

RAPPORT

FRA

EKSPERTGRUPPEN

September 1998

Indholdsfortegnelse

Resumé	3
Del I Trafikstatus	10
1.1 Kommissorium og sammensætning.....	10
1.2 Konklusion fra trafikpolitisk seminar	11
1.3 Tidligere trafikrapporter.....	15
1.4 Den 3. luftfartspakke/atlantruten/liberaliseringsaftalen	19
1.5 De nye lufthavne	22
1.6 Omlægning af KNI – AUL/ Skibsstruktur/ regionalfartøjer	22
1.7 Prisen på fly- og skibstransport.....	24
1.8 Subsidiering og krydssubsidiering i trafiksystemet	26
1.9 Passagerer på de enkelte interne ruter i Grønland.....	27
1.10 Servicekontrakter	30
1.11 Konklusion.....	32
Del II Liberalisering og samordning	34
2.1 Luftfartslovgivning	34
2.2 Søfartslovgivning.....	35
2.3 Tjenestemænd	36
2.4 Krydssubsidiering og ensprissystem	38
2.5 Markedsstørrelse og etableringsudgifter	41
2.6 Modeller og erfaringer	41
2.7 Konklusion.....	44
Del III Trafikudvikling	46
3.1 Flymodeller på markedet	46
3.1.1	Atlantfly
.....	46
Fly til det eksisterende net	47
3.1.3	Helikoptere
.....	48
3.1.4 Små	propelfly
.....	49
3.2 Beflyvning af landingsbanerne	50
3.2.1 Beflyvning af Nuuk Lufthavn udvidet til 1199 m	52
.....	52
3.2.2 Beflyvning af Ilulissat Lufthavn udvidet til 1199 m	53
.....	53

3.2.3	Beflyvning af Aasiaat Lufthavn udvidet til 1199 m	53
3.3	Udbygning af eksisterende baner	53
3.4	Planlægning af 650 m grusbelagte landingsbaner	54
3.4	Udviklingen i passagertallet 1997-2008	56
3.5	Økonomisk og passagermæssig rationalitet i nye bygningstiltag	57
3.5.1	Forlængelse af landingsbaner til 1199 m	57
3.5.2	Anlæg af gruslandingsbaner	58
3.5.3	Anlæg af atlantlufthavn i Qaqortoq	61
3.6	Skibsudvikling	65
3.7	Samordningsmuligheder mellem fly og skib	66
3.8	Konklusion	67
Del IV Trafiktilrettelæggelse		70
4.1	Behovet for nyt materiel	70
4.2	Behovet for nye anlæg	71
4.3	Behov for samordning	72
4.4	Udlisitering og privatisering	73
4.5	Trafikstyringsorganisation	74

RESUMÉ

Den af Landsstyret nedsatte ekspertgruppe på trafikområdet har i sit kommissorium haft til opgave at vurdere tekniske, organisatoriske og økonomiske forhold vedrørende trafiksystemet. Gruppen har som forudsætning for sit arbejde haft de eksisterende lovgivningsmæssige rammer, herunder Landstingslov om anlæg af regionale landingsbaner, samt det forhold, at de eksisterende økonomiske rammer for offentlig subsidiering af trafiksystemet som minimum skal stabiliseres på nuværende niveau, og helst, reduceres på længere sigt.

Ekspertgruppen ønsker med denne rapport at belyse problemstillinger vedrørende tilpasning af anlægs- og driftsforhold i det samlede trafiksystem, samt at fremkomme med anbefalinger til, hvorledes en mere optimal udnyttelse af de afsatte offentlige ressourcer afsat til dette formål kan implementeres. Gruppen havde, som et væsentligt udgangspunkt for sit arbejde, forventningen om at kunne inddrage det iværksatte analysearbejde med trafikoperatører, specielt Grønlandsfly A/S. Implementeringen af analyseværktøjer, EDB-programmer etc. er imidlertid ikke fuldt færdiggjort, hvorfor det ikke har været muligt for gruppen at beskrive driftssiden i trafiksystemet så detaljeret som ønsket. Sådanne trafiksimuleringsmodeller ville kunne have givet et indblik i sammenhængene mellem subsidiebehov, koordinering af trafikplan, alternative serviceniveauer, og effekterne af dette på de konkrete ruteplaner og billetprissystemer. På den baggrund har gruppen valgt at forholde sig til de mere overordnede sammenhænge i trafiksystemet, og til i fornødent omfang at indhente erfaringer fra andre landes trafikplanlægning, som supplement til de iagttagelser og konklusioner, gruppen har foretaget.

Trafiksamordning

Ekspertgruppen konstaterer, at der i lovgivningen, uagtet at denne udøves komplementært af danske og grønlandske myndigheder, reelt ikke er hindringer for at kunne etablere sig som trafikoperatør, såfremt operatøren opfylder de sikkerhedsmæssige og tekniske krav stillet til udøvelsen af trafikvirksomhed. På den anden side har ekspertgruppen imidlertid også konstateret, at trafikområdet er underlagt nogle naturlige begrænsninger for den optimale implementering af en fri konkurrence, grundet begrænset markedsgrundlag, isolerede markedsforhold samt meget tungtvejende offentlige interesser i en landsdækkende, og helårlig forsyningssikkerhed.

Den fri markedsetablering er understøttet af den af Hjemmestyret iværksatte udvikling af virksomhedsstrukturen for de offentligt ejede virksomheder. Disse opererer i dag, med enkelte undtagelser, som selvstændige juridiske og økonomiske enheder, der har til formål at sikre en effektiv og overskudsgivende drift af deres kerneforretningsområder i

lige konkurrence med andre private udbydere på markedet. Det offentlige har ligeledes tilkendegivet, at man ønsker private inddraget i udøvelsen af trafikvirksomhed, og denne holdning er implementeret ved, at private udbydere i dag deltager i udøvelsen af den regionale skibsfart og i distriktsbeflyvningen.

Udviklingen har således gået i retning af etablering af frie markedsvilkår på trafikområdet, og er i denne forstand sammenlignelig med den udvikling, som er implementeret i blandt andet Europa, hvor en liberalisering er fuldt gennemført.

Markedsgrundlaget, det vil sige passagergrundlaget, i det samlede trafiksystem er imidlertid me-get lille sammenlignet med niveauerne i andre lande, og dette gør sig gældende i såvel sø- som lufttrafiksystemet. Dette vil fortsat være tilfældet, uanset, at der er konstateret en lille vækst i pas-sagergrundlaget i de seneste år, og uanset, at man under de givne forudsætninger om introduktion af nye transportprodukter med kombination af skibs- og flytransport til atlantrutepassagerer samt en fortsat stigning i turistantallet, på sigt vil kunne påvirke udviklingen i passagergrundlaget i sti-gende retning. Efterspørgslen efter trafikydelse vil ikke kunne bevirke, at flere trafikoperatører i fri konkurrence med hinanden generelt kan forvente at have et forretningsmæssig attraktivt grundlag at drive deres virksomhed på. Incitamentet til etablering af trafikvirksomhed ud over den i dag eksisterende gives derfor ikke umiddelbart, selvom de lovgivningsmæssige barrierer for etablering ikke findes.

De isolerede markedsforhold gør sig ligeledes gældende som begrænsning. Tiltrækning af nye trafikoperatører afhænger blandt andet af markedets tilgængelighed, dets udstrækning, og de etableringsomkostninger, der måtte påregnes at skulle investeres, sammenholdt med det udbytte, investeringen vil kunne give.

Trafikområdet er præget af meget store afstande mellem de enkelte lokaliteter, som i kombination med de førnævnte begrænsede passagermængder, medfører meget høje driftsomkostninger i produktionen af trafikydelse. Hertil kommer, at de klimatiske forhold fordrer, at operatørerne kan honorere væsentlige investeringer i særligt materiel, samt i sikring af organisatorisk og kompetencemæssigt at kunne leve op til de sikkerheds- og driftsmæssige krav knyttet til disse forhold. Endvidere kommer operatørens behov for at kunne etablere en operationsbase i form af faciliteter til administration. Indenfor luftfarten skal der tillige etableres landings-, hangar-, og værkstedsfaciliteter.

I forbindelse med ovenstående kan det påpeges, at den historiske udvikling af de nuværende helt eller delvist hjemmestyrede virksomheder har medført, at store dele af de anlægsfaciliteter, som det offentlige har investeret i, er blevet overdraget til virksomhederne, som en del af deres aktivmasse. På luftfartsområdet medfører dette for eksempel, at en stor del af de eksisterende hangarfaciliteter i dag ejes af Grønlandsfly

A/S, og derfor ikke kan indgå som en del af den lands-dækkende infrastruktur, Grønlands Hjemmestyre kunne vælge at stille til rådighed for alternative operatører i korte eller længere kontraktperioder. Forholdene bevirker, at en udefra kommende operatør som ønsker at etablere sig i landet, må være forberedt på at skulle foretage store investeringer. Hvis der skal være et positivt udbytte af disse investeringer, vil operatøren skulle føle sig sikker på at kunne få en stor andel af markedet. En sådan sikkerhed eksisterer ikke, og bidrager dermed ikke til tiltrækning af flere operatører på markedet.

Endelig vil trafikoperatørerne blive stillet overfor et marked, hvor det offentlige interesser i en landsdækkende og helårlig trafikforsyning udbudt på rimelige økonomiske vilkår til brugerne i systemet er særdeles store. Dette afspejler sig i de eksisterende pris- og subsidiesystemer, som det offentlige anvender i sin trafikplanlægning.

Ensprissystemet medvirker til at sikre, at den enkelte bruger af trafiksystemet ikke påvirkes i fuldt omfang af de omkostningsforskelle, der eksisterer på trafikydelse udbudt på forskellige strækninger. Dette uanset om der er tale om sø- eller luftfart. Brugeren af systemet betaler ikke en billet-pris svarende til de reelle omkostninger ved at producere ydelsen, men alene svarende til det fast-satte prisniveau ud fra social- og fordelingspolitiske hensyn. Dette system kompletteres med offentlige tilskud til de enkelte trafikvirksomheder samt en udtrakt krydssubsidiering imellem forretningsområder i den enkelte virksomhed. De mest velkendte eksempler på denne krydssubsidiering i trafiksystemet er subsidieringen, som sker fra flyruten Nuuk – Kangerlussuaq til helikoptertrafikken.

Disse forhold medfører, at det samlede trafiksystem i øjeblikket udgør en integreret enhed, hvor ændringer i en del af systemet, kan medføre u hensigtsmæssigheder andre steder. Implementering af en fri konkurrence medfører derfor, at den indbyrdes afhængighed, der i dag er mellem de nu-værende trafikoperatører og det offentlige i form af fælles finansieringssystemer, skal erstattes af gennemskelige og omkostningsbestemte priser på de enkelte transportprodukter, og af gennemskelige offentlige subsidiesystemer, der er uafhængig af de enkelte operatørvirksomheder.

Ekspertgruppens vurdering er, at selvom der er adgang til en fri etablering på trafikområdet, så er det ikke hensigtsmæssigt for Grønlands Hjemmestyre at søge dette intensiveret. I lighed med andre trafiksystemer, som skal betjene tyndt befolkede områder, vil etablering af en kontrolleret konkurrence på trafikområdet være at anbefale. Hensynet til en landsdækkende og helårlig trafikforsyning på et acceptabelt niveau er af fundamental betydning. Gruppen vurderer derfor, at de eksisterende muligheder for

markedsadgang på trafikområdet under hensyn til almenvellets interesser kombineret med en effektivisering af de styringsformer det offentlige anvender overfor disse operatører i forbindelse med godkendelse af ruter, priser og tilskud, er den mest optimale reguleringsmetode på dette område. Dette vil kunne sikre, at de forsyningsmæssige hensyn kan varetages af det offentlige, og at der fortsat eksisterer mulighed for at lade de til hver en tid eksisterende operatører konkurrere om at sikre den optimale udnyttelse af de samlede ressourcer, som det offentlige stiller til rådighed på trafikområdet.

Trafikorganisation

Ekspertgruppen er af den opfattelse, at "nerven" i trafiksystemet er flytrafikken. Det er den transportform, som er mest udbredt geografisk, og som transporterer flest passagerer samlet set, og endelig er den helårlig. Skibstrafikken er et meget udbredt komplementært trafiksystem, som specielt i sommersæsonen lokalt og regionalt spiller en afgørende rolle, som skaberen af sammenhæng mellem trafiktilbud. Skibssystemet kan ikke fungere helårligt og udgør efter ekspertgruppens vurdering ikke et reelt alternativ til landsdækkende transport med fly.

Samordningen mellem de to transportsystemer er derfor af afgørende vigtighed, såfremt den samlede ressourceudnyttelse i trafiksystemet skal effektiviseres. Hertil kommer, at de offentlige investeringer og tilskud til transport kun stabiliseres på nuværende niveau eller mere reduceres på sigt, såfremt prioriteringen, anvendelsen og koordineringen af disse midler fra det offentliges side bliver tydeligere og mere målrettet, end tilfældet er i dag.

En sådan tydeliggørelse skal efter ekspertgruppens vurdering tilvejebringes gennem tydeligere trafikpolitiske målsætninger, og bedre beskrivelser af, hvilket basisniveau for trafikydelse, man fra Grønlands Hjemmestyre ønsker at tilvejebringe gennem offentlige subsidier. Man bliver politisk nødt til at afveje de hensyn man ønsker at tage til et trafikserviceniveau med størst mulig frekvens, produktvariation og billige priser udbredt til flest mulige destinationer, i relation til de økonomiske ressourcer man agter at stille til rådighed for systemet.

De offentlige investeringer i trafikområdet i form af engangsbevillinger til anlæg og årlige driftstilskud, er betydelige, men det må samtidig erkendes, at tilvejebringelsen af et landsdækkende trafiksystem, hvor alle destinationer skal have samme serviceniveau til samme pris, ikke tilnærmelsesvis kan gennemføres inden for de nuværende økonomiske rammer.

Hvordan processen omkring tilblivelsen og justeringen af de politiske mål sker rent organisatorisk er efter ekspertgruppens vurdering mest afhængig af de samarbejdsrelationer, man fra Landsstyre og Landsting, ønsker at prioritere.

Ekspertgruppen finder, at kompetencen vedrørende bevillinger, godkendelser af rute- og fartplaner og priser i det nuværende system er fastlagt. Hvorvidt denne politiske kompetence skal suppleres med etablering af rådgivende eller medbestemmende fora i form af brugersammenslutninger, interessegrupper, rådgivende udvalg eller et transportråd, har gruppen ikke noget grundlag for at bedømme.

De trafikpolitiske prioriteringer og målsætninger skal imidlertid kunne danne grundlag for en mere operationel planlægning og koordinering af det offentlige køb af trafikydelser hos operatørerne. På dette område er gruppen af den opfattelse, at en succesfuld løsning af disse opgaver vil bero på, hvorvidt det offentlige matcher operatørerne organisatorisk, planlægningsmæssigt og teknisk. Det er gruppens opfattelse, at dette bedst sker gennem tilvejebringelse af en offentlig organisations- og ledelsesstruktur, som samler ansvaret for optimering af den samlede offentlige transport under én organisatorisk enhed. Denne enhed skal have det fulde praktiske og administrative ansvar for at omsætte de målsætninger, og økonomiske ressourcer, som der politisk er tilvejebragt, til trafikydelser. Gruppen anser det for formålstjenligt, at denne enhed ikke er indeholdt i det departementale system, i modsætning til hvad der er tilfældet i dag, idet der her er mulighed for en sammenblanding af myndigheds- og operationelle opgaver.

Kontraktstyringen er allerede anvendt på trafikområdet i dag. Det er gruppens opfattelse, at dette fortsat vil være det bedst egnede styringsredskab i forholdet mellem det offentlige og de forskellige operatører. Kontraktstyringen kan ligeledes fortsat kobles med krav om, at trafikenheden skal påse, at flest mulige private udbydere inddrages i produktionen af trafikydelserne eller at lokalområderne skal have mulighed for at foretage specielle tilpasninger eller tilkøb af trafikydelser, såfremt de måtte ønske det, og have økonomi til det.

Trafikenheden skal udarbejde forslag til det trafikprogram, som operatørerne ønskes at operere ud fra. Endvidere skal enheden sikre, at kontrakterne giver det offentlige det bedst opnåelige serviceniveau for de givne økonomiske rammer. Enheden skal ligeledes påse, at operatørerne gives incitament til at effektivisere og billiggøre deres drift, og dermed reducere deres krav til den offentlige betaling. En væsentlig opgave i denne sammenhæng er at kunne gennemføre nøje og kontinuerte sammenligninger af nøgletal for omkostninger, effektivitet, serviceniveau, priser, kvalitet og så videre blandt de forskellige operatører. Dermed vil der kunne sikres et offentligt pres på operatørerne

om fortsat omkostningsbevidsthed tillige med en operationel og service-niveaumæssig udvikling i deres drift.

Ekspertgruppen skal i den forbindelse kraftigt understrege behovet for, at der opbygges systemer, som sikrer, at der er pålidelige og kontinuert sammenlignelige data for passagertal, godsmængder, kapacitetsudnyttelse, omkostninger og lignende vedrørende de offentlige trafikydelser, og at man pålægger operatørerne indberetningspligt om dette. Et sådant materiale kombineret med service-, kvalitets- og effektivitetsmålinger er afgørende for, at det offentlige er i stand til at kontrollere, at de ydelser, som man betaler for, er rimeligt prissat, og ikke drager utilstedelig nytte af, at det offentlige ikke har et stort antal udbydere at vælge imellem, når ydelsen skal produceres.

Det arbejde, som derfor var igangsat med henblik på en nærmere belysning af området blandt andet i samarbejde med Grønlandsfly A/S, kan gruppen kun opfordre til fortsat bliver fulgt op og gerne udbygget til at omfatte de øvrige trafikvirksomheder, uagtet at det ikke, som planlagt, har været til rådighed for denne rapport.

Trafikteknologi

Ekspertgruppen har beskæftiget sig med de infrastruktur- og materielrelaterede spørgsmål, som har været mest aktuelle i den trafikpolitiske debat, nemlig primært udbygningen af landingspladser til fastvingefly, herunder behovet for yderligere indfaldsporte i Grønland, og behovet for nyt materiel i beflyvningen og i den regionale besejling. Gruppen har ekstraordinært, og ganske undtagelsesvist, inddraget belysningen af en eventuel anlæggelse af en atlantlufthavn i Qaqortoq, i sit arbejde, idet Qaqortoq kommune skriftligt og direkte til ekspertgruppen har rettet en henvendelse, og anmodet om gruppens stillingtagen til dette forslag.

Ekspertgruppen erkender, at der, selv med de igangværende etableringer af 799 meter STOL baner, to hovedindfaldsporte til landet i Kangerlussuaq og Narsarsuaq, og afhængigheden af komplementære trafiksystemer i form af sø- og luftfart er begrænsninger i de trafikale muligheder. Ekspertgruppen kan ud fra sine analyser af såvel mulighederne for etablering af såvel 650 meter grusbaner, 1199 meter STOL baner som baner til atlantbeflyvning konkludere, at der ikke er grundlag for anlægsinvesteringer i denne størrelsesordenen. Denne konklusion skal ses i lyset af, at sådanne investeringer, som vil være af et meget betydeligt omfang set i forhold til den samlede offentlige økonomi, ikke kan påvises nødvendige af hensyn til stigninger i passagergrundlag og dermed fare for mangel på kapacitet i trafiksystemet. Investeringerne vil ikke medføre væsentlige operationelle forbedringer, som kan sikre større regularitet, eller forbedret driftsøkonomi i produktionen af trafikydelserne,

sammenlignet med situationen i det nuværende system. Ej heller meget kraftige stigninger i turistantallet vil medføre behov for etablering af yderligere landingspladsfaciliteter. Ekspertgruppen kan derfor anbefale, at nye større infrastrukturinvesteringer af denne type først tages op til overvejelse, når de grundlæggende for-udsætninger i form af passa-gerantal har ændret sig væsentligt, og når effekterne af de ændringer i flytrafiksystemet, som ibrugtagningen af de nye regionale landingsbaner afstedkommer, er kendt. Dette vil efter grup-pens opfattelse, tidligst kunne være tilfældet efter en periode på 5 til 10 år fra nu.

Investeringer i nyt flymateriel, vil, uanset om opgraderinger af baner foretages eller ej, rent drifts-økonomisk tidligst kunne betale sig, når den eksisterende flyflådes levetid er udløbet. Dette for-ventes ligeledes tidligst at ske over den næste 8- til 10-årige periode. Hertil kommer, at de alter-nativer der i dag findes på markedet, ikke vil kunne operere på optimale operationelle vilkår, selv under forudsætning af, at opgraderinger af baner - 650 meter baner i stedet for helikopterlandingspladser eller 1199 meter baner i stedet for 799 meter baner - foretages. Ingen af de muligheder, der foreligger, giver således operationelt, regularitets- og kapacitetsmæssigt eller økonomisk stør-re fordele på dette sigt, og ekspertgruppen kan derfor ikke anbefale investeringer af denne type på nuværende tidspunkt.

På søtransportområdet er ekspertgruppen af den opfattelse, at skibssystemet i højere grad skal ret-tes mod den regionale og lokale transport fremfor den kystlange. Skibstransporten giver her, så-fremt der sikres en mere moderne og mere hurtiggående tonnage, specielt på passagertransport-området, muligheder for et fleksibelt og service-og prismæssigt attraktivt supplement til helikop-terbeflyvningen, specielt i højsæsonen og specielt i relation til udviklingen af mere turismeorienterede transportprodukter. En sådan udvikling vil efter ekspertgruppens vurdering derfor være særlig interessant i forhold til Syd- og Diskoregionen.

DEL I

TRAFIKSTATUS

1.1 Kommissorium og sammensætning

I forlængelse af Trafikpolitisk seminar i Kangerlussuaq nedsatte Landsstyret en ekspertgruppe til at bistå Landsstyreområdet for Turisme, Trafik, Handel og Kommunikation i det videre arbejde med opfølgning af Landsstyrets trafikpolitiske målsætninger.

Gruppens arbejde skulle i lighed med andre projekter på dette område, som for eksempel arbejdsgruppen om luftfartslovgivning i relation til Grønland, indgå i Landsstyreområdets forberedende arbejde frem til Landstingets Efterårssamling 1998 med henblik på at fremkomme med en redegørelse.

Det blev forventet, at gruppen frem til august/september 1998 skulle behandle og kommentere oplæg vedrørende trafikområdet generelt, således at Landsstyreområdet for Turisme, Trafik, Handel og Kommunikation frem til Landstingets Efterårssamling vil kunne komme med indstillinger til Landsstyret på følgende områder:

- **Trafiksamordningen**, således at de politiske målsætninger klart kan identificeres og defineres på centrale områder, såsom krav til og niveau for:
 - Trafiklovgivning og -kompetence
 - Servicemål og økonomiske rammer
 - Markedsadgang og markedsregulering
 - Subsidie- og prismekanismer
- **Trafikorganisationen**, således at rammerne for samspillet mellem det politiske niveau, forvaltning, operatører og brugere defineres i forhold til:
 - Eventuelt transportråd
 - Direktorat
 - Eventuel trafikstyrelse
 - Eventuel trafikselskab
- **Trafikteknologien**, således at muligheder og barrierer i kombination af transportmateriel og transportinfrastruktur i det fremtidige trafiksystem analyseres i forhold til:
 - Indfaldsporte i Grønland for ekstern transport
 - Udbygning og opgradering af den interne trafikstruktur
 - Udvikling og investering i materiel (flytyper/skibstyper)
 - Sammensætning af trafikregioner

Ekspertgruppen består af følgende personer:

Hans Jakob Helms	Direktør, Direktoratet for Turisme, Trafik, Handel og Kommunikation
Peter Beck	Direktør, Økonomidirektoratet
Jesper Christensen	Afd.chef, Direktoratet for Turisme, Trafik, Handel og Kommunikation
Steffen Ulrich-Lynge	Anlægschef, Grønlands Lufthavnsvæsen, Anlægsorganisationen
Kurt Lykstoft Larsen	Afdelingschef, Trafikministeriet
Johannes Sloth	Direktør, Hovedstadens Trafikselskab
Johanne Jørgensen	Økonom

Fuldmægtig Jacob Juhl Jensen har været tilkoblet gruppen som sekretær. Derudover har gruppen suppleret sig med følgende tilforordnede:

Peter Fich	Adm. direktør, Grønlandsfly A/S
Stig Bendtsen	Adm. direktør, Arctic Umiaq Line A/S

Gruppen har afholdt i alt 4 møder henholdsvis 4. marts, 6. juni, 9. august og 30. august 1998.

1.2 Konklusion fra trafikpolitisk seminar

Grønlands Hjemmestyre afholdt i januar 1998 et Trafikpolitisk Seminar med henblik på en diskussion af de muligheder og barrierer, der eksisterer i den fortsatte udvikling af trafiksystemet og den dertil knyttede infrastruktur.

Seminaret gav mulighed for, at repræsentanter for såvel brugerside, operatørside som beslutnings-tagerside mødtes i samme forum. På baggrund af fælles information om faktuelle forhold vedrørende udbud og efterspørgsel i trafiksystemet, og de tekniske og lovgivningsmæssige rammer for trafiksystemet kunne deltagerne tilkendegive og afstemme forventninger til trafiksystemet, og den fortsatte udvikling heraf.

Hovedtemaerne på seminaret koncentrerede sig om følgende forhold;

- *Forhold vedr. efterspørgsel og udbud af transportkapacitet i et trafiksystem med begrænset passager- og godsgrundlag*

Det er en kendsgerning, at det samlede grønlandske trafiksystem, både hvad angår antallet af passagerer og fragtvolumen, er begrænset, når man sammenligner med den øvrige omverden. Det må derfor konstateres, at normale markedsmæssige mekanismer

ikke vil kunne give et transport-system, hvor der er sikkerhed for forsyning og udbredelse af transportmuligheder til de mindre lokaliteter. Den samlede efterspørgsel vil ikke kunne sikre et forretningsgrundlag for et givet antal operatører, som på normale forretningsmæssige vilkår vil vælge at udbyde trafikydelser i lige konkurrence med andre aktører.

Det er ligeledes en kendsgerning, at det offentliges rolle, i forbindelse med fastlæggelse af helheden i trafiksystemet, er afgørende for, at der eksisterer landsdækkende transport på årsbasis. Her-udover er det offentlige den primære og væsentligste betaler og tilskudsgiver til infrastruktur og drift af transportsystemet, idet omkostningsniveauet er væsentlig højere, end den brugerbetaling, som opkræves. Fravær af konkurrence på markedet kan medføre manglende omkostningsbevidsthed blandt de aktuelle operatører, og dermed manglende mulighed for det offentlige til at minimere eller omlægge tilskud til trafiksystemet.

Endelig efterspørger brugerne generelt oftere muligheder for transport til lavere priser, end der i dag udbydes, hvorfor der er en manglende sammenhæng mellem de forventninger, brugerne har, og de ydelser, der i det nuværende system kan udbydes, indenfor de givne økonomiske rammer.

Seminaret pegede således på behovet for at finde driftsformer i det samlede trafiksystem, som kan medvirke til;

- forsyningssikkerhed på transportydelser
- transportydelser med høj frekvens og lave brugerpriser
- konkurrence blandt operatører på omkostningsreduktioner og effektivitet

· *Forhold vedrørende materiel- og infrastrukturudbygningen i trafiksystemet*

Den eksisterende flyinfrastruktur er etableret, dels med henblik på andre formål end varetægelse af offentlig transport, dels med henblik på løsning af lokale og begrænsede mobilitetsbehov, fremfor landsdækkende og øgede mobilitetsbehov. Dette gælder for landingspladserne i Kangerlussuaq og Narsarsuaq, der blev etableret af militære hensyn, og det gælder for etableringen af en stor del af heliportene op gennem 60'erne og 70'erne.

Valget af materiel er ligeledes dikteret ud fra den eksisterende infrastruktur omkring heliporte og STOL-baner (Short Take Off and Landing), idet S-61'ere og DHC-7'ere er de mest effektive på denne type landingspladser, og er derfor blevet de centrale enheder i den samlede flyflåde. Disse enheder er i dag af ældre dato og ude af

produktion. Det må derfor forventes, at de indenfor en 10 til 15 års periode, vil skulle udskiftes med nyt materiel. Udbygningen af infrastruktur bør derfor tilgodese mulighed for tilpasning vedrørende fremtidige flytyper samt etablering i nærhed af bylokaliteter, således at der så vidt muligt ikke opstår yderligere væsentlige transportbehov fra landingsplads til by eller bygd.

Infrastrukturmæssigt er der taget højde for disse forhold i udbygningsplanerne for de regionale baner, hvorfor interessen omkring udbygning og nyinvestering på flytrafikområdet retter sig mod flymateriel, og flytyper, som kan vise sig egnede som afløsere for den eksisterende flyflåde.

Skibsinfrastrukturen er generelt udbygget med hensyn til havnefaciliteter i de større byer, samt med hensyn til investering i materiel til atlant- og den kystlange transport af gods, og passagerer. Investeringer i materiel på skibstransportområdet overvejes specielt i forhold til introduktion af mindre hurtiggående både til den regionale sejlads.

Seminaret pegede således på behovet for at belyse den fremtidige udbygning af infrastrukturen og investering i materiel med hensyn til

- fastlæggelse af indfaldsporte til Grønland for ekstern flytrafik
- tilpasning til nye flytyper i den interne trafik
- undersøgelse af nye skibstyper til regional sejlads
- udbygning/opgradering af eksisterende infrastruktur, således at flest mulige destinationer under de givne økonomiske ressourcer kan blive omfattet af offentlig ruteflyvning

- *Forhold vedr. tekniske, lovgivningsmæssige og organisatoriske rammer for trafiksystemet*

Trafikområdet er et anliggende for såvel Rigsmyndigheder som Grønlands Hjemmestyre. Varetagelsen af området med hensyn til lovgivning, administration af regelsæt, sikkerhedsbestemmelser, uddannelse med mere varetages af såvel danske ministerier og styrelser som flere grønland-ske ressortområder.

Grønlands Hjemmestyre har i samarbejde med Trafikministeriet og Søfartsstyrelsen iværksat analyse af lovgrundlag for såvel luftfart som søfart i grønland, og den forvaltning og administration, som denne lovgivning har været genstand for hidtil.

Herudover skal forhold vedrørende organisationen af trafiksystemet, og specielt det offentliges rolle, som beslutningstager vedrørende den subsidierede af dette system,

analyseres. Den samlede koordinering af transportydelser, samt fastsættelsen af det offentliges krav til disse ydelser, har vist sig ikke at være effektiv og målrettet nok i det nuværende system med hensyn til udnyttelse af de samlede økonomiske ressourcer.

Seminaret pegede således på behovet for at belyse forhold vedrørende;

- I. kompetencefordelingen mellem Grønlands Hjemmestyre og Rigsmyndighederne på lovgivningsområdet
- II. afdækning af eventuelle konsekvenser ved ændring af dette kompetenceforhold gennem ny lovgivning
- III. afdækning af muligheder for etablering af en trafikorganisation, der mere effektivt og målrettet kan stå for det offentliges ydelse af tilskud til trafiksystemet
- IV. sikring af, at trafikpolitiske målsætninger bliver fulgt op af konkrete servicekrav til operatører, der leverer trafikydelser mod offentlig betaling

· *Forhold vedrørende de økonomiske rammer for trafiksystemet*

Det offentliges tilskud til trafiksystemet, dels i form af direkte driftstilskud, dels i form af anlægs-investeringer, er betydeligt. De offentlige ressourcer fordeles i det nuværende system via direkte tilskud over Finansloven eller indirekte tilskud via krydssubsidieringer mellem trafikydelsesområder i de helt eller delvist hjemmestyreejede virksomheder. Denne subsidieform er medvirkende til, at den samlede prissætning på trafikområdet er vanskeligt gennemskuelig, og løsrevet fra de faktiske produktionsomkostninger, som den enkelte transportydelse måtte generere.

Endvidere har udviklingen i størrelsen af subsidier til de eksisterende typer af transportydelser været enten uændret eller direkte stigende på trods af de iværksatte initiativer med henblik på implementering af omkostningsreduktioner og effektiviseringer.

Seminaret påpegede således behovet for at finde metoder omkring finansiering af det samlede trafiksystem, der bevirker at;

- I. det offentliges fordelingspolitik på trafikområdet bliver gennemskuelig og synlig
- II. der gives incitamenter til omkostningsbevidsthed og effektivisering, således at det samlede offentlige tilskud kan minimeres på sigt
- III. der ikke gives incitamenter til, at operatørerne konkurrerer for offentlige subsidier, og dermed suboptimerer i forhold til den for samfundet mest

- optimale trafiksystemløsning
- IV. der gives incitament til en kontrolleret konkurrence mellem operatører med henblik på at sikre omkostningsniveauer, der er sammenlignelige med priser i et marked, hvor- reel konkurrence eksisterer

1.3 Tidligere trafikrapporter

Udviklingen af det grønlandske trafiksystem har været præget af, at beslutninger vedrørende ud-bygningen af trafiksystemet dels har været dikteret af andre hensyn end varetagelsen af et lands-dækkende person- og godstransportsystem, dels at de væsentligste beslutninger vedrørende trafik-systemet er foretaget udenfor Grønland. Disse forhold har bevirket, at udviklingen af trafiksystemet har været og er baseret på hovedforudsætninger fastlagt for mere end 30 år siden.

Flytrafiksystemets infrastruktur har været bygget op og udviklet sig omkring landingspladser etableret af United States Air Force under 2. verdenskrig. Lokaliseringen af disse pladser har været foretaget ud fra militære hensyn omkring fjern beliggenhed fra byer, og dermed begrænset tilgængelighed til lokaliteterne. En anden faktor i udviklingen af flytrafikken har været de statsejede virksomheder, Den Kongelige Grønlandske Handel og Grønlands Tekniske Organisation. Disse varetog driften af den interne beflyvning og etableringen af landingspladser internt i landet, i stor-ten primært med henblik på varetagelse af virksomhedernes egne transportbehov. Dette afstedkom, at der reelt blev etableret to adskilte trafiksystemer, et eksternt og et internt, som, med hen-syn til valg af materiel, samordning af transportkapacitet og prissætning af transportydelsen i forhold til brugerne af systemerne, var vidt forskellige.

Det nuværende interne trafiksystem startede sit udviklingsforløb i midten af tresserne, hvor etablering af heliporte og ibrugtagelsen af S-61 helikopterne begyndte, suppleret med anlæg af landingspladserne i Nuuk og Ilulissat i begyndelsen af firserne, og bevirkede dels øget kapacitet i flytrafiksystemet, dels en ændring i afviklingen af flytrafikken mere rettet mod befolkningens transportbehov end tidligere. Den i sin tid fastlagte anlægsstruktur med heliporte og STOL-baner har imidlertid bevirket, at flysystemet fortsat er præget af snævre rammer for valget af materiel, og høje driftsomkostninger på grund af de særlige operationelle forhold, beflyvningen udføres under. Det interne flytrafiksystem opererer endvidere under et ensprissystem, grundlagt i de stats-ejede virksomheder, der er baseret på samme pris pr. km., uanset om flyvningen bliver foretaget med fastvingefly eller helikopter. Da der er store forskelle mellem produktionsomkostningerne på de to flytyper, bevirker denne

prissætningsstruktur kombineret med det begrænsede passager-grundlag, dels et stigende behov for subsidiering af den dyrere helikopterbeflyvning fra fastvinge-systemet, dels manglende overensstemmelse mellem de krævede priser hos brugerne, og de fak-tiske omkostninger i flytrafiksystemet.

Skibstrafiksystemet har ligeledes sin oprindelse i Den Kongelige Grønlandske Handel. Skibs-systemet har på passagersiden ikke undergået væsentlige ændringer siden midten af tresserne, hvor strukturen med indsættelse af passagerskibe i såvel kystlang som regional sejlads blev intro-duceret. Passagersejladsen er i sin nuværende form kendetegnet ved lange sejlruiter, som med samme kapacitet betjener byer med forskelligt passagergrundlag, hvilket medfører lav kapacitets-udnyttelse, og høje driftsomkostninger i det samlede skibstrafiksystem. På godsområdet har skibssejladsen i de seneste år undergået en væsentlig omlægning såvel i organisationsform som introduktionen af containerisering med henblik på effektivisering af fragt til landet gennem reduk-tion af fragtomkostningerne.

Jævnfør ovenstående er det nuværende trafiksystem allerede i sin tilblivelse blevet udstyret med forudsætninger, som gør, at mulighederne for at effektivisere kapacitetsudnyttelse, samordning og effektivitet i det samlede system ikke har været optimale. Derfor har trafikområdet været genstand for en lang række redegørelser, analyser og anbefalinger af tiltag med henblik at sikre en forbedring af det samlede system og den dermed forbundne offentlige økonomi. Generelt har tiltag og redegørelser på trafikområdet været rettet mod følgende emner;

- I. den interne passagertransport, herunder fordelingen af transportarbejdet mellem skibs- og flysystemet
- II. udbygningen af landingspladser i flysystemet
- III. godstransport
- IV. den eksterne passagertransport

Disse redegørelser er med jævne mellemrum blevet fremlagt med henblik på at kunne træffe tra-fikpolitiske beslutninger vedrørende eksisterende problemstillinger i trafiksystemet. Jævnfør de førnævnte forudsætninger for tilblivelsen af det nuværende trafiksystem har flere af disse rede-gørelser omhandlet de samme emner, og er nået til samstemmende konklusioner om den mest hensigtsmæssige indretning af trafiksystemet, uagtet, at de er udarbejdet på forskellige tids-punkter og på grundlag af varierende faktuelle oplysninger.

Frem til slutningen af 70'erne indgik overvejelserne om trafiksektoren i de helhedsplaner, som blev udformet for Grønland i 1950, 1960 og 1970. Resultatet var en

gradvis indførelse af beflyvningen i Grønland parallelt med den etablerede skibstransport.

I 1977 nedsatte Grønlandsministeriet et trafikudvalg med henblik på en nærmere belysning af passagertrafikken. Dette udvalg kom frem til en anbefaling af, at der burde ske en yderligere udbygning af kortbaner til fastvingefly, og at kystskibsruterne burde nedlægges.

Dette arbejde blev i 1983 genoptaget i en arbejdsgruppe nedsat på anmodning fra Landstinget, og her blev konklusionen, at den kystlange skibstrafik ville kunne opretholdes i mindst 10 – 15 år med det eksisterende materiel samt, at anlæggene af landingspladser i Nuuk og Ilulissat havde været trafikøkonomisk velbegrundede, men at der ikke var basis for en yderligere udbygning af nye landingsbaner indenfor en 10 – 15 års horisont. Passagertrafiksystemet havde med sin parallelle brug af skibe og fly, det to-strengede system, opnået sin endelige struktur for en længere periode.

I 1986 overtog Grønlands Hjemmestyre den interne trafik fra den danske stat i forbindelse med Den Kongelige Grønlandske Handels omdannelse, og dette medførte anbefalinger af, at planlægningen af landingspladser til fastvingefly i Sisimiut, Paamiut og Maniitsoq blev påbegyndt, tillige med at et flertal i Landstinget vedtog, at den overordnede trafikstruktur på længere sigt skulle overgå til et flybaseret system. Man ville dog afvente en redegørelse fra KNI om passagerskibenes fremtidige muligheder og økonomi. Denne redegørelse kom i 1988, og resulterede i indkøb af tre nye regionsskibe, og en fortsat bibeholdelse af et to-strengt passagertrafiksystem.

I 1991 fremlagde Landsstyret på Landstingets Efterårssamling 1991 "Betænkning om Grønlands fremtidige trafikstruktur". Anbefalingerne i denne redegørelse omfattede en 10-års skitse til en transportplan, hvor hovedtemaerne var rettet mod anlægs- og investeringer i materiel, organisering samt finansiering og tariffpolitik. Transportplanen omfattede en anbefaling af,

- at al skibsgodstransport blev containeriseret,
- at atlantlufthavnene blev flyttet til Nuuk,
- at der blev etableret kortbaner i Qaqortoq, Paamiut, Maniitsoq, Sisimiut og Aasiaat.

Organisationen af trafikområdet blev anbefalet omlagt mod en stærkere markedsorientering og kommercialisering af Hjemmestyrets virksomheder. Det blev foreslået, at atlant- og kystgodstransporten blev placeret i et selvstændigt selskab udskilt fra KNI, eventuelt med deltagelse fra udefra kommende parter, og at samordningen af passagertransport med fly og skib blev samlet under en fælles organisation og dennes

eventuelle lokale trafikcentre. Med henblik på at skabe priser der afspejler den reelle omkostning og opnå gennemskuelse i priserne på transportydelser, blev det anbefalet, at prisfastsættelsen burde tage udgangspunkt i de faktiske produktionsomkostninger. Såfremt der er ønske om, at brugerbetalingen for de ønskede ydelser skal være mindre end den omkostningsbestemte prisfastsættelse betinger, bør denne forskel kompenseres gennem of-fentlige tilskud til operatøren. Disse tilskud skal ydes som prisdæmpende tilskud på grundlag af det ønskede serviceniveau i form af kapacitet og frekvenser, og det anbefaledes derfor, at de eksisterende samarbejdsaftaler blev opsagt, og erstattet af tilskud.

I 1992 gennemførtes beslutningen om placering af atlant- og kystgodsfragt i ét selskab, og desuden gennemførtes en containerisering, idet Royal Arctic Line A/S blev etableret. Herudover blev der opstartet et analysearbejde med henblik på en samordning af passagertrafikområdet. Rapporten fra analysegruppen anbefalede en "kombinationsmodel", hvor der fortsat opereres med fly og skibe i passagertransporten, men at trafikplanerne fastlægges ud fra hensynet til den størst mulige samordningsgevinst, således at de to systemer kompletterer hinanden fremfor at supplere hinanden. Organisatorisk anbefaler rapporten, at det offentlige trafikplanlægning styres gennem indgåelse af samarbejds- eller driftsaftaler med operatørerne på områder vedr. strategi, materiel- og trafikplanlægning, tariffpolitik og økonomistyring.

I 1995 vedtages Landstingslov om anlæg af flyvepladser, hvorefter etableringen af kortbaner til fastvingefly i Aasiaat, Uummannaq, Sisimiut og Maniitsoq iværksættes som første etape. Samme år fremlægges Infrastrukturredegørelsen på Landstingets samling, hvor der på trafikområdet behandles forhold vedrørende markedsforhold på flytrafikområdet, dels i den interne og eksterne beflyvning i Grønland, dels i den omliggende verden, hvor liberaliseringstiltag griber om sig. Redegørelsen anbefaler en handlingsplan rettet mod at ændre det regulerede trafiksystem til et dereguleret markedsorienteret trafiksystem, hvor barrierer for markedsadgang til atlanttruterne er fjernet; fri prissætning på indenlandske fastvingeruter; gradvis ændring af prissætningen mod omkostningsbestemt differentiering; afløsning af driftstilskudsaf-talen mellem Grønlandsfly A/S og Hjemmestyret og indgåelse af specifikke aftaler om beflyvning på ikke-lønsomme ruter og bygdebeflyvningen; gradvis ophør af offentlige subsidier til fly- og skibssystemet på de steder, hvor de kæmper om de samme passagerer; omlægning af skibstrafiksystemet fra at være fuldt landsdækkende til kun at operere, hvor skibstransport er bedst egnet, og hvor der måtte findes et kommercielt markedsgrundlag, og endelig en vurdering af den overordnede atlantlufthavnsstruktur.

I 1996 efterfølges Infrastrukturredegørelsen af en række mindre redegørelser specifikt

omhand-lende atlantlufthavn i Nuuk, Redegørelse vedr. 2. etape af regionale landingsbaner samt i 1997 Landstingslov om ændring af "Anlægsloven" vedrørende de regionale baner. Disse redegørelser og lovændringen bevirker beslutning om, at 2. etape af de regionale landingsbaner omfatter etablering af kortbaner i Upernavik, Qaanaaq og Paamiut, samt at Nuuk ikke udbygges til atlant-lufthavn på nuværende tidspunkt.

Landstinget tilslutter sig i 1996 rapporten om intern trafikstruktur, der anbefaler et en-strengt trafiksystem, hvor passagertrafikken på sigt overflyttes til flysystemet, mens godstransporten bibeholdes, primært i skibssystemet. Det anbefales endvidere, at transport af gods og passagerer i det eksisterende skibssystem separeres med henblik på en forbedring af logistikken og effektiviteten i den interne vareforsyning. Det anbefales ligeledes, at der iværksættes pilotprojekter omkring udlicitering af sejlads og beflyvning i henholdsvis Syd- og Østgrønland med henblik på dels at sikre større privat og lokal deltagelse i produktion af transportydelserne, dels med henblik på opnåelse af en eventuel reduktion i behovet for offentlige subsidier til trafiksystemet.

Omfanget af analyser og redegørelser på trafikområdet har, over vekslende tidsperioder, således ført til opfølgning og gennemførelse af anbefalinger vedrørende;

- I. kommercialisering af hjemmestyreejede selskaber på trafikområdet
- II. etablering af et selvstændigt selskab til varetagelse af kyst og atlantgodstransport
- III. effektivisering af skibstransporten, dels gennem containerisering, dels gennem separation af passager- og godssejlsads internt
- IV. etablering af kortbaner i syv byer til fastvingefly
- V. inddragelse af private, enkeltpersoner eller selskaber, i såvel besejling som beflyvning
- VI. etablering af kontrolleret konkurrence på den eksterne flypassagertransport

Imidlertid er der ikke frem til i dag formuleret og vedtaget entydige beslutninger vedrørende væsentlige emner, som;

- servicekrav til det samlede trafiksystem
- samordning af passagerfly- og skibstrafik, enten i form af et en-strengt system, eller et komplementært system med henblik på reduktion af det offentlige tilskud
- etablering af organisationsformer, som sikrer det offentlige afgørende indflydelse på trafikplanlægningen på de subsidierede områder i trafiksystemet
- etablering af gennemskuelige og omkostningsbestemte priser på trafikydelser

- etablering af aftaler eller kontrakter om offentlige tilskud til trafikydelser baseret på offentlige servicekrav til transportydelserne i form af kapacitet, frekvens, produkter eller priser
- reguleringen af markedsadgang og markedsforhold generelt i det samlede trafiksystem

1.4 Den 3. luftfartspakke/atlantruten/liberaliseringsaftalen

På baggrund af Infrastrukturredegørelsen fra 1995 samt øvrige overvejelser om regulering af markedsadgange i henholdsvis den interne og den eksterne beflyvning i Grønland, og disses betydning for den samlede økonomi i flytrafiksystemet, tog Grønlands Hjemmestyre i 1996 initiativ til et samarbejde med Trafikministeriet om undersøgelse af forholdene vedrørende deregulering i den internationale luftfart, herunder specifikt luftfartspolitikken i Den Europæiske Union.

De lovgivningsmæssige rammer for den grønlandske luftfart er Luftfartsloven, der gælder generelt for Grønland, medmindre der specifikt er gjort undtagelse herom. Flyvning internt i Grønland og mellem Grønland og Danmark er indenrigsflyvning i luftfartslovens forstand. Hertil kommer en række koncessionsudstedelser, som giver specifikke selskaber adgang til beflyvning af konkrete ruter.

I 1996 havde SAS licens på beflyvningen mellem Grønland og Danmark. SAS havde en fortrinsret på beflyvningen af denne rute, dog således, at denne fortrinsret ikke måtte hindre, at et grønlandsk selskab deltog i trafikeringen. SAS havde på daværende tidspunkt reelt monopol på den eksterne beflyvning.

Grønlandsfly A/S havde en basiskoncession til beflyvning af Grønland internt med passagerer, post og fragt tillige med en række specifikke rutetilladelser på internationale ruter, samt mellem Grønland og Danmark. Selskabet havde reelt monopol på den interne rute, og udnyttede ikke sine rutetilladelser til beflyvning mellem Grønland og Danmark.

Grønlands Hjemmestyre var af den opfattelse, at en forøget konkurrence kunne bidrage til en mere optimal intern og ekstern beflyvning, såvel økonomisk som servicemæssigt, idet Grønlands Hjemmestyre understregede den nære sammenhæng mellem den eksterne og interne beflyvning, herunder førstnævntes dimensionerende karakter for den interne beflyvning. Det var for Grønlands Hjemmestyre af betydning, i hvilket omfang der ville kunne etableres samarbejde mellem grønlandske, danske og udenlandske luftfartsselskaber, og at der derved eventuelt ville blive tale om

konkurrence mellem luftfartssystemer og ikke blot mellem enkelte selskaber.

For gennemførelse af sådanne eventuelle tiltag var en tilpasning og ændring af den eksisterende lovgivning nødvendig, og man ønskede derfor en gennemført en konsekvensbelysning omkring introduktion af en dereguleret luftfart i retning af de tiltag, som Den Europæiske Union var i færd med at gennemføre, og specielt i form af tiltag indeholdt i den 3. luftfartspakke.

Den Europæiske Union havde etableret en luftfartspolitik, der er baseret på et liberalt system, der også omfatter sikkerhed- og harmoniseringsforanstaltninger, således at der gennem trinvis udvikling var sikret den fornødne tid til omstilling og opnåelse af ensartede markedsvilkår. Den fælles politik blev tilpasset de internationale rammer for luftfarten, fastlagt i Chicago-konventionen, og er gennemført i tre "luftfartspakker".

Den fulde liberalisering trådte i kraft i 1993, og giver fri adgang til at udføre tjenesteydelser samt kommerciel frihed for EØS-luftfartsselskaber. Den 3. luftfartspakke indeholdt regler for

- I. licensudstedelse til luftfartsselskaber
- II. forordningen præciserer hvilke tekniske, økonomiske og organisatoriske forhold selskaberne skal opfylde for at opnå en licens
- III. adgang til luftruter indenfor Fællesskabet
- IV. forordningen præciserer fri markedsadgang indenfor EØS-området til alle lufthavne og uden begrænsninger i kapaciteten. Medlemslande kan efter nærmere regler dog fastlægge fordeling af trafik, og i et vist omfang indføre forpligtigelse til offentlig tjeneste gennem udbud af denne flyvning i offentligt udbud
- V. billetpriser og rater indenfor luftfart
- VI. flybilletpriser tillige med charter- og fragtpriiser fastsættes frit af luftfartsselskaberne. Der kan skrides ind overfor urimelige høje priser efter nærmere foreskrevne regler, ligesom billetpriser og rater i offentlig tjenestebeflyvning ikke er omfattet

Konklusionen vedrørende Grønlands eventuelle tilknytning til Den Europæiske Union på luftfartsområdet blev i 1996, at dette ikke ville være hensigtsmæssigt primært af følgende grunde;

- I. fuld liberalisering, som i Fællesskabet, ville medføre, at de eksisterende forpligtigelser på den eksterne beflyvning, nemlig pligten til at betjene ruten mellem Grønland og Danmark ikke umiddelbart ville kunne opretholdes

under fri markedsadgang. Sikring af helårlig forsyningsikkerhed ville ikke kunne garanteres, og indførsel af "offentlig tjeneste" kunne ikke forventes godkendt indført, da dette ville kunne påvirke konkurrencen mellem ruter fra forskellige steder i Fællesskabet. Offentlig godkendelse af takster ville bortfalde, bortset fra eliminering af "urimeligt høje priser" i forhold til det eksisterende marked.

- II. forhandling om Grønlands tilslutning til 3. luftfartspakke ville forventes at strække sig over en længere årrække med Danmark, som den ene aftalepart, og Europakommissionen som den anden. Da der allerede under den eksisterende lovgivning er mulighed for at etablere flyvning mellem Grønland og Europa, ville der af dette hensyn ikke være et større behov for indgåelse af en aftale.
- III. at liberalisering, som i den 3. luftfartspakke, under hensyn til udløbet af eksisterende licensudstedelser til luftfartsselskaber involveret i beflyvningen af Grønland, vil kunne opnås uden tilslutning til Den Europæiske Union, gennem bilaterale forhandlinger mellem Grønland og Danmark om ændring af den eksisterende lovgivning.

På baggrund af denne konklusion blev indsatsen i stedet rettet mod at sikre lovgivnings- og aftalemæssige rammer, som sikrede muligheden for konkurrence i beflyvningen af Grønland. Med lov nr. 330 af 14. maj 1997 om forlængelse af Danmarks deltagelse i det skandinaviske luftfartssamarbejde, blev det i bemærkningerne fremført, at den resterende fortrinsret for SAS til indenrigsflyvning skal bortfalde i konsekvens af, at der i EU/EØS-sammenhæng sker en fuld liberalisering af adgangen til at udføre indenrigsflyvning. Dette drejer sig blandt andet om flyvninger mellem Danmark og Grønland.

Herudover blev der administrativt gennemført en ordning, hvorefter der frit kan udføres flyvning med fragt, herunder post, mellem Danmark og Grønland. Der skabtes reel konkurrence ved, at mindst to luftfartsselskaber, herunder SAS, kan udføre passagerruteflyvning mellem Grønland og Danmark, dog jævnfør Luftfartslovens § 76 om, at tilladelse kun må meddeles, såfremt det findes foreneligt med almene hensyn. Endelig etableredes der en samrådsinstitution mellem Trafikministeriet, der fortsat besidder lovgivningskompetencen på luftfartsområdet, og Grønlands Hjemmestyre, således at beslutninger på luftfartsområdet vedrørende Grønland søges afgjort i samarbejde og enighed indenfor den eksisterende lovgivning.

På baggrund af denne deregulering af beflyvningen mellem Grønland og Danmark, har Grønlandsfly A/S efter to udbudsrunder opnået tilladelse til at flyve de to ruter Kangerlussuaq/ Narsarsuaq-København, først i perioden 1. oktober 1997 til 1. april

1998, og senest i perioden 1. april 1998 og 5 år frem.

1.5 De nye lufthavne

De nuværende grønlandske flyvepladser til brug for civil trafik med fastvingefly omfatter følgende 6 lufthavne: Narsarsuaq, Nuuk, Kangerlussuaq, Ilulissat, Kulusuk og Nerlerit Inaat.

3 af disse lufthavne er oprindelig anlagt for at tjene militære formål. Den fjerde blev i 1985 etableret i forbindelse med olieefterforskningsaktiviteterne i Jameson Land. Det er således kun Nuuk og Ilulissat lufthavne, der er planlagt og etableret alene under hensyn til civilbefolkningens bosætningsmønster. Disse to lufthavne er placeret tæt ved eksisterende bysamfund.

I de kommende år tages en række bynære lufthavne i brug. Disse lufthavne udføres efter et kortbanekoncept, der sikrer betjeningen af byerne med de nuværende DHC-7 og eventuelt andre fly, der kan starte og lande på 799 m baner med tilsvarende egenskaber.

I 1998 færdiggøres Sisimiut og Aasiaat, mens Uummannaq (Qaarsut) nu først forventes færdiggjort medio 1999. I 1999 færdiggøres tillige Maniitsoq, mens lufthavnen i Upernavik færdiggøres året efter i 2000. I 2001 følger Qaanaaq, og Paamiut forventes ibrugtaget i 2003.

For Sisimiut er der den særlige begrænsning, at lufthavnen ikke kan godkendes som international lufthavn, og den beflyves i første omgang kun af Grønlandsfly A/S. Lufthavnen vil blive lukket, når der er mulighed for kritisk turbulens.

1.6 Omlægning af KNI – AUL/ Skibsstruktur/ regionalfartøjer

Som tidligere nævnt, har en af anbefalingerne omkring den interne skibstrafik været, at trans-porten af passagerer og gods søgtes adskilt. Disse transportopgaver var sammen med opgaver omkring postvæsen, vareforsyning og butiksdrift samlet i et KNI-selskab, nemlig KNI Pilersuisoq A/S. Som et led i en effektiviseringsproces vedtog Landstinget på forårssamlingen 1997 en ny forordning om KNI A/S, herunder en udskillelse af selskabet KNI Pilersuisoq A/S, som blandt andet varetager den interne skibstrafik med passagerer og gods. Det blev besluttet, at der skulle udarbejdes en plan for afhændelse af koncernens aktiviteter indenfor rederi- og billetkontordrift.

I praksis blev dette gennemført i to trin, dels via dannelsen af KNI Rederi A/S pr. 1. juli 1997, dels via navneændringen til Arctic Umiaq Line A/S, og etableringen af Royal Arctic Bygdeservice A/S pr. 1. januar 1998.

KNI Rederi A/S havde som hovedopgaver følgende;

- gods- og passagertransport til og fra bygder (distriktssejlads)
- passagertransport, interregionalt og regionalt
- transport af flydende brændstoffer til bygder
- drift af billetkontorer i alle byer undtagen Kangaatsiaq

Til udførelsen af disse opgaver rådede rederiet i distriktssejladsen over 15 skibsenheder med en samlet kapacitet på 2.958 m³ tørlast, 681 m³ fryselast og 151 passagerer. I passagertrafikken anvendtes 3 interregionale enheder med en kapacitet på 450 passagerer i 24 sejlmåneder samt 4 regionale enheder med en kapacitet på 222 passagerer i 30 sejlmåneder. Endelig varetog rederiet driften af 16 billetkontorer, der booker og udsteder skipsbilletter og flybilletter såvel internt i Grønland som mellem Grønland og Danmark.

Tidligere beregninger foretaget i 1996 angav, at den samlede kapacitetsudnyttelse i distriktssejladsen på passagersiden i en høj-sæson uge i juli var på godt 73%. På godssiden var udnyttelsesgraden i den interne skibsgodstrafik i Grønland skønnet til godt 34%. En del af årsagen til denne lave udnyttelsesgrad kunne begrundes med, at distriktssejladsen i høj grad blev dimensioneret i henhold til ønsket om hyppige frekvenser på passagertransport via skib i de enkelte bygder.

Fartplanen var derfor ikke generelt udtryk for en optimal planlægning af godstransporten, der ellers almindeligvis ville kunne forventes gennemført med større intervaller end passagertransporten, og dermed sikre, at godskapaciteten til den enkelte lokalitet blev udnyttet bedst muligt.

På den baggrund blev det anbefalet, at der gennemførtes pilotprojekter, som arbejdede med transportkoncepter, hvor passagerer og gods blev transporteret adskilt. Disse pilotprojekter blev gennemført i 2. halvår af 1997 i Sydgrønland i Royal Arctic Line A/S's regi. Tonnage tilhørende KNI Rederi A/S, mest egnet til godstransport, indplaceredes i sejlplaner med anløb for godstransport svarende til ca. hver 11. dag i de enkelte bygder. På passagersiden gennemførte KNI Rederi A/S besejlingen hovedsageligt med M/S Aleqa Ittuk og M/S Tateraq i Sydgrønland, idet man dog i denne periode også forberedte tiltag omkring inddragelse af private erhvervsdrivende i passager-sejladsen. Gennemførelsen af pilotprojekterne forløb tilfredsstillende, og førte blandt andet til, at der pr. 1. januar 1998 indførtes separat drift af henholdsvis den interne passager- og godstransport. Arctic Umiaq Line A/S varetager passagersejlads, interregionalt og regionalt, samt driften af billetkontorer. Royal Arctic Bygdeservice A/S varetager

transport af gods i den interne skibstrafik, transport af gods til fåreholderstederne, ligesom transporten af flydende brændstoffer varetages af den-ne virksomhed blandt andet gennem indchartret materiel.

Sejlplanerne for 1998 er derfor udarbejdet sådan, at der i KNI Rederi A/S's regi fortsat sejles med tre kystpassagerskibe i 24 sejlmåneder, tillige med 3 regionale fartøjer suppleret med privat ton-nage i distriktssejladsen. Inddragelsen af private operatører i passagersejladsen sker fortrinsvis i distrikterne i Sydgrønland, Uummannaq og Maniitsoq.

I Upernavik distrikt og nogle få destinationer anløber der fortsat kombinerede passager- og gods-skibe, mens der i resten af landet er gennemført fuld separering af de to transporttydelser.

Udskillelsen af transporttydelserne i to selskaber, som har specialiseret sig i henholdsvis passager- og godstransport, forventes på sigt medføre en effektivisering af transporttydelserne, således at frekvenser i højere grad afpasses til den efterspørgsel, der er efter transporttydelserne, og således at den omkostning, som genereres ved produktion af transporttydelserne, på sigt minimeres gennem bedre kapacitetsudnyttelse af den eksisterende tonnage.

1.7 Prisen på fly- og skibstransport

Der vil i dette afsnit blive set nærmere på den enkelte pris, som hver passager betaler for befordringen med fly og skib.

Der vil specielt blive set på ruter, hvor det må forventes, at der vil ske mærkbare ændringer, som følge af ibrugtagningen af de nye regionale landingsbaner. I tabel 1.1 sammenlignes således de billetpriser som er gældende i dag med de priser, som med uændrede udregningsprincipper, må forventes at blive gældende efter ibrugtagningen af fastvingefly på den undersøgte strækning.

Tabel 1.1. Passagerpriser i det grønlandske lufttrafiksystem.

Fra	Til	Af-stand*	Flybilletpris i dag		Skib - kupe Højsæson		Skib - dæk Højsæson	
			kr.	kr./km	kr.	kr./km	kr.	kr./km
Uummannaq	Upernavik	274	2.360	8,61	1.030	3,75	635	2,31
Ilulissat	Uummannaq	165	1.605	9,72	1.000	6,06	620	3,75
Ilulissat	Aasiaat	94	750	7,97	380	4,04	235	2,50
Aasiaat	Kangerlussuaq	209	2.180	10,43	1.895	9,06	1.240	5,93
Ilulissat	Kangerlussuaq	248	1.430	5,76	2.295	9,25	1.490	6,00
Nuuk	Kangerlussuaq	317	1.620	5,11	1.650	5,20	1.090	3,43
Nuuk	Narsarsuaq	464	2.470	5,32	2.240	4,82	1.395	3,00
Sisimiut	Kangerlussuaq	128	1.140	8,90	1.135	8,86	770	6,01
Aasiaat	Sisimiut	201	3.320	16,51	825	4,10	515	2,56
Sisimiut	Nuuk	319	2.760	8,65	1.205	3,77	745	2,33
Paamiut	Nuuk	265	2.470	9,32	985	3,71	610	2,30
Paamiut	Narsarsuaq	242	2.470	10,20	1.315	5,43	820	3,38

Kilde: Grønlandsfly A/S's "Agentmanual" og "Fartplan 27. oktober 1997 - 29. marts 1998".

Arctic Umiaq Line A/S's "Sejlplan for passagerskibe - Prislister for passagerskibe - 1998".

* Der sammenlignes med flyafstanden på ruterne. Afstanden med skib vil naturligvis være højere.

I den efterfølgende tabel 1.2 sammenlignes de nuværende billetpriser på skib og fly på udvalgte strækninger langs vestkysten.

Tabel 1.2. Passagerpriser i det grønlandske lufttrafiksystem.

Fra	Til	Afstand (km)	Pris i dag		Forventet pris*		Difference
			(kr.)	(kr./km)	(kr.)	(kr./km)	
Uummannaq	Upernavik	274	2.360	8,61	1.434	5,23	-39%
Ilulissat	Qaarsut	165	-	-	963	5,83	
Qaarsut	Uummannaq	-	-	-	410	-	
Ilulissat	Uummannaq	165	1.605	9,72	1.373	8,32	-14%
Ilulissat	Aasiaat	94	750	7,97	656	6,97	-13%
Aasiaat	Kangerlussuaq	209	2.180	10,43	1.153	5,51	-47%
Ilulissat	Kangerlussuaq	248	1.430	5,76	1.430	5,76	0%
Nuuk	Kangerlussuaq	317	1.620	5,11	1.620	5,11	0%
Nuuk	Narsarsuaq	464	2.470	5,32	2.470	5,32	0%
Sisimiut	Kangerlussuaq	128	1.140	8,90	803	6,27	-30%
Aasiaat	Sisimiut	201	3.320	16,51	1.118	5,56	-66%
Sisimiut	Nuuk	319	2.760	8,65	1.628	5,10	-41%
Paamiut	Nuuk	265	2.470	9,32	1.395	5,26	-44%
Paamiut	Narsarsuaq	242	2.470	10,20	1.295	5,35	-48%

Kilde: Grønlandsfly A/S's "Agentmanual" og "Fartplan 27. oktober 1997 - 29. marts 1998".

Arctic Umiaq Line A/S's "Sejlplan for passagerskibe - Prislister for passagerskibe - 1998".

* Den forventede pris er beregnet under forudsætning af, at der bliver foretaget DHC-7 flyvninger på ruten. Beregnet med et grundgebyr på 250 kr. plus en kilometerafhængig pris, som angivet af Grønlandsfly A/S.

Som det fremgår af ovenstående tabel, sker der en markant nedsættelse af prisen for den enkelte passager på de fleste ruter, hvor der med tiden vil ske flyvninger med fastvingefly.

1.8 Subsidiering og krydssubsidiering i trafiksystemet

Grønlands Hjemmestyre medvirker til finansieringen af det samlede trafiksystem gennem direkte og indirekte tilskud til driften, og gennem direkte tilskud til anlæg af trafikinfrastruktur.

I 1998 er der budgetteret med følgende udgifter til offentlige tilskud til beflyvning, besejling samt etablering af infrastruktur.

Tabel 1.3. Landskassens årlige udgifter til drift af trafiksystem. 1994 - 1998.

Formål med driftsbevilling	Bevilling i mio. kr.				
	1994	1995	1996	1997	1998
Intern beflyvning	64,7	64,8	60,9	60,9	61,3
Drift af landingspladser	69,2	73,1	81,4	61,2	59,9
Drift af flyvekontrol i Kangerlussuaq	-	-	-	7,0	6,0
Drift af anlægsorganisationen	2,3	2,9	2,9	2,9	2,6
Intern besejling	*	*	*	135,0	112,5
Drift havnemyndighed 20.12.11	3,0	2,8	3,1	2,9	3,0
Havnevedligeholdelse 20.12.14	13,8	10,4	10,3	11,5	11,4
Driftstilskud i alt	-	-	-	281,4	256,7

Kilde: Landstingsfinanslove 1994 - 1998.

* Opgørelsesmetoden frem til 1997 har været ændret fra år til år, hvorfor der ikke har kunnet laves en direkte sammenligning.

Tabel 1.4. Landskassens årlige udgifter til anlæg af trafiksystem. 1994 - 1998.

Formål med anlægsbevilling	Bevilling i mio. kr.				
	1994	1995	1996	1997	1998
Anlæg af regionale baner	0,0	26,4	88,3	170,4	297,8
Anlæg af helistop	0,8	2,6	1,8	1,2	5,9
Anlæg af landingspladser	49,0	49,8	38,0	35,8	33,7
Anlæg af havne 20.12.21	42,8	31,4	26,7	24,4	22,9
Anlægstilskud i alt	92,6	110,2	154,8	231,8	360,3

Kilde: Landstingsfinanslove 1994 - 1998.

Udover de direkte tilskud fra Grønlands Hjemmestyre er der på trafikområdet i lighed med andre forsyningsområder en høj grad af krydssubsidiering internt i virksomhederne.

Langt de fleste af disse virksomheder er opbygget på dele af de gamle statsmonopoler. I takt med, at man regulerede disses omfang via erhvervslovgivningen, med henblik på at sikre en udvikling af private initiativer, blev det i praksis vanskeligere for disse virksomheder at fungere indenfor deres økonomiske rammer, idet deres monopolstatus blev fjernet samtidig med, at deres forsy-

ningspligt blev opretholdt.

Deres dilemma var at opretholde en acceptabel konkurrenceposition overfor den private sektor, samtidig med at forsyningspligten kombineret med opretholdelsen af ens priser på ydelser, uanset lokalisering og de dermed forbundne produktionsomkostninger, skulle fortsættes. Dette dilemma blev løst ved at gennemføre intern krydssubsidiering fra selskabernes monopolaktiviteter til de konkurrenceudsatte aktiviteter, og er i dag udbredt i form af en omfattende overbetaling på ydelser produceret og solgt i de økonomiske stærke dele af landet med henblik på at kunne overføre dette provenu til at opretholde ydelser i de dele af landet, hvor efterspørgselen er lille og prissætningen under normale markedsforhold ville være væsentligt højere.

Indenfor beflyvningen har dette system været baseret på ønsket om at sikre alle dele af landet en lige og tilfredsstillende trafikbetjening. I udgangspunktet er der ens kilometertakst på alle ruter uanset indtjeningsgrundlag, dog med den modifikation, at der er en niveauforskel mellem priserne krævet på helikopterruter og priser på fastvingeruter. Denne niveauforskel svarer dog på ingen måde til den reelle forskel i omkostningerne ved at drive en helikopterrute og en rute, betjent med fastvingefly. Det har i praksis medført en krydssubsidiering mellem de overskudsgivende fastvingeruter til de underskudsgivende fastvingeruter og helikopterruter med et beløb i størrelsesordenen 40 mio. kr. årligt.

1.9 Passagerer på de enkelte interne ruter i Grønland

Passagergrundlaget er, uanset om der er tale om luft- eller søfart, afgørende for eksistensen og økonomien i et offentligt trafiksystem.

Passageradfærden er ikke undersøgt gennem kontinuerlige brugerundersøgelser, men de data, der for øjeblikket er til rådighed, er baseret på to undersøgelser gennemført i 1995 og 1996.

Disse viser, at 75% af den grønlandske befolkning gennemsnitligt rejser 3,7 gange om året. Flyrejsende udgør ca. 70% af de rejsende, hvilket svarer til, at ca. 52% af befolkningen flyver, mens 41% udgøres af skibsrejsende, svarende til 31% af befolkningen. Det er karakteristisk i den nuværende passagerprofil, at flyrejsende hyppigere er ældre mænd af dansk herkomst, bosiddende i byer typisk i Vestgrønland, og tilhørende højindkomstgruppen beskæftiget i gode job eller med selvstændig virksomhed.

Den flyrejsende betaler i 87% af tilfældene ikke selv udgiften til en flybillet, idet denne afholdes af arbejdsgiver, eksempelvis Grønlands Hjemmestyre. Den skibsrejsende er typisk en yngre kvinde af grønlandsk herkomst, bosiddende i en bygd, og tilhørende lavindkomstgruppen, enten under uddannelse, ansat i mindre vellønnede job eller arbejdsløs.

Den skibsrejsende betaler i 52% af tilfældene selv sin rejse. Fælles for de rejsendes holdning til trafiksystemet, uanset om man rejser med fly eller skib, er ønsket om hyppigere frekvenser til lavere billetpriser, og ønsket om en generel forbedring af planlægning og koordinering af afgange samt information herom.

Udviklingen i de registrerede passagertal (on/off-statistikker) fra 1996 til 1997 peger på en generel stigning i passagerantallet, såvel på skib som fly, i størrelsesorden 5 til 6%.

Tabel 1.5. On/off statistik. Antal passagerer til/fra 1997. Fly.

Kilde: Grønlandsfly A/S.

Passagergrundlaget er, målt i afgående passagerer, størst fra Kangerlussuaq tæt fulgt af Nuuk, med henholdsvis 36.000 og 35.000 passagerer på årsbasis. Næststørste destination er Ilulissat, med et passagergrundlag i størrelsesordenen 16.000 passagerer, mens de øvrige større byer, Sisimiut, Narsarsuaq og Qaqortoq, har et passagergrundlag i størrelsesordenen 7.000 til 8.000 passagerer.

Dette billede har, med mindre fluktuationer i passagerantallet gennem årene, været generelt for fordelingen af passagerer i flytrafiksystemet.

Det samlede flypassagergrundlag, selv på den største destination, i dette tilfælde Kangerlussuaq, er imidlertid meget lille sammenlignet med de passagergrundlag, som selv de mindste lufthavne andre steder i verden har. Passagergrundlaget er ligeledes

meget ulige fordelt på destinationerne, hvilket bevirker vanskeligheder omkring den samlede kapacitetsudnyttelse i flysystemet, der oftest er dimensioneret i henhold til maksimumbelastningen, der typisk finder sted i sommermånederne juni og juli.

Passagergrundlaget på skibe er, som det fremgår af tabel 1.4, størst på hoveddestinationerne i regionerne på vestkysten, dvs. i Nuuk og Sisimiut for Midtregionen, Qaqortoq og Paamiut i syd, og endelig i Ilulissat, Aasiaat og Kangaatsiaq i Diskoregionen. Specielt har Paamiut oplevet en stigning i antallet af passagerer, hvilket formodentlig kan henføres til, at beflyvningen af Paamiut i 1997 blev reduceret i forbindelse med omlægning af ruterne i "harpunprisprogrammet", således at passagerne har skiftet fra fly- til skibstransport.

Også det samlede skibspassagergrundlag er, på trods af den samlede stigning, meget lille, og igen meget ulige fordelt på destinationerne. Dette medfører også i skibssystemet problemer omkring kapacitetsudnyttelsen, idet man med de eksisterende skibsenheder betjener alle destinationer i henholdsvis den interregionale og regionale sejlads med ens kapacitet uanset passagergrundlag.

Tabel 1.6. On/off statistik Antal passagerer til/fra 1997. Skibe

Kilde: Arctic Umiaq Line A/S.

Sammenfattende må det konstateres, at det offentlige trafiksystem er essentielt for samfærdsel internt og eksternt, ligesom det må konstateres, at befolkningsstørrelsen

samt den spredte bosættelse ikke genererer et passagergrundlag, der kan danne grundlag for etableringen af flere konkurrerende trafikselskaber, som på forretningsmæssige vilkår vil kunne udbyde en vifte af trafikydelser til forbrugerne. Offentlig subsidiering af trafiksystemet i en given udstrækning vil være nødvendig for at sikre udbud af trafikydelser til de destinationer, som har de mindste passagergrundlag.

1.10 Servicekontrakter

Etableringen af servicekontrakter eller udbud af opgaver skal oftest ses som et led i ønsket om at fremme effektivisering og rationalisering, således at de offentlige opgaver løses under hensyn-tagen til både kvalitet som pris tillige med, at der foreligger et meget konkret aftalegrundlag om omfang, art, levering og betaling af den pågældende ydelse.

Kontraktstyringen stiller, i modsætning til de tidligere anvendte bloktilskudsmodeller for tildeling af offentlige tilskud, krav til det offentliges evne og vilje til at definere det produkt eller service-niveau, som man ønsker leveret, fremfor alene en stillingtagen til den økonomiske ramme, man vil stille til rådighed. Anvendelsen af kontraktstyring og udbud, har kunnet medvirke til at udnytte konkurrencen mellem leverandører for at opnå effektiviseringer og besparelser eller til at få afprøvet den offentlige løsning af driftsopgaver på et marked, hvor private udbydere konkurrerer på pris og kvalitet. Ligeledes har konceptet været anvendt til at øge valgmulighederne for mere individuelt orienterede serviceydelser.

Erfaringerne har vist, at processen frem mod en effektiv kontraktstyring indledningsvis kræver, at de politiske strategier og spilleregler på det pågældende ydelsesområde er fastlagt. Dette er forudsætningen for, at målsætninger kan operationaliseres, og dermed at vilkår for og krav til en given ydelse kan defineres i udbuddet, og for at det senere kan kontrolleres om ydelsen har levet op til de opstillede krav. Processen omkring kontraktstyring og eventuelle udbud skal være klar og synlig for deltagerne. Opgavens omfang, organisatorisk tilrettelæggelse, kalkulationsprincipper, kvalitetsniveau, kontraktlængde etc. bør fremstå klart, idet dette giver mulighed for bedre forberedelse såvel politisk som administrativt.

Med introduktionen af servicekontrakter mellem Grønlands Hjemmestyre og KNI-selskaberne i 1997, blev kontraktstyring iværksat blandt andet på skibstrafikområdet. Udgangspunktet for kontraktstyringen var ønsket om etableringen af et klart aftalegrundlag mellem det offentlige, som væsentligste tilskudsgiver til skibstransportydelser internt i landet, og det 100% hjemmestyreejede aktieselskab. Aftalegrundlaget skulle for Hjemmestyret sikre klarhed over og gennemsækelighed omkring, hvorledes og til hvilke formål det offentlige tilskud anvendtes, og for selskabet

sikre en større sikkerhed for, at de offentlige bevillinger til skibstrafiksystemet blev tilpasset det faktiske aktivitets- og omkostningsniveau på området.

Endvidere var det af vigtighed for begge parter at sikre en planlægning af trafikydelse, som kunne tage højde for, at der var sikkerhed for trafikplanernes omfang mindst et halvt år forud for deres ikrafttræden med henblik på øget serviceniveau overfor rejsende og rejsebranchen. Såfremt dette skulle opnås var det nødvendigt med et mere omfattende aftalegrundlag end det årlige bidrag til Landstingsfinansloven med deraf følgende tidsrammer. Endelig skulle aftalegrundlaget sikre, at trafikselskabet overfor sine finansielle samarbejdspartnere kunne redegøre for interesse-fællesskabet mellem selskab og det offentlige omkring selskabets fortsatte sunde økonomiske udvikling.

Processen omkring udviklingen af 1. generationskontrakten på skibstrafikområdet blev varetaget af KNI-selskaberne, og tog sit udgangspunkt i en beskrivelse af de eksisterende forretningsområder, og den hertil knyttede økonomi. Grundlaget for servicekontrakterne var en opgørelse af de samlede trafikplaner for kalenderåret, samt en detaljeret gennemgang af omsætning, variable og faste driftsomkostninger vedrørende den enkelte skibsenhed og det enkelte billetkontor samt eventuelle anlægsinvesteringer.

Kontraktgrundlaget mellem selskaberne og Grønlands Hjemmestyre udgøres af en rammeaftale, som på længere sigt, eksempelvis 3-5 år, præciserer omfanget af samarbejdet, og de retningslinier og forpligtigelser, som parterne generelt påtager sig i relation til hinanden i forbindelse med koordinering af den økonomiske og forretningsmæssige planlægning på området. Herudover indgås der på de specifikke områder, såsom intern besejling med henholdsvis passagerer og gods samt billetkontorer, en egentlig servicekontrakt, som for det pågældende år specificerer sejlplan, kapacitetsindsats samt offentlig betaling. Denne type af kontrakter er endvidere blevet udarbejdet på dele af bygde- og distriktsbeflyvningen i Østgrønland, og forventes implementeret på resten af beflyvningsområdet i 1998.

Formelt indeholder de eksisterende servicekontrakter således de elementer, som er beskrevet i det ovenstående, som værende essentielle for, at en opgave kan udbydes til en eller flere operatører. Imidlertid må det konstateres, at anvendelsen af servicekontrakter på nuværende tidspunkt mere er et teknisk administrativt styringsværktøj, fremfor et værktøj anvendt i den politiske prioritering og udformning af trafikområdet. Der er i den forløbne proces ikke taget stilling til, hvorvidt det serviceniveau, som nu er beskrevet, faktisk er det politisk ønskede.

Der har således ikke været fastlagt klare trafikpolitiske målsætninger omkring omfang,

typer af trafikkydelser, og den eventuelle koordinering mellem disse, geografiske spredning samt bruger-prisniveauer. Der er på politisk niveau ikke synligt og konsekvent taget stilling til de kvalitetskriterier, som ydelserne skal leve op til. Det er derfor fortsat uklart, om servicekontrakterne i deres nuværende udformning, kan siges at være udtryk for en egentlig politisk udmeldt og afstemt servicedeklaration for det offentlige trafiksystem.

1.11 Konklusion

Indretningen af det nuværende trafiksystem er i høj grad præget af, at tilblivelsen af trafiksystemet har været bestemt af forhold rettet mod interne virksomhedsbehov i de tidligere statsvirksomheder eller infrastrukturudbygningen, for flytrafikkens vedkommende af militære hensyn. Dette har medført, at overgangen til at få et trafiksystem rettet mod dækning af det landsdækkende transportbehov for befolkningen, og til understøtning af en balanceret erhvervsudvikling i landet som helhed, først for alvor er kommet ind i trafikplanlægningen i begyndelsen af 80'erne, hvor Grønland har overtaget en vis kompetence på såvel søfartsområdet som i den interne flytrafik og infrastrukturudbygning. Trafiksystemet er ligeledes kendetegnet ved en stor geografisk udstrækning og et meget begrænset passagergrundlag

Udviklingen har i de seneste år været rettet mod en mere fleksibel indretning af trafiksystemet gennem omdannelse af de tidligere monopolvirksomheder til aktieselskaber med et mere forretningsmæssigt sigte. Dermed opnås en klarere opgavefordeling mellem det offentlige - Grønlands Hjemmestyre, som garant for en samfundsmæssig optimal organisering og ressourceudnyttelse i trafiksystemet - og de enkelte operatører, som en konkurrencedygtig udbyder af trafikkydelser og produkter med hensyn til pris og kvalitet. Dette er ligeledes understøttet gennem en overgang fra det offentliges tidligere bloktilskudsfinansiering af trafikkydelser til en nøje udført offentlig kontraktstyring, hvor service, kvalitet, omfang og pris på trafikkydelser er de afgørende parametre i grundlaget for de offentlige tilskud.

Der er iværksat væsentlige projekter til udbygning af infrastrukturen, som skal sikre dels en forbedret driftsøkonomi i det samlede lufttrafiksystem, dels en forbedret mulighed for en kyst-lang, og dermed mere landsdækkende, beflyvning. Der er i indretningen af skibstrafikken truffet foranstaltninger til en mere målrettet udnyttelse af tonnagen, således at passagertrafik og gods-trafik nu optimeres i selvstændige sejlplaner, ligesom der i højere grad skabes fleksibilitet ved, at private erhvervsdrivende med mindre tonnage, og lokal udnyttelse af denne, inddrages i udførelsen af sejlplanerne.

Endelig er der gennemført analyser af de nuværende lovgivningsmæssige rammer på flytrafikken, ligesom der er igangsat lignende arbejder på søfartsområdet. Dette har medført, at der er sket en deregulering af atlantflytrafikken, således at der i dag er to konkurrerende selskaber, som beflyver ruter mellem Grønland og Danmark. I den interne flytrafik er der opnået en større klarhed i fortolkningen af den eksisterende lovgivning, således at rettigheder og forpligtigelser i forbindelse med markedsadgang til den interne beflyvning, herunder Grønlands Hjemmestyres kompetence, er præciseret. Som det vil fremgå af del 2 om liberalisering og samordning, er der endvidere etableret et samarbejde mellem Trafikministeriet og Grønlands Hjemmestyre omkring luftfartslovgivningen og implementering af denne, således at området, der er rigsmyndighedens kompetenceområde, forvaltes i videst muligt omfang i henhold til grønlandske ønsker.

De iværksatte tiltag har bevirket en forbedring af trafiksystemet og de relationer, som eksisterer mellem de berørte interessenter på området. Det må dog konstateres, at der er behov for en fortsat intensiveret koordinering på området, suppleret og understøttet af klarere målsætninger fra det offentlige. Målsætninger omkring serviceniveau, subsidiesystemer og prioritering af trafikudbud, i relation til lokalisering og kombineret med en tydeliggørelse af de konkurrenceforhold, der skal eksistere i trafiksystemet mellem eventuelle operatører.

DEL II

LIBERALISERING OG SAMORDNING

2.1 Luftfartslovgivning

Trafikområdet i Grønland er et anliggende for Rigsmyndigheder og Grønlands Hjemmestyre. Lovgivningskompetencen er hovedsagligt tillagt de danske myndigheder, men visse delområder er overført til Grønlands Hjemmestyre, og dette bevirker, at såvel danske ministerier og styrelser som grønlandske ressortområder er involveret i forvaltningen og administrationen af trafikområdet.

Rigsmyndighedernes kompetence på luftfartsområdet udøves primært gennem Lov om Luftfart. Denne lovgivning er grundstammen for den samlede danske luftfartslovgivning. Loven er en rammelov, som forudsættes udfyldt af administrative forskrifter. Disse findes dels i bekendtgørelser, og for så vidt angår de tekniske/operative forhold i Bestemmelser for civil luftfart, benævnt BL'er.

Internationalt er grundlaget for reguleringen af luftfarten baseret på Chicago-konventionen udarbejdet i 1944, som indeholder en række centrale bestemmelser om etablering og regulering af samarbejdet i den internationale luftfart. Konventionen fastslår, at medlemsstaterne påtager sig at samarbejde med henblik på opnåelse af størst mulig ensartethed i forskrifter, normer, reglementer og organisation i forbindelse med luftfartøjer, personale, lufruter og hjælpetjenester i alle forhold, hvor en sådan ensartethed kan lette og forbedre luftfarten. I tilknytning til konventionen findes et antal annekser, som beskriver de internationale standarder og rekommandationer på det tekniske/operative område.

Herudover er der europæiske samarbejdsorganisationer, såsom ECAC (European Civil Aviation Conference) og JAA (Joint Aviation Authorities), hvor medlemsstaterne samarbejder om forbedring af vilkår for afvikling af trafikken i Europa på områder vedrørende security, miljø og flyvesikkerhed.

Lov nr. 469 af 6. november 1985 for Grønland om forsyning, trafik, postbesørgelse m.v. overfører dele af luftfartsområdet fra dansk kompetence til Grønland Hjemmestyre.

”§ 7. Grønlands Hjemmestyre kan med respekt af bestemmelserne i Lov om luftfart fastsætte regler om etablering og drift af flyvepladser, herunder helikopterlandingspladser, i Grønland, der indgår i den interne flytrafik i Grønland, og som ligger uden for forsvarsområderne.

Stk. 2. Spørgsmål om ydelse af tilskud til opretholdelse af den interne flytrafik i Grønland

henhører under Grønlands Hjemmestyre.”

Luftfartsområdet i Grønland er således reguleret i overensstemmelse med regelsæt eller anbefalinger, fastlagt eller tiltrådt af danske myndigheder, og har kun på specifikke og afgrænsede områder egen kompetence. Der er etableret et samarbejde mellem Trafikministeriet og Direktoratet for Turisme, Trafik, Handel og Kommunikation i form af en samrådsprocedure på luftfartsområdet, som sikrer Grønlands Hjemmestyre mulighed for indflydelse, uagtet at der er tale om en entydig dansk kompetence på området, mens Hjemmestyret med hensyn til den interne trafik udøver indflydelse på transportudbud, konkrete ruteplaner og forbrugerpriser på passager- og godstransport gennem fastsættelse af de offentlige tilskud til drift og anlæg på lufttrafikområdet.

Udviklingen på trafikområdet, herunder gennemførelsen af udbygningsplanerne for de regionale landingsbaner og dereguleringen af beflyvningen mellem Grønland og Danmark, har imidlertid øget fokus på den eksisterende lovgivning på luftfartsområdet, og den nuværende forvaltning heraf, herunder grønlandske overvejelser om, hvorvidt denne burde ændres med henblik på større tilpasning til grønlandske forhold og større grønlandsk kompetence på området.

I den anledning er der nedsat en arbejdsgruppe mellem Trafikministeriet og Grønlands Hjemmestyre, som har til opgave at afdække luftfartslovgivningen i relation til Grønland. På baggrund af gruppens arbejde skal der fra grønlandsk side tages stilling til følgende forhold;

De reelle muligheder for ændring i de eksisterende kompetenceforhold:

- Fordele og ulemper ved de eksisterende kompetenceforhold
- Eventuelle ønsker om ændring af de eksisterende kompetenceforhold gennem;
 - udnyttelse af adgange til særlig grønlandsk lovgivning på området
 - hel eller delvis hjemtagning af lovgivningskompetence og forvaltning

2.2 Søfartslovgivning

Søfartsområdet er som udgangspunkt et rigsansliggende, idet lovgivningskompetencen indenfor teknik og sikkerhed fortsat ligger hos Folketinget. Varetagelsen af søfartsområdet med hensyn til administration af lovgivningen sker i et samarbejde mellem rigsmyndighederne; det vil i praksis sige Søfartsstyrelsen og flere ressortområder under Grønlands Hjemmestyre, blandt andet Direktoratet for Turisme,

Trafik, Handel og Kommunikation.

På baggrund af de seneste års arbejde med den gældende søfartslovgivning i Grønland, er der enighed mellem søfartserhvervet og Direktoratet om, at den for Grønland gældende søfartslovgivning på flere områder er utidssvarende, og at søfartslovgivningen trænger til en revision.

Landsstyret fremlagde ved Landstingets Vintersamling 1998 "*Redegørelse om søfartsforhold*", der kort beskriver nogle af de problemstillinger, der er omkring den nugældende bemandingslovgivning. Redegørelsen var startskuddet til den ønskede gennemgang og revision af søfartslovgivningen, - herunder gennemgang af hvilke internationale søfartskonventioner Grønland allerede er omfattet af, og hvilke Grønland med fordel vil kunne tilslutte sig. Revisionsarbejdet skal også omfatte en vurdering af fordele og ulemper ved en eventuel hel eller delvis hjemtagelse af lovgivningskompetencen.

Det undersøgelsesarbejde, der forestår, vil naturligt også omfatte en gennemgang af, hvilke muligheder der er for at udvikle søfartsuddannelsesområdet, idet der i Grønland er et udbredt ønske om, at mange flere unge grønlændere går ind i søfartserhvervet.

Landsstyret er i færd med at nedsætte en arbejdsgruppe, der skal udarbejde en rapport om de ovenfor beskrevne emner. Idet arbejdsgruppen så vidt muligt skal bestå af embedsmænd fra henholdsvis Søfartsstyrelsen og Hjemmestyret, har Direktoratet rettet henvendelse til Søfartsstyrelsen for at etablere dette samarbejde. Arbejdsgruppen forventes at kunne afgive rapport i foråret 1999.

Med det formål at orientere søfartserhvervet og uddannelsesinstitutionerne om Landsstyrets planer og indsamle inspiration til det videre arbejde i arbejdsgruppen, afholdt Direktoratet i maj måned 1998 et søfartsseminar, der samlede repræsentanter fra en meget bred kreds af interesser i søfartsforhold i Grønland.

Ved søfartsseminaret blev der blandt andet udtrykt ønske om at oprette et udvalg bestående af søfartskyndige, som kan afgive kvalificerede høringssvar, når Grønlands Hjemmestyre modtager ny søfartslovgivning til høring fra Søfartsstyrelsen. Direktoratet har efter seminaret ført dette ønske ud i livet, og der er i juli måned 1998 etableret et "Nautisk Udvalg" bestående af repræsentanter fra rederierne, interesseorganisationer og ressortdirektoraterne i Grønlands Hjemmestyre.

2.3 Tjenestemænd

Normering og besættelse af tjenestemandstillinger er i de senere år begrænset til Grønlands Hjemmestyres centraladministration og kommunernes forvaltninger. I 1997 var der ca. 1900 årsværk på tjenestemandsområdet, og dette niveau har været fastholdt igennem de seneste 5 til 6 år.

I relation til trafikområdet har tjenestemandsansættelse været den fremherskende ansættelsesform i de tidligere statsejede virksomheder. Ved Grønlands Hjemmestyres overtagelse af disse virksomheder overgik tjenestemændene fra ansættelse i Staten til ansættelse i Grønlands Hjemmestyre. Da virksomhederne senere er blevet omdannet aktieselskaber, er de allerede beskæftigede tjenestemænd forblevet ansat i Grønlands Hjemmestyre, og derefter udlånt til de pågældende virksomheder, idet aktieselskaberne og de nettostyrede virksomheder ved nyansættelser ikke læn-gere anvender tjenestemandsansættelser. I øjeblikket har Grønlands Hjemmestyre udlånt ca. 32 tjenestemænd til Arctic Umiaq Line A/S.

Når der er fokus på tjenestemandsansættelser i relation til driften af det offentlige trafiksystem, skyldes det, at tjenestemandsansættelsesformen indebærer en særlig beskyttelse mod ændringer i stillingen og afskedigelse, som kan vanskeliggøre nødvendige organisatoriske tilpasninger i virksomhederne.

For det første kan tjenestemandssystemet ikke umiddelbart elimineres, idet allerede ansatte i henhold til lovgivningen i givet fald kan kræve sig afskediget med rådighedsløn i en periode på 3 år, og dernæst med aktuel eller opsat pension. De allerede ansattes rettigheder skal naturligvis respekteres, men kan afstedkomme væsentlige økonomiske byrder, såfremt man vælger at begrænse arbejdsstyrken udover niveauet for almindelig afgang.

For det andet kan beskyttelsen af tjenestemændenes stillingsforhold bevirke, at det er vanskeligt at gennemføre omlægninger af arbejdsopgaver, for eksempel mellem selskaberne beskæftiget på skibstrafikområdet, eller til selskaber som kun er delvis hjemmestreejet.

Konkret peger udviklingen indenfor den interne sejlads, som tidligere nævnt, på en større speci-alisering og effektivisering indenfor henholdsvis passager- og godstransporten. Dette medfører i øjeblikket behov for en væsentlig flådetilpasning i Arctic Umiaq Line A/S's regi, såfremt den fremtidige drift skal udvikles på en effektiv og omkostningsbevidst facon, typisk gennem ned-bringelse af løn- og personaleudgifter, som er den mest betydende post på udgiftssiden.

Flådetilpasning, med henblik på en mere effektiv og omkostningsbesparende drift, medfører derfor typisk besejling med et mindre antal skibe, der til gengæld har forbedret kapacitetsudnyttelse samt et mindre mandskabsbehov. Skulle denne tilpasning kunne gøres løbende og uden merudgifter for selskabet eller Grønlands Hjemmestyre, ville det være en fordel, at ansættelsesforholdene var etableret på overenskomstmæssige vilkår. Imidlertid er hovedparten af de ansatte søfolk i selskabet tjenestemandsansat, hvorfor en øjeblikkelig tilpasning af flåden i værste fald ville medføre en engangsudgift i størrelsesordenen 38 mio. kr., jf. de tidligere skitserede regler på området. Alternativet til en øjeblikkelig tilpasning af flåden, og det dermed følgende personale, ville være at lade tilpasningen af personalet ske ved naturlig afgang. Med den alderssammensætning personalet har, vil dette være forholdsvis lang tid, og vil medføre, at man generelt vil komme til at opretholde en stab af medarbejdere, som er for stor i forhold til de eksisterende opgaver, og derfor gennem finansiering af orlov og tjenestefrihed med løn, vil have årlige driftsomkostninger i passagerbesejlingen, som er for høje i forhold til den driftsmæssigt optimale situation.

Et andet, og lige så væsentligt forhold er, at de ansatte søfolk, har kvalifikationer, som i høj grad er efterspurgt i besejlingen af Grønland, og som på nuværende tidspunkt ikke kan erstattes med overenskomstmæssig ansat arbejdskraft, idet denne ikke er uddannet og dermed reelt til rådighed. Problemet er blot, at efterspørgslen efter de tjenestemandsansatte søfolk ikke ligger i det selskab, hvor de i dag er beskæftiget, men i andre selskaber, heraf nogle som ikke er fuldt hjemmestyreejede, hvorfor tjenestemændene ikke kan forflyttes til at udføre opgaver i disse selskaber efter de eksisterende regler.

Et væsentligt aspekt i tilpasningen og effektiviseringen af driftsformerne på trafikområdet er derfor at finde løsninger på vedrørende tjenestemandsansættelsesform, som sikrer, dels at man kan udnytte den eksisterende kvalificerede og eftertragtede arbejdskraft i de arbejdsrelationer, hvor det er relevant og nødvendigt, dels at man sikrer en løbende tilpasning af omkostningsniveauet i overensstemmelse med den bedst muligt opnåelige drift af den enkelte virksomhed.

2.4 Krydssubsidiering og ensprissystem

Som det tidligere har været påpeget, har der været foretaget tiltag omkring tilpasning af den eksisterende administrative praksis, gående i retning af mere gennemskuelige konkurrence-, prissætnings- og tilskudsformer i de såvel de grønlandske trafikvirksomheder som i andre dele af erhvervslivet.

En stor del af virksomhederne i Grønland er de facto monopoler, der opererer på det grønlandske marked uden konkurrence fra andre virksomheder, indenlandske såvel som udenlandske. Monopolerne har oprindelse tilbage til etableringen af Den Kongelige Grønlandske Handel, der frem til 1950 reelt fungerede som et statsmonopol og havde uindskrænket monopol på handel og besejling, herunder forsyning med varer. Virksomhedens formål var at sikre en gradvis og harmonisk udvikling af samfundet kulturelt, økonomisk og socialt, hvilket blandt andet resulterede i etableringen af et ensprissystem.

Ensprissystemet, hvis hovedindhold er lave priser på nødvendighedsvarer, og ens pris på disse varer uanset, hvor i Landet varen bliver handlet eller produceret, var indledningsvis nok mest begrundet i ønsket om en nem og enkel drift. Regnskabsmæssige begrænsninger, kommunikationstiden fra de enkelte lokaliteter, og selve monopolstrukturen gjorde det meningsløst overhovedet at gennemføre en prisdifferentiering efter geografiske forskelle i omkostninger ved produktionen eller distributionen. Senere er ensprissystemet blevet fastholdt ud fra hensynet til ønsket om at etablere en jævnere indkomstfordeling; at varer og tjenesteydelser koster det samme overalt som et led i bygdepolitikken, således at også folk i geografiske yderområder kan få disse til samme pris, som i byer med gode åbentvandshavne.

I 1950'erne anbefalede Grønlandskommissionen en privatisering af erhvervslivet og en økonomisk åbning af landet. Dette afstedkom, at virksomhedens forsyningsmonopol blev ophævet samtidig med, at forsyningspligten blev opretholdt. Dette var medvirkende til, at virksomheden indenfor rammerne af virksomhedens driftsøkonomi både kunne afholde de omkostninger, der fulgte af forsyningspligten og opretholde en acceptabel konkurrenceevne overfor de private erhvervsdrivende. Dette medførte etablering af en praksis, hvor virksomheden overførte intern krydssubsidiering fra monopolaktiviteterne til de konkurrenceudsatte aktiviteter.

Prissætningen blev således sat højere på de aktiviteter, hvor selskabet ikke mødte konkurrence, for derved at kunne give et tiltrængt tilskud til de aktiviteter, som virksomheden prissatte lavt med henblik på at kunne konkurrere på markedet. I tilknytning hertil forvaltede virksomheden forsyningspligten og ensprissystemet på en sådan måde, at selskabet ydede pristilskud til en række basisfødevarer, erhvervsredskaber og brændsel, idet disse alle indgik på afgørende vis i forbrugsmønstret for husstande med lave indkomster. Udgifterne til denne subsidieordning samt eneretsavancerne indgik således direkte i virksomhedens regnskab, og forstærkede behovet for den interne krydssubsidiering yderligere.

På trafikområdet finder begge principper stadig fuld anvendelse i virksomhederne. Som

førnævnt sker der en krydssubsidiering mellem de overskudsgivende fastvingeruter til de underskudsgivende fastvingeruter samt helikopterruterne i størrelsesordenen 40 mio. kr. På trods af meget forskellige produktionsomkostninger i flytrafiksystemet på fastvingefly og helikoptere, kombineret med meget varierende passagergrundlag, og dermed kapacitetsudnyttelse på de forskellige destinationer, opereres fortsat med et prissystem på såvel passager- som fragtbeflyvning, som tager udgangspunkt i samme kilometertakst på alle ruter uanset indtjeningspotentialet.

I besejlingen er ensprissystemet fortsat i anvendelse med hensyn til fragtrater og billetpriser, igen i form af en basistakst på godsenheder/containere eller kilometertakst i passagerbesejlingen. Den interne krydssubsidiering i den enkelte virksomhed, og specielt på godsområdet, er siden 1992 blevet afløst af en omfordeling mellem den eksterne besejling, atlantbesejlingen, og den interne besejling.

Der opkræves i dag via ensfragttillægget en overpris på atlantgodset, og provenuet tilfalder Landskassen. Landskassen udbetaler samtidigt subsidier til den interne gods besejling. Fragtsystemerne er ligeledes rodfastet i ensprissystemet, idet fragtraten til, fra og mellem grønlandske byer skal være ens.

Fordelene ved denne anvendelse af ensprissystemet har, udover en forenkling af de handelsmæssige forhold, været, at bygder og yderdistrikter er blevet sikret rimelige velfærdsmæssige vilkår og muligheder for at opretholde en levestandard, som ikke adskiller sig markant fra vilkårene for befolkningen i kystbyerne. Et decentraliseret bosætningsmønster er således blevet bevaret tillige med en jævnere indkomstfordeling, så ud fra et fordelingsmæssigt synspunkt må det konstateres, at den gennemførte begrænsning af den fri markedsregulering, har sikret en social og geografisk afbalanceret fordeling af det samlede velfærdsgrundlag.

Ulemperne ved ensprissystemet og krydssubsidieringsprincippet medfører 3 væsentlige ulemper i den nuværende situation.

For det første afbryder systemerne den naturlige forbindelse mellem de reelle omkostninger ved produktion af en ydelse, og prissætningen på denne, hvorfor almindelige driftsøkonomiske betragtninger i virksomhedens drift kan blive fejlbehæftede.

For det andet medfører systemet behov for kontrolsystemer til at verificere de reelle konkurrenceforhold mellem virksomhederne.

For det tredje har de seneste års omorganisering af de hjemmestyreejede virksomheder

medført, at opgaveområderne er blevet opsplittet og afgrænset i forhold til hinanden, hvorfor virksomhederne nu, ud fra hensynet til optimering af egen drift, søger etablering af produktion og markedsområder, som ikke nødvendigvis er koordineret med ydelser i andre virksomheder, eller det offentliges samlede prioritering af ydelserne til den samlede befolkning.

Der kan således opstå situationer, hvor en indbyrdes konkurrence mellem to virksomheder, snarere foregår på muligheden for at opnå offentlige subsidier til virksomhedens drift, end på en fornuftig udnyttelse af de samlede ressourcer i en for samfundet optimal løsning.

Opsummerende må det konkluderes, at den nuværende sammenfletning af ensprissystem, krydssubsidiering, og offentlig omfordelingspolitik gennem erhvervsvirksomhederne har negative styringsmæssige konsekvenser af såvel politisk som økonomisk karakter. Der er manglende gennemsikrelighed af de interne økonomiske relationer i de hjemmestyreejede virksomheder, hvilket medfører et dårligt udgangspunkt for en kvalificeret politisk beslutningsproces, og den samfundsøkonomiske styring af de samlede ressourcer.

2.5 Markedsstørrelse og etableringsudgifter

Det samlede marked i Grønland for trafikydelser er begrænset, jf. befolkningens størrelse og den geografiske og klimatiske beskaffenhed. Bysamfundene er spredt over landets samlede geografi, med store afstande mellem de enkelte destinationer, og uden mulighed for forbindelse udover ad luft- eller søvejen. De klimatiske forhold bevirker endvidere, at det kun i dele af året er muligt at udbyde bestemte transportydelser.

Historisk er trafikydelserne udført af få operatører med tæt tilknytning til det offentlige eller af det offentlige selv, der også primært har været ansvarlig for koordinering og finansiering af drift og udvikling af infrastrukturen. Ved omorganisering af de statsejede virksomheder er det eksisterende kapitalapparat typisk blevet overdraget til trafikvirksomhederne, og har været en del af de aktiver, som disse virksomheder dannede deres forretningsgrundlag på. Herudover har den før-nævnte interne krydssubsidiering af trafikydelser samt opretholdelsen af ensprissystemet gjort det nødvendigt for det offentlige at beskytte det forretningsgrundlag, som den enkelte operatør havde, idet der ellers ikke var mulighed for at gennemføre opkrævning af overpriser på visse ydelser med henblik på finansiering af underskuddet af andre ydelser. Den valgte drifts- og subsidieringsform har således dikteret et behov for begrænsning af den frie markedsadgang med henblik på at opretholde helheden i det samlede trafiksystem, og den offentlige økonomi tilknyttet hertil.

De tre aktieselskaber, som i dag er hovedoperatørerne på trafikområdet, ejer i alle væsentlige hen-seender materiellet til driften af trafiksystemerne, typisk finansieret gennem Landskassen i an-lægsperioden og derefter overdraget til virksomheden i form af apportindskud ved dannelse af selskaberne. Undtagelsen fra dette er Grønlands Lufthavnsvæsen, hvorigennem det offentlige ejer landingspladsarealer og visse hangarfaciliteter, som er vitale for afviklingen af den landsdækkende flytrafik. Det offentlige har ligeledes ejerskabet til havnefaciliteter og tilknyttede arealer i de større byer på kysten.

2.6 Modeller og erfaringer

I reguleringen af trafikområdet har sammenlignende analyser af metoder og erfaringer fra hele Europa peget på, at en række forhold er generelle og repræsentative for styringen og kontrollen med udbuddet af trafikydelse. Disse nævnes nedenfor, men indledningsvis er det vigtigt at gøre sig klart, at behovet for tilstedeværelsen af offentlige transportsystemer hovedsagligt knytter sig til følgende hovedhensyn;

- Opfyldelse af kollektive behov for transport fra en lokalitet til en anden
- Sikring af miljømæssige forsvarlige trafikløsninger
- Sikre optimal og effektiv udnyttelse af offentlige bevillinger til området

Der eksisterer generelt tre markedsformer, hvori offentlig transport produceres. Den første markedsform er **den frie konkurrence**. Operatører kan frit etablere sig i konkurrence med andre på det foreliggende markedsgrundlag, og transportydelsen vil kun blive udbudt, såfremt den enkelte operatør kan opnå en indtjening på sit produkt. Det offentlige er ikke involveret i udbuddet af ydelsen, og påvirker ikke kvaliteten af ydelsen gennem krav til udførelse, priser, service etc. Alene producentens evne til at efterkomme en given efterspørgsel, samt tilstedeværelsen af et tilstrækkeligt attraktivt forretningsgrundlag for producenten sikrer, at ydelsen bliver udbudt.

Et alternativ til denne markedsform er etableringen af **en begrænset konkurrence**. De offentlige myndigheder definerer transportproduktet, som skal ydes, og indbyder operatører til at afgive tilbud på udførelsen af denne ydelse. Det offentlige står dermed som garant for, at der eksisterer et givet niveau for transportydelser, og at disse produceres så økonomisk og ressourcemæssigt optimalt for samfundet som muligt. Tilstedeværelsen af to eller flere operatører sikrer, at der eksisterer mulighed for konkurrence på den betaling, som det offentlige skal yde for at få transport-ydelsen udbudt.

Endelig er der **monopol-modellen**, hvor en operatør, typisk en offentlig ejet virksomhed, står for definitionen af transportydelsen og udførelsen af denne. Eneste konkurrenceparameter er evt. måling af egen evne til opfyldelse af egne mål eller sammenligning med andre lignende virksomheder. I begge de sidste modeller vil det offentlige under en eller anden form gennem direkte bevilninger eller tilskud til virksomhedens drift være ansvarlig for finansieringen af transportydelsen.

Baseret på de europæiske erfaringer har det vist sig, at den begrænsede konkurrencemodel har vist sig mest optimal til struktureringen af offentlige transportsystemer. Denne model medfører generelt fordele i form af en bedre effektivitet og ressourcebevidsthed, end der vil kunne opnås monopol-modellen. Denne markedsform sikrer endvidere forsyningssikkerhed og integration samt bredere dækning af transportbehov end de øvrige, ligesom modellen er mindre sårbar overfor sammenbrud og konkurs blandt operatørvirksomhederne.

Forudsætningen for, at denne model bliver en succes, er imidlertid vilje og kompetence hos den offentlige myndighed til at vedligeholde samarbejdet om tilrettelæggelse af transportydelsen, og sikre opfølgning på udførelsen af transportydelsen. Det er endvidere afgørende, at der i samarbejdet er fokus på afgrænsningen mellem den offentlige myndigheds og operatørernes opgaver. Det er endvidere vigtigt, at kompetenceniveauet i det offentlige omkring trafikplanlægning og den politiske vilje til at deltage i prioriteringen af denne, som minimum matcher kompetenceniveauet på operatørsiden.

Styrings- og planlægningsredskaberne, som anbefales anvendt af det offentlige i denne begrænsede konkurrencemodel, er kontraktstyring. Kontrakterne skal fastsætte minimumstandards for produktionsressourcer, serviceniveau, incitamenter for forbedring af service samt markedsandele/koncessionsforhold. I forbindelse med etableringen af kontrakterne er det vigtigt, at det offentlige udviser fleksibilitet, og giver operatøren mulighed for at foreslå forbedringer af systemer.

Det har endvidere vist sig, at såfremt der er mulighed for det, bør der udbydes kontrakter til underleverandører efter godkendelse hos den offentlige myndighed med henblik på at sikre omkostningsbevidsthed/konkurrence i produktionen af transportydelsen. Endelig er det vigtigt, at data-grundlaget til belysning af den faktiske efterspørgsel, brugertilfredsheden og lignende forvaltes hos myndigheden, således, at gamle og nye operatører stilles lige ved genudbud af kontrakter.

Endelig skal den offentlige myndighed fastlægge fartplanstruktur og billetprisniveauer samt sikre integration mellem flere systemer. Politiske målsætninger, som f.eks. rabatstrukturer, beskæftigelses hensyn etc. skal være præciseret allerede i udbuddet.

Med hensyn til varigheden af kontrakter er det vigtigt, at kontraktperioden sikrer mulighed for fornuftige investeringsforløb på materiel og lignende. Hvis en operatør bedømmes som værende god, både ved indgåelse af kontrakten og senere som resultat af kontinuerte opfølgninger på mål og kvalitetsopfyldelsen, kan automatisk forlængelse af kontrakter anbefales for mindst en periode

I Danmark har erfaringerne med anvendelse af lignende principper som de ovenover skitserede været, at kontraktstyring/udlicitering af opgaver generelt har ført til omkostningsreduktioner og større effektivitet. Dette har hovedsagelig årsag i, at denne fordeling af opgaver giver den offentlige myndighed såvel politisk som administrativ, mulighed for at koncentrere indsatsen om den overordnede målfastsættelse og kvalitetsstyring. Endvidere har det kunnet konstateres, at der er opstået bedre muligheder for økonomisk styring, som dog modsvares ved manglende mulighed for omprioritering af budgetmidler, mindre fleksibilitet og mulighed tilpasning af opgaver til skiftende behov. Der er generelt kommet en klarere opgavefordeling, og forarbejde og udbudsproces har fremtvunget tydelige servicemål og operationelle krav til den kvalitet, der skal leveres, end der før var formuleret i det offentlige egne krav til opgaveløsningen. Dette kan også udtrykkes som en professionalisering af opgaveløsningen, idet overdragelse af opgaven til en virksomhed, som har denne som sit kerneområde, oftest medfører en styrkelse af opgaveløsningen, gennem ledelse, organisation og bedre udnyttelse af teknologi, i forhold til tidligere, hvor opgaven kunne være en af mange, og for den offentlige organisation en underordnet opgave. Endelig bevirker denne proces oftest, at der sker en større markedsorientering, idet opgaven udføres på forretnings-mæssige vilkår med større viden om opgaveudførelsen. Effektivisering og rationalisering er generelt forbedret, og giver sig som regel udtryk i, at medarbejderne oplever højere produktionstempo, bredere og større opgaveportefølje, samt bedre arbejdstilrettelæggelse end i det offentlige system. Endelig har der i varierende omfang kunnet realiseres forbedringer på følgende områder;

- Lønomkostningsniveauet
- Stordrift
- Sygefravær
- Organisationskulturen
- Kvalitets- og serviceniveau
- Markedspotentiale

sammenlignet med situationen, hvor opgaven er blevet udført i offentligt regi alene.

2.7 Konklusion

Trafiksystemet har i sin tilbliven og hidtidige funktion været baseret på en meget tæt sammenhæng mellem det offentliges - repræsenteret først ved den danske stat og senere Grønlands Hjemmestyre - og operatørens - i praksis monopolvirksomhedens - interesser. Kompetenceforholdet har været uklart, idet der, på visse områder og tidspunkter, har været næsten synonymitet mellem disse to samt udøvelsen af deres trafikmyndighed og udbud af trafikydelser.

I takt med, at rettigheder og forpligtigelser i trafiksystemet rent lovgivningsmæssigt, specielt i lufttrafikken med dereguleringen i 1997, er blevet dels klargjort, dels direkte ændret i forhold til tidligere, er der mulighed for at etablere sig frit som trafikoperatør, såfremt man opfylder de tekniske krav, og såfremt de offentlige myndigheder vurderer, at dette er foreneligt med almenvellets interesser. Dette er ligeledes understøttet i en udvikling af virksomhedstrukturen i de offentlige selskaber, der i dag med enkelte undtagelser, opererer som selvstændige juridiske og økonomiske enheder - aktieselskaber - der har til formål at sikre en effektiv og overskudsgivende drift af deres kerneforretningsområder.

De formelle barrierer for etablering af konkurrence eksisterer således ikke mere. Derfor har man fra det offentliges side tilkendegivet, at man i en eller anden forstand finder det attraktivt at få etableret en konkurrencesituation på operatørsiden, og man har da også taget skridt hertil, dels i forbindelse med involvering af private udbydere i den regionale skibsfart, dels i distriktsbeflyvningen. Målet i denne proces har været at skifte konkurrenceparameteret. Fra en situation, hvor monopoloperatøren igennem egenkontrol og måling af egen evne til at opfylde egne mål til en situation, hvor operatøren bliver målt på sin evne til at komme med bud på produktion af ydelser, der i service og pris, er bedre end bud fra andre operatører. Konkurrenceparameteret skifter fra at være baseret på vilje til selvkontrol til at være baseret på at være billigst til at udføre den ydelse, som det offentlige har defineret.

De uformelle barrierer for en egentlig fri konkurrence eksisterer imidlertid fortsat, idet prisfastsættelse og subsidiestruktur i sin nuværende form fortsat er tilpasset et system, hvor en eller meget få store udbydere af trafikydelser er det offentliges medspiller i planlægningen og udførelsen af trafikydelserne. Der er i forbindelse med etableringen af trafikvirksomhederne, og deres aktivmasse, tæt sammenhæng mellem private og offentlige investeringer. Der er i driften af trafiksystemet ikke alternativer til det offentlige, som den væsentligste økonomiske bidragsyder, såfremt et landsdækkende trafiksystem skal sikres. Styrings- og ansættelsesforhold er ligeledes i visse af trafikvirksomhederne baseret på offentlige, statslige, traditioner, og vil derfor ikke som udgangspunkt give disse virksomheder mulighed for at deltage i konkurrence på lige vilkår med andre udbydere, såfremt en sådan blev introduceret i fuldt omfang. Ligeledes ligger der fortsat en klar forventning hos det offentlige om, at de største og mest afgørende trafikoperatører på markedet af sig selv varetager samfundsmæssige hensyn i deres virksomhed, uanset, at dette ikke er altid er i fuld overensstemmelse med de formelle krav stillet til virksomheden, i form af bestyrelsesbe-

slutninger, aktieselskabslovgivning etc., eller det offentliges reelle rettigheder til at stille disse krav, udover, hvad der kontraktligt eller bevillingsmæssigt er indgået aftale om.

Der vil ikke, selv med den størst mulige vækst i passagergrundlag og fragtmængder, være grundlag for, at en eller flere operatører på forretningsmæssige vilkår og i fri konkurrence, vil udbyde trafikydelser, i det omfang, som i dag eksisterer. Kun tre eller fire destinationer i flytrafikken kan med det nuværende passagergrundlag og den nuværende prisstruktur generere et overskud. Tilsvarende er det for destinationer i skibstrafikken, på både passager- og fragtsiden.

Således mangler der i øjeblikket at blive truffet valg om, hvorledes Grønlands Hjemmestyre vil indrette den egentlige regulering af trafiksystemet, herunder hvilke hensyn, der er mest tungtvejende i relation til den samfundsmæssigt mest optimale løsning. Hensynet til ønsket om en meget effektiv og prisbevidst drift af trafiksystemet, der kan minimere behovet for offentlige tilskud til trafiksystemet mest muligt, eller hensynet til, at der uanset lokalisering i landet, eksisterer et samlet, ensartet og forsyningsmæssigt helårsbaseret, trafikudbud. En form for kontrolleret konkurrence kombineret med en forbedret koordinering og samarbejdsrelation mellem Grønlands Hjemmestyre og operatører samt mellem operatørerne indbyrdes kunne medvirke til en sådan samfundsmæssig mere optimal løsning.

DEL III

TRAFIKUDVIKLING

3.1 Flymodeller på markedet

I dette afsnit behandles de flymodeller, der tales om som operationsdygtige i forbindelse med beflyvning i eller af Grønland. I det efterfølgende afsnit bliver der set nærmere på de enkelte flytypers egnethed på eksisterende eller påtænkte landingsbaner.

Der gives en kort beskrivelse af hver type samt en angivelse af kapacitet og økonomi.

Hvor der er tale om nye materieltyper, er det beskrevne materiel eksempler, der ikke nødvendigvis vil blive benyttet i den endelige trafikplan. Imidlertid anses de nævnte materieltyper for at være repræsentative for det materiel, der er egnet til operationer under grønlandske forhold.

For hver type er der - i det omfang det er relevant - angivet:

1. *Kapaciteten* (antallet af sæder).
2. *Hastighed* (gennemsnitshastighed ved aktuelle strækninger).
3. *Optimal banelængde* (den længde, der er nødvendig for operationer med maksimal nyttelast under alle forhold).
4. *Mindste banelængde* (den længde, der er nødvendig for operationer med en rimelig nyttelast på det aktuelle rutenet).
5. *Anskaffelsespris* (inkl. reservedelsbeholdning).
6. *Driftstimer* (det erfaringsmæssigt opnåelige antal timer om året).
7. *Timeomkostninger* (findes ved at dividere årsomkostningerne ved driftstimetallet. Årsomkostningerne er en sum af omkostninger, der blandt andet afhænger af strækningerne (for eksempel brændstof), turantallet (for eksempel handling) og finansieringen).
8. *Sæde-kilometerpris* (omkostningen ved at transportere en plads 1 km. Sæde-kilometerprisen er således en kapacitetspris. Da der i praksis aldrig vil være tale om en 100% udnyttelse, vil den faktiske pris for at transportere en passager - passager-kilometerprisen - være højere end sæde-kilometerprisen).

3.1.1 Atlantfly

Boeing 767 og 757 er store, langdistance jetfly, der findes i mange modeller. Ruten mellem København og Kangerlussuaq bliver i dag befløjet af SAS med B 767-300, der kan medtage ca. 220 passagerer samt ca. 19 t fragt, og af Grønlandsfly A/S med Boeing 757-200, som tillige beflyver ruten mellem København og Narsarsuaq, med op til 189 passagerer (efter ombygning til 2

klasser). På de aktuelle ruter mellem Grønland og Danmark vil der være behov for en bane på ca. 1800 m, men flyene kan operere med reduceret nyttelast på en kortere bane.

Boeing 737 er et mellemdistance jetfly, der findes i mange modeller. Ruten mellem Narsarsuaq og København via Keflavik er blevet befløjet med B 737-400, der kan medtage 156 passagerer og ca. 3 t fragt/post. Ved direkte beflyvning på ruter mellem Grønland og Danmark, som kan gennemføres med reduceret lasteevne, vil der være behov for en bane på mindst 1800 m, men flyet kan dog operere rimeligt på en 1400-1500 m bane ved mellemlanding på Island.

BAe-146 er et mindre kortdistance jetfly, der ligeledes findes i mange modeller, både til ren passagertransport og en udgave, der hurtigt kan ændres til et kombineret passager- og fragtfly. Flyet kan medtage 80-100 passagerer og lidt fragt. Desuden findes en version med ekstra tankkapacitet, der kan flyve en rute Grønland - Island - Danmark på en ca. 1500 m bane i Grønland.

Tabel 3.1. Data for atlantfly.

Type	B-767	B-757	B-737	BAe-146-200
Sædekapacitet	222	215/189	156	98
Hastighed (km/t)	870	870	810	665
Optimal banelængde (m)	2.800	2.500	2.300	1.500
Mindste banelængde (m)	1.600	1.400	1.500	1.200
Anskaffelsespris (mio. kr.)	460	370	250	187
Driftstimer pr. år	3.000	3.000	2.500	2.500
Timeomkostninger (kr.)	57.000	44.000	37.000	32.000
Pris pr. sædekm (kr.)	0,29	0,23/0,26	0,29	0,49

Kilde: *Jane's All The World's Aircraft 1994-95*, Eighty-fifth year of issue. Grønlandsfly A/S.

3.1.2 Fly til det eksisterende net

DHC-7 (Dash-7) benyttes i dag på alle lokalruter i Grønland samt på ruten til Keflavik. DHC-7 er et mindre, firemotoret propelfly, der ikke produceres mere. Flyet kan medtage 38-50 passagerer og lidt fragt, og skal med maksimal last bruge en bane på ca. 800 m. Flyet beflyver lokalnettet i Grønland med små begrænsninger i nyttelasten.

DHC-8 er et mindre, tomotoret propelfly, der er udviklet af de-Havilland som afløser for DHC-7. Flyet kan medtage 37-50 passagerer og lidt fragt. Model 100 skal med fuld last bruge en bane på ca. 1000 m og Model 300 ca. 1200 m. Begge fly kan operere i et net af 1199 m baner med maksimal nyttelast. Flyene kan desuden flyve til Island med ca. 80% af det maksimale passagerantal.

Bae-146, der er omtalt under atlantfly, kunne også tænkes anvendt i stamnettet med 1199 m baner, måske især den mindre version -100, men -200 kan også anvendes med nogle begrænsninger.

Tabel 3.2. Data for fly til stamnettet.

Type	DHC-7	DHC-8-100	DHC-8-300	BAe-146-100
Sædekapacitet	50	37	56	80
Hastighed (km/t)	450	500	500	665
Optimal banelængde (m)	800	1.000	1.200	1.300
Mindste banelængde (m)	700	900	1.100	1.100
Anskaffelsespris (mio. kr.)	30	90	100	175
Driftstimer pr. år	2.000	2.000	2.000	2.000
Timeomkostninger (kr.)	20.800	18.700	19.700	38.500
Pris pr. sædekm (kr.)	0,92	1,01	0,70	0,72

Kilde: *Jane's All The World's Aircraft 1994-95*, Eighty-fifth year of issue. Grønlandsfly A/S.

Alle de nævnte fly er eller forventes at blive godkendt til STOL-beflyvning (Short Take Off and Landing) på baner, der tilpasset flyvning under arktiske forhold, og banerne er underlagt varierende begrænsninger vedrørende terrænhindringer, ind- og udflyvningsvinkler, vind- og turbulensforhold, natbegrænsninger, instrumentbegrænsninger, anflyvning under vejrforhold, banens beskaffenhed under varierende vejrforhold i øvrigt osv.

3.1.3 Helikoptere

Helikopteren har siden 1965 været et hovedtransportmiddel for passagerer og post, ikke mindst for den del af de rejsende, der rejser videre med fly.

Generelt er helikopterbeflyvning en forholdsvis dyr transportform, men de lave anlægsudgifter til heliporte, hastigheden, den store fleksibilitet og helikopterens mange anvendelsemuligheder har gjort, at den i årrække har været det rigtige valg.

Siden indførelsen i 1965 har **S61**'eren været den primære type sammen med **Bell 212** og **AS 350** i yderdistrikterne.

I forbindelse med åbningen af de nye landingsbaner, i løbet af de næste fem år, vil en del af helikopterbeflyvningen overgå til fastvingebeflyvning.

I år 2001 skal to af de tre hjemmestyreejede helikoptere til 12.000 timers tjek, og hvis S61-eren skal fortsætte vil der skulle ofres omkring 10 mio. kr. på hver af de to maskiner og 3-4 mio. kr. på den sidste. Efter sådan et tjek vil de kunne klare yderligere 10-15 år.

S-61 vil kunne erstattes med enten nyere helikoptertyper eller små propelfly - det sidste dog kun, hvis der anlægges et antal gruslandingsbaner. Data for nogen af de relevante helikoptertyper gen-nemgås nedenfor, og for små propelfly i næste afsnit. De tekniske

forhold ved anlæg og beflyvning af grusbaner er beskrevet i afsnit 3.4 og de økonomiske forhold i afsnit 3.8.

Turistprodukter er meget attraktive, og i stedet for at flyve turister ud i små helikoptere med plads til maksimalt 9 passagerer, vil der muligvis kunne være en god forretning i at beholde maskinen.

Når de nye regler for international luftfart, JAR (Joint Aviation Regulations), træder i kraft vil de nuværende grænser for S-61 helikopterens lasteevne gradvist reduceres. Hvis helikopteren fortsat skal anvendes til kommerciel ruteflyvning i Grønland vil en ombygning af maskinen være nødvendig.

En ombygning vil kunne ske i forbindelse med det førnævnte 12.000 timers eftersyn i år 2001, og vil betyde, at S-61'erne vil blive ombygget til en mindre udgave med plads til 19 passagerer frem for de 24 der i dag er plads til.

Eftersyn og ombygning vil tilsammen koste omkring 10 mio. kr. for hver af maskiner. Efter et sådant eftersyn og ombygning vil S-61-erne kunne klare yderligere 10-15 år.

Som erstatning for S61'eren og B-212 har nyere helikoptere som Super Puma AS 332 og Bell 214ST været på tale.

Tabel 3.3. Data for helikoptere.

Type	Sikorsky S-61N	Super Puma	Bell 214 ST	Bell 212
Sædekapacitet	24	18	18	9
Hastighed (km/t)	210	260	250	185
Praktisk rækkevidde	300	800	600	300
Anskaffelsespris (mio. kr.)	22	100	47	35
Driftstimer pr. år	1.200	1.200	1.200	1.200
Timeomkostninger (kr.)	22.500	29.700	24.000	11.900
Pris pr. sædekm (kr.)	4,46	6,34	5,33	7,14

Kilde: *Jane's All The World's Aircraft 1994-95*, Eighty-fifth year of issue. Grønlandsfly A/S.

Alternativt vil kunne indsættes nye mellemstore helikoptere. De koster omkring 30-40 mio. kr., og har plads til mellem 12 og 14 passagerer.

3.1.4 Små propelfly

I områder som Island, Canada og Alaska, der på mange måder kan sammenlignes med Grønland, anvendes små propelfly i vid udstrækning til transport af passagerer, post og fragt.

Der findes en række fly, der er egnede til denne type operationer, men selv om nogle af flyene kan operere på meget korte baner, kræver de alle - ved regelmæssig beflyvning med betalende passagerer - mindst baner på 650 m. Anlæg af sådanne kortbaner - grusbaner - er behandlet i af-snit 3.4.

Flere af de små fly kan udrustes med ski, og nogen af typerne kan forsynes med pontoner, hvor-ved de kan operere fra søer, fjorde og andre rolige vandområder, så anlæg af baner undgås.

Vandfly er et fleksibelt transportmiddel med stort set den samme driftsøkonomi som andre små propelfly. Ved operationer på hav er det dog sårbart over for isskasser og andre, drivende forhin-dringer, og i overgangsperioder mellem åbent vand og islæg kan det ikke operere. Og vandfly har ikke systematisk indgået i overvejelserne om den grønlandske trafik, hvilket måske kan skyldes ulykken i Nuuk i 1962, hvor et Catalina-fly forulykkede under landing.

Kapaciteten på de små propelfly kan sammenlignes med helikoptere. Men de små fly har væsent-lig lavere anskaffelses- og driftsudgifter. Regulariteten og rækkevidden er stort set den samme som helikopternes, og de skal helst kunne lande og tanke op med ca. 200 kilometers mellemrum. I modsat fald kræves der for store brændstofreserver, hvilket nedsætter nyttelasten.

Som typiske fly findes **DHC-6** (Twin-Otter) og **Dornier 228**. DHC-6 er et lille, tomotoret propel-fly, der ikke produceres mere.

Tabel 3.4. Data for små propelfly.

Type	DHC-6 (Twin Otter)	Short Skyvan	Dornier 228- 212	DHC-6 (vandfly)
Sædekapacitet	11-14	18	19	15
Hastighed (km/t)	290	260	434	235
Optimal banelængde (m)	700	650	-	-
Mindste banelængde (m)	650	600	-	-
Anskaffelsespris (mio. kr.)	8 ¹	7 ¹	25	16
Driftstimer pr. år	1.200	1.200	1.200	1.200
Timeomkostninger (kr.)	11.600	10.100	11.700	13.900
Pris pr. sædekm (kr.)	2,85	2,15	1,41	3,94

Kilde: *Jane's All The World's Aircraft 1994-95*, Eighty-fifth year of issue. Grønlandsfly A/S.

1) Brugtpris.

3.2 Beflyvning af landingsbanerne

De topografiske forhold omkring de grønlandske byer medfører i de fleste tilfælde, at der

ved planlægningen af bynære lufthavne må ske en afvejning af en lang række hensyn, hvilket resulterer i forskellige begrænsninger for de enkelte lufthavne.

Ved vurderingen af hvilke fly, der kan beflyve landingsbanerne, skal der tages hensyn til mange forhold. Et fly, der tilsyneladende er brugbart ud fra enkelte kriterier, kan blive begrænset eller udelukket af andre undersøgte kriterier. Det er således et større og et meget kompleks arbejde at kontrollere, hvilke fly, der kan benytte de enkelte baner både rent teknisk og økonomisk rentabelt. De vigtigste kriterier for den tekniske vurdering er dog banelængden og landingsvilkårene, og disse forhold er derfor lagt til grund for nedenstående oversigt over flymateriel.

799 m baner - 7,5° landing (STOL-teknik)

Flyene skal kunne starte og lande på den aktuelle banelængde med max. vægt eller uden for store begrænsninger. Desuden skal flyene være certificeret til landing med 7,5°, og der skal foreligge godkendt performance materiale for landingslængde med STOL-teknik. DHC-7 med 50-52 passagerer og DO-228 med 19 passagerer kan beflyve banen, samt selvfølgelig mange andre mindre flytyper.

1199 m baner - 4,5° landing (STOL-teknik)

Flyene skal kunne starte og lande på den aktuelle banelængde med max. vægt eller uden for store begrænsninger. Desuden skal flyene være certificeret til stejl landing og der skal foreligge godkendt performance materiale for landingslængde med STOL-teknik. DHC-8-100 med 37 passagerer, BAe-146-100 med op til 80 passagerer og BAe-146-200 med op til 98 passagerer vil kunne godkendes og benytte banen under disse vilkår. Øvrige fly, der ikke er godkendt til STOL-teknik, såsom DHC-8-300 med op til 56 passagerer, forventes i praksis at kunne lande på banen, men de kan ikke opnå de fordele som STOL-teknikken giver specielt for landingsvægten.

1199 m baner - 3-4,5° landing (konventionel)

For alle fly bliver der af fabrikanterne udført dokumentation for deres landingsmuligheder konventionelt med vinkel 3-4,5°, og det er derfor kun banelængden, der sætter begrænsning for start- og landingsvægt. Fly som DHC-8, BAe-146, F-50 o.l. kan benytte banen, men banelængden vil give begrænsninger for de største versioner.

1799 m baner eller længere - 3-4° landing

De fleste fly kan starte fra og lande på denne banelængde, men mange bliver begrænsede på vægten. Om de enkelte fly er velegnede, afhænger derfor blandt andet af de planlagte flyvestrækninger. Boeing-757-200 og Boeing-737 i forskellige versioner er vurderet som velegnede, og kan benytte den aktuelle banelængde til non-stop beflyvning Grønland-Europa eller Grønland-Canada.

På det Trafikpolitiske seminar i Kangerlussuaq blev det vedtaget, at muligheden samt fordele og ulemper ved at etablere 1199 m baner skulle undersøges med hensyn til:

- Etablering af indfaldsporte til Grønland for nærområder som Island og Canada.
- Fremtidssikring af baner med henblik på introduktion af nyt flymateriel til afløsning af DHC-7.

Det har været på tale i første omgang at gennemføre udbygning af Nuuk og Ilulissat til 1.199 m baner, idet disse to destinationer har et passagergrundlag, som eventuelt vil kunne gøre det attraktivt at beflyve dem fra Canada og Island. Derudover er de lufthavne de to største i den interne beflyvning af Grønland, og det vil derfor være her, at behovet for en eventuel omstilling til nye flytyper først vil vise sig.

I det følgende undersøges derfor beflyvningsmuligheden med forskellige flytyper af de to luft-havne udvidet til 1199 m. Som det vil fremgå, er der store begrænsninger på beflyvningen af udvidede baner i Nuuk og Ilulissat. De større fly, der vil kunne beflyve banerne, vil - på baggrund af begrænsningerne på fjerne destinationer - ikke kunne tage mange flere passagerer med end man i dag gør med en DHC-7. Med udskiftning til DHC 8-300 er det vurderet, at kapaciteten kan øges med højest 10%. Det skal også bemærkes, at der hos hovedoperatøren, Grønlandsfly A/S, ikke er planer om at udskifte DHC-7-flyene indenfor en horisont på mellem 10 og 15 år, idet DHC-7 på nuværende tidspunkt er langt de billigste at operere med. Men på et eller andet tidspunkt vil det alt andet lige blive billigere at operere med en anden flyflåde.

3.2.1 Beflyvning af Nuuk Lufthavn udvidet til 1199 m

I det følgende er der set nærmere på beflyvning af en udvidet bane i Nuuk fra de nuværende 950 m til 1.199 m.

Tabel 3.5. Beflyvning af Nuuk Lufthavn udvidet til 1199 m.

Flytype	Passageranta l	Hastighed (km/t)	Bemærkninger til brugbarheden
DHC-7	52	370	Under alle forhold
DHC 8-100	37	435	Under alle forhold
DHC 8-300	56	450	Begrænsninger ved dårlige baneforhold og fjerne destinationer: 36-50 passagerer.
DHC 8-400	70	450	Anbefales ikke. Store begrænsninger. Kan muligvis alene bruges i sommerperioden.
BAe 146-200	98	665	Begrænsninger. Kan operere under alle forhold med 66 passagerer. (Som flyet til/fra Vagar)
B-737-500	120	810	Anbefales ikke. Store begrænsninger. Kan kun bruges

			på tør bane.
--	--	--	--------------

Anm.: C-overslaget er 74 mio. kr. - Regulariteten er 92% - Konventionel bane.

Det er valgt at foretage undersøgelsen på en udvidet konventionel landingsbane i Nuuk til 1199 m, idet regulariteten kan fastholdes på 92%, det vil sige på nuværende niveau. På en STOL-bane i Nuuk er det vurderet, at regulariteten vil ligge omkring 87-88%, hvilket er antaget ikke at være acceptabelt som planlægningsgrundlag for en baneudbygning. En konventionel bane er 150 m bred, mens en STOL-bane kun er 80 m, og forskellen i anlægssummen for en udvidelse til de to baner vil skønsmæssigt være 24 mio. kr.

3.2.2 Beflyvning af Ilulissat Lufthavn udvidet til 1199 m

Det er vurderet, at der ikke vil være det helt store behov for udbygning af instrumenteringen ved en udvidelse med hensyn til en forøgelse af regulariteten. Det er derfor anbefalet at planlægge baneudvidelsen fra de nuværende 845 m til 1199 m som en ikke-præcisionsbane med beslutningshøjde over 500 fod. Dermed kan den udbyggede bane planlægges med en bredde af sikkerhedszone på 80 m.

Tabel 3.6. Beflyvning af Ilulissat Lufthavn udvidet til 1199 m.

Flytype	Passagerantal	Hastighed (km/t)	Bemærkninger til brugbarheden
DHC-7	52	370	Under alle forhold
DHC 8-100	37	435	Under alle forhold
DHC 8-300	56	450	Begrænsninger ved dårlige baneforhold og fjerne destinationer: 36-50 passagerer.
DHC 8-400	70	450	Anbefales ikke. Store begrænsninger. Kan muligvis alene bruges i sommerperioden.
BAe 146-200	98	665	Begrænsninger. Kan operere under alle forhold med 90 passagerer.
B-737-500	120	870	Anbefales ikke. Store begrænsninger. Kan kun bruges på tør bane.

Anm.: C-overslag er 56 mio. kr. - Regulariteten er 91% - STOL bane.

3.2.3 Beflyvning af Aasiaat Lufthavn udvidet til 1199 m

Med hensyn til baneudvidelser i Aasiaat, er der så vidt vides kun udført grundige undersøgelser for en forlængelse til 1199 m, mens der kun er udført indledende vurdering af en mulig forlængelse til 1500 m. En yderligere udvidelse til 1799 m vurderes som mulig i det pågældende terræn, men den mulige forekomst af isbjerger må forventes at give større operationelle begrænsninger jo længere banen bliver.

3.3 Udbygning af eksisterende baner

De 7 nye regionale landingsbaner er planlagt placeret og udført således, at de har mulighed for udvidelse, primært ved forlængelse af banerne op til 1199 m.

Der er udarbejdet skøn over anlægsomkostningerne i forbindelse med udbygning af de eksisterende og planlagte landingsbaner.

De skønnede anlægsomkostninger baserer sig på forskellige overslag for baneudvidelser udført i perioden september 1994 - maj 1998. Erfaringerne med prisniveau og lignende i forbindelse med licitationerne for de regionale lufthavne er indarbejdet i overslagene.

Tabel 3.7. C-overslag for udbygning af landingsbaner, prisniveau 1998.

Lufthavn	Udbygning til (m)	Overslag (mio. kr.)	Overslag for baneudvidelse
Narsarsuaq	-		
Qaqortoq	1199	44	Program 15.09.1994
Paamiut	1199	62	Program 15.09.1994
Nuuk	1799	400	Projektforslag 01.06.1997
Maniitsoq	1199	86	Program 15.09.1994
Kangerlussuaq	-		
Sisimiut	1199	42	Program 15.09.1994
Aasiaat	1199	41	Program 15.09.1994
Ilulissat	1199	56	Program 17.09.1996
Qaarsut	1199	15	Program 15.09.1994
Upernavik	940	74	Program 15.09.1994
Qaanaaq	1199	-	
Kulusuk	1199	35	Program 10.05.1998
Nerlerit Inaat	-		

Kilde: N&R Ingeniør- og Siunnersuisartuusut A/S, notat af 01.06.1998.

3.4 Planlægning af 650 m grusbelagte landingsbaner

Planlægning og udførelse af de regionale lufthavne med 799 - 900 m landingsbaner er i gang i 7 af byerne på Grønlands vestkyst.

Der har fra forskellig side været udtrykt ønske om anlæg af billige grusbaner i øvrige byer, således at helikopterflyvningen kan erstattes med flyvning med fastvingefly.

Et grundlag for planlægning af 650 m gruslandingsbaner i øvrige byer til erstatning for helipor-tene er blevet undersøgt.

Statens Luftfartsvæsen har tilkendegivet følgende:

- Der kan etableres små landingsbaner med grusbelægning og mål 18 x 650 m med sikkerhedszone 60 x 710 m.
- Der kan planlægges instrumentbeflyvning med beslutningshøjde større end 500 fod.
- For beflyvning med max. 19 passagerer stilles ikke krav om brand- og redningstjeneste.
- Der er ikke krav om lysanlæg.
- Eksisterende radiofyr ved heliporte kan benyttes til indflyvningsprocedure.

I tilknytning til ovennævnte undersøgelse og udarbejdelsen af planlægningsgrundlaget for etablering af små grusbelagte landingsbaner med beslutningshøjde på minimum 500 fod, er der i nedenstående tabel 3.3 anført skøn over anlægsudgifterne ved udførelse af lufthavne med denne bane-type.

Det skal understreges, at specifikationerne har generel karakter, og at der vil skulle opstilles et specielt program for hver enkelt bane. Endelig må det påregnes, at ikke alle krav kan opfyldes for alle baner, og at der i konkrete tilfælde må forhandles med Statens Luftfartsvæsen om dispensationer.

De faktiske udgifter vil således naturligvis også afhænge af de aktuelle forhold på lokaliteten samt konjunkturf forholdene på udførelsestidspunktet. For at få indtryk af udgiftsniveauet er der regnet på 3 forskellige scenarier betegnet ved karakteren og mængden af jord/udsprængningsarbejdet for anlæggelsen af selve baneanlægget og forpladsen:

- A: 100.000 m³ flytning af grus i løsjordsområder
B: 100.000 m³ udsprængning og flytning af sprængsten i fjeldområder
C: 200.000 m³ udsprængning og flytning af sprængsten i fjeldområder

I alle 3 scenarier er der regnet med 2 km vej og højspændingskabler.

Som det fremgår af tabel 3.8, vil anlæg af en 650 m gruslandingsbane beløbe sig til mellem 40 og 75 mio. kr.

Tabel 3.8. Planlægningsgrundlag for 650 m grusbaner. Overslag, mio. kr.

	A 100.000 m ³ grus	B 100.000 m ³ fjeld	C 200.000 m ³ fjeld
Byggemodning, vej, el m.m.	4,7	14,5	14,5
Anlægsarbejder, bane m.m.	15,9	25,9	37,9

I alt anlæg	20,6	40,4	52,4
Bygninger	9,4	9,4	9,4
Banelys	0,8	0,8	0,8
MET-udstyr	0,8	0,8	0,8
AFIS- og kommunikationsudstyr	2,7	2,7	2,7
Materiel og særligt udstyr	4,1	4,1	4,1
Tankningsudstyr	1,5	1,5	1,5
PAPI-anlæg	3,0	3,0	3,0
I alt bygninger og udstyr	22,3	22,3	22,3
Total udgift	42,9	62,5	74,7

Kilde: *Planlægning af 650 m grusbaner (små landingsbaner med beslutningshøjde på minimum 500 fod - Planlægningsgrundlag) - 1. juni 1998*, Grønlands Lufthavnsvæsen, Anlægsorganisationen.

Den løbende årlige udgift er knap 3,5 mio. kr. (drift 2 mio. kr., og vedligeholdelse af tekniske anlæg og bygninger 1,5 mio. kr.). Dertil skal lægges forrentning af anlægssum (mindst 2,8 mio. kr. ved 40 mio. kr. og 7,0% p.a.).

Det er denne samlede udgift på godt 6 mio. kr. om året for en lufthavn med grusbane, således at helikopterbeflyvningen kan erstattes fuldstændig, der skal vejes op mod udgifterne til en fortsættelse af helikopterbeflyvningen.

3.4 Udviklingen i passagertallet 1997-2008

Overvejelser om nye bygningstiltag på luftfartsområdet bør tage sit udgangspunkt i den aktuelle og forventede fremtidige efterspørgsel efter flykapacitet.

Til brug for Trafikgruppens drøftelser, er der derfor blevet udarbejdet en prognose over udviklingen i flypassagertallet de næste ti år, det vil sige indtil fem år efter at byggeriet af de nye landingsbaner forventes afsluttet.

Prognosen går ud fra flypassagertallene i 1997 og at 80% af de rejsende er erhvervsrejsende eller på anden måde får deres billetter betalt af arbejdsgiver. Der forudsættes en årlig vækst på 5% i antallet af såvel erhvervsrejsende som private rejsende (eksklusiv turister). For turister forventes væksten at være 17% årligt, svarende til et turisttal på 17.000 i 1997, og at Landsstyrets målsætning om 61.000 turister realiseres i år 2005. De væsentligste resultater af prognosen er angivet i nedenstående tabel.

Tabel 3.9. Prognose for antal passagerkilometer i 2008.

Passagerkategori	Mio. passagerkilometer		Årlig vækst i %
	1997	2008	
Turister	4,8	28,1	17,4

Øvrige private Arbejdsgiverbetalte	1,3 24,7	2,3 42,2	5,0 5,0
I alt	30,8	72,6	8,1

- årlig vækst i efterspørgslen på intern flytransport (passagerkilometer) på 8,1% (4,9 % om året fra 1991 til 1997)
- 40% af de rejsende vil være turister i år 2008 (1997: 17%)

Flere passagerer og højere turistandel betyder, at der vil blive et behov for mere flykapacitet - især om sommeren. Det betyder, at enten skal der ske en forøget udnyttelse af de fly, der allerede er i systemet, eller der vil skulle indsættes flere og/eller større fly i nogle få af årets måneder.

I dag er situationen, at passagererne på mange afgang kan opleve, at flyene er helt fyldt op, og at der - især om sommeren - er ventelister. Men samtidig er Grønlandsfly A/S's kabinefaktor lav (kabinefaktoren er det tal, der angiver, hvor stor en del af sæderne, der faktisk er besat, f.eks. i løbet af en uge).

Grønlandsfly A/S's kabinefaktor er lav fordi mange af DHC-7 flyvningerne finder sted som "stjerneflyvninger" med udgangspunkt i Kangerlussuaq, og for at bringe passagerer til atlantforbindelser. Derved opstår der en del returflyvninger på tidspunkter, hvor passagergrundlaget er beskedent. Efter åbning af de nye lufthavne forbedres mulighederne for en mere hensigtsmæssig rutetilrettelæggelse, og dermed for en bedre udnyttelse af flyene.

I det omfang en forbedret udnyttelse af den nuværende flyflåde ikke vil være tilstrækkelig til at dække behovet, vil det være nødvendigt enten at købe yderligere fly eller indchartre fly til indsættelse netop i de sommermåneder, hvor behovet er størst.

Den faste flyflåde vil, for at kunne udnyttes optimalt, skulle have et omfang, der er tilstrækkeligt til netop at dække transportbehovet i vintermånederne samt en beskedent reservekapacitet af hensyn til eftersyn og vedligeholdelse.

3.5 Økonomisk og passagermæssig rationalitet i nye bygningstiltag

3.5.1 Forlængelse af landingsbaner til 1199 m

På basis af passagerprognosen er der foretaget en analyse af de forudsætninger, der skal være opfyldt for at det vil være rentabelt at forlænge landingsbaner til 1199 m (Nuuk og Ilulissat samt øvrige regionale landingsbaner).

Forudsætninger: 1199 m landingsbaner operative på alle ovennævnte lokaliteter; ingen høj- og

lavsæson; kalkulationsrente 7% p.a.; udgiftsforløbet jævnt over tid, ingen renteudgifter i byggeperioden.

Under disse forudsætninger, vil der ikke være tilstrækkeligt passagergrundlag til at forrente en forlængelse af landingsbaner til 1199 m før:

- Nuuk og Ilulissat: tidligst efter år 2005
- Nuuk alene: tidligst efter år 2005
- Ilulissat alene: ikke indenfor de næste ti år

Når forlængelse af landingsbane i Ilulissat vil være rentabel på et tidligere tidspunkt, hvis Nuuk også er forlænget, end hvis kun Ilulissat forlænges, skyldes det, at cirka 40% af Ilulissat-passagerne flyver til/fra Nuuk.

Det skal samtidig understreges, at denne prognose er optimistisk for så vidt angår det tidligste tidspunkt, hvor passagergrundlaget må antages at blive tilstrækkeligt, især fordi forrentning af kapitalbinding i byggeperioden ikke indgår.

På baggrund af ovenstående resultater findes der ikke noget presserende behov for forlængelse af landingsbaner, og der bør ikke arbejdes videre med planer om sådanne anlægsarbejder i de nærmeste år.

Udviklingen i trafikmønsteret i forbindelse med de syv nye landingsbaner, bør i stedet overvåges løbende og der bør ske en fornyet analyse af behovet for forlængelser efter alle de nye landingsbaner har været i drift i et par år, og et nyt trafikmønster har stabiliseret sig.

3.5.2 Anlæg af gruslandingsbaner

Forudsat at regulariteten skal forbedres ved anlæggelse af grusbaner, kræves der tekniske anlæg svarende til de standarder, som i øvrigt er gældende på landingspladser indrettet med henblik på offentlig beflyvning. En given reduktion i anlægsomkostninger vil alene kunne realiseres, såfremt man accepterer, at grusbanerne har en regularitet svarende til de eksisterende heliporte, og såfremt man er villig til acceptere dispensationer for manglende opfyldelse af internationale krav til sikkerhed på landingspladsen.

I den efterfølgende passagerprognose er der foretaget en analyse af de forudsætninger, der skal være opfyldt, for at det vil være rentabelt at anlægge 650 m gruslandingsbaner, der opfylder disse sikkerhedskrav.

Anlægsudgiften til en grusbane med tilhørende tekniske anlæg og installationer udgør mellem 43

- 75 mio. kr., og den årlige udgift til drift, vedligeholdelse og forrentning udgør cirka 3,5 mio. kr. Til sammenligning udgør udgiften til drift og vedligeholdelse af en heliport cirka 1,5 mio. kr.

Besparelsen ved at benytte små propelfly frem for helikopter er cirka 3,06 kr. pr. passagerkilometer, beregnet som forskellen i prisen pr. sædekilometer på en S-61'er og Dornier 228-212.

For at forrente merudgiften til anlægget af en 650 m gruslandingsbane, til erstatning for en eksisterende heliport på samme lokalitet, kræves altså, at der må forventes at ville blive fløjet ca. 1,8 mio. passagerkilometer pr. år på den pågældende lufthavn, jf. nedenstående tabels anmærkning om forudsætninger.

Tabel 3.10. Nødvendigt passagertal på relevante destinationer til forrentning af grusbane.

By	Afstand i kilometer til nærmeste større landingsbane	Nødvendigt passagertal pr. år til og fra byen	Passagertal til og fra byen i 1997	Faktisk passagertal i forhold til nødvendigt passagertal
Nanortalik	114	15.789	4.063	25,7%
Narsaq	44	40.909	6.834	16,7%
Qeqertarsuaq	98	18.367	4.154	22,6%
Qasigiannuguit	48	37.500	4.332	11,6%

Kilde: Tabel 1.5.

Anm.: Der er i beregningen af det nødvendige passagertal gjort følgende forudsætninger:

- At alle flypassagerer til/fra de pågældende lokaliteter fremover vil flyve med fastvingefly til den nærmeste større landingsbane.
- Ingen høj- og lavsæson.
- Anlægsudgiften udgør 43 mio. kr.
- Kalkulationsrente 7% p.a.
- Udgiftsforløbet jævnt over tid, ingen renteudgifter i byggeperioden.

Det nuværende passagergrundlag udgør med andre ord mellem 12 og 26% af det, der er nødvendigt, for at investering i grusbaner vil kunne forrente sig.

Det skal understreges, at ovenstående prognose er optimistisk for så vidt angår det tidligste tidspunkt, hvor passagergrundlaget må antages at blive tilstrækkeligt. Dette skyldes blandt andet

- at forrentning af kapitalbinding i byggeperioden ikke indgår,
- at besparelsen ved at benytte små propelfly frem for helikopter er sat højest muligt og
- at anlægsudgiften er sat til det mindst mulige beløb.

På baggrund af ovenstående resultater, findes der ikke at være noget presserende behov for yderligere undersøgelser om mulige anlæg af korte gruslandingsbaner, og der bør ikke arbejdes videre med planer om sådanne arbejder i de nærmeste år. Selv med en stigning i passagertallet på 8% pr. år, vil det i år 2008 stadig ikke være rentabelt at anlægge en landingsbane i nogen af de undersøgte 4 byer.

Gruslandingsbaner kan anlægges for cirka 21 mio. kr. under de mest gunstigste terrænmæssige forhold, hvor ingen sprængning af klipper m.v. er nødvendig.

Der er her tale om gruslandingsbaner, der har en regularitet på samme niveau som de nuværende heliporte, og en lavere sikkerhedsgodkendelse end de regionale landingsbaner, der p.t. er under anlæg. Det lavere sikkerhedsniveau og den lavere vejrmæssige regularitet skyldes, at der hverken er teknisk udstyr, f.eks. landingsbanelys, eller bemanning på samme niveau. Det vil derfor heller ikke umiddelbart være muligt at opnå tilladelse til offentlig rutebeflyvning på sådanne baner.

De årlige merudgifter til forrentning, drift og vedligehold af en gruslandingsbane frem for en eksisterende heliport vil, under ovennævnte forudsætninger, udgøre cirka 2,0 mio. kr. Det svarer til den besparelse, der kan opnås ved at flyve 1,3 mio. passagerkilometer med Dornier 228 frem for S-61.

Tabel 3.11. Nødvendigt passagertal på relevante destinationer til forrentning af grusbane anlagt under de mest gunstige terrænmæssige forhold.

By	Afstand i kilometer til nærmeste større landingsbane	Nødvendigt passagertal pr. år til og fra byen	Passagertal til og fra byen i 1997	Faktisk passagertal i forhold til nødvendigt passagertal
Nanortalik	114	5.627	4.063	72 %
Narsaq	44	14.580	6.834	46 %
Qeqertarsuaq	98	6.546	4.154	63 %
Qasigiannguit	48	13.365	4.332	32 %

Kilde: Tabel 1.5.

Anm.: Der er i beregningen af det nødvendige passagertal gjort følgende forudsætninger:

- At alle flypassagerer til/fra de pågældende lokaliteter fremover vil flyve med fastvingefly til den nærmeste større landingsbane
- Ingen høj- og lavsæson.
- Anlægsudgiften udgør 20,9 mio. kr.
- Kalkulationsrente 7% p.a.
- Udgiftsførløbet jævnt over tid, ingen renteudgifter i byggeperioden.

Det nuværende passagergrundlag udgør med andre ord 32 - 72% af det, der er nødvendig for at investering i grusbane vil kunne forrente sig.

Det skal understreges, at ovenstående prognose er optimistisk for så vidt angår det tidligste tids-punkt, hvor passagergrundlaget må antages at blive tilstrækkeligt. Dette skyldes blandt andet

- at forrentning af kapitalbinding i byggeperioden ikke indgår,
- at besparelsen ved at benytte små propelfly frem for helikopter er sat højest muligt og
- at anlægsudgiften er sat til det mindst mulige beløb.

Forudsættes en stigning i passagergrundlaget på 8% pr. år, vil det tidligst i år 2002 være rentabelt at have en gruslandingsbane i Nanortalik, 2004 i Qeqertarsuaq, 2007 i Narsaq og ikke på noget tidspunkt indenfor de næste ti år i Qasigianniguit.

Der vil i givet fald være tale om, at der skal kunne ske en total overgang til fastvingefly i hele det område, hvor én S61'er opererer, for at der kan realiseres en besparelse. Dette vil naturligvis ikke være tilfældet blot fordi der anlægges én grusbane mere i et operationsområde. Derfor er de før-nævnte tidspunkter at betragte som de absolut tidligste, hvor der - isoleret set - vil kunne opnås besparelser. Resultaterne af beregninger over, hvornår anlæg af grusbaner tidligst vil være rentable - ud fra en samlet betragtning - vil derfor vise betydeligt senere tidspunkter.

Heller ikke på baggrund af disse resultater findes der noget umiddelbart behov for anlæg af grus-baner til erstatning for heliporte.

Men resultaterne giver anledning til at anbefale, at der i løbet af de kommende 4 til 5 år tilveje-bringes terrændata m.v., som kan benyttes til mere detaljerede overslag over anlægsomkostningerne for grusbaner for områder omkring de heliporte, der har det største passagergrundlag.

Formålet med disse undersøgelser er at sikre en del af grundlaget for en analyse og vurdering af den samlede økonomi i lufttransporten, i forbindelse med udfasning af S-61 omkring år 2010, og at der i givet fald vil være tid til at anlægge de nødvendige grusbaner inden udfasningen.

Trafikmønsteret må påregnes at ændre sig markant, i takt med at de syv nye landingsbaner gøres operative. Udviklingen bør løbende overvåges, og der bør foretages en fornyet analyse af behovet for forlængelser efter at alle de nye landingsbaner har været i drift i et par år, og et nyt trafik-mønster har stabiliseret sig.

3.5.3 Anlæg af atlantlufthavn i Qaqortoq

Samfundsmæssige og økonomiske gevinster ved anlæggelse af en atlantlufthavn i Qaqortoq har også været på tale. Der er allerede atlantlufthavne i Kangerlussuaq og Narsarsuaq. Derfor kræver en analyse af rationaliteten ved anlæggelse af en atlantlufthavn i Qaqortoq, at det undersøges, om der er eller kan forventes at blive et passagermæssigt grundlag for at nedlægge Narsarsuaq og opføre en ny atlantlufthavn i Qaqortoq.

Passagergrundlaget i Qaqortoq og det øvrige Sydgrønland

Som det fremgår af nedenstående tabel 3.12 har omkring godt 27% af passagererne til og fra Sydgrønland, der rejser med Grønlandsfly A/S, København som destination og afrejsested. Resten

skal til og fra Sydgrønland og det øvrige Grønland. Dette tal bygger på on/off-statistik fra Grønlandsfly A/S for 1997, jf. også tabel 1.5.

Tabel 3.12. Statistik på passagerer fra og til Sydgrønland. 1997.

Fra og til	Alle destinationer	Øvrige Sydgrønland	København	Øvrige Grønland
Narsarsuaq	14.678	6.058	5.477	3.128
Qaqortoq	14.995	6.222	3.703	5.056
Nanortalik	4.063	2.296	834	930
Narsaq	6.834	4.073	1.005	1.751
I alt	40.570	18.647	11.019	10.865

Kilde: On/off-statistik. Antal passagerer til/fra 1997, Grønlandsfly A/S.

I 1995 var der ifølge Grønlands Lufthavnsvæsen 8.801 afrejsende passagerer fra Qaqortoq. Det tilsvarende tal i 1996 udgjorde 8.243 og i 1997 var tallet 8.417, hvilket vil sige, at der fra 1995 til 1997 er sket et fald på 384 afrejsende passagerer, svarende til et fald på ca. 4,4%. Hvor disse passagerer rejser hen, kan man ikke se ud af den forelagte statistik. Tallene dækker samtlige passagerer, som er afgået fra Qaqortoq, hvilket vil sige, at der blandt andet er passagerer med, som rejser til for eksempel Nuuk og Nanortalik. Tallet kan derfor som sådan ikke bruges til noget konkret i forbindelse med undersøgelsen af, hvor mange passagerer, der vil få nytte af en atlantlufthavn i Qaqortoq.

Fordelingen af den samlede passagermængde til/fra Qaqortoq kan derfor bedst opsummeres fra den tidligere nævnte tabel 1.5.

Ser man her isoleret på den mængde, som vil blive overført til fastvingsystemet i tilfælde af etableringen af en atlantlufthavn i Qaqortoq, kan passagertrafikken til og fra Narsaq, Nanortalik og Narsarsuaq udelades, idet disse er lokaltrafik mellem de nævnte steder. Dette er gjort i den følgende tabel.

Tabel 3.13. Passagerer til og fra Qaqortoq som vil blive overført til fastvingsystemet ved etablering af en atlantlufthavn i Qaqortoq. 1997.

Fra og til	Til og fra alle destinationer	Til og fra Narsaq	Til og fra Nanortalik	Til og fra Narsarsuaq	Til og fra Qaqortoq Korrigeret
Qaqortoq	14.995	-1.827	-1.285	-2.732	9.151

Kilde: On/off-statistik. Antal passagerer til/fra 1997, Grønlandsfly A/S.

Tages de passagerer med, der kommer til og fra Nanortalik og Narsaq, som vil benytte Qaqortoq som gennemgangslufthavn i forbindelse med en fastvingerute, vil de ovenfor anførte korrigerede passagermængder til og fra Qaqortoq blive tillagt yderligere passagerer. Dette anskueliggøres i

nedenstående tabeller.

Tabel 3.14. Passagerer til og fra Nanortalik, som vil benytte Qaqortoq som gennemgangsluft-havn. 1997.

Samlet til og fra Nanortalik	Til og fra inden for 24 timer	Til og fra Narsarsuaq	Til og fra Qaqortoq	Til og fra Nanortalik ifm. fastvingerute
4.063	-1	-678	-1.285	2.099

Kilde: On/off-statistik. Antal passagerer til/fra 1997, Grønlandsfly A/S.

Tabel 3.15. Passagerer til og fra Narsaq, som vil benytte Qaqortoq som gennemgangsluft-havn. 1997.

Samlet til og fra Narsaq	Til og fra inden for 24 timer	Til og fra Nanortalik	Til og fra Qaqortoq	Til og fra Narsaq ifm. fastvingerute
6.834	-84	-316	-1.827	4.607

Kilde: On/off-statistik. Antal passagerer til/fra 1997, Grønlandsfly A/S.

Den samlede passagermængde til og fra Qaqortoq, som enten er blevet eller vil blive transporteret med fastvingefly kan på baggrund af ovenstående tabeller udregnes til 15.857. Det tilsvarende tal i 1996 var 16.160 passagerer.

Nedlæggelse af Narsarsuaq Lufthavn

I forbindelse med anlæggelse af en atlantlufthavn i Qaqortoq, må det være en uomgængelig konsekvens, at Narsarsuaq funktion må nedlægges.

Narsarsuaq Lufthavn fungerer i dag som indfaldsport til Sydgrønland, og er i øvrigt det trafikale knudepunkt for turismen og indenrigsflyvningen i Sydgrønland. I 1997 var der i alt 23.733 afgående passagerer fra Narsarsuaq, med langt den største del som gennemrejser i sommerperioden.

Narsarsuaq har det mest stabile vejr i regionen med en vejrmæssig regularitet på 85-88%, hvilket gør den til en vigtig alternativ lufthavn.

Lufthavnen i Narsarsuaq er i øvrigt center for Grønlands Lufthavnsvesen's fællesfunktioner for Sydgrønland. I lufthavnen finder man således regionslufthavnschefen med administration, skolen for interne uddannelser, trykprøvningsværksted og administrationen for heliporte og helistops i Sydgrønland. Derudover findes basen for Iscentralen, der foretager isrekognoscering over de sydgrønlandske farvande.

Ved lukning af lufthavnen vil følgende ske:

- Alle Grønlands Lufthavnsvæsen's faciliteter i Narsarsuaq lukkes, og bygningerne nedrives.
- Grønlands Lufthavnsvæsen's fællesregionale funktioner flyttes primært til Qaqortoq, sekundært til andre flyvepladser i landet.
- Narsarsuaq's status som bygd bortfalder.

Det danske flyvevåbens betjening af Kangilinnguit/Grønnedal via Narsarsuaq både med C-130 fly og Gulfstream bliver kraftigt berørt både økonomisk og operationelt ved lukningen af Narsarsuaq.

Sydgrønland vil med et slag miste ca. 50% af hotelkapaciteten ved nedlæggelsen af overnatnings-faciliteterne i Narsarsuaq lufthavn.

Omkostningerne ved at eventuel nedrivning eller flytning af bygningerne i Narsarsuaq kendes ikke. En eventuel scrapværdi vil sandsynligvis ikke andrage nogen betydelig værdi.

Mittarfeqarfiit har i alt ca. 100 ansatte i Narsarsuaq (heraf ca. 80% lokalansatte), og med de øvrige firmaer og institutioners personale bor der i dag i alt ca. 170 i Narsarsuaq. Ved en nedlæggelse af lufthavnen i Narsarsuaq må det forventes, at meget få af disse kan få arbejde i Qaqortoq lufthavn. Narsaq Kommune vil derfor miste et skønnet skatteprovenu på omkring 11 mio. kr. pr. år. Et beløb, som ikke kan forventes overført til Qaqortoq kommune i stedet for.

Rationaliteten ved anlæggelse af en atlantlufthavn i Qaqortoq

På basis af passagerprognosen er der foretaget en analyse af de forudsætninger, der skal være opfyldt, for at det vil være rentabelt at anlægge en atlantlufthavn i Qaqortoq.

Anlægsudgiften til en atlantlufthavn med tilhørende bygninger, tekniske anlæg og installationer m.v. er endnu kun meget løst estimeret, men må forventes at udgøre mindst 400 mio. kr. (overslag for udvidelsen af Nuuk til 1799 m landingsbane). Nedlæggelsen af Narsarsuaq vurderes at ville koste mindst 10 mio. kr. Med et årligt renteniveau på 7% medfører dette forrentning af anlægs- og nedlæggelsesudgifter på 28,7 mio. kr. pr. år.

Drifts- og vedligeholdelsesudgifter til en atlantlufthavn i Qaqortoq vurderes til 6 mio. kr. pr. år, mens de sparede drifts- og vedligeholdelsesudgifter til en heliport i Qaqortoq årligt udgør 1 mio. kr. Derudover vil tilskudsbehovet til helikopterbeflyvningen formindskes, hovedsageligt på grund af bortfald af ruten Qaqortoq - Narsarsuaq. Det vurderes, at Landskassen årligt vil kunne spare 2 mio. kr. i tilskud for opretholdelse af denne rute. Den enkelte passager som ikke får behov for at flyve ruten Qaqortoq - Narsarsuaq, vil alt andet lige på en returbillet kunne spare 1.500 kr.

Ovennævnte medfører en samlet nettomerudgift på 31,7 mio. kr. pr. år. for Landskassen, som på en eller anden måde skal finansieres, såfremt det besluttet at anlægge en atlantlufthavn i Qaqortoq.

Hvis det antages, at de passagerer, der med fordel vil kunne benytte en lufthavn i Qaqortoq, enten til intern beflyvning eller atlantbeflyvning, er de ovennævnte 15.857 passagerer, svarer netto-merudgiften til 4.000 kr. pr. returpassager.

Hvis Landskassen ikke netto skal påføres yderligere udgifter, som følge af anlægget af en lufthavn i Qaqortoq og nedlæggelse af Narsarsuaq, kræver det, at Landskassen skal have forøgede indtægter, for eksempel i form af en start- og landingsafgift i Qaqortoq.

En sådan passagerafgift vil dog maksimum kunne være på samme beløb som en returrejsende passager sparer, ved ikke at skulle flyve via Narsarsuaq, det vil sige 1.500 kr., såfremt den rejsendes billetudgifter i øvrigt ikke skal ændres i forhold til i dag.

Skal den årlige merudgift for Landskassen på 31,7 mio. kr. kompenseres via en sådan passagerafgift, vil det med andre ord kræve, at der er mindst 42.500 returrejsende, der med fordel vil kunne benytte en lufthavn i Qaqortoq, imod cirka 15.000 i 1997.

Med andre ord vil selv en tredobling af passagergrundlaget ikke være tilstrækkelig til at anlæg af en lufthavn i Qaqortoq vil være udgiftsneutral for Landskassen, og samtidig medføre en besparelse for de passagerer, der benytter lufthavnen.

Hvis disse skal opnå en besparelse, f.eks. på 250 kr. per flyvning, og dermed en passagerafgift på maksimalt 500 kr. per start og landing, vil det kræve at passagergrundlaget stiger til 63.000 mod i dag som nævnt cirka 15.000.

Overvejelserne om etablering af en atlantlufthavn i Qaqortoq har i ovenstående naturligt været bundet til faktum, at Narsarsuaq's funktion må nedlægges, idet der under ingen omstændigheder vil være fornuft i at operere to atlantlufthavne med en afstand fra hinanden på omkring 60 km. Efter en optimistisk beregning og vurdering af rationaliteten ved anlæggelse af en atlantlufthavn i Qaqortoq, må det konkluderes, at en atlantlufthavn i Qaqortoq ikke vil være samfundsøkonomisk forsvarlig i forhold til bibeholdelsen af Narsarsuaq.

3.6 Skibsudvikling

I passagerbesejlingen anvendes der i dag blandt andet et antal ældre mindre regionale skibe samt 3 nyere kystpassagerskibe. I 1997 og 1998 har de to ældste regionale skibe M/S Tudglik og M/S Tâterâk været under udfasning.

Tabel 3.16. Fartøjsdisponering i Arctic Umiaq Line A/S.

Fartøj	Last m ³	Passagerer	Fart knob	Besætning	Egenvægt ton	Byggeår	Drifts- måneder
Tâterâk ¹	24	75	8,0	9	180	1964	9
Aviaq Ittuk Aleqa Ittuk	0	27	9,5	3	65	1983	12
Sarfaq Ittuk Saqqit Ittuk Sarpik Ittuk	0	150	13,4	17	798	1992	12

Kilde: KNI Rederi A/S.

1) Solgt med virkning fra 10. december 1998.

Generelt har der været et efterslæb i vedligeholdelses- og reinvesteringstakten i KNI-selskabernes rederidivision, hvilket medfører, at der i øjeblikket er påtrængende behov for en fortsat modernisering og udskiftning af rederiets (Arctic Umiaq Line A/S's) kapitalapparat, og specielt af den del af fartøjerne, som er involveret i den regionale sejlads.

Herudover overvejes der løsninger omkring effektivisering af kapacitetsudnyttelsen på kystpassagerskibene med reduktion af de samlede sejl måneder med de tre eksisterende skibe, således at ét skib på sigt kan udfases af den kystlange passagertrafik, mens de resterende to enheder undergår ændringer i form af forlængelse m.v., således at deres kapacitet øges i forhold til i dag.

I den regionale sejlads er der størst passagergrundlag og efterspørgsel i henholdsvis Syd- og Diskoregionen, og naturligvis har også de største regionale skibe, de førnævnte M/S Tudglik og M/S Tâterâk, været indsat her. Deres udfasning har betydet, at ny kapacitet søges etableret gennem inddragelse af privat tonnage i besejlingen, hvilket allerede er sket gennem indkøb af ny tonnage med henblik på indsættelse i sejlplanen for 1999.

For at få en mere effektiv passagerbesejling, er det afgørende, at fartøjernes gennemsnitlige marchfart forøges væsentligt, og at de passagerfaciliteter, der kan stilles til rådighed, sammenlignet med i dag, moderniseres. Tonnagen skal ligeledes selvklart leve op til de sikkerhedsstandarder, som er fastsat for tonnage beregnet til transport af passagerer i arktiske egne, hvilket betyder, at etableringen af denne nye tonnage vil kunne forventes at være relativt kostbar.

Tabel 3.17. Data for påtænkt regional passagerskib.

Type	
Sædekapacitet	60
Hastighed (knob)	15,5
Anskaffelsespris (mio. kr.)	14
Besætning	2
Længde (meter)	23,5
Tonnage (brt.)	89
Dybde (meter)	3,30

Kilde: Byggespecifikation for 25,3 mtr hurtiggående færge, A/S Hvide Sande Skibs- & Baadebyggeri.

3.7 Samordningsmuligheder mellem fly og skib

Lufttransporten fremtræder allerede aktuelt som den dominerende transportform i det interne trafiksystem såvel bedømt på passagermængder som geografisk og sæsonmæssig udstrækning. Skibssystemet udgør imidlertid et meget afgørende supplement i det interne trafiksystem. Det tegner sig, med transporten af omkring 100.000 passagerer pr. år, for en markedsandel på ca. 40%.

I den regionale passagertransport til bygder er der mellem systemerne etableret den arbejdsdeling, at transporten i åbenvandsperioder varetages af skibe, der afløses af helikoptertransport, når isforholdene ikke længere tillader sejlads.

Den interregionale passagertransport er karakteriseret ved en rutestruktur i flysystemet tilrettelagt omkring atlantflughavnene i Kangerlussuaq og Narsarsuaq med meget svagt udviklede direkte mellemby forbindelser, og ved at den dominerende del af passagererne i flysystemet rejser til/fra destinationer udenfor Grønland.

I den aktuelle arbejdsdeling mellem systemerne er det således de interregionale skibe, der i høj grad sikrer sammenhængen i de direkte trafikforbindelser mellem byerne på den grønlandske vestkyst.

Med etableringen af en banestruktur beregnet på fastvingefly i de større byer nord for Nuuk i 1998 og 1999, vil der i flysystemet være skabt grundlag for en rutestruktur der sikrer direkte mellemby forbindelser på langs af Grønland.

Arbejdsdelingen mellem skibe og fly forventes herefter at ændre karakter i takt med udtyndingen af passagergrundlaget for skibene på ruteføringer nord for Nuuk. Den ekstreme sæsonfordeling af passagererne i begge systemer, der er kendetegnet ved, at hovedparten af passagererne transporteres i højsæsonmånederne, taler for, at der gennem en 2-3 årig periode gradvist gennemføres en kapacitetstilpasning i skibssystemet i den interregionale trafik. Derudover bør skibenes feederfunktion til flysystemet i den regionale passagertransport omkring helikopterbyerne styrkes, idet det her gælder, at de komparative økonomiske fordele ved skibstransporten fortsat er betydelig og transporttiden relativt beskedent. Dette opnås blandt andet ved en koordineret tilrettelæggelse af fartplaner.

3.8 Konklusion

Der bør ikke anlægges en konventionel 1199 m bane i Nuuk eller en STOL 1199 m

bane i Ilulissat. Hverken ud fra operationelle overvejelser eller ud fra en analyse af det aktuelle og kommende passagergrundlag.

Fly, der er større end DHC-7, vil kunne beflyve sådanne baner, men vil på grund af operationelle begrænsninger ikke kunne medtage mange flere passagerer end der i dag medtages af DHC-7. De DHC-7 fly som hovedoperatøren, Grønlandsfly A/S, har, vil først skulle udskiftes om 10-15 år.

Anlæg af atlantlufthavn i Qaqortoq - og samtidig nedlæggelse af Narsarsuaq - vil samfundsøkonomisk være en overordentlig dårlig forretning, og vil næppe kunne ske, uden at det vil medføre en markant fordyrelse både for Landskassen og for passagererne. Passagergrundlaget i Syd-grønland er for lille, og selv en drastisk stigning i passagertallet de næste ti år vil være utilstrækkeligt til at investeringen kan anbefales.

Selv ikke en så kraftig stigning i turismen, som Landsstyrets turismepolitik lægger op til, godt 17% om året de næste 5 - 6 år, vil medføre noget behov for at anlægge lufthavne med henblik på charterbeflyvning. De eksisterende lufthavne vil have tilstrækkelig kapacitet til et meget større antal passagerer end det antal, der i dag benytter dem.

Uagtet, at det ud fra en isoleret betragtning, vil være billigere at anlægge 1199 m landingsbaner ad én gang, mens byggeriet af de første 799 m er i gang, så anbefales det ikke at forlænge de regionale landingsbaner, der er ved at blive bygget, da passagergrundlaget, vurderet efter det nuværende trafikmønster, både er, og fortsat vil være, økonomisk utilstrækkeligt inden for en 10-års horisont.

Dertil kommer, at en opgradering af de regionale landingsbaner vil være en stor samlet investering for Landskassen, svarende til niveauet 540 mio. kr. til 810 mio. kr. over en kort periode, vel at mærke under forudsætning af, at der kan holdes lave gennemsnitspriser på opgraderingen.

Udviklingen i trafikmønsteret, efter at de nye regionale landingsbaner tages i brug, skal imidlertid løbende overvåges og analyseres, således at situationen kan vurderes igen efter afslutningen af landingsbanebyggeriet i år 2003, og efter at et nyt trafikmønster er etableret og har stabiliseret sig.

En udfasning af S61'erne er ikke umiddelbart forestående. Helikoptere til 9-12 personer er dyre i anskaffelse, og da S61'ere fortsat opereres off-shore, vil der indtil videre blive produceret reservedele. Udfasning af S-61'erne - ud fra tekniske og driftsøkonomiske betragtninger - vil ikke være nødvendig før om 10 til 15 år.

Cirka 5 år før, det vil sige tidligst om fem år, er der behov og grundlag for at analysere forskellige alternativer for erstatning af helikoptere. Skal S-61 erstattes med andre helikoptere, eller skal der anlægges gruslandingsbaner, og helikopterne erstattes med små fastvingefly?

På nuværende tidspunkt, og de næste ti år, vil der - selv i følge optimistiske passagerprognoser - ikke være tilstrækkeligt passagergrundlag til, at der kan opnås besparelser på beflyvningen med små fastvingefly i forhold til S-61, når der tages højde for udgiften til forrentning af anlægsomkostningerne.

Indenfor skibstrafikken tegner der sig et billede af et behov for mindre kystlang besejling og større behov for intensiv distriktstrafik.

I den kystlange trafik bør antallet af fartøjer reduceres fra de nuværende 3 til 2, der til gengæld bør forlænges, så de kan medtage flere passagerer og moderniseres, specielt for så vidt angår overnatningsfaciliteter m.v.

I regionstrafikken, det vil fortrinsvis sige i Syd- og Diskoregionerne, bør der indsættes fartøjer med en højere marchfart, af hensyn til en mere intensiv sejlads, herunder af hensyn til at skibene skal kunne bringe passagerer hurtigt til og fra forbindelsespunkter med flysystemet. Den igangværende udvikling, hvor Arctic Umiaq Line inddrager private operatører, bør fremmes, ud fra driftsøkonomiske og liberaliseringssynspunkter.

Generelt er det væsentligt, at de passagerfaciliteter, der stilles til rådighed, er tidssvarende, hvilket kræver moderniseringer på flere fartøjer.

I det nuværende trafiksystem sker passagertrafikken ud og ind af Grønland altovervejende med fly via Kangerlussuaq og Narsarsuaq, og den interne flytrafik via disse to lufthavne, hvorimod langt det største antal mellembys passagerer rejser med skib.

Efterspørgslen efter passagertransport, specielt med skib, er koncentreret i sommermånederne. Denne skævhed i efterspørgslen vil blive endnu mere markant, i takt med en forøgelse af turismen. Samtidig vil en del af passagergrundlaget fremover flyttes til flysystemet, når de nye landingsbaner åbner. Opretholdelse af en høj transportkapacitet i skibssystemet, alene af hensyn til efterspørgslen i nogle få sommermåneder, er overordentlig kostbar for Landskassen.

Også dette taler for, at der i løbet af en 2 - 3 år gradvist sker en kapacitetstilpasning i den interregionale skibstrafik.

Praksis har vist, at mulighederne for samordning langt fra er fuldt udnyttede, i det nuværende system.

I særlig grad er der både behov og mulighed for yderligere koordination mellem Arctic Umiaq Line A/S og Grønlandsfly A/S. Ved en tæt koordination af fartplaner kan skibene i distriktstrafikken i stigende grad komme til at fungere som et både attraktivt og billigt transportmiddel - også for passagerer, der efter en kort skibsrejse, og uden lange ventetider, ønsker at rejse videre med helikopter/fly fra en større by.

Alene et sådant samarbejde vil være tilstrækkeligt til at udvidelser, og anlæg af yderligere luft-havne vil være unødvendig.

DEL IV

TRAFIKTILRETTELÆGGELSE

4.1 Behovet for nyt materiel

Investeringsbehovet i det samlede trafiksystem er varierende med hensyn til nyt materiel, dels i relation til, hvorvidt der er tale om skibs- eller flytrafiksystemet, dels i relation til de regionale/lokale behov for nyere, større, mere effektiv og moderne kapacitet.

På flytrafikområdet er nyanskaffelseshorisonten på materiel generelt på mellem 10 og 15 år. Restlevetiden på det nuværende materiel - hovedsageligt på DHC-7 og S-61 flåden - ligger på dette niveau, og selvom renoverings- og vedligeholdelsesomkostningerne på dette materiel er relativt kostbart, er det alligevel først økonomisk fornuftigt at udskifte disse maskintyper med nyere og mere moderne enheder på lang sigt.

Som tidligere beskrevet, findes der allerede i dag typer af materiel, som vil kunne anvendes i den grønlandske beflyvning fremover. Det må imidlertid konstateres, at den driftsøkonomiske gevinst, som anvendelsen af sådanne enheder vil kunne give i form af en mindre omkostninger pr. flyvetime i forhold til de nuværende enheder, langt fra opvejer de omkostninger, der vil være forbundet med at frembringe passende landingspladsforhold, tillige med det faktum, at kapacitetsudnyttelsen vil blive forringet i forhold til den nuværende kombination af DHC-7 fly, 799 meter baner og passagergrundlaget på henholdsvis S-61 helikoptere og de lange ruteben i syd- og nord.

I skibstrafikken er det mest påtrængende behov for ny tonnage til stede i den regionale sejlads, specielt på passagertrafikområdet. Der vil i dag kunne opnås væsentlige forbedringer i serviceniveau, kapacitetsudnyttelse og fleksibilitet, såfremt mindre og mere hurtiggående fartøjer introduceres i sejladsen. Skibe af denne type skal som hovedregel designes specielt til sejlads i arktiske farvande, og er generelt ikke til rådighed på markedet, hvorfor der i øjeblikket foregår en nærmere testning og afprøvning af et sådant koncept med henblik på en eventuel indsættelse af ny tonnage i 1999.

På kystpassagerområdet er tonnagen relativ ny og vedligeholdt, hvorfor der ikke på dette område er behov for investering i nyt materiel de næste 10 til 15 år. Imidlertid kan der være tale om ændring af den eksisterende tonnage, således at den kan udnyttes mere effektivt og økonomisk optimalt i den eksisterende sejlplan.

På godsområdet er der i den regionale godstrafik et påtrængende behov for renovering og eventuelt nyanskaffelser, dog i mindre udstrækning. På dette område kan der findes alternativer til de eksisterende enheder, men der er også i dette regi foretaget indledende sonderinger på, hvorledes en eventuel ny tonnage på sigt kan indrettes, så den lokale og interne fragtransport med skib kan moderniseres og effektiviseres.

I atlantgodstrafikken er tonnagen ny og tidssvarende, hvorfor der ikke er planer om eller behov for at foretage væsentlige investeringer på dette område.

4.2 Behovet for nye anlæg

Der er med valget af etablering af 799 meter STOL baner, to hovedindfaldsporte til landet - atlantlufthavnene i Kangerlussuaq og Narsarsuaq - og afhængigheden af komplementære trafiksystemer, selvsagt begrænsninger i de trafikale udviklingsmuligheder.

Imidlertid må det konkluderes, at de eventuelle gevinster, der måtte være ved at udbygge infrastrukturen, primært på flytrafikområdet, på en sådan måde, at større og mere driftsøkonomiske flyenheder vil kunne betjene landet, langt overstiges af de udgifter, der vil være forbundet med en udbygning og opgradering samt fremtidig vedligeholdelse af den eksisterende infrastruktur. En udbygning af eksisterende landingspladser eller etablering af nye yderligere landingspladser vil ikke medvirke til servicemæssige eller økonomiske forbedringer i det samlede trafiksystem.

Anlæggelse af STOL baner på 1199 meter er omfattet af så store operationelle begrænsninger af hensyn til sikkerhedsniveauet, at det ikke, ej heller med indsættelse af nyt materiel, vil give nogen gevinst, idet den fulde kapacitet ikke vil kunne udnyttes, udover det niveau, der i dag eksisterer i kombinationen af baner og materiel.

Dette er også tilfældet med etablering af grusbelagte 650 meter baner til afløsning af de eksisterende helikopterlandingspladser, og dermed muligheden for introduktion af mindre fastvingefly på dette område. De operationelle forhold på denne type baner og typen af materiel vil ikke kunne sikre en tilstrækkelig kapacitet, og ej heller en driftsøkonomi i trafiksystemet, som er bedre end den eksisterende. Udgifterne forbundet med anlægsinvesteringen vil heller ikke kunne opvejes. Herudover vil den påtænkte beflyvning vanskeligt kunne etableres med overholdelse af reglerne for beflyvning i offentligt regi.

I spørgsmålet om etablering af yderligere indfaldsporte til landet for atlanttrafikken må

det ligeledes konstateres, at de udgifter, der vil være forbundet med en sådan etablering, uanset om der er tale om yderligere nyanlæggelser eller om erstatning af de eksisterende atlantlufthavne, ikke tilnærmelsesvis vil kunne dækkes ind i form af en forbedret driftsøkonomi i beflyvningen. Passagergrundlaget er for begrænset, og selv med de mest gunstige prognoser for udviklingen i dette passagergrundlag, vil det fortsat være for begrænset til at kunne understøtte en sådan anlægsinvestering.

4.3 Behov for samordning

Der er i det eksisterende system et udstrakt behov for en forbedret koordinering af de samlede trafikydelser, således at de to trafiksystemer, skibe og fly, i højere grad anvendes komplementært fremfor i konkurrence med hinanden.

Lufttransporten er aktuelt den dominerende transportform i det interne trafiksystem, såvel når bedømmelsen foretages i relation til passagermængder, geografi og sæsonmæssig udstrækning.

Skibstrafikken fungerer i dag som et væsentligt supplement til flytrafikken, men er sæsonmæssigt begrænset i sin udbredelse. Den har sin store force i sin funktion som skaberen af sammenhæng mellem trafiktilbud i den regionale trafikstruktur.

Offentlige tilskud er i begge transportformer en væsentlig forudsætning for, at disse udbydes landsdækkende, og Grønlands Hjemmestyre står som garant for, at helhedsorienterede trafikløsninger gennemføres. Styringsværktøjet ligger alene i de eksisterende servicekontrakter, som indgås med den enkelte operatør i form af specifikke aftaler om omfang, kapacitetsindsats og bevilling til at producere den givne trafikydelse.

Der eksisterer i dag ikke en formaliseret form for planlægnings-, drifts-, eller markeds-mæssigt samarbejde mellem operatørerne. Der sker de facto et samarbejde, men omfanget og effektiviteten af dette samarbejde er bestemt af de enkelte trafikvirksomheders ønsker eller behov for, at et sådant samarbejde eksisterer, og det offentlige evne til, med de eksisterende begrænsede personale- og planlægningsressourcer på trafikområdet, at kunne koordinere og påvirke operatørerne til at gennemføre helhedsorienterede ydelser.

Trafikmarkedet er begrænset, og uanset hvorledes samarbejdsrelationerne mellem operatører og det offentlige er, så vil en væsentlig - hvis ikke eneste - forudsætning for at kunne levere et tilfredsstillende transporttilbud, i henhold til de givne offentlige

økonomiske ressourcer, være, at man kan koordinere og styre skibs- og flybefordringen samt optimere kapacitetsudnyttelsen. Dette medfører behov for at kunne have en entydig placering af den ledelses- og beslutningsmæssige kontrol over følgende elementer:

- Strategiplanlægningen
- Materielplanlægningen
- Trafikplanlægningen
- Takstpolitikken
- Økonomistyringen

Det er ligeledes væsentligt, at samarbejdet mellem de instanser, der repræsenterer samfundsinteresserne og operatørerne, sker ud fra en accepteret, og klar opgave- og ansvarsfordeling, som afspejler forskellene mellem politiske og forretningsmæssige funktionsvilkår.

4.4 Udlicitering og privatisering

Man kan i dag etablere sig frit som trafikoperatør, såfremt man opfylder de tekniske og økonomiske krav, og såfremt de offentlige myndigheder vurderer, at dette er foreneligt med almenvellets interesser. Disse forhold er ligeledes understøttet i en udvikling af virksomhedsstrukturen i de offentlige selskaber, der i dag, med enkelte undtagelser, opererer som selvstændige juridiske og økonomiske enheder, aktieselskaber, der har til formål at sikre en effektiv og overskudsgivende drift af deres kerneforretningsområder.

De formelle barrierer for etablering af konkurrence eksisterer således ikke mere, og man har fra det offentliges side tilkendegivet, at man i en eller anden forstand finder det attraktivt at få etableret en konkurrencesituation på operatørsiden. Derfor har man også taget skridt hertil i forbindelse med involvering af private udbydere i den regionale skibsfart og i distrikstbeflyvningen.

De uformelle barrierer for en egentlig fri konkurrence eksisterer imidlertid fortsat, idet prisfastsættelse og subsidiestruktur i sin nuværende form fortsat er tilpasset et system, hvor en eller meget få store udbydere af trafikydelser er det offentliges medspiller i planlægningen og udførelsen af trafikydelserne. Der er i forbindelse med etableringen af trafikvirksomhederne og deres aktivmasse en tæt sammenhæng mellem private og offentlige investeringer, og der er i driften af trafiksystemet ikke alternativer til det offentlige, som den væsentligste økonomiske bidragsyder, såfremt et landsdækkende trafiksystem skal sikres.

Styrings- og ansættelsesforhold er i visse af trafikvirksomhederne ligeledes baseret på offentlige, statslige, traditioner, og vil derfor ikke som udgangspunkt give disse virksomheder mulighed for at deltage i konkurrence på lige vilkår med andre udbydere, såfremt en sådan blev introduceret i fuldt omfang.

Ligeledes ligger der fortsat en klar forventning hos det offentlige om, at de største og mest afgørende trafikoperatører på markedet af sig selv varetager samfundsmæssige hensyn i deres virksomhed, uanset, at dette ikke er altid i fuld overensstemmelse med de formelle krav stillet til virksomheden i form af bestyrelsesbeslutninger, aktieselskabslovgivning etc., eller det offentliges reelle rettigheder til at stille disse krav, udover hvad der kontraktligt eller bevillingsmæssigt er indgået aftale om.

I praksis er der således grundlag for udøvelsen af en begrænset konkurrence. De offentlige myndigheder definerer transportproduktet, som skal ydes, og indbyder operatører til at afgive tilbud på udførelsen af denne ydelse. Det offentlige står dermed som garant for, at der eksisterer et givet niveau for transportydelser, og at disse produceres så økonomisk og ressourcemæssigt optimalt for samfundet som muligt. Tilstedeværelsen af to eller flere operatører sikrer, at der eksisterer mulighed for konkurrence på den betaling, som det offentlige skal yde for at få transportydelsen udbudt. Denne begrænsede konkurrencemodel har vist sig mest optimal til struktureringen af offentlige transportsystemer, og medfører generelt fordele i form af en bedre effektivitet og ressourcebevidsthed, forsyningssikkerhed og integration samt bred dækning af transportbehov. Dertil kommer, at modellen er mindre sårbar overfor sammenbrud og konkurs blandt operatørvirksomhederne.

Optimering af denne begrænsede konkurrence fordrer således, at det spor, der allerede er lagt på trafikområdet og i trafikvirksomhederne, fortsættes og raffineres med henblik på en mere klar opgavestillelse, samt privates vilje til at indgå i trafikproduktionen med henblik på udvikling af et nyt erhvervsområde.

4.5 Trafikstyringsorganisation

I valget af en trafikstyringsorganisation, er det afgørende, hvilke succeskriterier, der vægter højest med hensyn til planlægning og produktion af trafikløsninger.

Grønlands Hjemmestyres mål for den offentligt fastsatte del af trafikudbuddet har været følgende;

- et tilfredsstillende transporttilbud for hele befolkningen uanset bopæl
- et rimeligt prisniveau for forbrugeren

- øget kapacitetsudnyttelse
- en betydelig samordningsgevinst
- lavere totalomkostninger
- synlig subsidiestruktur
- bedre koordination

Som førnævnt er der autonome interessenter på trafikområdet, og forudsætningen for, at den begrænsede konkurrencemodel bliver en succes, er vilje, kompetence og kapacitet hos den offentlige myndighed til at vedligeholde samarbejdet om tilrettelæggelse af transportydelsen, og sikre opfølgning på udførelsen af transportydelsen. Det er endvidere afgørende, at der i samarbejdet er klart fokus på afgrænsningen mellem den offentlige myndigheds og operatørernes opgaver. Det er endvidere vigtigt, at kompetenceniveauet i det offentlige omkring trafikplanlægning og den politiske vilje til at deltage i prioriteringen af denne, som minimum matcher kompetenceniveauet på operatørsiden.

Styrings- og planlægningsredskaberne, som anbefales anvendt af det offentlige i denne begrænsede konkurrencemodel, er kontraktstyring, og dette er allerede integreret i forvaltningen af området. Kontrakterne fastsætter minimumstandarder for produktionsressourcer, serviceniveau, incitamenter for forbedring af service samt markedsandele/koncessionsforhold. I forbindelse med etableringen af kontrakterne er det vigtigt, at det offentlige udviser fleksibilitet og giver operatøren mulighed for at foreslå forbedringer af systemer.

Det har endvidere vist sig, at der i muligt omfang bør udbydes kontrakter til underleverandører efter godkendelse hos den offentlige myndighed med henblik på at sikre omkostningsbevidsthed/konkurrence i produktionen af transportydelsen. Endelig er det vigtigt, at datagrundlag til belysning af den faktiske efterspørgsel, brugertilfredshed og lignende forvaltes hos myndigheden, således at gamle og nye operatører kan stilles lige ved genudbud af kontrakter.

Endelig skal den offentlige myndighed fastlægge fartplanstruktur og billetprisniveauer samt sikre integration mellem flere systemer. Politiske målsætninger, som for eksempel rabatstrukturer, beskæftigelseshensyn etc. skal være præciseret allerede i udbuddet.

Med hensyn til varigheden af kontrakter, er det vigtigt, at kontraktperioden sikrer mulighed for fornuftige investeringsforløb på materiel og lignende. Hvis en operatør bedømmes som værende god, både ved indgåelse af kontrakten, og senere som resultat af kontinuerlige opfølgninger på mål og kvalitetsopfyldelsen, kan en automatisk forlængelse af kontrakter anbefales.

Såfremt disse kriterier skal søges opfyldt, er der behov for en organisations- og ledelsesstruktur, som samler ansvaret for tilvejebringelsen af den offentlige befordring hos en ledelse. Her skal der skabes:

- grundlag for en tilfredsstillende kvalitet i trafikbetjeningen, uanset transportform
- en forbedret kapacitetsudnyttelse gennem en forbedret sammenhæng mellem fartplanerne
- en effektiv omkostningsstyring.

Organisationen er nødt til at besidde specifikke kvalifikationer omkring ruteplanlægning, materieldisponering og lignende, såfremt den skal kunne matche kompetencen hos de operatører, man ønsker at inddrage i trafikafviklingen.

Dette er vanskeligt at opnå i den nuværende departementale administration af området, hvorfor en anbefaling til en fremtidig organisering af disse opgaver i offentligt regi kunne ske i form af etablering af en særlig trafikkoordineringsenhed, der havde til opgave at optimere “indkøbet” af offentlige trafikydelse.

Denne enhed kunne etableres i form af et særligt trafikkontor, som stod for den operationelle del af trafikplanlægningen uafhængigt af andre departementale opgaver. Alternativt kunne det ske i en hjemmestyreejet trafikvirksomhed. Adskillelsen af myndighedsansvaret og det operationelle ansvar vil således kunne adskilles, og dermed være med til at effektivisere planlægningsprocessen i højere grad end i den nuværende organisationsform.