

Betænkning
om
Grønlands fremtidige
trafikstruktur

Nuuk, Oktober 1991

Grønlands Hjemmestyre, Erhvervsdirektoratet, Industriafdelingen

(Endeligt tryk)

INDHOLD

1	INDLEDNING OG RESUMÉ	1
1.1	BAGGRUND	1
1.2	ARBEJDET	2
1.3	RESUMÉ	4
2	TRANSPORTSYSTEMET	11
2.1	TIDLIGERE TRAFIKPLANER	11
2.2	DET NUVÆRENDE TRAFIKSYSTEMS UDVIKLINGSFOR- LØB	14
2.3	NYE PLANER FOR UDVIKLING AF TRAFIKSYSTEMET	17
3	TRAFIKEFTERSPØRGSLEN	19
3.1	GODSTRAFIK	20
3.2	PASSAGERTRAFIK	22
4	TRANSPORTSEKTOREN SOM NØGLESEKTOR I FREMTIDEN	27
5	PASSAGERTRANSPORTEN	34
5.1	INDLEDNING	34
5.2	DEN INTERNATIONALE TRAFIK	36
5.3	STAMNETTET	40
5.4	REGIONALTRAFIKKEN	43
6	GODSTRANSPORTEN	54
6.1	VURDERING AF DET NUVÆRENDE SYSTEM	54
6.2	CONTAINERALTERNATIVET	55
6.3	SAMMENLIGNING MELLEM DE TO SYSTEMER	59

7	TRANSPORTPLAN I 10-ÅRS PERSPEKTIV	64
7.1	INDLEDNING	64
7.2	SKITSE TIL TRANSPORTPLAN	65
7.3	FORSLAG TIL UDVIKLINGSPLAN	70
8	TRANSPORTSEKTORENS ORGANISATION OG REGULERING	75
9	FINANSIERING OG TRAFIKPOLITIK	81
10	FORSØGSORDNINGEN MED EN ÆNDRET PRISSTRUKTUR FOR FLYTRAFIK I GRØNLAND	85
11	SAMMENFATTENDE ANBEFALINGER	89
11.1	INDLEDNING	89
11.2	FRAGTSEJLADSEN	90
11.3	PASSAGERTRANSPORTEN	91
	BILAG 1, KOMMISSORIUM	93

1 INDLEDNING OG RESUMÉ

1.1 BAGGRUND

På Landstingets møde i efteråret 1990 blev der truffet beslutning om at udarbejde en betænkning om den fremtidige trafikstruktur i Grønland, således at denne kunne foreligge til Landstingets møde i efteråret 1991.

Baggrunden herfor var bl.a. en ny, midlertidig prisstruktur - indført samme år - for ruteflyvning i Grønland, hvor prisniveauerne blev tilnærmet de faktiske omkostninger ved produktionen.

I forbindelse med beslutningen om udarbejdelsen af betænkningen tilkendegav landsstyret blandt andet, at samfundsudviklingen kræver nytænkning med hensyn til anvendelse af samfundets ressourcer, hvorfor trafikstrukturen skal indrettes effektivt og økonomisk bedst muligt og i overensstemmelse med en omkostnings-ægte prisdannelse. Som et væsentligt mål for en sådan omlægning af trafikstrukturen blev en forbedring af erhvervslivets, herunder turismens konkurrencebetingelser angivet.

Landstingets flertal pegede samtidig på, at et af midlerne til en effektivisering af passagertrafiksystemet var anlæg af landingsbaner for fastvingede fly, således at disse kunne erstatte de omkostningskrævende helikoptere.

I det af Landstinget afgivne kommissorium (bilag 1) blev det yderligere fremhævet, at udviklingen af trafikstrukturen måtte betragtes i et langsigtet perspektiv og i en samfundsmæssig helhed.

I forbindelse med beslutningen om udarbejdelse af betænkningen blev det forudsat, at der til forårssamlingen forelå et overordnet trafikpolitisk oplæg. Grundet valg af nyt Landsting og Landsstyre i foråret 1991 og en efterfølgende kort forårssamling, var det ikke muligt at efterkomme dette ønske.

1.2 ARBEJDET

Udarbejdelsen af betænkningen blev henlagt til Erhvervsdirektoratet. Til at følge arbejdet med betænkningen blev der nedsat en følgegruppe med deltagelse af:

Økonomidirektoratet

- Direktør Peter Beck
- Kontorchef Stig Bendtsen
- Fuldmægtig Brian Buus Petersen

Erhvervsdirektoratet

- Direktør Jørn Graversen
- Vicedirektør Jens Hesseldahl (delvis)
- Fuldmægtig Jørgen Bryderup
- Konsulent Jørgen Staffeldt
- Konsulent Jørn Rosenberg

Lufthavnsvæsenet

- Kontorchef Jesper Juhl

KNI

- Transportchef Fjord Riisgaard
- Trafikchef Henning Hansen

Grønlandsfly

- Administrerende direktør Ole Bjerregaard
- Direktør Stig Næsh

Nuna Air

- Direktør Vagn Andersen

SAS

- Rutechef Leif Petersen

Nuna Air's og SAS' repræsentanter har været tilforordnet følgegruppen. Desuden har suppleanter for enkelte af medlemmerne deltaget i gruppens møder.

Konsulenterne Jørgen Staffeldt og Jørn Rosenberg har tillige fungeret som sekretariat.

Følgegruppen har afholdt 6 møder.

Under betænkningens udarbejdelse har der endvidere løbende været gennemført drøftelser mellem sekretariatet og de enkelte deltagere i følgegruppen.

Desuden har konsulentfirmaet N&R Consult A/S forestået udarbejdelsen af tekniske og økonomiske analyser, der ligger til grund for rapporter og betænkning, ligesom en række særlige sagkyndige på enkeltstående områder har ydet bistand.

Sideløbende med udarbejdelsen af betænkningen har sekretariatet været inddraget i studiet om luftfarten i Vestnorden, som udføres af Transport Økonomisk Institut i Oslo på foranledning af de vestnordiske lande. Studiet vil foreligge ca. 10. november 1991 i endelig form. De foreløbige resultater heraf har indgået i grundlaget for betænkningen.

Endelig har sekretariatet fulgt udarbejdelsen af den nye plan for turismeudviklingen, som tillige er søgt afspejlet i betænkningen.

1.3

RESUMÉ

Udredningen om den fremtidige trafikstruktur i Grønland falder i tre dele: Betænkning, Rapport vedrørende Grønlands beflyvning og passagerbesejling samt Rapport vedrørende Grønlands fragtbesejling. De tre dele kan læses uafhængigt af hinanden, men tilsammen udgør de en helhed.

Selve betænkningen sigter mod at anskue trafikstrukturen oven fra og søge at give grundlag for samlede vurderinger af mulige hovedlinier for trafiksektorens udvikling.

Betænkningen sammenholder således de mere kvalitative og politisk prægede aspekter med de økonomisk/tekniske konklusioner, som er tilvejebragt gennem de to rapporter.

De analyser og beregninger, som konklusionerne bygger på, er dokumenteret i rapporterne, som desuden giver en omfattende og detaljeret beskrivelse af trafiksystemets tekniske dimensioner.

Betænkningen indledes med en gennemgang af den tidligere trafikplanlægning og dens anbefalinger. Derefter beskrives selve trafiksystemet og dets tilblivelse samt udbud og efterspørgsel i transportsektoren.

Betænkningens fremadrettede del starter med en overordnet redegørelse for det generelle udviklingsperspektiv for Grønland og de heraf følgende konsekvenser for den fremtidige trafikstruktur. På baggrund heraf behandles de forskellige løsningsmuligheder, som sammenfattes i et planoplæg.

Transportmarkedets organisering er derefter vurderet, blandt andet i lyset af de foreslåede ændringer af transportsystemet. Behandlingen af finansieringen af transportsektoren, tarif- og subsidieprincipper følger dernæst, og der afsluttes med sammenfattende anbefalinger til de videre beslutninger om udviklingen af en ny trafikstruktur.

Betænkningen anfører følgende hovedkonklusioner om en fremtidig trafikstruktur:

1.3.1 Passagertrafikken

Det konstateres, at der er store udgifter for samfundet forbundet med, at Grønlands atlantlufthavne er placeret i Kangerlussuaq og Narsarsuaq. Såfremt der ikke tilføres nye og væsentlige aktiviteter til Kangerlussuaq anbefales det, at regionallufthavnen i Nuuk udbygges til en international lufthavn med en 1.800 m bane, og at atlanttrafikken overføres hertil, samt at Kangerlussuaq lukkes.

For Narsarsuaq påvises det, at funktionen som sekundær atlantlufthavn er uhensigtsmæssig og omkostningskrævende. Derfor anbefales det, at der anlægges en ny regionallufthavn i Qaqortoq, og at Narsarsuaq ophører med at fungere som selvstændig lufthavn. Hvorvidt Narsarsuaq skal fortsætte som turistcenter eller lukkes helt, er der ikke taget stilling til.

En lufthavn i Sisimiut er vurderet. Det konstateres, at med det nuværende trafikunderlag og Kangerlussuaq som atlantlufthavn giver den en besked

besparelse. Med Nuuk som atlantlufthavn vokser besparelsen væsentligt, og det anbefales, at lufthavnen anlægges med en STOL-bane på 800 m.

Af hensyn til en bredere anvendelse af de større lufthavne er en forlængelse af banerne til mindst 1.200 m overvejet. 1.200 m baner åbner for en lang række fly, hvilket vil stimulere trafikken og nedbringe omkostningerne med passagerflyvningen. Det konstateres, at der med det nuværende passagerunderlag ikke er økonomisk grundlag for en sådan udvidelse, men det anbefales, at den overvejes ud fra kvalitative betragtninger. Desuden bør alle nye baner så vidt muligt anlægges, så de senere kan forlænges til 1.200 m.

For at nedbringe anlægsudgifterne for baner med længde på 1.000 - 1.400 m er det undersøgt, om der kan opnås besparelse ved at benytte canadiske standarder for banebredden. Det synes som om baner på denne længde kan anlægges 10-40% billigere end med de nugældende regler, og det anbefales, at der arbejdes videre med denne mulighed.

Herefter er trafikken i hver af regionerne vurderet. I sydregionen anbefales det, at der, når lufthavnen i Qaqortoq er anlagt, satses på skibe som det primære transportmiddel. Helikoptere anvendes kun, når storisen forhindrer sejlads.

Midtregionen og Aasiaat er betragtet under ét. Det konstateres, at med en lufthavn i Sisimiut vil passagergrundlaget for skibene tynde ud.

En økonomisk analyse viser, at der med den nuværende trafik er grundlag for at anlægge lufthavne med korte baner - grusbaner - i byerne Paamiut, Maniitsoq og Aasiaat. Det anbefales derfor, at disse lufthavne anlægges, og at det nærmere vurderes, om det skal være med grusbaner eller STOL-baner.

I Diskobugten konstateres det, at med lufthavne i Ilulissat og Aasiaat vil der ikke være grundlag for flere lufthavne. Transporten bør primært baseres på skibe med

helikopterflyvning om vinteren. Hurtigbåde har været overvejet, og denne løsning foreslås nærmere undersøgt.

I nordregionen anbefales det, at trafikbetjeningen primært baseres på helikopterflyvning, og at der kun opretholdes besejling i beskedent omfang.

På Østkysten anbefales det, at det nuværende system opretholdes, men at en ny landingsbane tættere ved Ittoqqortoormiit undersøges nærmere.

1.3.2 Godstransporten

Der er foretaget en sammenligning mellem det nuværende system og et nyt system baseret på containere. Det nye system bygger desuden på en omlægning af rutenettet, således at al atlanttrafik samles på en rute til Nuuk, hvorfra godset fordeles til de øvrige byer.

Omlægningen øger besejlingen på samtlige byer, idet der i det væsentlige vil være anløb 1 gang om ugen i sejsæsonen. For byerne nord for Diskobugten dog kun hver anden uge, og på Østkysten hver fjerde uge.

Containersystemet vil understøtte eksporten og den interne trafik langt bedre end det nuværende system.

Såvel den økonomiske som den kvalitative sammenligning viser, at der er store fordele ved containersystemet. Med langt mindre omkostninger kan det i alle led skabe en bedre kvalitet og service over for det samfund, det skal betjene.

Det anbefales derfor, at der sker en overgang til containertransport i det grønlandske godssystem.

Indførelsen af et containersystem kan ses uafhængigt af spørgsmålene om ensfragtsystemet og fragtmonopolet.

1.3.3 Transportplan

Med udgangspunkt i anbefalingerne er der derefter opstillet en skitse til en transportplan i 10-års perspektiv. I planen realiseres omlægningen til containertransport, flytning af atlantlufthavnene til Nuuk og anlæg af lufthavne i Qaqortoq, Paamiut, Maniitsoq, Sisimiut og Aasiaat.

Med dette udgangspunkt er der skitseret to etableringsplaner, der begge respekterer, at den totale bygge- og anlægsaktivitet i Grønland ikke bør øges med mere end 15-20% pr. år for at undgå overophedning.

I begge planer startes omlægningen til containertransport straks.

Plan A fremrykker desuden de projekter, der har den største økonomiske og trafikale fordel. Det drejer sig om flytningen af atlantlufthavnene og anlæg af Qaqortoq lufthavn. Lidt senere påbegyndes anlæg af Sisimiut lufthavn, og til slut anlægges de tre andre lufthavne.

I plan B anlægges alle de nye lufthavne først. Sisimiut og Qaqortoq som STOL-baner, de øvrige som grusbaner. Derefter følger udvidelsen af Nuuk, og til slut udvides grusbanerne til STOL-baner.

1.3.4 Transportsektorens organisering

Den fremtidige organisering af transportsektoren må udvikles i takt med de foreslåede ændringer af transportsystemerne.

Samtidig vil de nye målsætninger om en stærkere markedsorientering af den grønlandske økonomi og en kommercialisering af Hjemmestyrets virksomheder medføre behov for organisatoriske nydannelser.

I overensstemmelse hermed foreslås det at henlægge den primære fragtbesejling omfattende atlant- og kystfragten til et selvstændigt selskab, frigjort fra KNI's øvrige virksomhed. Tilvejebringelsen af de nødvendige ressourcer til omlægningen af fragtsystemet forudsættes i givet fald tilført gennem deltagelse af andre parter.

Et integreret passagersystem med koordineret drift af skibe og fly eller helikoptere vil nødvendiggøre en ændret organisering både i planlægningen og den løbende styring af driften. Det foreslås derfor, at den primære passagertrafik samles under en fælles organisation.

I sammenhæng med gennemførelsen af en ny struktur i passagersystemet må det endvidere overvejes at etablere regionale trafikcentre for at opnå en hensigtsmæssig og lokalt tilpasset udnyttelse af transportkapaciteten.

1.3.5 Finansiering og tarifpolitik

For at skabe kostægthed og gennemsækelighed i priserne bør prisfastsættelsen for transportydelserne ske på basis af de faktiske produktionsomkostninger og således, at prisniveauet afspejler risiko og forrentning på markedsvilkår af den indskudte kapital.

I det omfang samfundet ønsker den direkte betaling - brugerbetalingen - for de ønskede ydelser på et lavere niveau end den omkostningsbestemte prisfastsættelse betinger, bør forskellen kompenseres gennem et driftstilskud til producenten.

Det fremtidige driftstilskud til flysystemet foreslås ydet som et prisdæmpende tilskud til helikoptersystemet på grundlag af det ønskede serviceniveau i form af kapacitet og frekvenser.

Der peges endvidere på muligheden for delt finansiering mellem Hjemmestyre og kommune med det formål at fremme lokal/regional indflydelse på og ansvar for trafikbetjeningen.

I konsekvens heraf anbefales det, at samarbejdsaftalen mellem Grønlandsfly og Hjemmestyret ikke fornys, men erstattes af konkrete aftaler om driftstilskud til helikopterbeflyvningen.

Betænkningen afsluttes med sammenfattende anbefalinger. Der foreslås, at der træffes en principbeslutning om indførelse af containersystemet så snart som muligt og om en organisatorisk udskillelse af atlant- og kystfragten fra KNI's øvrige virksomhed.

Desuden anbefales det, at der træffes beslutning om Kangerlussuaqs fremtidige status, således planlægningen af passagertrafikken kan videreføres med henblik på fremlæggelsen af en endelig plan i 1992.

I forbindelse hermed peges der på behovet for en revurdering af og overordnet beslutning om passagertrafikkens fremtidige organisatoriske forhold.

Det tilrådes endeligt, at der snarest indledes forhandlinger med de danske myndigheder om nye grønlandske anlægsstandarder for lufthavne.

2 TRANSPORTSYSTEMET

2.1 TIDLIGERE TRAFIKPLANER

Denne betænkning skal ses i forlængelse af den tidligere planlægning, som har været udført for trafikken i Grønland.

Det tidligere planarbejde har specielt været koncentreret om den interne passagertransport i Grønland og i mindre omfang behandlet den eksterne passagertransport og godstransporten.

Det gennemgående og dominerende tema i tidligere udredninger har været fordelingen af det interne passagertransportarbejde mellem skibssystemet og flysystemet.

Frem til 1977 indgik overvejelserne om trafiksektoren i de helhedsplaner, som blev udformet for Grønland i 1950, 1960 og 1970. Resultatet heraf blev i det væsentlige en gradvis indførelse af beflyvningen i Grønland ved siden af den etablerede skibstransport. Den sidste af de nævnte planer fremskrev udviklingen således, at den forventede vækst i passagertrafikken skulle afvikles i et udbygget flysystem, som følge af flysystemets økonomiske ligeværdighed med skibssystemet.

Den første mere indgående behandling af den interne passagertrafik i Grønland forelå i 1977 fra det af grønlandsministeren nedsatte trafikudvalg. Udvalget opstillede to hovedalternativer, nemlig:

1. Bibeholdelse af den kystlange passagerskibsrute og etablering af rutenet for kortbanefly på basis anlæg i Nuuk og Ilulissat, samt atlantlufthavnene Kangerlussuaq og Narsarsuaq.
2. Udbygning af flyrutenettet til kortbanefly med yderligere anlæg i Aasiaat, Paamiut og Sisimiut, samtidig med nedlæggelse af kystskibsruterne.

Betænkningen anbefalede hovedalternativ 2. Desuden indgik en vurdering af udbygningen af Nuuk til atlantlufthavn.

Trafikudvalgets anbefaling om nedlæggelse af kystpassagerskibsruterne blev i 1983 taget op til fornyet vurdering i en arbejdsgruppe, der var nedsat af ministeriet for Grønland på foranledning af det grønlandske Landsting.

Den af arbejdsgruppen udarbejdede betænkning konkluderede:

- at det var teknisk muligt at opretholde den kystlange passagertrafik med M/S Kununguak og M/S Disko i 10-15 år frem. Det var endvidere driftsøkonomisk fordelagtigt, idet disse skibe stort set var afskrevet
- at der ikke ud fra en trafikøkonomisk betragtning var basis for anlæggelse af nye landingsbaner indenfor en tidshorisont på 10-15 år
- at anlæggelsen af lufthavnene i Nuuk og Ilulissat havde vist sig trafikøkonomisk velbegrundet
- at trafiksystemet efter anlæggelse af ovennævnte baner havde nået sin endelige struktur inden for en længere periode.

Endelig konkluderede betænkningen i et særligt afsnit, at en udbygning af Nuuk til atlantlufthavn ville være trafikøkonomisk forsvarlig, dersom byrdefordelingen

af driften af Kangerlussuaq væsentligt blev ændret gennem hel eller delvis reduktion af de amerikanske aktiviteter.

I 1986 overtog Hjemmestyret den interne trafik fra den danske stat i forbindelse med KGH's omdannelse til KNI og på efterårssamlingen samme år henstillede Landstinget til Landsstyret, at planlægningen af anlæggelse af landingsbaner i Sisimiut, Paamiut og Maniitsoq blev påbegyndt. Endvidere ønskede Landstinget, at finansieringsmulighederne med eventuel deltagelse af kommuner og Grønlandsfly skulle klarlægges.

På Landstingets efterårssamling 1987 blev der stillet spørgsmål om, hvorvidt den tidligere indstilling om et to-strengt passagertrafiksystem skulle opretholdes. På forårssamlingen 1988 gik et flertal i Landstinget ind for, at den overordnede trafikstruktur på længere sigt skulle overgå til et flybaseret system. Landstinget ville dog afvente en redegørelse fra KNI om passagerskibstrafikkens fremtidige muligheder og økonomi.

Redegørelsen fra KNI forelå til Landstingets efterårssamling 1988 og den anbefalede indsættelse af 3 nye regionsskibe - en investering på 210 mio. kr. - til erstatning for M/S Kununguak, M/S Tugdlik og M/S Taterak.

Finansieringen skulle overvejende tilvejebringes gennem KNI's drift, blandt andet gennem forhøjelser af fragtraterne til Grønland.

Behandlingen resulterede i, at et flertal støttede fortsat bibeholdelse af et passagertrafiksystem baseret på skibe og fly og en prioritering af kommende landingsbaner i Sisimiut, Upernavik, Paamiut og Maniitsoq.

Sammenfattende kan det således fastslås, at selv om alle de nævnte planer alene har bygget på snævre trafikøkonomiske præmisser, har de sammenfaldende prioriteret flysystemet i et langsigtet udviklingsperspektiv. Opretholdelsen af skibstransporten har været begrundet i hensynet til det traditionelle rejseadfærd

i Grønland. Dette har begrænset flysystemets udvikling, uden at konsekvensen heraf for Grønlands generelle vækstmuligheder har været vurderet.

2.2 **DET NUVÆRENDE TRAFIKSYSTEMS UDVIKLINGSFORLØB**

Det nuværende trafiksystem i Grønland bygger fundamentalt på forudsætninger, som var gældende for mere end 30 år siden. De grundlæggende forudsætninger for systemet blev skabt i en periode, hvor Grønland havde begrænsede ressourcer, og hvor væsentlige anlægsbeslutninger blev truffet udenfor Grønland.

2.2.1 **Passagersystemet**

Flypassagersystemet er bygget op og har udviklet sig omkring lufthavnsanlæg, som blev anlagt af USAF under den anden verdenskrig og hvis placering - langt fra byer og med begrænset tilgængelighed - skulle tilgodese helt andre formål end at være en del af et grønlandsk flytrafiksystem.

Virkningen heraf er bl.a. to adskilte flysystemer - et eksternt og et internt - med hver sine forudsætninger for valg af materiel og uden mulighed for en samordnet tilpasning af transportkapaciteten. Denne opsplitning forstærkes af den måde flytrafiksystemet er organiseret på. Ca. 80% af transportarbejdet til/fra Grønland udføres af SAS med materiel og på grundlag af markedsstrategier, som ikke nødvendigvis stemmer overens med de betingelser, der skaber grundlag for et totalt optimalt flytrafiksystem i og til/fra Grønland.

Det nuværende flytrafiksystem startede sit udviklingsforløb i 1965 med ibrugtagning af de nuværende S61-N helikoptere og etablering af heliporte i de grønlandske byer. Anlæg af STOL-lufthavnene i Nuuk (1979) og Ilulissat (1984) tilførte forøget kapacitet til flytrafiksystemet, ændrede trafikafviklingen og reducerede de samlede omkostninger. Siden 1984 er der ikke foretaget anlægsin-

vesteringer, som har kunnet skabe grundlag for yderligere omkostningsreduktioner i flysystemet.

Den nuværende anlægsstruktur - med heliporte og STOL-lufthavne i byerne - giver meget snævre rammer for materielvalg, og samtidig forudsætter beflyvningen særlige operative egenskaber, som medfører relativt høje omkostninger.

De nuværende flytyper er på vej mod en teknologisk forældelse og der findes ikke mindre omkostningskrævende erstatningsmuligheder. Begge de anvendte flytyper (DHC-7 og S-61) er gået ud af produktion, hvilket på sigt medfører stigende priser og reduceret tilgængelighed på reservedele og dermed yderligere forøgelse af systemets omkostninger.

Prissætningen i flysystemet var indtil sommeren 1990 baseret på samme pris pr. kilometer uanset om rejsen blev foretaget med fastvingede fly eller helikopter. De store forskelle i produktionsomkostningerne for de 2 flysystemer medførte en driftssubventionering fra det fastvingede flysystem til helikoptersystemet. Dette gjorde det fastvingede system følsomt overfor prismæssig konkurrence, og i 1989 fik Nuna Air tilladelse til taxaflvning i Grønland. Landsstyret godkendte i sommeren 1990 en ændring af prisstrukturen, som gennem tilnærmelse til omkostningsbestemte priser ligestillede rute- og taxaflvning.

Passagerskibstrafikken fik sin nuværende form i perioden 1964 - 1968 med indsættelse af 2 kystskibe og 2 regionsskibe. I 1983 blev kapaciteten forøget ved indsættelse af 2 mindre regionsskibe.

Besejlingsstrukturen har ikke undergået væsentlige ændringer i den forløbne periode. Den kystlange trafik opretholdes med 2 skibe i sommermånederne og med 1 skib i efteråret op til jul og i foråret.

I skibssystemet er der i dag indbygget nogle indre modsætninger for en driftsmæssig optimering af systemet. Skibenes størrelse forudsætter værftsophold væk fra Grønland med deraf følgende fravær fra systemet. Lange sejlruiter, som med samme kapacitet betjener byer med forskelligt passagergrundlag, og relativ lav hastighed begrænser skibenes operative og markedsmæssige fleksibilitet. Dette resulterer i en forholdsmæssig lav samlet udnyttelse af kapaciteten.

I løbet af sommeren 1992 indsættes 3 nye regionsskibe, hver med plads til 150 passagerer. Det er forudsat, at disse skibes værftsophold kan foretages i Grønland. Passagerskibssystemet tilfører dermed det samlede passagersystem en væsentlig kapacitetsforøgelse og dermed en kraftig forøgelse af det totale systems omkostninger.

Passagersystemet er organiseret i 2 selskaber - KNI og Grønlandsfly. Det totale transportudbud, det totale systems driftsinvesteringer og prissætning planlægges og gennemføres uden nævneværdig overordnet samordning, hvilket begrænser mulighederne for en økonomisk og markedsmæssig optimering af det samlede system.

2.2.2 Godstrafiksystemet

Langt størsteparten af godstransportarbejdet i og til/fra Grønland udføres af skibssystemet. Flytransport af gods er begrænset til postforsendelser og forsendelse af højværdivarer eller varer med begrænset holdbarhed. Den udgør kun ca 1 % af den samlede godstransport til/fra Grønland.

Ligesom passagersystemet er godssystemet kendetegnet ved brug af særligt omkostningstungt materiel, der i dag har nået en alder af ca. 20 år, og kræver en udskiftning i løbet af de næste 10 år.

Skibene er blevet bygget og indrettet til at varetage transport af importgods, og kun i begrænset omfang kan kapaciteten på de faste skibe tilgodese eksportens transportbehov. En stigende eksport har betydet indchartring af særlig tonnage til dette formål med deraf følgende overkapacitet, lav udnyttelse og forøgede omkostninger i det totale system.

Transportsystemet - unit-load systemet - blev introduceret i begyndelsen af 70'erne og tog sigte på en effektivisering af fragten til Grønland, specielt gennem reduktion af lastnings- og losningsomkostningerne.

Siden den tid er der sket en total ændring i den internationale skibstransport ved overgang til containerisering. Denne udvikling har kun i begrænset omfang fundet sted i det grønlandske transportsystem, hvor en ringe del af den samlede transport er containeriseret efter international standard.

Den samfundsmæssige aktivitetsudvikling i Grønland i starten af 80'erne ledte til en forøget privat interesse i deltagelse i besejlingen af Grønland. Det resulterede i lovgivning og landstingsforordninger i 1985, som gav KNI monopol på søtransport til Grønland, mens søtransport fra Grønland er fri. Bindinger mellem det hjemmestyreejede Royal Greenland og KNI medførte desuden, at kun en begrænset del af den samlede eksport foregår på anden måde end gennem KNI.

2.3 NYE PLANER FOR UDVIKLING AF TRAFIKSYSTEMET

Udviklingen i transportsektoren har gennem de forløbne 10 år, hvor den øvrige samfundsudvikling har været eksplosiv, stort set stået stille i strukturel og systemmæssig forstand. Forklaringen på dette skal, efter al sandsynlighed dels findes i den måde, sektoren har været organiseret på og dels i fraværet af en overordnet trafikpolitisk målsætning i Grønland.

Udviklingen af transportsektoren i Grønland sammenlignet med udviklingen i Island, Færøerne og Nordnorge, hvor transportsektorens grundforudsætninger og betydning er identisk med Grønlands, bekræfter dette.

Der er på det seneste fra forskellig side fremkommet planer til forbedring af det nuværende transportsystem.

KNI fremlagde i begyndelsen af september 1991 en fremtidsplan, som bygger på en gradvis overgang til et containersystem og etablering af Nuuk som centralhavn for grønlandsk import og eksport. Endvidere sigtes mod en ophævelse af det nuværende besejlingsmonopol i 1998, hvor bl.a. bindingerne til Grønlandshavnen ophører.

Desuden har rederiet J. Lauritzen redegjort for en skitse til en delvis overgang til et containeriseret system.

Grønlandsfly skal i efteråret 1991 udarbejde en redegørelse for deltagelse i atlantbeflyvningen.

3 TRAFIKEFTERSPØRGSLEN

Trafiksystemets marked er primært den grønlandske befolkning, og befolkningens forbrug og produktion af varer.

Befolkningstallet var i 1990 i alt 55.600, hvoraf 44.100 (ca. 80%) boede i byerne og 11.500 (ca. 20%) i bygder og på stationer.

På Vestkysten, som er det markedsområde, denne betænkning i første række behandler, var befolkningstallet 49.900, hvoraf 41.900 (84%) boede i byerne og 8.000 (16%) boede i bygder/stationer. Nuuk kommune havde i alt 12.700 (25%) indbyggere, heraf 12.200 (24%) i byen Nuuk. Befolkningsfordelingen i trafikregionerne er:

Region/kommuner	Befolkningstal	%
Nord/Upernavik, Uummannaq Disko/Ilulissat, Qasigianniguit, Qeqertarsuaq, Aasiast og Kangaatsiaq	4.938	10
Midt/Sisimiut, Maniitsoq, Nuuk og Paamiut	12.390	25
Syd/Karsaq, Qeqortoq og Nanortalik	24.391	49
	8.181	16
Total	49.900	100

Tabel 3.1 Befolkningen i regionerne

3.1 GODSTRAFIK

Efterspørgslen på godstrafik med skib til, fra og i Grønland har gennem de seneste 5 år (1986-1990) udviklet sig således:

	Til Grønland	Fra Grønland	I Grønland	Total
1986	390	198	100 ¹⁾	688
1987	440 (+13%)	216 (+ 9%)	101 (+ 1%)	757 (+10%)
1988	410 (- 7%)	211 (- 2%)	108 (+ 7%)	729 (- 4%)
1989	360 (-12%)	241 (+14%)	170 (+57%)	771 (+ 6%)
1990	320 (-11%)	230 (-5%) ²⁾	180 (+ 6%)	730 (- 5%)

¹⁾ Estimeret tal

²⁾ Heraf ca. 90.000 tom emballage.

Kilde : KNI trafikstatistik.

2Tabel 3.2 Godsmængder (i 1000 m³)

Importen til Grønland er efter en kraftig stigning i 1987 siden faldet med ca 30%. Heraf udgør faldet i importerede byggematerialer ca. 40%. Omlægning af distributionen af øl og vand udgør knap 10% af faldet.

Stigningen i godsmængderne fra Grønland kan henføres til den forøgede eksport af frosne fisk og rejer.

Ændringen i de interne godsmængder er overvejende knyttet til omlægningen af distributionen af øl og vand og overgangen til returflaskesystemet.

3.1.1 Trafikmønstre og -strømme

I godssystemet er der ganske store sæsonudsving. Disse udsving er i al væsentlighed knyttet til transporten til og fra de islagte regioner, hvor eksporten af vinterproduktionen og nytileførsler af varer sker, når områderne bliver sejlbare, og hvor vinterforsyningerne transporteres før islægsperioden.

Godsmængderne til og fra Grønland er i dag i ubalance. Ses der bort fra returtransporten af transportmateriel, udgør importmængderne 70% af den totale mængde. Denne ubalance i mængderne medfører begrænsninger i mulighederne for en optimeret udnyttelse af den totale transportkapacitet og forøger omkostningerne i forhold til et system med retningsbalance i transportarbejdet.

Kun til/fra Sisimiut og Qasigiannnguit var der i 1990 balance mellem import- og eksportmængderne, hvilket skyldes en stor eksportproduktion i disse byer.

Af den samlede eksport udgør frysevarer ca. 100.000 m³, mens de importerede frysevarer udgør ca 17.000 m³. Det nuværende transportsystem er primært indrettet til varetagelse af importen, og har derfor begrænset frysekapacitet. Dette nødvendiggør en yderligere kapacitetsindsats, som forstærker ubalancen i transportkapaciteten med yderligere forøgede transportomkostninger til følge.

Ca. en tredjedel af den grønlandske import foregår til Nuuk. Da indbyggerantallet i Nuuk er ca. en fjerdedel af Grønlands totale befolkning, betyder dette en import pr. indbygger, der er væsentlig højere end gennemsnittet for landet. Der må således - i et vist omfang - finde videreforsendelser sted.

Importmængderne til den enkelte by i forhold til bykommunens indbyggere er mindst i Upernavik og Nanortalik. Disse kommuner er karakteriseret ved et stort befolkningstal i bygder.

Den interne transport (til/fra og imellem byer og bygder), som udgør ca. 20% af de samlede transportmængder i m³, er nogenlunde jævnt fordelt pr. indbygger i de enkelte trafikregioner, dog med en overvægt af forsyninger fra Nuuk og fra byer i kommuner med stor bygdebefolkning.

Frekvenser i godstrafiksystemet har betydning for et rationelt vare- og kapitalforbrug. Byerne i Grønland besejles fra Danmark således, at godt 50% af markedet

forsynes gennem anløb hver 14. eller 7. dag, mens det øvrige marked har anløb en gang om måneden. Med undtagelse af importmængderne til Nuuk, Upernavik og Nanortalik kan der ikke konstateres væsentlige forskelle i importmængderne pr. indbygger i de øvrige kommuner på Grønlands Vestkyst. Da besejlingsfrekvensen tilsyneladende ikke påvirker importmængdernes størrelse og dermed efterspørgslen, betyder dette en lavere lageromsætningshastighed med dertil forbundne meromkostninger i lageromkostninger og kapitalbinding.

Det grønlandske marked er lille og spredt. Prisen for de importerede varer afhænger bl.a. af de indkøbte varemængders størrelse, og om disse kan leveres og distribueres samlet. Variationerne i besejlingsfrekvenserne til de enkelte byer reducerer mulighederne for en effektivisering af indkøb og leveringer til Grønland.

Al import og det meste af eksporten passerer gennem Grønlandshavnen i Aalborg, som således er centralhavn for Grønland. Dette indebærer en omfattende omladning af den grønlandske eksport med henblik på reeksport til det endelige modtagerland. Transport med fryseskibe nødvendiggør endvidere ompakning før videretransport i det internationale transportsystem, hvilket forlænger transporttiden yderligere med deraf følgende forlænget kapitalbinding, ligesom en omladning er omkostningskrævende og kan forringe eksportens værdi.

3.2 PASSAGERTRAFIK

Udviklingsforløbet i passagertrafikken til/fra og i Grønland ser for de seneste 5 år således ud:

Udviklingen i flypassagertrafikken mellem Grønland og Danmark afspejler aktivitetsniveauet i det grønlandske samfund. Udviklingsforløbet er sammenfaldende med aktivitetsniveauet i bygge- og anlægssektoren.

	Til/fra Grønland 1)	I Grønland 4)	
		Fly 2)	skib 3)
1986	65.800	136.800	58.500
1987	70.400 (+7%)	141.400 (+3%)	64.600 (+11%)
1988	72.000 (+2%)	164.000 (+16%)	59.500 (-8%)
1989	69.800 (-3%)	170.700 (+4%)	61.900 (+4%)
1990	65.900 (-5%)	161.100 (-6%)	59.200 (-4%)

1) Passagerer til/fra Kangerlussuaq og Narsarsuaq

2) Opgjort som strækningspassagerer

3) Opgjort inkl. en andel af passagerer mellem byer og bygder

3 Tabel 3.3 Passagerantal

Væksten i det interne flysystem i første halvdel af perioden skal ses på baggrund af det forøgede aktivitetsniveau i Grønland og af en væsentlig forøgelse i transportudbuddet i det interne flysystem i denne periode. Skibspassagertrafikken har over den betragtede periode stort set holdt samme niveau.

3.2.1 Trafikmønstre og strømme

Passagertrafikken mellem Grønland og Danmark

Ca. 80% af flypassagertrafikken mellem Grønland og Danmark sker via Kangerlussuaq og ca. 20% via Narsarsuaq. Via Kangerlussuaq rejser ca. 40% til/fra Nuuk, ca. 15% til/fra Sisimiut og ca. 25% til/fra Diskobugten og Uummannaq og Upernavik. Ca. 60% af de passagerer, der rejser via Narsarsuaq, skal til/fra Qaqortoq.

Passagertrafikken mellem Grønland og Danmark er udpræget sæsonbetonet. Ca. 40% af den totale passagertrafik afvikles i ferieperioden juni til august.

Antallet af rejser mellem Grønland og Danmark er 1,3 pr. indbygger i Grønland. Der kan konstateres en høj rejsefrekvens (2,0) til/fra Nuuk, hvilket dels hænger

sammen med centraladministrationens placering i Nuuk, dels med at antallet af indbyggere, som er født uden for Grønland, er relativt højt.

Til/fra Qaqortoq og Narsaq kommuner kan der ligeledes konstateres en høj rejsefrekvens (2,4 og 1,9). Årsagen hertil er prisniveauet, som for disse byer er lavere end for de øvrige grønlandske byer grundet kort rejseafstand til Narsarsuaq. Det kan samlet ses, at prisen er den væsentligste efterspørgselsparameter for rejser mellem Grønland og Danmark.

Frekvenserne i flysystemet mellem Grønland og Danmark, med 4 ugentlige afgange i vinterperioden og op til 9 ugentlige afgange i sommerperioden, har tilsyneladende en mindre effekt på efterspørgslen. Dette kan skyldes, at rejser til/fra Danmark ofte har et formål, som medfører et længere tidsfravær.

Frekvenserne har imidlertid betydning for omkostningsniveauet i tilbringersystemet og dermed for det totale prisniveau. Kapaciteten på de store fly, som beflyver lufthavnene i Kangerlussuaq og Narsarsuaq, kræver forholdsvis mange mindre fly med en høj enhedsomkostning og resulterer dermed i en lav udnyttelse af det faste kapacitetsapparat. Mindre fly og flere frekvenser til/fra Grønland vil skabe forudsætning for en reduktion af de samlede produktionsomkostninger ved at gøre en mere effektiv tilpasning af kapaciteten mellem de to trafiksystemer mulig.

Passagertrafikken i Grønland

Det totale antal rejser mellem byerne på Grønlands Vestkyst er ca. 88.000, hvoraf ca. 47.000 (53%) rejser med skib og ca. 41.000 (47%) rejser med fly. For de længere rejser - de interregionale rejser - er skibenes markedsandel 47%, for de kortere 58%. Antallet af rejser mellem byer og bygder er ca. 33.000, hvoraf ca. 30.000 eller 90% rejser med skib.

Efterspørgslen i de 2 systemer varierer forskelligt over året. Efterspørgslen i det interne flysystem fordeler sig jævnt over året, mens der for skibssystemet er en udpræget sæsonvariation. Således foretages ca. 40% af rejserne i perioden juni til august.

Det nuværende skibssystem primære markedsunderlag er private rejsende d.v.s. de rejsende, der selv betaler for transporten.

Flysystemets primære markedsunderlag er forretningsrejsende i offentlig eller private virksomheder og institutioner samt arbejdstagere, hvor arbejdsgiveren yder ferierejse.

Rejsefrekvensen i det regionale skibs- og flysystem er totalt ca 3,5, beregnet som rejser til/fra en by i forhold til kommunens indbyggere. Rejsefrekvensen varierer fra mere end 6,0 i Qaqortoq og Narsaq kommuner til godt 1,0 i Upernavik og Nanortalik kommuner, mens rejsefrekvensen til/fra Nuuk er godt 3,0. Det ses, at den største rejseaktivitet forekommer, hvor frekvensen er høj, afstanden og transporttiden kort og prisen lav.

De forskellige sæsonvariationer i de 2 systemer skyldes flere forhold. De store sæsonvariationer i skibssystemet skyldes, at kapacitet og frekvenser i islægsperioden er begrænset og at størstedelen af ferietrafikken i Grønland afvikles i skibssystemet i perioden juni til august.

Prisniveauet for skibsrejser giver skibssystemet en brugerpræference for de rejsende, som selv skal betale rejsen. Forstærkende for dette er, at de meromkostninger, der kan opstå ved uplanlagt ophold undervejs i forbindelse med trafikuregelmæssigheder i flysystemet, endvidere skal afholdes af den rejsende selv. Risikoen for, at denne meromkostning udløses, må antages at forstærke præferencen for skibstransport.

Det har tidligere været et gennemgående tema, at præferencen for skibstransport skulle søges i andre forhold end prisen, bl.a. transportvaner, og at transporttiden spillede en lille rolle for den private rejsendes valg af transportmiddel.

Der er ikke i analyserne af trafikstrømmene fundet belæg for, at denne antagelse bør indgå som en væsentlig forudsætning i planlægningen og dimensioneringen af et fremtidigt passagertrafiksystem.

Kapaciteten i både flysystemet og skibssystemet har i dag "flaskehalse", som begrænser systemernes evne til at tilgodese transportbehovene. Introduktionen af de nye regionsskibe i skibspassagersystemet løser kun i meget begrænset omfang disse problemer, idet kapacitetsforøgelsen på de strækninger og i de perioder, hvor kapaciteten i dag begrænser efterspørgslen, er marginal.

Flaskehalsene i flysystemet er knyttet til helikoptersystemet. Helikoptererne er i dag ikke stationeret i deres naturlige markedsområde. Dette medfører en række "positionsflyvninger" med begrænset udnyttelse, hvorved den mulige udnyttelsesgrad reduceres og flysystemets omkostningseffektivitet nedsættes.

Som følge af det generelt høje prisniveau og begrænsede tilbud i passagersystemet er der i dag et undertrykt rejsebehov.

4 TRANSPORTSEKTOREN SOM NØGLESEKTOR I FREMTIDEN

Selvom Grønland er inde i en fase, som er præget af omstrukturering og opbrud på mange leder synes udviklingsretningen givet med ønsket om en fremtidig vækst, øget velfærd og en stigende internationalisering.

Transport får dermed, som det kendes fra andre moderne samfund, en større og større betydning for samfundsudviklingen både på nationalt og lokalt plan.

Trafikstrukturen vil i fremtiden udgøre en væsentlig del af samfundsstrukturen og bliver et afgørende middel til at realisere mere fundamentale mål for samfundet.

Kravene til trafikstrukturen i Grønland vil dermed vokse, efterhånden som målene skal virkeliggøres. Grønlands grundlæggende afhængighed af vareudveksling med omverdenen på næsten alle områder vil yderligere forstærke kravene.

En stigende økonomisk vækst i Grønland vil være snævert forbundet med en øget vareudveksling med andre lande; men ikke alene størrelsen af de eksterne transportrelationer vil ændre sig, men også deres retning.

Grønlands primære produktion - fiskeriet - vil altid være omskiftelig og kræve forbindelser til mange og nye vekslende markeder. Samtidig vil adgangen til råvaretilførsler fra nye områder forbedre grundlaget for en stabil produktion af fiskeprodukter. De nye satsningsområder for erhvervsudviklingen, nemlig rå-

stoffer og turisme, vil ligeledes være afhængige af nye relationer og kræve bedre tilgængelighed udefra.

Den nye generation af Grønlands befolkning, som vil være storforbrugerne af fremtidens trafiksystem, og den vil have langt større interesse og fortrolighed i forhold til nye rejsemål.

Den voksende selvstændiggørelse af landets politiske og kulturelle liv vil ligeledes søge resultater i nye direkte veje til det internationale samfund.

Samlet set vil det føre til, at Grønlands flade til omverdenen ikke på samme måde som tidligere vil være begrænset til Danmark, men vil vokse og åbne sig mod Europa og det amerikanske kontinent.

Trafikstrukturen udadtil skal således forstærkes og spredes.

Strukturens udformning indadtil vil i første række være bestemt af befolkningens og produktionens lokalisering.

Erhvervsforudsætningerne på Grønland er som følge af de naturgivne forhold fundamentalt begrænsede og snævert bundet til naturressourcerne. Derfor må det forventes, at bosætningen i Grønland fortsat vil være spredt for at udnytte hele det samlede potentiale fra naturen.

En videreudvikling af fiskeriet og produktionsvirksomhederne vil være afhængig af forbedrede interne transportmuligheder på alle niveauer. Gennem nye transportveje kan mange eksisterende begrænsninger fjernes og det økonomiske udbytte øges.

Skabelsen af et tilgængeligt bæredygtigt hjemmemarked vil ligeledes være et afgørende mål for erhvervsudviklingen dels for at aflaste importen gennem nye

produktions- og servicevirksomheder og dels for at medvirke til en rationalisering af de eksisterende.

Handelsmønstret vil kunne forbedres, hvis varestrømmene omlægges, hvilket kan resultere i lavere importpriser og forbedrede konkurrence betingelser.

Produktion og service i landet vil være stigende afhængig af anvendelsen af den nyeste teknologi for at overvinde de naturgivne livsbetingelser og produktionsforhold og for at øge det almindelige velfærd på en række områder. For at teknologien kan være til rådighed for hele befolkningen, stilles der store krav til hurtighed og mobilitet i infrastrukturen.

En kompetenceopbygning i Grønland vil nødvendigvis indebære en vidtgående arbejdsdeling og specialisering, hvis en så lille befolkning tilsammen skal dække de brede kompetenceområder, som en moderne velfærdsstat kræver. En fordeling af kompetencen på de få vil stå i modsætning til den lille befolknings store geografiske spredning.

En naturlig og perspektivrig udvikling af turismen vil forudsætte et velfungerende og pålideligt transportapparat med et konkurrencedygtigt omkostningsniveau og med adgang til en mangfoldighed af attraktioner. Som følge af turismens relativt begrænsede omfang vil dette alene være muligt, såfremt turismen kan foregå af samme veje, som den øvrige trafik.

Trafikstrukturen skal overvinde denne modsætning mellem spredning og koncentration og danne en ny sammenhæng.

Kravene fra erhvervslivet til den interne struktur vil rette sig mod trafiksystemets transporttider og frekvenser og adgangen til det internationale transportsystem.

Også på en række andre områder vil der blive stillet øgede krav til kompetenceudbygningen. Særligt inden for sundheds-, uddannelses- og forskningssystemet vil ønsket for Grønland om selv at besidde kompetence blive forstærket.

Udviklingen indenfor sundhedssektoren går generelt mod en mere vidtgående specialisering og avanceret teknologi, som kun vil være til rådighed få steder i landet, men skal gøres tilgængelig for alle

Lignende betragtninger vil i varierende grad gælde for de videregående uddannelser og forskningsmiljøet.

Befolkningens størrelse og alderssammensætning vil ligeledes påvirke transportbehovet. Befolkningstallet på Grønland vil i den kommende 10-års periode forventes at stige med ca. 12%, og i de følgende ti år med ca. 2%.

I sammenhæng hermed vil antallet af personer i den erhvervsaktive alder vokse markant, ca. 20%, frem til år 2000, hvorefter niveauet vil stabilisere sig.

Ud- og indvandringen mellem Grønland og øvrige lande har inden for de seneste år udvist en faldende tendens, som formentlig vil vare en periode, for derefter at stabilisere sig.

Frekvensen for flytninger i Grønland er høj. Det samlede antal flytninger udgør omkring 4.000, svarende til at hele befolkningen flytter en gang i løbet af tretten år. Flyttehyppigheden i Grønland adskiller sig således markant fra andre lande, og resulterer i et befolkningsmønster, hvor den enkeltes familie- og bekendtskabsrelationer spredes geografisk, hvilket øger rejsebehovet.

Vurderet ud fra erfaringen fra andre lande med lignende forhold som de grønlandske findes der et stort undertrykt rejsebehov, som vil komme til syne, hvis rejsebetingelserne forbedres, navnlig omkostningerne og de økonomiske mulig-

heder. Samtidig er forbrugsvalget i Grønland begrænset. Når en række basale behov er dækket, vil øgede forbrugsmuligheder omsættes til rejseaktivitet.

Det må forventes, at forskellen mellem brugerønskerne til transportsystemet med tiden indsnævres på lignende måder som i andre moderne samfund, hvor det overvejende er en afvejning af tid over for prisen, og det kan samtidig udelukkes, at prisen for de forskellige befolkningsgruppers tid vil være så langt fra hinanden, at forskellen kan bære meromkostningerne ved at have flere hastigheder i transportstrukturen for et så begrænset befolkningsunderlag.

Den økonomiske realvækst i den disponible indkomst i Grønland inden for den kommende 20-års periode kan nå op i størrelsesordenen 40%, svarende til den generelle fremskrivning for de europæiske lande, selvom konjunkturerne i de nærmeste år må forventes at forløbe anderledes.

I denne periode vil arbejdskraften være tilrådighed for udvidede anlægsaktiviteter. Samtidig vokser finansieringsmuligheden, fordi samfundets samlede forsørgerbyrde i samme periode aftager. Et omfattende program for værdiskabende investeringer i en ny infrastruktur vil således bane vej for og fremme væksten på længere sigt.

I sammenligning med andre lande vil prisen for arbejdskraft i Grønland være højere end de øvrige produktionsfaktorer, som materiel og kapital, der tilnærmelsesvis har samme pris i alle lande.

Omkostningerne til at dække de basale livsnødvendigheder i Grønland, såsom boliger, vand m.v. vil altid være større end andre steder. Derfor skal omkostningsfordelingen i transportstrukturen fremover sigte mod et begrænset brug af arbejdskraft og en relativ stor anvendelse af materiel.

Den fremtidige udvikling i trafikmønstret vil derfor gå mod vækst, måske en meget stor vækst. Den interne trafik vil vokse relativt mere end den eksterne, og trafikmønstret i forhold til omverdenen vil være bredere. Som mål for den sandsynlige udvikling over en 20 årig periode skønnes det, at

- den interne trafik vil vokse med 200%
- den eksterne med 100%
- godsimporten med 100%
- og den interne godstransport med 200%

For at bryde med fortidens forudsætninger må den fremtidige transportstruktur prioritere en selvstændig samfundsstruktur, som integrerer landet til en sammenhængende enhed og en videregående lokal udvikling.

Transportstrukturen former et samfunds fundamentale kredsløb, som formidler en gensidig udveksling mellem de enkelte elementer, der tilsammen danner samfundsorganismen. Transporten samles og spredes gennem knudepunkter, som binder mindre strukturer sammen med større. Løsrives transportstrukturen fra den øvrige samfundsstruktur og dens tyngdepunkter, forvrides udviklingen, og de naturlige vækstprocesser hæmmes.

Falder knudepunkterne sammen med samfundets bærende miljøer forstærkes samspillet. Transportstrukturen i Grønland skal derfor følge den struktur, der af sig selv ville være opstået såfremt transportsektoren var udsprunget fra erhvervslevet og de tættere befolkede områder.

Strukturen skal samtidig gøre landet lettere tilgængeligt for omverdenen, som naturligt kan koble sig ind på landets eget interne transportsystem, og omvendt at Grønland selv har en nem adgang til det internationale transportsystem.

Strukturen skal formidle trafikstrømmenes overgang mellem de forskellige transportformer skib og fly, både med hensyn til passagerer og fragt.

Som følge af det spredte og begrænsede markedsunderlag må transportformen på samme tid dække en flerhed af transportbehov for at udnytte den samlede transportkapacitet mest rationelt.

Strukturen skal muliggøre anvendelsen af moderne prisbillige standardteknologier, der samtidig imødekommer hensynet til de kort- og langsigtede kapacitetstilpasninger.

Sikkerhed i transportsystemet skal følge den standard, som internationalt accepteres under tilsvarende naturforhold som de grønlandske.

Som følge af sektorens store ressourceforbrug stilles der særlige krav til en rationel planlægning og styring af ressourcerne og en effektiv og omkostningsbevidst udførelse af transportarbejdet.

Det peger altså hen mod en forenklet struktur med stærke knudepunkter.

5 PASSAGERTRANSPORTEN

5.1 INDLEDNING

5.1.1 Fremgangsmåde

Passagertrafikken til, fra og internt i Grønland sker med skibe, fly og helikoptere. Disse systemer må anskues som et samlet hele, hvor ændringer et sted har virkninger mange andre steder. Derfor kan problemer og forslag til ændringer ikke behandles isoleret, men må vurderes i en helhed. I det følgende analyseres først hver af de tre delsystemer: Den internationale trafik (atlantrafikken), stamnettet, der forbinder de enkelte regioner indbyrdes og regionaltrafikken mellem byer og bygder i regionen. Derefter er delforslagene i afsnit 7 sat sammen til et hele, der kan underkastes en samlet vurdering.

Ved fastlæggelse af rækkefølgen i analysen er der først set på de store og tunge problemer om den internationale trafik. Derefter er der set på stamnettet, der binder landet sammen, og endelig på trafikbetjeningen i de enkelte regioner. Trafikmæssigt er forholdene i regionerne meget forskellige. Ved opdelingen er der valgt en afgrænsning, der giver en trafikmæssig ensartethed i hver region, uanset at der herved brydes med den sædvanlige opdeling.

5.1.2 Økonomiske vurderinger

De økonomiske vurderinger bygger på samfundsøkonomiske betragtninger, der tager udgangspunkt i ressourceforbruget til investeringer og drift. Alle steder er

der sammenlignet med det nuværende system, således at der bliver tale om mer- eller mindreudgifter.

Som den primære størrelse i sammenligningerne er nuværdien anvendt.

Nuværdien sammenfatter investeringer og driftsudgifter over en given periode. Den belyser med et enkelt tal, om et projekt giver en samlet besparelse eller en merudgift over en årrække - her 20 år. Nuværdiens størrelse svarer til den kapital, der skulle sættes i banken i dag, for at have penge til at dække alle investeringer og driftsudgifter i perioden.

Med de anvendte beregningsforudsætninger vil en anlægsudgift til en lufthavn på 100 mio. kr. give en nuværdi på 77 mio. kr. En årlig driftsbesparselse på 7 mio. kr. vil også give en nuværdi på 77 mio. kr. En årlig besparelse på driften vil altså modsvare en ca. 15 gange så stor anlægsinvestering.

Forudsætninger og metoder for de økonomiske vurderinger fremgår af Passager-rapporten. Ved analyserne er der regnet med en realrente på 7%. Investeringer i faste anlæg er regnet afskrevet over 30 år for bygninger og ikke afskrevet for landingsbaner.

Erfaringen viser, at infrastrukturanlæg af denne type har en så lang levetid, at en eventuel afskrivning ikke har nogen økonomisk betydning. Desuden er forsyningsanlæg og adgangsveje ikke medtaget i de økonomiske analyser, idet disse må opfattes som en del af byens egen infrastruktur. Derimod er de medtaget i vurderingen af kapitalbehov og beskæftigelseseffekt. Investeringer i materiel er regnet afskrevet over 10 år.

5.2 DEN INTERNATIONALE TRAFIK

Den internationale trafik til og fra Grønland omfatter primært ruterne Kangerlussuaq-København og Narsarsuaq-København. Hertil kommer en beskednen trafik på de øvrige internationale ruter.

5.2.1 Vurdering af det nuværende system

De to atlantlufthavne ligger begge isoleret uden egentlig forbindelse med de grønlandske bysamfund og uden andre erhvervsfunktioner af betydning.

Trods dette er de landets trafikknudepunkter, der hvert år passerer af mere end 90.000 rejsende.

Begrundelsen for deres fortsatte funktion er først og fremmest, at de nu en gang er der. For Narsarsuaq er der yderligere den begrundelse, at der er så langt til Kangerlussuaq, at det kan betale sig at opretholde en direkte rute til København. Kangerlussuaq begrundes yderligere med sin høje regularitet.

Stort set alle rejsende ledes en omvej. Den høje regularitet i Kangerlussuaq er kun af ringe værdi, når alle de rejsende kommer fra eller skal til destinationer på vestkysten, hvor vejret er mere ustadigt. Og hertil kommer, at driftsudgifterne ved de isolerede lufthavne er meget høje, fordi der skal opretholdes en række byfunktioner som elværk, vandforsyning, hotel m.v.

Men mest vigtigt er det, at landets internationale lufthavne ikke ligger i forbindelse med dets administrations- og erhvervscentre. Dette er en næsten ukendt situation i den vestlige verden.

I de seneste år har der været en række overvejelser om, hvorvidt de to lufthavne kunne udvikles til samfund med en egentlig erhvervsaktivitet. Endnu synes ingen

af disse overvejelser at have ført frem til en afklaring af mulighederne for fremtidige bæredygtige erhvervsaktiviteter. Der er derfor i det følgende taget udgangspunkt i, at de to lufthavnes eksistensberettigelse primært er, at de er lufthavne.

5.2.2 Alternativer til Kangerlussuaq

I det følgende er der set på to alternativer til Kangerlussuaq som international lufthavn. Dels en udbygning af Nuuk til 1.800 m bane, hvilket giver mulighed for direkte forbindelser til Europa og Nordamerika. Dels - som en mere utraditionel mulighed - en udbygning af Nuuk til 1.400 m og Ilulissat til 1.200 m bane, hvilket giver mulighed for direkte forbindelser med større jettfly til Keflavik. Dermed bliver Keflavik Grønlands internationale lufthavn med forbindelser til Europa, Nord- og Sydamerika, og de enkelte regioner i Grønland betjenes herfra.

Med Nuuk som atlantlufthavn samles trafikken i landets største by, hvilket vil stimulere erhvervsudviklingen. Regulariteten bliver ringere end i Kangerlussuaq, men bedre end i dag og væsentlig bedre end i Narsarsuaq. Analyser viser, at der kan opnås en regularitet på op mod 96% i Nuuk med fuld instrumentering.

For de rejsende til Diskobugten vil en flytning til Nuuk betyde en lidt længere indenrigsflyvning, men ikke flere omstigninger. Den øgede rejsetid er tre kvarter. For rejsende til Nuuk er der derimod en væsentlig besparelse i rejsetid, idet de sparer den interne flyvning. Besparelsen er typisk i størrelsen 2-5 timer.

For valget af Keflavik som atlantlufthavn kan anføres, at det styrker samhørigheden i Vestnorden. Men det vil unægtelig ske på bekostning af det interne trafiksystem.

Et valg af Keflavik som international lufthavn giver ikke de samme kvalitetsforbedringer som Nuuk ved rejser mod København og videre mod Europa og Nordamerika. Trods sin status har Keflavik langt færre internationale forbindelser end København, og de fleste rejsende vil blive tvunget til at skifte fly en ekstra gang. Med Keflavik som atlantlufthavn er der stort set ingen, der opnår rejsetidsforbedringer på atlantrejser, i hvert fald ikke med København og det øvrige Europa som destination.

De direkte forbindelser mellem Grønland og Island vil svække trafikunderlaget for de ruter, der fortsat skal udgøre stamnettet mellem regionerne. Derved bliver frekvenserne lavere og de interne rejsemuligheder dårligere.

Det er altså tunge, økonomiske argumenter, der skal lede til valg af Keflavik som Grønlands nye atlantlufthavn.

Den økonomiske analyse af de to alternativer viser, at der er store besparelser ved en flytning af atlantlufthavnen. Besparelsen målt ved nuværdien udgør ca. 1,1 milliard kroner, 90 mio. kr pr. år, eller ca. 20% af nuværdien af samtlige omkostninger i det samlede passagersystem.

Besparelsen er stort set den samme uanset om Nuuk eller Keflavik vælges som atlantlufthavn.

En flytning af atlantlufthavnen til Nuuk vil kræve merinvesteringer på i alt ca. 405 mio. kr., hvilket er medtaget i sammenligningen mellem de to alternativer.

Under forudsætning af, at der ikke tilføres Kangerlussuaq nye og væsentlige aktiviteter, anbefales det derfor, at regionallufthavnen i Nuuk udbygges til international lufthavn med en 1.800 m bane, at den primære atlanttrafik overføres til Nuuk, og at Kangerlussuaq lukkes.

5.2.3 Narsarsuaqs fremtid

Narsarsuaqs status som sekundær atlantlufthavn er begrundet med hensynet til den lokale turisme samt med den lange afstand til Kangerlussuaq. Vejrforholdene og de flyvemæssige betingelser giver imidlertid Narsarsuaq en lav regularitet, der ikke kan forbedres ved instrumentering. Samtidig konkurrerer de to atlantlufthavne om passagerunderlaget, hvilket reducerer frekvensen på begge ruter.

Såvel med Kangerlussuaq som med Nuuk som atlantlufthavn bør det derfor overvejes at nedlægge atlantflyvningen fra Narsarsuaq og alene opfatte den som regionallufthavn for Sydgrønland.

Med en atlantlufthavn i Nuuk vil rejsetiden øges noget, men samtidig vil sammenlægningen af de to atlantruter give en øget frekvens, med afgang 5-7 gange om ugen året rundt. Tilsvarende vil frekvensen øges på ruten mellem Sydgrønland og Nuuk. Begge dele vil forbedre kvaliteten.

Ca. 60% af trafikken til og fra sydregionen har Qaqortoq som mål. Narsaq ligger i en bekvem sejlafstand. Med en hensigtsmæssig besejling behøver tiden til og fra en flyforbindelse ikke at være meget længere, end hvad der kendes fra lufthavne i den øvrige vestlige verden. Derfor bør det yderligere overvejes at lukke Narsarsuaq som lufthavn, og i stedet anlægge en ny regionallufthavn i Qaqortoq.

Hvorvidt Narsarsuaq herefter helt bør lukkes eller opretholdes som turistcenter, er der ikke taget stilling til her.

De bedre forbindelser til to af regionens tre byer, der vil være resultatet, vil betyde en kraftig stimulering af erhvervslivet, ikke mindst turismen.

De økonomiske analyser viser, at hvis Narsarsuaq alene fungerer som regional-lufthavn, øges omkostningerne - målt i nuværdi - med ca. 140 mio. kr. med Kangerlussuaq som atlantlufthavn og med ca. 50 mio. kr. med Nuuk som atlant-lufthavn.

Lukkes Narsarsuaq derimod helt, og erstattes af en regionallufthavn i Qaqortoq, vil der være en besparelse på ca. 5% af de samlede omkostninger til flytrafikken, svarende til ca. 30 mio. kr. pr. år.

Det anbefales derfor, at der anlægges en ny regionallufthavn i Qaqortoq, og at atlanttrafikken på Narsarsuaq indstilles. Hvorvidt Narsarsuaq skal fortsætte som turistcenter eller lukkes helt, er der ikke taget stilling til.

5.3 STAMNETTET

Stamnettet er det net af fastvingede flyruter, der binder de enkelte regioner sammen. Til stamnettet kunne også regnes passagerskibstrafikken langs Vestkysten. Med omlægningen fra 1992 er Disko alene om at sejle mellem regionerne på Vestkysten, idet resten af skibstrafikken overgår til de nye regionsskibe. Det er derfor valgt at betragte skibssystemet som et led i regionaltrafikken.

Stamnettet forbinder i dag lufthavnene i Ilulissat, Nuuk og Narsarsuaq indbyrdes, og det skaber forbindelser til den internationale lufthavn i Kangerlussuaq.

Ilulissat og Nuuk ligger hver for sig rigtigt i forhold til den region, de betjener, hvorimod der som nævnt vil være en fordel ved at lukke Narsarsuaq og anlægge en ny regionallufthavn i Qaqortoq.

Banelængden i stamnettet er mindst 800 m. Det er overvejet, om dette er tilstrækkeligt på længere sigt. Desuden er det undersøgt, om der kan anlægges

billigere baner ved at reducere de lufttrafiktekniske krav uden at reducere sikkerheden.

Endvidere er det overvejet, om der er grundlag for at anlægge en lufthavn i Sisimiut som en udbygning af stamnettet. Lufthavne i de øvrige byer behandles under regionaltrafikken.

5.3.1 Banelængder i regionallufthavnene

Da lufthavnene i Nuuk og Ilulissat blev anlagt, søgte man løsninger, der gav de lavest mulige investeringer. Dette førte til valget af det såkaldte STOL-koncept. Imidlertid er DHC-7 det eneste større fly, der kan operere på de korte STOL-baner. DHC-7 er udgået af produktionen, så der skal findes en afløser inden for de næste 10 år.

Et fly, der umiddelbart synes egnet, er afløseren for DHC-7: DHC-8. Dette fly kan udføre transporten billigere og hurtigere end DHC-7, men det kræver baner på op til 1.200 m. Tilsvarende gælder for de fleste af de øvrige fly, der kan komme på tale. Til gengæld kan de udføre transportarbejdet billigere.

Et skift af flytype er ikke i sig selv en fordel. Når transporten udføres billigere, er det ofte fordi, flyet er større og kan tage flere passagerer. Herved reduceres frekvenserne, hvilket betyder en forringelse af transportkvaliteten.

De længere baner rummer imidlertid andre fordele. Med en banelængde på 1.200 m kommer der en række andre fly ind som realistiske muligheder. Herved åbnes der for flere operatører og fragt-, charter- og lufttaxaoperationer. Samtidig giver de større fly bedre muligheder for direkte forbindelser til Island og Canada.

En forlængelse af banerne gør med andre ord lufthavnene til et led i landets infrastruktur, der er åbent for flere forskellige funktioner. Dette er en klar fordel for samfundet.

De økonomiske analyser viser imidlertid, at der ikke med det nuværende trafikunderlag er en direkte økonomisk fordel i at forlænge banerne og overgå til mere konventionelle fly.

Det anbefales derfor, at en forlængelse af banerne i stamnettet til 1.200 m overvejes nærmere ud fra kvalitative betragtninger, men at udvidelserne prioriteres lavere end andre udbygninger af passagertransporten. Dog bør alle nye STOL-baner så vidt muligt anlægges, så de senere kan forlænges til 1.200 m.

5.3.2 Grønlandsk koncept til landingsbaner

Igennem mange år har man i Canada opnået erfaringer med brug af landingsbaner, der ikke på alle punkter svarer til de internationale standarder, uden at det tilsyneladende er gået ud over sikkerhedsniveauet. Dette hænger sammen med, at den meste trafik udføres med erfarne piloter og med egnet materiel.

Da man i Grønland har forhold, der minder meget om de canadiske, er det som led i arbejdet undersøgt, hvilke økonomiske konsekvenser der vil være af at benytte regler som de canadiske.

Ændringerne fra dansk praksis vil primært bestå i at reducere banens bredde. Ændringerne vil især have effekt på baner på 1.000 - 1.400 m.

De hidtidige undersøgelser tyder på, at der vil være en besparelse på 10-40% afhængig af terrænforhold og banelængde. Det anbefales derfor, at der arbejdes videre med sagen med henblik på at gennemføre en myndighedsbehandling og en godkendelse af et grønlandsk koncept for anlæg af landingsbaner.

5.3.3 Lufthavn i Sisimiut

Sisimiut har et stort trafikunderlag. Den korte afstand til Kangerlussuaq bevirker imidlertid, at besparelsen ved overgang til fastvingede fly ikke bliver så stor endda. På den anden side vil en lufthavn øge mulighederne for hurtige forbindelser for fragt og passagerer, hvilket vil styrke erhvervslivet.

En økonomisk analyse af en lufthavn med en 800 m bane i Sisimiut viser, at med det nuværende trafikunderlag og med Kangerlussuaq som atlantlufthavn giver lufthavnen kun en beskedent besparelse.

Med en atlantlufthavn i Nuuk vil strækningen Sisimiut-Nuuk være væsentlig længere end Sisimiut-Kangerlussuaq. Dette betyder, at en overgang til fastvingede fly bliver langt mere attraktiv. Samtidig bliver strækningen Nuuk-Ilulissat så lang, at nyttelasten på DHC-7 må reduceres, såfremt der ikke er en bane undervejs. Dette forøger fordelene ved banen i Sisimiut yderligere.

Det anbefales derfor, at der anlægges en STOL-lufthavn i Sisimiut. Såfremt atlantlufthavnen flyttes til Nuuk, bør dette ske hurtigst muligt.

5.4 REGIONALTRAFIKKEN

Regionaltrafikken omfatter dels trafikken mellem byerne i regionen - lokaltrafikken, dels trafikken mellem byer og bygder samt mellem bygderne indbyrdes - distriktstrafikken.

I dag foregår distriktstrafikken udelukkende med skibe, mens lokaltrafikken sker med to, uafhængige systemer: Skibe og helikoptere. De to systemer opererer uden egentlig koordinering, men gennem takstpolitikken tilstræbes det, at de henvender sig til hvert sit publikum.

Imidlertid dækker de to transportsystemer det samme passagergrundlag. Dette fører dels til, at kapaciteten udnyttes dårligt, dels til at en overgang fra de dyre helikoptere til de langt billigere, fastvingede fly udskydes.

I det følgende er der skitseret alternative oplæg til regionaltrafikken, hvor det er tilstræbt at lade de to systemer supplere hinanden i stedet for at overlappe. Samtidig er det tilstræbt, at alternativerne forbedrer rejsemulighederne, dels gennem hyppigere forbindelser, dels ved kortere rejsetider.

I de fleste byer eksisterer der et ønske om egen lufthavn. Hittidige analyser har vist, at disse vil være vanskelige at begrunde ud fra økonomiske kriterier med atlanttrafikens nuværende struktur og med de to eksisterende systemer. En koordinering af skibs- og flytrafikken - uden overlapning - kunne imidlertid ændre billedet.

Derfor er det vurderet, hvad effekten vil være af primært at satse på flyvning, og kun opretholde en beskeden skibstrafik.

Endelig er det undersøgt, hvad konsekvensen vil være, såfremt man går den modsatte vej og fortrinsvis sejler alle de rejsende.

I disse undersøgelser er distriktstrafikken alle steder regnet udført stort set som i dag.

I undersøgelserne er der dels set på de transportmidler, der anvendes i dag i regionaltrafikken - det vil sige regionsskibe og helikoptere. Desuden er DHC-7 fly overvejet en række steder, især hvor der er megen trafik. Endelig er der set på to nye transportsystemer: grusbaner og hurtigbåde.

Grusbaner med en længde på 650 m kan beflyves af små fly, fx Twin Otter. Disse fly har kapacitet og rækkevidde som helikoptere, men er billigere i drift.

Dog ikke så billige som de større DHC-7 fly. Dermed kan grusbanerne være alternativer til helikopterflyvningen i de byer, der ikke har trafikunderlag til egentlige STOL-lufthavne.

Hurtigbåde er et nyt transportmiddel i Grønland, men de kendes blandt andet fra Nordnorge. Det er lette både med en stor marchhastighed, under tiden op til 25 knob eller mere. Hurtigbådene synes at være et interessant alternativ til de mere konventionelle fartøjer, blandt andet fordi omkostningerne pr. passagerkilometer er langt lavere. Desuden bringer deres høje hastighed rejsetiden så langt ned, at sammedagsforbindelser bliver mulige på en række ruter.

Der er iværksat en nærmere undersøgelse af egnede hurtigbåde til trafik i Grønland. Undersøgelsen er ikke afsluttet, hvorfor hurtigbådene ikke er medtaget i de økonomiske vurderinger.

Såfremt der indføres containertrafik for godstransporten, således som behandlet i afsnit 6, åbner der sig desuden mulighed for i begrænset omfang at medtage passagerer på de containerskibe, der sejler langs kysten. Der vil være tale om en billig, regelmæssig trafik omend med en begrænset kapacitet. Heller ikke dette forslag er behandlet i detaljer, men undersøges videre.

Ved de økonomiske analyser af regionaltrafikken er der primært anvendt gennemsnitsbetragtninger. Transportomkostningerne for den enkelte by's trafik er beregnet ud fra transportbehov og gennemsnitspriser pr. passagerkilometer for de aktuelle transportmidler. Hertil er lagt investeringer og driftsudgifter for lufthavne.

Disse omkostningsberegninger er herefter for hver region suppleret med en konkret systembetragtning med hensyn til regionens bestykning med skibe, fly og helikoptere. I visse tilfælde er de beregnede udgifter derefter korregeret for at afspejle realistiske systemløsninger.

5.4.1 Sydreionen

Sydregionen omfatter i denne sammenhæng byerne Nanortalik, Qaqortoq og Narsaq med tilhørende bygder.

En flytning af regionallufthavnen fra Narsarsuaq til Qaqortoq er behandlet i afsnit 5.2, hvor det er vist, at dette vil være en god løsning, såvel kvalitetsmæssigt som økonomisk. Det er herefter tilrettelæggelsen af trafikken til de øvrige byer, der skal vurderes.

Trafikken i sydreionen er præget af storisen, der i sommermånederne kan vanskeliggøre besejling, særligt ved Nanortalik. Ellers er regionen koncentreret, med korte afstande, mange bygder, fjorde og indenskærstruter, og dermed egnet til skibstransport.

Den løsning, der naturligt tegner sig, er at gøre skibstransport til den primære rejseform og kun benytte helikopterflyvning, når isen forhindrer sejlads.

En anden løsning er at anlægge korte landingsbaner i Nanortalik og Narsaq og derefter flyve med fastvingede fly.

For Narsaq vil en skibsløsning være fuldt så god som en flyløsning. Sejlafstanden til Qaqortoq gør det muligt at komme ned på rejsetider til og fra lufthavnen i Qaqortoq, der svarer til rejsetiden i bil eller bus til mange lufthavne i den vestlige verden. Og en løsning med skibe vil desuden styrke forbindelserne til bygderne.

For Nanortalik vil en helikopter- eller flyløsning give hurtigere og hyppigere forbindelser til de andre byer. På den anden side vil en koncentration af rejserne på skibe også medføre hyppigere besejling.

Med en flytning af regionallufthavnen til Qaqortoq og en omlægning af sydregionens trafik vil der være kapacitet til 2-3 anløb af Nanortalik om ugen. Hertil kommer, at der i alle tilfælde bør opretholdes en beskeden helikopterbeflyvning. Ved en hensigtsmæssig omlægning af fartplanen bør det endvidere være muligt at skabe et antal direkte skibsf forbindelser, uden anløb af bygder undervejs.

De økonomiske analyser viser, at anlæg af yderligere lufthavne i sydregionen - ud over Qaqortoq - medfører væsentlige merudgifter med det nuværende trafikunderlag. Dette gælder både grusbaner og STOL-baner.

En økonomisk balance forudsætter, at trafikunderlaget mere end fordobles, og at stort set alle de rejsende benytter fly.

Det anbefales derfor, at regionaltrafikken i sydregionen med Qaqortoq som regionallufthavn baseres på skibe, og at besejlingen tilrettelægges således, at frekvensen i besejlingen af Narsaq og Nanortalik forøges væsentligt.

5.4.2 Midtregionen

Midtregionen omfatter byerne Paamiut, Nuuk, Maniitsoq og Sisimiut samt de tilhørende bygder. Selvom Aasiaat hører til Diskobugten, har det været naturligt også at betragte Aasiaat som et led i midtregionen.

Midtregionen er karakteristisk ved forholdsvis lange afstande mellem byerne, relativt få bygder og lange strækninger, der besejles udenskærs.

Uanset om Kangerlussuaq eller Nuuk er atlantlufthavn, er det naturligt at overveje yderligere anlæg af lufthavne til beflyvning af de forholdsvis lange ruter.

På grund af de store afstande og det begrænsede passagergrundlag kan hver by ikke have sit eget transportsystem. Trafikken i regionen hænger sammen på en sådan måde, at den må ansues ud fra en helhedsbetragtning, hvor der vurderes en fælles transportløsning.

Sisimiut er tidligere behandlet som led i stamnettet, hvor det blev konstateret, at en STOL-lufthavn ville forbedre såvel kvalitet som økonomi. Erfaringerne fra Nuuk og Illulissat viser, at anlæg af en lufthavn medfører, at langt flere af de rejsende vælger at flyve. Dermed udhules grundlaget for regionsskibene. Men da skibene skal sejle af hensyn til de øvrige byer, betyder dette blot en merudgift.

Derfor vurderes anlæg af lufthavne i samtlige byer - Paamiut, Maniitsoq, Sisimiut og Aasiaat under ét - som led i en samlet omlægning af regionaltrafikken fra skibe og helikoptere til fastvingede fly. Der ses såvel på grusbaner som på STOL-baner. Da der er tale om en samlet overgang, må der regnes med, at stort set alle de passagerer, der i dag sejler, overgår til flyvning. Dog bør der opretholdes en skibstrafik, der giver anløb af hver af byerne ca. hver anden uge i hver retning ved STOL-flyvning - og hver uge ved grusbaner.

Går man den modsatte vej, og primært satser på skibe, må der tilstræbes en besejling, der sikrer et antal forbindelser til stamlufthavnen, der svarer til dagens situation. Det vil sige mindst 2 gange om ugen i vintersæsonen og 3 gange om ugen i sommermånederne. Der regnes med skibe som de nye regionsskibe. Samtidig bør der opretholdes en minimumshelikopterflyvning med én afgang om ugen.

Denne løsning vil kræve flere regionsskibe, for at kunne opretholde en besejlingsfrekvensen på 2-3 gange om ugen i hver retning. Af hensyn til vejret og rejsekomforten skal skibene desuden være relativt store. Dette betyder en kraftig forøgelse af udbudet af kapacitet, langt mere end der er passagerunderlag for.

Dermed falder udnyttelsen, og prisen øges. En lavere frekvens vil forbedre udnyttelsen, men reducere kvaliteten.

De økonomiske analyser viser, at den rene skibsløsning medfører merudgifter, uanset om atlantlufthavnen er placeret i Kangerlussuaq eller Nuuk. Såvel med atlantlufthavnen i Kangerlussuaq som i Nuuk vil grusbaner derimod medføre en besparelse i forhold til det nuværende system med det nuværende trafikunderlag. Med øget trafik vil STOL-baner give en større økonomisk fordel.

Med det nuværende trafikunderlag giver grusbanerne den bedste økonomi. Imidlertid svarer merudgiften til STOL-baner og de større DHC-7 fly kun til en driftsudgift på ca. 5 mio. kr. om året. Det bør derfor nærmere overvejes, om man af hensyn til kvaliteten straks skal anlægge STOL-baner eller om man skal vente til trafikunderlaget er vokset.

Det anbefales derfor, at trafikken i hele midtregionen primært baseres på flyvning, og at der anlægges lufthavne i Paamiut, Maniitsoq og Aasiaat. Hvorvidt der skal være tale om grusbaner eller STOL-baner må nærmere undersøges.

5.4.3 Diskobugten

Diskobugten omfatter Aasiaat, Qasigiannguit, Ilulissat og Qeqertarsuaq med Ilulissat som regionallufthavn. Aasiaat er allerede behandlet som et led i midtregionens trafik, hvor det er vist, at der bør anlægges en lufthavn. Derefter er det trafikbetjeningen af Qasigiannguit og Qeqertarsuaq, der skal vurderes.

Diskobugten er karakteristisk ved forholdsvis korte afstande mellem byerne og mange bygder. I den isfrie periode fra primo juni til medio december er sejladsskibene en naturlig rejseform.

I stedet for den nuværende trafik med såvel skibe som helikoptere bør det overvejes at satse alene på skibe i sommerperioden, idet der dog bør opretholdes en helikopterrute med ca. én flyvning pr. uge til hver af byerne. I vinterperioden regnes med helikopterflyvning som hidtil.

I den økonomiske vurdering er der taget udgangspunkt i de nye regionsskibe. Et alternativ med hurtiggående både, der ville kunne skabe sammedagsforbindelser til Ilulissat har været overvejet, men er udskudt på grund af manglende sikre oplysninger om besejlingsmuligheder. Meget tyder imidlertid på, at dette kan vise sig økonomisk fordelagtigt.

En anden løsning er at anlægge landingsbaner i de to byer, og dermed gøre fastvingede fly til den bærende transportform.

Isforholdene bevirker, at der ved en skibsløsning i alle tilfælde skal flyves om vinteren. En overgang til fastvingede fly vil derfor medføre, at rejsemønstret bliver det samme året rundt. Imidlertid kan de korte afstande næppe begrunde STOL-baner, så det bliver grusbaner og dermed små fly, der kan komme på tale. Regulariteten ved denne trafikform er ikke højere end med helikopterflyvning - i Diskobugten snarere lavere. Og heller ikke komfortmæssigt giver den nogen væsentlig forbedring. Om den vil stimulere erhvervsliv og turisme mere end et velfungerende skibssystem, vil afhænge af den kvalitet og service, der kan tilbydes på skibene.

Såfremt der planlægges en besejling, der giver de byer hyppige og hurtige forbindelser til regionens lufthavne, og såfremt disse forbindelser er koordineret med flyafgangene, kan kvaliteten med skibe næppe siges at være ringere end med fly. Desuden må det antages, at et veludbygget skibssystem vil være et aktiv for regionens turisme.

De økonomiske vurderinger viser, at med en grusbane i Aasiaat er der økonomisk balance mellem det nuværende system og et skibsbaseret system. Derimod er der en merudgift forbundet med anlæg af grusbaner i de øvrige to byer og overgang til flyvning. Kun såfremt der sker en forøgelse af passagerunderlaget med mere end 50%, kan der opnås økonomisk balance med fly.

Det anbefales derfor, at trafikken i Diskobugten primært baseres på skibe, med helikopterflyvning om vinteren. Skibsforbindelserne til regionallufthavnen skal være hurtige, hyppige og koordinerede med flyafgangene, og der skal tilbydes en kvalitet og en service, der tiltrækker turister.

5.4.4 Nordregionen

Nordregionen omfatter Uummannaq og Upernavik samt de tilhørende bygder. Regionen har ingen regionallufthavn.

Regionen er karakteristisk ved forholdsvis små bysamfund med en meget lav rejsefrekvens. Desuden er der lange afstande mellem byerne og til Ilulissat.

I stedet for det nuværende system kunne det overvejes at gøre skibe til det væsentlige transportmiddel. Det nye regionsskib vil kunne besejle Uummannaq og Upernavik 1-2 gange om ugen og skibets store kapacitet vil næppe give pladsproblemer. Helikopterflyvningen bør i givet fald indskrænkes til lejlighedsvis beflyvning om sommeren samt til flyvning i vinterperioden.

Modsat kunne en helikopterløsning komme på tale, hvor flyvning er den væsentligste transportform. Herved spares en række lange sejladser med det forholdsvis store regionsskib. Og den helikopter, der af hensyn til eftersøgning og patientflyvninger m.v. skal være stationeret i Ilulissat, udnyttes bedre.

Endelig kunne det overvejes at anlægge en STOL-bane i Upernavik eller Upernavik Kujalleq og flyve hele trafikken fra regionens nordlige del herfra.

Terrænforholdene omkring Uummannaq gør det praktisk taget umuligt at anlægge en landingsbane. Uummannaq vil derfor ved denne løsning stadig have helikopterforbindelse direkte til Ilulissat.

Regionens store udstrækning og lave befolkningstæthed bevirker, at den bedste trafikbetjening til en overkommelig pris opnås med små enheder, d.v.s. fly eller helikoptere. De store skibe vil have en lav belægning, hvilket betyder store omkostninger pr. transporteret passager. På den anden side må det antages, at en besejling i sommermånederne kan have en værdi for turismen. Især hvis den tilrettelægges med henblik herpå, d.v.s. med passende ophold i havnene m.v.

Helikopterne kan opnå en rimelig belægning, uden at der bliver alt for langt mellem de enkelte flyvninger.

De økonomiske analyser viser, at såvel en løsning, der primært bygger på skibe, som en løsning med fastvingede fly medfører merudgifter for regionens trafikbetjening. Derimod vil en overgang til primært at benytte helikoptere medføre en besparelse.

Det anbefales derfor, at nordregionens trafikbetjening primært baseres på helikopterflyvning, og at der kun opretholdes besejling i et beskedent omfang.

5.4.5 Østkysten

Regionen på Østkysten omfatter byerne Ammassalik og Ittoqqortoormiit. De betjenes i dag begge med fastvingede fly til henholdsvis Kulusuk og Nerlerit Inaat.

En egentlig omlægning af regionens trafikbetjening har ikke været overvejet. Dog har der været fremsat forslag om at reducere omkostningerne ved betjeningen af Ittoqqortoormiit ved at erstatte den isolerede lufthavn ved Nerlerit Inaat med en ny bane mellem Ittoqqortoormiit og Kap Tobin.

Der foreligger ikke nærmere oplysninger om anlægsmulighederne og -udgifterne. Men muligheden er interessant, fordi beliggenheden vil give bedre forbindelser til og fra lufthavnen og reducere udgiften til lufthavnens drift betydeligt.

Det må derfor anbefales, at anlæg af en landingsbane mellem Ittoqqortoormiit og Kap Tobin undersøges nærmere.

6 GODSTRANSPORTEN

I dette afsnit behandles godstransporten med skib til, fra og internt i Grønland.

Indledningsvis underkastes det nuværende system en vurdering i lyset af de krav, det grønlandske samfund må stille i 1990'erne.

Derefter beskrives et alternativ, der i videst muligt omfang bygger på container-teknologien, den transportteknologi, der er blevet dominerende i international transport.

Endelig foretages der en sammenligning mellem de to systemers kvalitet og økonomi.

6.1 VURDERING AF DET NUVÆRENDE SYSTEM

Det nuværende system fungerer - på sine præmisser - rimeligt tilfredsstillende for såvidt angår gods til Grønland. Dog er besejlingsfrekvenserne lave, især for de mindre byer, og transporttiden til de byer, der ligger sidst på skibenes rejse, er forholdsvis lang. Samtidig er systemet bundet til een udskibningshavn, hvilket betyder, at godset ofte skal en omvej, fx hvis det kommer fra USA eller Canada.

Når der ses på gods fra Grønland, er der langt større svagheder ved det nuværende system. Gods fra Grønland omfatter især eksport af frosne fiskeprodukter. Kun en mindre del af denne eksport skal til Danmark, men alligevel tvinges en stor del over Aalborg. Samtidig bevirker unit-load systemet, at eks-

portgodset undervejs til kunderne skal pakkes om i containere for at passe ind i det internationale transportsystem. Dette forsinker og fordyrer transporten, og ofte sker der også en forringelse af varenes kvalitet og dermed værdi.

Den interne transport mellem byerne er svag. Angiveligt er der ikke meget gods at transportere, hvilket er udtryk for en ringe samhandel. Men måske er årsagen, at transportsystemet ikke muliggør en effektiv samhandel mellem byerne. Med forbindelser ca. en gang om måneden er det vanskeligt at forestille sig produktions- eller handelsvirksomhed med hele Grønland som marked.

Årsagen til det nuværende systems udtalte svagheder skal formentlig søges i dets historie. Oprindeligt er det skabt i en kolonitid, hvor handelsstederne skulle forsynes fra Danmark, og hvor de indhandlede varer skulle retur til en videreforarbejdning i det daværende KGH's eget regi. I dag er samfundet, som godssystemet skal betjene, et andet.

6.2 CONTAINERALTERNATIVET

6.2.1 Koncept

I konsekvens af det nuværende systems svagheder er der opstillet forslag til et system, der kan betjene eksporten og den interne godstrafik lige så effektivt som importen, der samtidig bliver mere effektiv. Systemet kan dermed ikke undgå at stimulere det grønlandske erhvervsliv.

Systemets hovedelementer er at

- mest muligt af godstransporten containeriseres
- atlanttrafikken til alle byer samles på een rute til Grønland
- Nuuk gøres til det centrale knudepunkt for trafikken i stedet for Aalborg
- atlantgods og internt gods samles på samme rute langs kysten

Godstransporten opdeles i atlanttrafik og intern trafik. Den interne trafik omfatter dels tilslutningsruter mellem byerne på Vestkysten fra Nanortalik til Diskobugten, dels en rute mellem Nuuk og byerne nord for Diskobugten og endelig en rute til Østgrønland.

Trafikbetjeningen af bygderne forudsættes stort set at ske som i dag.

6.2.2 Ruteoplæg og funktion

Ruteoplægget i det følgende er opstillet som grundlag for de økonomiske vurderinger. Det er ikke nødvendigvis et oplæg, der skal realiseres i alle detaljer.

Atlanttrafikken sker i en rute mellem Danmark og Nuuk. Det forventes, at anløb af havne undervejs med bedre internationale forbindelser, fx Reykjavik, vil indgå i de fartplaner, der realiseres. Af hensyn til sammenligningen med det nuværende system er sådanne ikke behandlet i analyserne.

Ruten besejles hver uge. Dette kræver to containerskibe, hver med en kapacitet svarende til 450 20-fods containere. Skibene er på ca 6.000 dwt, d.v.s. noget mindre end KNT's største skib Nivi Ittuk. Desuden indchartres der ekstra skibe i perioder med spidsbelastning.

Tilslutningsruterne går fra Nanortalik i syd til Diskobugten i nord. De besejles hver uge efter en fast fartplan, idet der tilstræbes anløb på samme ugedag i hver by. Ruten besejles af to egentlige containerskibe, isforstærkede og med særligt løftegrej. Skibene, der har en kapacitet på 270 20-fods containere, har en størrelse på ca. 3.500 dwt, hvilket er det samme som M/S Magnus Jensen og M/S Johan Petersen.

Byerne Nord for Diskobugten besejles i sommermånederne med et specialskib, der såvel kan medføre containere som almindeligt stykgods. Der kan eventuelt være tale om at ombygge KNI's skib Nuka Ittuk til dette formål. I efterårssæsonen indsættes skibet til betjening af byerne i Diskobugten for at øge kapaciteten med henblik på vinterforsyningen.

Besejlingen af Østgrønland sker dels ved, at samme skib tillige gennemfører en eller to rejser midt på sommeren, især for at betjene Ittoqqortoormiit og de nordlige stationer. Ammassalik forsynes fra Nuuk, idet den sydlige tilslutningsrute forlænges hver fjerde uge i sommerperioden.

Alt gods containeriseres i videst muligt omfang.

Importgods containeriseres så vidt muligt hos afsenderen. Mindre sendinger samles hos et eller nogle få speditiønsfirmaer, der pakker godset i containere til den endelige destination.

Containerne samles i Aalborg og står klar ved atlantskibets ankomst. Efter at atlantskibet har losset eksportgods, returgoods (paller m.v.) samt tomme containere, tages importgodset om bord.

Ved anløbet af Nuuk tømmes atlantskibet. I et vist omfang kan containere til modtagere i Nuuk straks køres ud. Samtidig påregnes det, at begge tilslutnings-skibe er i havn og losset, således at det nordgående skib - der har den længste

rejse - umiddelbart kan lastes. Øvrige importcontainere parkeres på havnearealet. Derefter tages eksportgodset om bord, og atlantskibet afgår. De sidste containere tages om bord på det nordgående skib, og dette afgår.

Umiddelbart derefter lastes det sydgående skib og afgår.

De containere til modtagere i Nuuk, der endnu ikke er kørt ud, distribueres. Sammenpakkede containere overtages af speditorsvirksomheden, der tømmer dem og kører godset ud.

6.2.3 Fragtmængder

Den samlede godsmængde til Grønland var i 1990 ca. 320.000 kbm. Ved opstillingen af containeralternativet er der taget udgangspunkt i denne godsmængde, men da 1990 var et lavt år, er der i dimensioneringen af skibe m.v. tillagt 20% reserve.

Godsimporten fylder herefter ca. 20.000 containere, hvoraf ca. 4.000 er til køle- og frysegods.

Eksporten svarer med 1990 mængderne til ca. 8.300 containere. Heraf er 6.700 frysecontainere og 1.600 stykgodscontainere. Der er således et underskud af frysecontainere i importen, men der regnes med, at en del af den øvrige import kan pakkes i frysecontainere, således at der ikke skal sejles tomme containere til Grønland.

Den interne trafik udgjorde i 1990 en mængde, der svarer til 3.600 containere.

6.2.4 Materiel og anlæg

Containertransport stiller forholdsvis store krav til havnearealerne. Af hensyn til rationel håndtering, skal der helst være god plads. Dette gælder især på terminalen i Nuuk, som alt godset skal passere. Desuden gælder det de byer, hvor eksporten skal ske i de store 40-fods containere.

En analyse af pladsforholdene på de enkelte havne, og et konkret forslag til containerterminalen i Nuuk viser, at der alle steder kan skaffes den nødvendige plads, omend det i blandt andet Ilulissat vil være snævert.

Med moderne transportmateriel kan problemerne imidlertid klares.

Containersystemet kræver umiddelbart, at der udføres anlægsarbejder i Nuuk, blandt andet opfyldning af en del af Østervig og en omlægning af trafikforholdene på havneområdet. Desuden må der påregnes en udbygning af havnearealerne i Paamiut og Maniitsoq. På længere sigt kan udvidelser i Aasiaat og i Ilulissat vise sig nødvendige.

6.3 SAMMENLIGNING MELLEM DE TO SYSTEMER

6.3.1 Kvalitativ vurdering

Det nuværende transportsystem er indrettet efter en direkte forsyning af de enkelte byer fra Danmark. Dermed får det en viftestruktur, hvor knudepunktet ligger uden for Grønland. Dette bevirker, at eksporten kun tilgodeses i begrænset omfang.

Med godsterminalen i Nuuk åbnes der mulighed for nye containerruter, hvorved import og eksport lettere kan kobles på flere markeder.

Viftestrukturen giver desuden en lav frekvens i besejlingen og en begrænset intern trafik mellem byerne.

Containersystemet flytter trafikknudepunktet til Grønland. Derved øges frekvensen, og omkostningerne nedbringes. Dette gælder ikke mindst for den interne trafik.

Samtidig bliver det samlede transportsystem mere fleksibelt, idet der på atlanttrafikken kan benyttes almindeligt tilgængelig tonnage. Kun på de interne ruter bliver det nødvendigt at disponere over speciel, isforstærket tonnage.

Containeriseringen gør det muligt at transportere eksporten, som hovedsageligt består af frysegods, med de samme skibe som importen, idet containerskibe normalt er indrettede til frysecontainere.

Godsterminalen i Nuuk giver muligheder for hyppige anløb med gods til alle byer, og den interne fordeling af godset styrkes ved, at alt gods sendes via de samme interne ruter langs Vestkysten. Generelt kan der skabes en bedre betjening af samtlige berørte byer, i det væsentlige med ugentlige forbindelser.

Dette kan stimulere interessen for at etablere centrale lagre, servicevirksomheder m.v. Samtidig vil den rationelle interne godstrafik styrke interessen for etablering af lokale produktions- og servicevirksomheder med hele Grønland som marked.

Selvom unitering giver en mere effektiv godshandling end almindeligt stykgods, er der alligevel forholdsvis store udgifter forbundet med godsets håndtering.

Containere er en meget mere effektiv måde at håndtere gods på. For eksportens vedkommende vil afskibning i færdigpakkede frysecontainere fra alle større

produktionssteder være mulig. Dette vil forbedre mulighederne for at sikre pålidelige leverancer af høj kvalitet.

Containertransporten er dominerende i international samhandel. Ved at gå over til dette system får de grønlandske eksportvirksomheder adgang til den samme, effektive teknologi som deres konkurrenter. Dette vil styrke konkurrenceevnen.

Sammenlignes økonomien i de to systemer, viser containersystemet sig at have lavere omkostninger i næsten alle led.

Hos afsenderen af større sendinger kan godset umiddelbart containeriseres og transporteres til udskibningshavnen. Transport af en hel container er normalt billigere end det samme volumen i løs last.

Håndtering på terminalen bliver billigere. Dels fordi en del af godset allerede er containeriseret ved ankomsten, dels fordi det øvrige gods kan containeriseres i takt med at det ankommer, i stedet for blot at blive stillet i pakhus.

Containersystemet giver en hurtigere og billigere losning og lastning af atlantiskibet. Og de korte havnetider øger antallet af rejser et skib kan præstere. Samlet set vil behovet for skibskapacitet blive mindre end i den nuværende besejling.

På terminalen i Nuuk sker ekspeditionen af gods til lokale modtagere hurtigere og billigere, medens omladning af containere til de øvrige byer er det eneste sted, en egentlig meromkostning optræder. Imidlertid er denne merudgift beskeden, den samlede transportpris taget i betragtning.

Den interne transport sker ligeledes billigere. Dels fordi alt gods følger de samme ruter, hvilket leder til større skibe og dermed lavere enhedsomkostninger, dels fordi havnetiden - hvor skibet ikke tjener penge - kan nedbringes.

Endelig er der besparelsen ved, at eksportgodset - især frysegodset - kan sendes med de samme skibe som importgodset. Dette giver en endnu bedre udnyttelse af tonnagen og en bedre og hurtigere forbindelse til verdensmarkedet.

6.3.2 Økonomisk vurdering

På basis af den relativt detaljerede beskrivelse af containeralternativet er der foretaget en økonomisk sammenligning mellem de to systemer.

For at yde unit-load systemet fuld retfærdighed, er der dels sammenlignet med unit-load system, som det ville se ud, såfremt det skulle etableres fra bunden i dag, dels med den faktiske økonomi for det eksisterende system.

Den økonomiske sammenligning viser, at containersystemet kan udføre transporten af gods til, fra og i Grønland for næsten det halve af, hvad et nyt unit-load system koster. Sammenlignes der med det eksisterende system, ligger prisen lige under det halve.

Skibene til et nyt unit-load system koster ca. 870 mio. kr. mod ca. 465 mio. kr. til containersystemet.

Havne- og materielinvesteringerne i Grønland og Danmark udgør 93 mio. kr. i et nyt unit-load system og 175 mio. kr. i containersystemet.

De samlede årlige udgifter til forrentning, afskrivning og drift udgør ca. 475 mio. kr. for et nyt unit-load system og ca. 250 mio. kr. for et containersystem. Det eksisterende unit-load system koster ca. 510 mio. kr. om året.

Såvel den kvalitative som den økonomiske sammenligning viser, at der er store fordele ved containersystemet. I alle led kan det yde en bedre kvalitet og service

over for det samfund, det skal betjene. Og hertil kommer, at det har langt mindre omkostninger.

Det anbefales derfor, at der så hurtigt som muligt træffes beslutning om en overgang til containertransport i det grønlandske godssystem.

7 TRANSPORTPLAN I 10-ÅRS PERSPEKTIV

7.1 INDLEDNING

I dette afsnit samles anbefalingerne i det to foregående afsnit til en skitse til en samlet, langsigtet transportplan for passagerer og gods.

Sigtet med planen er at skabe en transportsektor, der lever op til de overordnede mål om, at transportsektoren skal være et element i samfundets økonomiske udvikling.

Grundlæggende tager planen udgangspunkt i den lave prognose for trafikudviklingen, om end der skeles til vækstalternativerne, hvor en beskeden vækst vil ændre analysernes resultater, eller hvor projekterne ligger sent i planperioden. Dermed udtrykkes en forventning om, at væksten vil sætte ind i løbet af 1990'erne, men at den sandsynligvis først kan mærkes hen mod slutningen.

Derefter opstilles der en udviklingsplan, hvor de enkelte omstillinger indordnes i et samlet forløb.

Til slut foretages der en overordnet vurdering af planen, af dens følsomhed over for ændringer i forudsætningerne og af fordele og risici ved at realisere dem eller lade være.

7.2 SKITSE TIL TRANSPORTPLAN

7.2.1 Hovedidé

Hovedidéen bag transportplanen er at opfatte transportsektoren som en grønlandsk aktivitet. Dens vigtigste formål skal være at binde landet sammen og styrke samhandlen og en koordineret erhvervsudvikling.

Samtidig skal den sikre gode forbindelser til omverdenen for såvel passagerer som gods, og for transport af såvel eksport som import. Forbindelserne skal ikke udelukkende rette sig mod Danmark, men skal skabe forbindelse til alle de lande, som Grønland har eller vil få en naturlig handelsmæssig og kulturel kontakt til. Transportstrukturen skal derfor sikre lige så gode forbindelser mod vest som mod øst.

I transportstrukturen er Nuuk gjort til knudepunktet, hvorfra linierne mod nord og syd udgår, og hvor der er hyppige og effektive internationale forbindelser.

Ved at samle den interne trafik mellem byerne i Grønland og den internationale trafiks tilslutnings- eller føderuter - for såvel passagerer som gods - opnås der hyppige forbindelser på alle de interne ruter. Samtidig giver det koncentrerede underlag af passagerer og fragt en væsentlig bedre økonomi, og det danner basis for at udbygge den faste del af infrastrukturen: Havne og landingsbaner.

7.2.2 Passagertrafikken

Stamnettet er hovedledet i transportstrukturen. Det består af et fuldt udbygget net af lufthavne fra Qaqortoq i syd til Ilulissat i nord. Nettet omfatter byerne Qaqortoq, Paamiut, Nuuk, Maniitsoq, Sisimiut, Aasiaat og Ilulissat.

Udvidelse af stamnettet med lufthavne i Nanortalik og Upernavik er muligheder, der bør vurderes nærmere. Men de er ikke medtaget i afsnittet om realiseringen. Det samme gælder en eventuel flytning af lufthavnen ved Ittoqqortoormiit.

Stamnettet har baner på mindst 800 m. Hovedlufthavnene - Qaqortoq, Nuuk, Sisimiut og Ilulissat - vil, såfremt trafikudviklingen begrundes det, være udbygget til mindst 1.200 m.

Lufthavnene er et naturligt led i infrastrukturen. De benyttes ikke kun af det grønlandske transportselskab, men også af andre operatører af rute-, charter- og fragtflyvning.

De øvrige byer har hyppige og hurtige forbindelser til lufthavnene med skib eller helikopter.

M/S Disko er taget ud af drift ved dets tekniske forældelse og er ikke erstattet af et nyt kystpassagerskib.

Passagertrafikken med skib opretholdes kun i begrænset omfang, primært som et led i regionaltrafikken. Til gengæld udbydes der et vist antal pladser på de to containerskibe, der sejler i fast rute på vestkysten.

En koordineret drift af transportsystemerne sikrer hurtige skift fra den ene transportform til den anden, når vejrforhold eller skader på materiellet begrundes dette.

I **sydregionen** er hovedtransportformen skibe, med helikoptere som alternativ, når storisen generer sejladsen.

Besejlingen sker dels med regionsskibet, der giver en høj komfort på de lange strækninger, dels med hurtigbåde mellem blandt andet Narsaq og Qaqortoq.

Hurtigbådene fungerer som fast forbindelse ved flyafgangene, med anløb ved lufthavnen og umiddelbar omstigning.

Nanortalik har flere ugentlige skibsforbindelser til Qaqortoq, hvoraf nogle er direkte, og andre er med anløb på vejen. Fartplanerne for regionsskibet og distriktsfartøjerne giver turister mulighed for at benytte nogle af turene til udflugter, hvor der kan gøres flere timers ophold i bygderne, eller på andre udflugtsmål.

I **midtregionen** fra Paamiut til Aasiaat er der lufthavne i alle byerne. Den helt overvejende transportform er flyvning, og der er flere forbindelser dagligt såvel mod nord som mod syd. Desuden besejles regionen fast i sommersæsonen med et større regionsskib, med anløb hver anden uge i både nord- og sydgående retning. Skibet henvender sig i høj grad til turister, og dets fartplan og service er i overensstemmelse hermed.

Distriktets bygder betjenes af distriktsfartøjer som i dag, med en udbygning svarende til den stigende rejseefterspørgsel. Helikopterbeflyvning supplerer distriktstrafikken om vinteren i den nordlige del, i storisperioden i den sydlige.

I **Diskobugten** er der lufthavne i de to store byer Ilulissat og Aasiaat. Qasigiannuguit og Qeqertarsuaq har daglige forbindelser til de to lufthavne. Om sommeren med hurtigbåde, om vinteren med helikopter. Fartplanerne sikrer sammedagsforbindelser året rundt.

Distriktstrafikken afvikles primært med skib, om vinteren med helikopter. Ruter og fartplaner er tilrettelagt, så de tilgodeser såvel det almindelige rejsebehov som turismen.

I **nordregionen** er den primære trafikbetjening helikopterflyvning. Sammenlægningen af trafikken på én transportform - med forholdsvis lav kapacitet pr. afgang - giver en høj frekvens.

Distriktets bygder betjenes med skib om sommeren og med helikopter om vinteren.

Østkystens to lufthavne beflyves fra Nuuk med flere forbindelser om ugen. Distriktstrafikken sker i øvrigt med skibe om sommeren og med helikoptere om vinteren.

Den **internationale trafik** samles i Nuuk, der er landets internationale lufthavn, med en 1.800 bane. Herfra er der daglige forbindelser til Europa, og flere gange om ugen forbindelse til Island og Nordamerika.

Der flyves med en række forskellige jetfly, fra Boeing-767/757 og -737 til mindre fly. De primære internationale forbindelser har fartplaner, der er tæt koordinerede med stamnettets trafik, således at ventetiden ved omstigning er beskednen.

Kangerlussuaq og Narsarsuaq er ophørt med at fungere som lufthavne.

7.2.3 Godstrafikken

Hovedelementerne i godstransporten er en fuldt udbygget, effektiv containerterminal i Nuuk. Herfra er der mindst én forbindelse om ugen til de internationale containerruter, såvel mod Nordamerika som mod Europa. Eksportgodset ekspederes hurtigt og effektivt videre til slutdestinationerne, og kundernes eventuelle kvalitetskontrol kan finde sted i relation til terminalen.

Importen kommer tilsvarende ad flere ruter til terminalen, hvor den hurtigt kan ekspederes videre til de øvrige byer, eller til centrallagre for hele Grønland i Nuuk.

Fra terminalen udgår en række interne føderuter, der dels fordeler importen, dels bringer eksportgodset til Nuuk. Desuden benyttes ruterne til den interne godstransport mellem byerne.

Nord- og sydruten besejles - når issituationen tillader det - med en fast ugeplan. Den regelmæssige fartplan og den høje frekvens tilgodeser den interne samhandel og stimulerer dermed det lokale erhvervsliv. Samtidig sikrer den eksportørerne en regelmæssig og pålidelig godsforbindelse til deres primære kunder. Den regulære besejling tillader en hurtig omstilling i fabrikkernes produktionsplaner. Emballage kan hurtigt komme frem, og færdigvarer let omdestineres.

Nord- og Østgrønland betjenes med særlig tonnage i sommermånederne med en hyppigere besejling end i dag.

Al gods til og fra Vestkysten - og det meste til og fra Nordgrønland og Østkysten - transporteres i containere. I alle byer er havnene udbygget med henblik herpå, og der er materiel til rådighed, der sikrer en hurtig ekspedition af skibene. Havnetiden er få timer.

Distriktstrafikken udgår fra de enkelte byer i regionen. Her omlades godset og pakkes på paller eller i små containere, der kan håndteres med det materiel, der er til rådighed på byderne.

7.2.4 Beskæftigelsen

Beskæftigelsen i transportsystemet er overvejende lokal. De fem nye lufthavne giver 60-70 arbejdspladser, hvortil kommer en øget beskæftigelse i flyselskabet

til handling m.v. Beskæftigelsen i passagerskibstrafikken er reduceret, fordi Disko og et af de store regionsskibe er taget ud af drift, så stort set er der den samme beskæftigelse ved passagertransporten.

Ved godstrafikken er der sket reduktioner af arbejdsstyrken på havnene, men dette opvejes af de grønlandske besætninger på de tre fødeskibe og i rederivirksomheden.

7.3 FORSLAG TIL UDVIKLINGSPLAN

7.3.1 Prioritering

I det følgende er der skitseret to forslag til udviklingsplaner for det grønlandske transportsystem.

I forslag A realiseres de forslag først, der giver den største positive effekt. Der ses her ikke kun på økonomien, men også på transportsystemets kvalitet. Omlægninger, der systemmæssigt hører sammen, tilstræbes såvidt muligt realiseret samtidigt. Den fordel, der ligger i, at hele systemet effektiviseres, høstes dermed hurtigt.

I forslag B anlægges der lufthavne i flest mulige byer så hurtigt som muligt, uden hensyn til at flere af disse kun giver en marginal forbedring af økonomien. De store investeringer i Nuuk og lukningen af Kangerlussuaq udskydes dermed.

Af hensyn til samfundets økonomi, arbejdsmarkedet og den lokale medvirken i projekterne, tilstræbes der i begge forslag et jævnt investeringsforløb. De samlede bygge- og anlægsinvesteringer i Grønland udgjorde i 1990 ca. 1.500 mio. kr. Dette var ca. 30% under niveauet for ca. 5 år siden, hvor der var et højt aktivitetsniveau og en vis overophedning af markedet.

Det er skønnet, at en udvidelse af aktivitetsniveauet med 15-20% i dagens situation kan ske uden væsentlig ophedning. Dette svarer til ca. 250 mio. kr. om året.

De investeringer, der er opgjort for de enkelte lufthavne, dækker ikke alene bygge- og anlægsarbejder, men også anskaffelse af udstyr og materiel. Disse anskaffelser opheder ikke bygge- og anlægssektoren.

De samlede investeringer i de bygninger og anlæg, der indgår i transportplanen, udgør ca. 1.250 mio. kr. Med det anførte aktivitetsniveau betyder det, at planen hurtigst kan realiseres på 5-6 år. Imidlertid kan man ikke de første år komme op på fuld anlægsaktivitet, og mod slutningen vil aktivitetsniveauet klinge langsomt ud.

Det vil derfor være realistisk at regne med en realisering over 8-9 år. Med en beslutning om de første anlæg tidligt i 1992 vil planen være realiseret inden udgangen af 90'erne.

De økonomiske og kvalitative analyser synes samstemmende at vise, at den største forbedring opnås ved at udbygge Nuuk og Qaqortoq, og lukke de isolerede lufthavne i Kangerlussuaq og Narsarsuaq. Endvidere at overgangen til containertransport bør ske så hurtigt som muligt.

Dette danner derfor udgangspunktet for etableringsplan A, hvor disse omlægninger ligger først. Derefter følger lufthavnen i Sisimiut, og endelig kommer Aasiaat, Maniitsoq og Paamiut. I planen er der regnet med STOL-baner i de tre byer i forventning om, at trafikken vil begrunde dette til den tid.

I figur 7.1 er den udbygningsplan vist, og samtidig er der angivet investeringer i byggeri og anlæg, beskæftigelse og kapitalbehov.

År	Mio.	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nuuk	485								
Sisimiut	155								
Qaqortoq	225								
Paamiut	135								
Maniitsoq	150								
Aasiaat	90								
Havne	180								
Lufthavne	835	10	120	150	170	150	135	70	30
Havne	35	10	30	30	15				
Infrastruktur	330	5	40	70	85	80	30	15	5
Byg.& anlæg	1.250	25	190	250	270	230	165	85	35
Materiel	170	20	25	25	40	20	20	10	10
skæftigelse									
mandår	1.430	30	215	285	310	270	185	95	40

Figur 7.1 Etableringsplan A

I tidsplanen er alene vist de egentlige anlægsarbejder, frem til anlæggets ibrugtagning. Investeringer før og efter er dog medtaget i totaltallene.

Ved opgørelsen af kapitalbehovet og beskæftigelsen er der såvel medtaget investeringerne i lufthavne og havne som i adgangsveje og anden infrastruktur. Under anden infrastruktur er også medtaget udgifterne i forbindelse med lukningen af Kangerlussuaq og Narsarsuaq, herunder opførelse af erstatningsboliger. Projektering og forundersøgelser er indeholdt i de respektive poster. Udgifterne til materiel omfatter rullende materiel og udstyr i havne og lufthavne, hvorimod investeringer i skibe og fly ikke er medtaget.

I plan B er beslutningen om Kangerlussuaq udskudt, og i stedet er Qaqortoq og Sisimiut fremrykket. Desuden er Paamiut, Maniitsoq og Aasiaat rykket frem, men her som grusbaner. En udbygning til STOL-baner ligger sent i planen.

Figur 7.2 viser denne plan på samme måde som plan A.

År	Mio.	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nuuk	485								
Sisimiut	155								
Qaqortoq	225								
Paamiut	145								
Maniitsoq	160								
Aasiaat	75								
Havne	190								
Lufthavne	355	20	95	120	155	160	175	105	25
Havne	95	10	30	30	15				
Infrastruktur	335	5	45	85	50	65	50	30	5
Bvg. & anlæg	1.275	35	170	235	220	225	225	135	30
Materiel	170	20	25	40	25	20	25	10	5
Beskæftigelse mandår	1.460	40	195	275	250	260	255	150	35

Figur 7.2 Etableringsplan B

7.3.2 Vurdering

I det foregående er der opstillet en skitse til en langsigtet transportplan. Der er ikke tale om en operationel plan, men om en principiel skitse, der viser en mulig udvikling.

Planskitzen tager udgangspunkt i de tekniske og økonomiske undersøgelser, der er gennemført. I undersøgelserne er indgået følsomhedsvurderinger over for blandt andet rente, brændstofpriserne, dollar-kursen og trafikunderlaget. Sammenfattende kan det konstateres, at resultaterne er robuste over for de sandsynlige ændringer i disse nøgleværdier. Kun et væsentligt fald i trafikunderlaget kan ændre konklusionerne for de mest marginale lufthavnsprojekter.

Et fald i trafikgrundlaget er imidlertid højst usandsynligt. Snarere må det forventes, at den indsats, der i disse år gøres for at stimulere det grønlandske erhvervsliv - især eksporterhvervene - vil begynde at bære frugt i 1990'erne, og for alvor slå igennem efter år 2000. Dermed er forudsætningen for vækst i trafikken til stede, og de skitserede omlægninger vil være til yderligere gavn for landet. De beskrevne systemer vil være fleksible over for en sådan vækst i trafikgrundlaget. Faktisk vil deres værdi for samfundet forbedres betragteligt sammenlignet med det nuværende system.

Skitsen bør efterfølgende gøres til genstand for en konkretisering og operationalisering i lyset af en politisk drøftelse.

Planskiten lægger op til en radikal ændring af transportsystemet, med en bevidst satsning på langsigtede og værdiskabende investeringer. Værdien skal dels fremkomme ved, at omkostningerne i transportsektoren reduceres, dels ved at transportsektorens udbygning har en generel vækst i Grønlands produktionsliv til følge.

Planen har i sig selv en positiv nuværdi med dagens forudsætninger. Og dens værdi øges kraftigt med en voksende trafik, såvel med passagerer som med gods.

Realiseringen af planen vil i sig selv stimulere til en erhvervsudvikling, men planen er ikke i sig selv nok til at sikre, at den kommer. Planen vil betyde et hårdt træk på samfundets investeringsevne. Dette kan imidlertid forsvares, da rentabiliteten af trafikinvesteringerne både på kort og på langt sigt må antages at være højere end andre samfundsinvesteringer.

Undlader man modsat at udvikle samfundets infrastruktur mod statet i andre lande, vil det være svært for erhvervslivet at klare sig i konkurrencen.

8 TRANSPORTSEKTORENS ORGANISATION OG REGULERING

Den fremtidige organisering af transportmarkedet skal afspejle og understøtte strukturen og udviklingsretningen for transportsystemet.

Den ovenfor beskrevne omlægning af både fragt- og passagertransport kan derfor kræve nye organisatoriske rammer for at sikre en hensigtsmæssig planlægning og styring af de nye transportsystemer.

Den nuværende organisation følger de fysiske transportformer og ikke andet. Herved står den i modsætning til en transportstruktur, som integrerer de forskellige transportmidler i et samlet transportapparat, som forudsætter en fælles planlægning og beslutningskompetence.

Også på en anden led vil en udvikling af passagertransportens struktur være hæmmet af de eksisterende organisationsforhold i trafiksektoren.

En klar opdeling af trafikstrukturen i egentlige regioner med egne knudepunkter og et overordnet stamnet for hele landet vil muliggøre, at regionaltrafikken kan fungere mere uafhængigt af afviklingen af den samlede trafik. Det giver større spillerum for at tilgodese de forskellige behov, som knytter sig til regionernes interne trafik.

De lokale og regionale interesser kan varetages gennem dannelsen af regionale trafikcentre, hvortil ansvaret og styringen vedrørende lokaltransporten uddelegeres. På sigt kan de overgå til egentlige regionale transportselskaber.

Hermed ville der være mulighed for en mere samordnet og fleksibel lokal transportstruktur, herunder bedre koordinering af investeringer m.v., hvor brugerpræferencerne hurtigere og klarere vil kunne slå igennem, samtidig med der skabes en adgang for lokale udbydere af transportydelser til regionstrafikken.

Også ud fra mere generelle overvejelser om de nuværende organisationers oprindelse kan der stilles spørgsmål om deres evne til at fungere under ændrede økonomiske vilkår.

Ønsket om at ændre de nuværende økonomiske kredsløb i Grønland fra en offentligt domineret planøkonomi til en mere åben markedsorienteret, selvregulerende økonomi, har som sit overordnede mål at sænke produktionsomkostningerne, forbedre omstillingsevnen og skabe mere dynamik og udvikling i det økonomiske liv.

Konsekvenserne af denne målsætning for den fremtidige politik på transportområdet kan være vanskelige at drage. Dels som følge af de samfundsmæssige hensyn, der altid knytter sig til infrastrukturen som et kollektivt gode, dels de særlige naturgivne forhold på Grønland, og endelig det lille marked, som i vidt omfang udelukker naturlig konkurrence mellem flere udbydere.

En offentlig styring af transportområdet må derfor forventes fortsat at være påkrævet i betydelig grad. Spørgsmålet er således mere, hvordan der skal styres, og ikke om der skal styres.

Den hidtidige offentlige styring har været praktiseret gennem egne virksomheder, som reelt har påvirket præmisserne for de politiske beslutninger og indseende, bl.a. som følge af at transportaktiviteterne har været knyttet til anden virksomhed. Samtidig har virksomhedernes handlefrihed og incitamentstruktur været hæmmet af offentlige, formelle procedurer og en heraf følgende ansvarsforflygtigelse.

Et mål for en anden styring må derfor være at gøre de politiske beslutninger mere reelle og overordnede, og lade dem være rammebetingelser for en selvstændig handleevne for virksomhederne og et hertil hørende ansvar. Selskabsformen, resultatkrav og nettostyringen er nogle af midlerne hertil.

En anden dimension i bestræbelserne på at skabe en kommerciel økonomi er nødvendigheden af at sikre åbenhed og lige vilkår, i det omfang man ønsker konkurrencen indført inden for de forskellige sektorer gennem privat aktivitet. Da transportsystemet er en tvingende nødvendighed for al anden egentlig økonomisk aktivitet, vil det være væsentligt for erhvervsklimaet, at virksomhederne enten står frit i valget af transport, eller at det sikres, at en tvungen transport er uafhængig og i alle forhold indstillet på at tilpasse sig sine kunders behov.

KNI's trafikvirksomhed

KNI's forsyningsvirksomhed er i dag den helt dominerende kunde i KNI's eget godssystem, hvilket kan skævvride strukturen både ved at gøre den retningsbestemt mod Grønland og ved at benytte en transportteknologi, som passer til KNI's forsyningsvirksomhed. Konsekvensen heraf kan let være en forfordeling af de andre brugergrupper eller udelukkelse af nye brugere.

Hertil kommer, at der ikke ses at være nogen synderlige driftsmæssige fordele ved, at forsynings- og transportopgaverne udføres af samme virksomhed. På den baggrund må det overvejes at henlægge atlant- og den kystlange besejling til et eget selskab.

Den operative nære sammenhæng mellem den interne og eksterne fragt tilsiger imidlertid indtil videre at holde disse aktiviteter inden for samme organisatoriske ramme.

Derimod synes det tvivlsomt, om den primære passagerbesejling fortsat skal høre til samme virksomhed som den primære fragtbesejling. Selvom det ikke kan udelukkes, at der er begrænsede driftsbesparelser ved ét rederi med fælles teknisk kompetence, er opgaverne og de sammenhænge, som de indgår i, meget forskellige. Passagerbesejlingen skal integreres med den øvrige passagerbefordring i et sammenhængende ruteprogram, hvilket kunne tale for at knytte den nærmere til Grønlandsfly i et eget selskab.

Fragtmonopolet

Spørgsmålet om fragtmonopolets og ensfragtsystemets opretholdelse må vurderes på det nye grundlag.

Det må anses for tvivlsomt, om der vil kunne opstå samtidig konkurrence mellem flere redere på de fleste destinationer som følge af de små fragtmængder. Islandske redere vil som udgangspunkt være bedst stillet i konkurrence som følge af deres nærhed og samfragtsmuligheder til Europa. Resten af det nødvendige transportarbejde vil herefter blive overladt til lokale initiativer eller det offentlige, som formentlig under alle omstændigheder må træde til med kapital, da det synes usandsynligt, at privat risikovillig kapital fuldt ud er til rådighed. Svaret afhænger derfor af hvorvidt det naturlige marked med fri konkurrence vil give så store driftsbesparelser, at de kan opveje de forventelige meromkostninger ved flere individuelle systemer, evt. forsyningsusikkerhed, nedsat regularitet og frekvenser samt risikoen for naturlige monopoler.

Indføres containersystemet, vil der være behov for en styring og samordning som følge af de begrænsede pladsforhold i havnene, hvilket kan være vanskeligt foreneligt med tanken om flere uafhængige, større operatører på de samme ruter.

Det må derfor overvejes, om man på forskellig måde ved en beskyttet ordning kan tilføre nogle konkurrenceafledte fordele og alligevel bevare den mere

overordnede styring og sammenhæng i det samlede besejlingssystem, under hensyn til stordriftsfordelene forbundet hermed, og den mere effektive udnyttelse af havnefaciliteterne.

Beskyttelsen af fragtsystemet kan imidlertid gives et forskelligt indhold. Det gælder såvel tidsmæssigt som geografisk, og i den måde hvorpå enerettigheder praktiseres og kontrolleres. Endvidere kan atlanttrafikken på åbentvandshavne let fornys i modsætning til den øvrige besejling, hvilket må afspejle sig i den måde, man sikrer sig kontrollen, således at de særlige isforstærkede skibe samt terminaler kan overføres til ny operatører.

Terminaler

Indførelsen af containere vil desuden ændre forudsætningerne for de nuværende lokale terminal- og transportfunktioner, da behovet for oplagring og udlevering af stykgods i forbindelse med lastning og losning forsvinder, eller ligeså godt kan foregå på andre lokaliteter. Endvidere vil containeriseringen tilskynde til at lave samlede transportløsninger i den lokale ind- eller udbringning.

Hensynet til en rationel, hurtig og pladsbesparende lastning og losning fører til, at containerpladsen og handlingen på havnene forestås af rederiet, hvis interesse strækker sig frem til modtagelse og udlevering af containerne på havnen og ikke videre, hvilket derfor kan være den naturlige grænseflade overfor brugerne. De vil enten selv stå for afhentningen eller anvende lokale vognmænd.

En del af containerfragten vil udgøres af sampakkede containere med gods til flere adressater, som skal udpakkes, oplagres eller fordeles og omvendt. Denne funktions nærmere omfang m.v. vil være meget afhængig af brugernes behov. Den vil let kunne varetages af private speditiønsfirmaer de fleste steder. Det vil derfor være naturligt at indføre fri konkurrence her fra private. På de mindre destinationer kan opgaven overlades til postvæsenet, hvis privat virksomhed ikke

fungerer. De nuværende lagerfaciliteter på terminalerne kan stilles til rådighed på lejebasis.

Lufthavnsdriften

Driften af lufthavnene varetages i dag af lufthavnsvæsenet med eget mandskab, som fungerer side om side med Grønlandsflys personale ved afviklingen af flyoperationerne.

Ved en samordning af driften mellem de to organisationer på mindre befærdede lufthavne vil der kunne opnås en betydelig rationalisering. Det samme personale vil være i stand til at udføre både lufthavns- og flyfunktioner, som normalt ikke falder tidsmæssigt sammen.

Den organisatoriske samordning, som i dag praktiseres på heliportene, må derfor søges videreført i driften af nye lufthavne med mindre trafik.

9 FINANSIERING OG TRAFIKPOLITIK

Det nuværende trafiksystem finansieres dels gennem brugerbetaling og dels gennem offentlige midler til investeringer og drift af trafik anlæggene, driftstilskud til det interne flytrafiksystem, samt via godstransporten over atlanten.

Det amerikanske forsvar finansierer indtil oktober 1992 størstedelen af investeringer og drift i lufthavnen i Kangerlussuaq, hvorefter de økonomiske forpligtelser overgår til hjemmestyret.

De samlede offentlige investeringer i trafiksystemet udgør i 1991 ca 117 mio. kr., hvor af 91 mio. kr. er investeringer i havneanlæg, mens ca 26 mio. kr. er investeringer i lufttrafiksystemet.

Driftstilskudet til trafiksystemet er i 1991 på ca 96 mio. kr. fordelt med 28 mio. kr. til drift af lufthavne og heliporte, 58 mio. kr. i driftstilskud til Grønlandsfly, samt 10 mio. kr. til vedligeholdelse af havneanlæg.

Efter den fulde overtagelse af lufthavnen i Kangerlussuaq i 1993 stiger det landskassefinansierede driftstilskud til lufthavnene til ca. 103 mio. kr., hvoraf en del bliver kompenseret gennem en forhøjelse af bloktilskudet fra den danske stat.

I trafiksystemet sker endvidere en driftssubventionering imellem de enkelte delsystemer.

Skibspassagertrafikken og distriktskibstrafikken subventioneres af godstrafikken til/fra og i Grønland og i flysystemet subventioneres helikoptersystemet forsat af DHC-7 systemet.

Subventioneringen af helikoptersystemet vurderes til at være i størrelsesordenen 10 mio. kr. årligt. Subventionering af passagerskibssystemet i det nuværende system er i størrelsesordenen ca. 30 mio. kr. stigende til omkring 70 mio. kr. efter ibrugtagning af de nye regionsskibe.

Den nuværende takststruktur for godstrafikken bygger på et ensfragtsystem, der er uafhængig af afstand og de produktionsomkostninger, der medgår til den specifikke ydelse. Dette system blev indført med udgangspunkt i et solidaritetsprincip for at skabe forudsætninger for ens prismæssige vilkår for forsyningen overalt i Grønland.

Ændring af dette princip er ikke medtaget i denne betænkning, idet det er forudsat, at dette tema behandles i en anden sammenhæng. Det nye containeriserede godssystem berøres ikke heraf.

Den nuværende prisstruktur for passagertrafikken bygger på et ensprissystem - med samme pris pr. km. For flysystemet varierer prisniveauet desuden med det anvendte materiel. Således er prisniveauet i helikoptersystemet højere end i det fastvingede system.

Det sammensatte finansieringssystem skaber uigennemsigthed i driftsstrukturen i trafiksystemet, ligesom sammenblandingen mellem driftsøkonomi og fordelingspolitik kan skabe begrænset incitament til omkostningseffektivisering og markedstilpasning i transportsystemet.

Den fremtidige erhvervspolitik i Grønland tager sigte på en øget decentralisering og en omstilling til markedsøkonomi med kostægthed i priserne for varer og serviceydelser.

Dette sigte leder mod en omlægning af trafiksystemets finansieringsstruktur, som har sit udspring i den samfundssituation, der var for mere end 20 år siden.

For at samfundets samlede ressourcer skal give det højeste udbytte i forhold til de ønskede mål for produktionen, skal priserne signalere de langsigtede marginalomkostninger for den pågældende ydelse. Det vil sige de omkostninger, der medgår til merproduktion på lang sigt.

Konsekvensen heraf er, at de omkostningselementer, der ikke indenfor en overskuelig fremtid ændres som følge af en forøget produktionen, ikke behøver at afspejle prisdannelsen. Dette vil være tilfældet for lufthavnsanlæggene i Grønland, som nærmest må siges at have ubegrænset kapacitet for så vidt angår starter og landinger. Finansieringen af selve anlægget bør derfor ske med offentlige midler.

Prisfastsættelsen for selve transportydelserne bør ske på basis af de faktiske produktionsomkostningerne og således, at prisniveauet afspejler risiko og en forrentning på markedsvilkår af den indskudte kapital.

I det omfang samfundet ønsker en lavere direkte betaling - brugerbetaling - end den omkostningsbestemte pris, kompenseres forskellen gennem driftstilskud til producenten.

På de områder, hvor samfundet ønsker valgmuligheder mellem flere transportformer til betjening af det samme marked må det gennem målrettede driftstilskud sikres, at den ønskede valgmulighed bliver reel og tilgængelig for forbrugeren.

For at fastholde behovet for og ønsket om gennemsigtighed i priser og tilskud, skal karakteren og størrelsen af et driftstilskud kunne henføres til en konkret aktivitet. Driftstilskud til trafiksystemet bør således ikke gives som et bloktilskud.

Et fremtidigt driftstilskud skal i sine præmisser kunne motivere producenten til en effektiv udnyttelse af markeds- og produktionsressourcerne og må derfor ikke have karakter af underskudsdækning.

Aftaler om driftstilskud bør endvidere indgås med en tidshorisont, som kan motivere aftaleparterne til en langsigtet markedstilpasning af produktion og omkostninger.

Grundlæggende ændringer - såsom prisforhøjelser - i pris- og rabatstrukturen bør fortsat godkendes af myndighederne efter forudgående ansøgning fra selskaberne, hvor baggrund for og konsekvenser af de ansøgte ændringer søges dokumenteret.

Afsætning af overskudskapacitet på marginale omkostningsvilkår bør kunne gennemføres uden en forudgående tids- og ressourcekrævende ansøgnings- og godkendelsesproces.

10 FORSØGSORDNINGEN MED EN ÆNDRET PRISSTRUKTUR FOR FLYTRAFIK I GRØNLAND

I sommeren 1990 godkendtes en ændring af prisstrukturen for ruteflyvning i Grønland. Ændringen havde som formål

- at tilnærme prisniveauet for de producerede transportydelser til omkostningsniveauet for disse - omkostningstilpassede priser
- at forbedre ruteflyvningens prismæssige konkurrenceevne til taxaflugt
- at skabe forudsætninger for billigere flytransport for således at styrke erhvervslivets, herunder turismens udviklingsmuligheder

Ændringen skal ses på baggrund af den store grad af subventionering af helikopterdriften fra DHC-7 ruterne, som begunstigede taxaflugtens konkurrencemuligheder. Dette kunne på sigt være en trussel mod det sammensatte flytrafiksystem i Grønland.

Det var i forbindelse med forsøgsordningen forudsat, at Hjemmestyret overtog det økonomiske ansvar for driften af heliportene gennem en serviceaftale med Grønlandsfly.

Endvidere var det forventet, at en omlægning af driftsansvaret på heliportene fra Grønlandsfly til Lufthavnsvæsenet, kunne medføre besparelser i de fremtidige driftsomkostninger.

Forventningerne til driftsbesparelser var 5 mio. kr. årligt fra 1992 til 1994.

Formålet med ændringen af prisstrukturen skulle opnås gennem en prisnedsættelse på ca. 30 % på DHC-7 ruterne på Vestkysten og en forhøjelse af priserne på S61 ruterne med ca. 10 %.

Endvidere blev passagerafgifterne i lufthavnene for rute- og taxaflvning med fastvingede fly forhøjet og harmoniseret.

Pris- og afgiftsforandringerne medførte for Grønlandsfly et kalkuleret provenutab på 35 mio. kr. Dette blev kompenseret gennem et driftstilskud fra landskassen, og som gradvist skulle aftrappes gennem forventede besparelser ved rationalisering af heliportdriften.

Forhøjelsen af passagerafgiften medførte et kalkuleret afgiftsprovenu på ca 10 mio. kr. fra rutetrafiksystemet og således blev landskassen nettoudgift ved forsøgsordningen ca. 25 mio. kr.

Hovedkonklusionerne på den efterfølgende opfølgning af forsøgsordningen er

- at markante prisnedsættelser og et forøget transportudbud skaber forøget efterspørgsel, selv i et begrænset og stagnerende marked
- at der generelt er opnået balance i prisniveauet og dermed i konkurrenceevnen mellem ruteflyvning og taxaflvning
- at priserne på DHC-7 ruterne fortsat i en vis udstrækning subventionerer helikopterruterne

- at den nuværende driftsform for heliporte totalt set er omkostningseffektiv og derfor ikke umiddelbart giver anledning til en ændring af driftsorganisationen for disse. Således kan den forventede besparelse herfra ikke realiseres.

Forhøjelsen af passagerafgifterne for rute- og taxaflyvning pålignes alle rejsende på det fastvingede rutenet med samme beløb - uanset billetens grundpris. Dette princip har vist sig at udgøre en prismæssig begrænsning for specielt udviklingen af turismen.

Med sigte på de fremtidige målsætninger for den overordnede finansiering og tariffpolitik i transportsystemet er følgende konkrete idéoplæg til fremtidig fastsættelse af driftstilskud udarbejdet.

Fra opfølgningen på forsøgsordningen vides, at omkostningsniveauet for ruterne i DHC-7 rutenettet er nogenlunde identisk og at der er en rimelig driftsøkonomisk balance mellem pris- og omkostningsniveau.

Driften af dette ruteområde bør således ikke finansieres af offentlige driftstilskud. Et fremtidigt driftstilskud bør derfor tage sigte på det omkostningstunge helikoptersystem.

Markedsopgaverne for helikoptere er i dag dels rutetrafik, som udføres efter en forudgående fast fartplan og dels taxa/chartertrafik, som udføres efter behov.

Med udgangspunkt i en grov beregning af omsætningsfordelingen i helikoptersystemet for 1990 genereres mere end 85% af omsætningen af den regelmæssige trafik (rutetrafikken). Denne regelmæssige trafik er et transporttilbud til den enkelte borger. Det er denne trafik, der er dimensionerende for produktionsindsatsen og dermed omkostningerne og derfor bør danne grundlaget for et kommende driftstilskud.

Fastsættelsen af kapacitetsindsatsen sker ud fra den forventede efterspørgsel på den regelmæssige flyvning og med en udnyttelsesgrad, der skal tilgodese markedsbehovene på en rimelig og omkostningsforsvarlig måde.

Driftstilskudet fastsættes forud for driftsperioden - efter forhandlinger mellem kunden (her hjemmestyret/og evt. kommunerne) og producenten - som forskellen mellem de indtægter, der kan forventes med det ønskede prisniveau og de totale produktionsomkostninger for den aftalte kapacitetsindsats.

Efter indgåelse af aftalen er det driftsøkonomiske ansvar placeret hos producenten, hvilket indebærer, at selskabet får mulighed for både gevinst og tab i driftsperioden.

Der vil i helikoptersystemet være en vis overskudskapacitet, hvis tilgængelighed kan variere fra periode til periode og fra område til område. Denne overskudskapacitet vil kunne anvendes til ikke regelmæssig befordring (taxa/charter). Prisdannelsen for denne ydelse bør ske ud fra en helt marginal omkostningsbetragtning, idet de faste kapacitetsomkostninger er afholdt gennem driftstilskudet. For at sikre et incitament til en aktiv markedsindsats bør prisniveauet sikre et bidrag til producenten. Principperne for prisfastsættelsen for denne aktivitet bør være en del af driftstilskudsftalen.

Ændringer i aftalen bør generelt ikke foretages i driftsperioden, med mindre særlige forhold tilsiger dette.

Opfølgningen på forsøgsordningen skulle lægge op til grundlaget for en forlængelse eller ændring af samarbejdsaftalen mellem Hjemmestyret og Grønlandsfly A/S. Forholdet om organisering og regulering af transportsektoren beskrives i betænkningens afsnit 8 og grundforudsætningerne for tarifpolitikken behandles i afsnit 9. I betænkningens afsnit 1 er den sammenfattende anbefaling vedrørende forsøgsordningen beskrevet.

11 SAMMENFATTENDE ANBEFALINGER

11.1 INDLEDNING

Betænkningens konklusioner er af forskellig karakter. Nogle har kunnet gøres endelige, medens andre er behæftet med forbehold. Forbeholdene kan henføres til flere forhold. For det første har det ikke været muligt inden for de gældende tidsrammer at besvare alle mere teknisk/økonomisk betonedede spørgsmål. Dette er navnlig tilfældet, for så vidt angår muligheden for nye grønlandske lufthavnsstandarder og anvendelsen af nye hurtiggående skibstyper.

Mere afgørende er det imidlertid, at trafikplanlægningen er bundet til anden samfundsmæssig planlægning, og konklusionerne herfra. Særligt den igangværende planlægning af Kangerlussuaqs fremtidige aktiviteter og turismeplanlægning i videre forstand vil på afgørende måde lægge rammerne for den nye trafikstruktur.

På den baggrund er anbefalingerne i det følgende af forskelligt indhold.

For fragtbesejlingens vedkommende har det været muligt at komme langt hen mod en afklaring, som kan danne grundlag for en overordnet beslutning. Derimod må planlægningen af passagertrafikken videreføres, før der kan disponeres på længere sigt.

11.2 FRAGTSEJLADSEN

Det anbefales, at containersystemet indføres i transporten af fragt med skibe på hovedruterne, d.v.s. til og fra Grønland og mellem de større byer, særligt på Vestkysten. Nuuk gøres til hovedterminal på Grønland for atlanttransporten, og der oprettes kystlange ruter ud fra Nuuk, som befordrer såvel atlantgods som internt gods.

I forbindelse hermed udføres de nødvendige ændringer af de grønlandske havne - koordineret med den foreliggende sektorplan for havneudbygningen i Grønland - som en offentlig investering.

Ved den forestående omdannelse af KNI til aktieselskab udskilles den del af virksomheden, som omfatter flåden af atlantskibe og kystskibe samt havneterminaler i byerne på Grønland i et selvstændigt selskab, som viderefører planlægningen og realiseringen af det nye skibsfragtsystem. Der forudsættes i øvrigt ikke yderligere offentlig finansiering af skibsfragten.

Der indledes forhandlinger med nye samarbejdspartnere, som vil være i stand til at tilbyde selskabet ressourcer til at gennemføre den ønskede fornyelse i det omfang, det findes nødvendigt.

Det anbefales, at overgangen til det nye fragtsystem realiseres inden 1998, efter en plan som selskabet udarbejder i samråd med myndighederne, herunder kommunerne og brugerne. Planen skal blandt andet nærmere fastlægge overgangsfasen og afklare særlige spørgsmål såsom varetagelsen af de fremtidige terminalfunktioner, samordningen med KNI's forsyningsvirksomhed m.v. og den øvrige trafikvirksomhed.

Det anbefales samtidig, at det eksisterende lovregulerede fragtmonopol for skibsfragten til Grønland afløses af en moderne koncessionslovgivning, som åbner for konkurrencemæssige incitamenter.

11.3 PASSAGERTRANSPORTEN

Det anbefales, at videreføre planlægningen af passagertransportsystemet med henblik på, at der i 1992 træffes principbeslutning om en langsigtet handlingsplan for transportsystemets udvikling. Planen skal udstikke hovedlinierne for den samlede udvikling af transportsystemet for passagerer, og på baggrund heraf foretage en prioritering af de første anlægsprojekter til realisering af planen.

En konsekvent og sammenhængende prioritering mellem fly- og skibssystemets udvikling i de forskellige regioner vil være et hovedelement i planen.

Af hensyn til planens overordnede formål må det anses for afgørende, at placeringen af den fremtidige primære atlantlufthavn afklares tidligst muligt. Spørgsmålet om hurtiggående passagerbåde kan anses for velegnede i Grønlands transportsystem, må søges nærmere vurderet, eventuelt gennem en prøvedrift i sommeren 1992.

Der optages snarest forhandlinger med de danske luftfartsmyndigheder om indførelsen af grønlandske standarder for landingsbaner.

Det kan endvidere vise sig hensigtsmæssigt at sigte mod, at der samtidig med at planen vedtages, træffes anlægsbeslutning for enkelte nye lufthavne, som efter planen fremstår som afklarede, såsom Sisimiut og Qaqortoq, af hensyn til et jævnt udviklingsforløb.

Det bør samtidig vurderes, om der på kort sigt kan gennemføres en samordning af helikoptere og skibe i regionstrafikken med det formål at aflaste helikoptertransporten.

En ny organisatorisk ramme for passagertransportsystemet må forventes at blive en del af planen. I forbindelse med den forestående omstrukturering af KNI kan der skabes forudsætninger for, at passagertransporten kan indgå i en anden organisation.

BILAG 1, KOMMISSORIUM

I forbindelse med Landsstyrets godkendelse af en ændret, midlertidig prisstruktur for ruteflyvning i Grønland blev det besluttet, at der skal udarbejdes en betænkning for den fremtidige trafikstruktur i Grønland. Betænkningen skal udarbejdes således, at den kan forelægges for Landstinget på efterårssamlingen 1991.

GENERELT

I vor samfundsudvikling får kommunikation og transport en større og større betydning. Veludbyggede og velfungerende transportsystemer skaber forudsætninger for samfundsudviklingen på både regionalt og nationalt plan.

En overordnet trafikpolitik skal beskrive de principper, hvorefter samfundet ønsker trafikstrukturen udviklet til underbygning af den samlede samfundsudvikling. Etableres der ikke en overordnet trafikpolitik kan vi forvente, at trafikstrukturen udvikles på basis af transportsektorenes egne ambitioner og tekniske muligheder samt evne til adgang til samfundsressourcerne. En sådan udvikling kan medføre, at transportøkonomien optimeres på bekostning af den totale samfundsøkonomi.

Derfor har både samfundet og transportsektorerne behov for en samlet og overordnet trafikpolitik.

Tidligere trafikbetænkninger tager i sine økonomiske konsekvenser alene udgangspunkt i trafikøkonomiske beregninger og konklusioner og placerer derfor ikke trafikstrukturen i det totale samfundsøkonomiske billede.

Målet med den kommende betænkning er at sikre, at trafikstrukturen i fremtiden bliver en helt integreret del af den fremtidige samfundsstruktur, og at trafikstrukturen udvikles i overensstemmelse med samfundsudviklingen.

OPGAVE

Den kommende opgave bliver

- at udarbejde grundlag for en fremtidig overordnet trafikpolitik
- at udarbejde betænkning om den fremtidige trafikstruktur i Grønland
- at udarbejde oplæg til fornyelse af samarbejdsaftalen mellem Grønlands Hjemmestyre og Grønlandsfly A/S, herunder også opfølgning af resultaterne af forsøgsperioden med en ændret prisstruktur for ruteflyvning i Grønland

Betænkningen vil omfatte oplæg til fjerntrafikstrukturen i og til/fra Grønland med både skib og fly. Med fjerntrafik menes:

- trafik mellem byer og bygder (interregional trafik)
- trafik mellem regioner (interregional trafik)
- trafik til/fra Grønland

Da trafikstrukturen er en integreret del af samfundets infrastruktur, og da den fremtidige trafikstruktur skal underbygge og skabe forudsætningerne for den ønskede og mulige samfundsudvikling vil betænkningen tage udgangspunkt i den overordnede trafikpolitik og i de fremtidige transportbehov for gods og passagerer.

Betænkningens tidshorisont vil blive mindst 10 år.

ORGANISATION

Til udarbejdelse af betænkningen er der til Erhvervsdirektoratet knyttet en særlig ressource. Endvidere nedsættes en følgegruppe bestående af repræsentanter for

Grønlandsflv. KNI. Erhvervsdirektoratet. Økonomidirektoratet samt Lufthavnsvæsenet. Nuna Air og SAS tilforordnes følgegruppen.

Der rapporteres løbende status på arbejdet til Landsstyre, Trafikudvalg og Finansudvalg.

GROV TIDSPLAN

- Sep. 90 Kommissorium udarbejdes og forelægges Landsstyret til vedtagelse
- Sep. 90 Følgegruppe etableres
- Apr. 91 Oplæg til fremtidig overordnet trafikpolitik forelægges Landstinget
- Apr. 91 Betænkning foreligger til behandling på Landstingets efterårssamling