaling kan være begrundet i flere forhold. Fri og gratis adgang til uddannelse og sygdomsbehandling begrundes sædvanligvis i fordelingsmæssige overvejelser, men kan også være begrundet i effektivitetsbetragtninger. På uddannelsesområdet kan aversion mod risiko og manglende finansieringsmuligheder på det private marked føre til, at befolkningen får et for lavt uddannelsesniveau. På sundhedsområdet betyder manglende gennemsigtighed, at en markedsbestemt løsning via brugerbetaling i form af forsikringer kan blive meget kostbar.[244]

---

[244] I denne sammenhæng nævnes ofte det amerikanske sundhedsvæsen. I 2007 udgjorde sundhedsudgifterne i USA således 16,0 % af BNP, selv om store grupper ikke var dækket af sundhedsforsikringer. Baggrunden for disse meget høje udgifter er bl.a., at det er meget svært at begrænse efterspørgslen efter sundhedsydelser fra grupper, der er dækket af en sundhedsforsikring, og som kan blive behandlet af bl.a. private udbydere, ligesom hele uigennemsigtigheden på sundhedsområdet har medført voldsomme administrative omkostninger, også i forsikringsbranchen. USA skiller sig markant ud fra andre lande. Sundhedsudgifternes andel udgjorde således i 2007 9,8 % i Danmark, 8,9 % i Norge, 9,1 % i Sverige, 8,2 % i Finland, 10,4 % i Tyskland og 8,4 % i U.K., hvor privatiseringen af sundhedsvæsenet er markant mindre end i USA, se OECD (2009, tabel A12).

*Brugerbetaling på transportområdet*

Transportområdet betragtes normalt ikke som et centralt velfærdsmæssigt område. Derfor er det også nærliggende, at offentligt udbudte transportydelser finansieres helt eller delvist ved brugerafgifter. På transportområdet er det f.eks. tilfældet for de lufthavnsydelser, der leveres af Mittarfeqarfiit, jf. afsnit 16.2. Mittarfeqarfiits driftsydelser på koncessionsområdet tilsigtes, jf. budgetrammerne for Mittarfeqarfiit, således fuldt ud finansieret ved de takster, der er fastsat i medfør af Takst- og Betalingsregulativet, og som senest blev ændret med virkning fra 1. maj 2010, jf. også afsnit 16.2. I boks 16.5.1 er der anført et eksempel fra transportområdet, hvor større brug af brugerbetaling synes meget hensigtsmæssig.

*Boks 16.5.1 Havneafgift.*

Alle hjemmehørende skibe og både er undtaget fra havneafgift. Dette har – som nærmere redegjort for i rapporten *Forslag til bortskaffelse af kondemnable skibe i Grønland* – en række uhensigtsmæssige konsekvenser, idet skibe og både, der er udtjente, opgivet eller kondemnable, optager pladser i havnene - og dermed øger kravene til havnekapacitet. Denne uhensigtsmæssighed finder sted, selv om havnemyndigheden i henhold til Havnereglementets § 17, stk. 1, 1. pkt. bl.a. kan stille krav om, at oplagte, efterladte, sunkne eller strandede skibe og vrag – samt disses udstyr eller tilbehør – og andet efterladt gods og materiel fjernes inden for rimelig tid. Efterkommes dette påbud ikke, kan havnemyndigheden selv gennemføre fjernelsen ved en selvhjælpshandling.

Kilde: Grontmij|Carl Bro (2009).

Transportkommissionen skal anbefale, at der indføres en havneafgift for alle skibe og både, idet dette vil gøre, at der også vil blive kondemneret skibe og både, som ejerne har opgivet, men som det ikke er let at identificere for en ekstern havnemyndighed. Det bør overvejes, at lade havneafgiften omfatte to elementer: dels en løbende afgift og dels en fast afgift. Den løbende afgift skal tjene til, at opgivne skibe/både umiddelbart fjernes fra de pågældende havne. Den faste afgift skal tjene til, at der er tilstrækkelig økonomi til, at skibet/båden kan kondemneres på en også miljøforsvarlig måde, idet evt. resterende beløb først frigives, når en sådan kondemnering er sket, eller skibet/båden er solgt.

Finansiering via brugerbetaling er imidlertid heller ikke problemfri, hvilket netop kan illustreres i tilknytning til den generelle brugerbetaling, som Mittarfeqarfiit finansieres med. Disse problemer hænger grundlæggende sammen med, at markedet ikke fungerer på lufthavnsområdet, idet der i hvert fald i et land som Grønland med en så lille og meget spredt befolkning ikke kan drives mere end én lufthavn pr. by eller bygd. Der er altså et naturligt monopol på det område, som dækkes af Mittarfeqarfiits koncession. Hertil kommer, at passagergrundlaget i relation til landets 13 lufthavne så forskellige, at de kommercielle muligheder også er ret så forskellige fra lufthavn til lufthavn og evt. ikke eksisterende i visse lufthavne.[245]

Med samme generelle brugerbetalingsregler til Mittarfeqarfiit for alle lufthavne og tillige i såvel højsom lavkonjunkturperioder kombineret med, at operatørerne eller flyselskaberne har fri adgang til at udbyde flytransport i Grønland, kan et resultat blive, at konkurrencen om at betjene de største lufthavne, især lufthavnen i Nuuk i højsæsonen, bliver så stor, at det for Air Greenland ikke vil være muligt

[245] Med de takster, som Mittarfeqarfiit anvender, er der tilstrækkelige indtægter til, at driftsomkostninger inkl. reinvesteringer i driftsmateriel kan dækkes i landets seks største lufthavne, der stod for ¾ af Mittarfeqarfiit's samlede passagertal. Dertil kommer fem lufthavne, hvor indtægterne er tilstrækkelige til at dække driftsomkostningerne ekskl. reinvesteringer i driftsmateriel.

at anlægge en helhedssynsvinkel med krydssubsidiering af betjeningen af de mindre lukrative eller ligefrem tabsgivende destinationer i Grønland, især uden for højsæsonen. Ensartede brugerafgifter for landets lufthavne kan derfor, givet der opstår større konkurrence i relation til landets største lufthavne, føre med sig, at det bliver nødvendigt at indføre flere servicekontrakter, end det nu er tilfældet. Kort sagt: at udformningen af brugerbetalingsreglerne kan føre til større offentlige subsidier med heraf følgende større skattetryk.

Da taksterne i Takst- og Betalingsregulativet blev forhøjet 1. maj 2010 for alle lufthavne, blev der samtidigt også indført differentierede passagerafgifter i hhv. høj- og lavsæsonen med de højeste takster i højsæsonen. Det er vanskeligt at se bort fra, at denne differentiering også bidrager til, givet at der er fri adgang til at etablere flyruter til Grønland fra bl.a. Island, at der kan anvendes samme takster i brugerbetalingen til Mittarfeqarfiit i alle lufthavnene. Hvis f.eks. konkurrencen bliver meget skærpet om at betjene f.eks. Nuuk i højsæsonen, kan dette resultere i, at Air Greenland ikke længere har mulighed for at overføre midler fra ruten mellem især Nuuk og Kangerlussuaq til øvrige ruter. Bliver dette en realitet, kan forudsætningen for at opretholde visse interne ruter blive, at der må indføres servicekontrakter og/eller mindre takster til Mittarfeqarfiit i lufthavne med et for lille passagerantal til at sikre rentabilitet.

*Fordele og ulemper ved krydssubsidiering*
Krydssubsidiering kan anskues forskelligt alt efter om der anlægges en effektivitets- eller fordelingsbetragtning. Ulempen ved ensartede takster for alle lufthavne er, at transportudgifterne forøges kunstigt til de kommercielle tyngdepunkter for at subsidiere transporten til de mindre kommercielt attraktive destinationer. Fordelen herved er, at skattevejen kan undgås, såfremt det ønskes at subsidiere transporten til/fra de mindre kommercielt attraktive destinationer. Skal skattevejen undgås kræver det, at der ikke etableres alternative flyvepladser uden for det fælles takstsystem. Det er naturligvis især på de mest attraktive placeringer, at der kan opstå ønsker herom.

Transportkommissionen ønsker i tilknytning hertil blot at fremhæve, at det er vigtigt i udformningen af brugerbetalingsregler at medinddrage, at de ikke udformes således, at de udløser behov for skattesubsidier for at opretholde politisk ønskede transportforbindelser, hvis skattevejen ønskes undgået.[246]

[246] I afsnit 2.5 er der en oversigt over de servicekontrakter, som p.t. er indgået med flyoperatører.