

# Liberalisering af Grønlands lufthavne

Grønlands Selvstyre  
26. august 2014

Forfattere:  
Christian Jervelund  
Signe Rølmer  
Niels Christian Fredslund  
Mie la Cour Sonne

Forsidebilledet af Kangerlussuaq Lufthavn i sommeren 2010 er taget af brugeren *Chmee2* på Wikimedia Commons

# Forord

For at sikre en fortsat udvikling af og investering i lufthavnssektoren overvejer Naalakkersuisut en liberalisering og privatisering af lufthavnssektoren.

Selvstyret har bedt Copenhagen Economics anbefale en ny reguleringsmodel for lufthavnssektoren med det formål at understøtte vækst i økonomien. På denne baggrund har vi:

- Estimeret de samfundsøkonomiske konsekvenser af en modernisering af sektoren såvel som af et vækstscenarie, hvor der foretages betydelige nyinvesteringer i fx lufthavne, der gør det muligt at tiltrække nye turister
- Anbefalet en 'moderniserings'-regulering, der vil gøre lufthavnsreguleringen tidssvarende og blandt andet bringe mere gennemsigtighed ind i Mittarfeqarfiits økonomi
- Anbefalet en yderligere 'vækst'-regulering, der gør klar til og øger sandsynligheden for, at der kan komme betydelige investeringer fra en eventuelt privat aktør, som understøtter sektorens vækstbidrag til hele økonomien gennem flere turister

Selvstyret beskriver i sit kommissorium en analyse i to faser. I fase 1 ønskes forslag til en reguleringsmodel, der understøtter øget vækst og turisme. I Fase 2 ønskes anbefalinger til en ny model for organisering af Mittarfeqarfiit i lyset af den nye reguleringsmodel. Denne rapport omhandler alene fase 1.

Der pågår i skrivende stund et omfattende analysearbejde af den grønlandske lufthavnssektor, hvoraf flere analyser har delvise overlap med denne. Vi har i videst muligt omfang forsøgt at skabe sammenhæng mellem disse analyser ved at benytte input herfra. Den øvrige data- og informationsindsamling er sket gennem interviews med lufthavne, flyselskaber og i tæt dialog med Mittarfeqarfiit.

Advokatfirmaet Bruun & Hjejle har bistået med gennemsyn af regulering og juridiske rammer for organisering af en privatiseret lufthavnssektor.

# Indholdsfortegnelse

<b>Forord</b>	<b>1</b>
<b>Sammenfatning</b>	<b>7</b>
<b>1 Modernisering eller vækst?</b>	<b>8</b>
1.1 To typer regulering	10
1.2 Moderniseringsregulering	12
1.3 Vækstregulering	13
<b>2 En moderne lufthavnssektor</b>	<b>18</b>
2.1 Effektivisering af lufthavnsdriften	18
2.2 Makroøkonomiske effekter af en moderne lufthavnssektor	23
2.3 Regulering der understøtter en moderne lufthavnssektor	30
<b>3 En moderne lufthavnssektor med vækst</b>	<b>35</b>
3.1 Et bedre produkt	35
3.2 Makroøkonomiske effekter af vækst	38
3.3 Regulering der understøtter vækst	41
<b>Litteraturliste</b>	<b>50</b>
<b>Bilag A</b>	<b>52</b>
<b>Bilag B</b>	<b>59</b>
<b>Bilag C</b>	<b>64</b>
<b>Bilag D</b>	<b>67</b>

<b>Bilag E</b>	<b>74</b>
<b>Bilag F</b>	<b>82</b>

# Oversigt over tabeller

Tabel 1 Effekter af øget turisme	9
Tabel 2 Regulering	12
Tabel 3 Effekter af øget turisme	28
Tabel 4 Regulering i moderniseringsmodellen	31
Tabel 5 Principper for omkostningsregnskab	32
Tabel 6 Effekter af ekstra turister	39
Tabel 7 Regulering i vækstmodellen	42

# Oversigt over figurer

Figur 1 Ændring i takster ved fortsat krydssubsidiering	24
Figur 2 Ændring i takster ved omkostningsægte takster	25
Figur 3 Ændring i samlet takstniveau ved omkostningsægte takster	26
Figur 4 Ændringer hvis takster ikke må stige	27
Figur 5 Sammenligning med Erhvervs vækstscenarie	29
Figur 6 Break-even ved en servicekontakt på 22 mio. kr.	30
Figur 7 Udligningsfond: Synlig krydssubsidiering	33
Figur 8 Antal udbudte sæder og antal carriers	37

# **Oversigt over bokse**

Boks 1 Omkostningsfuld regulering	20
Boks 2 Udvalgte scenarier	36



# Sammenfatning

Mittarfeqarfiit (Mit) driver alle offentlige flyvepladser i Grønland. Mit, som er ejet af Selvstyret, har ansvaret for atlantlufthavnene i Kangerlussuaq og Narsarsuaq, 11 regionale lufthavne og 46 helikopterflyvepladser.

Mit finansierer overvejende driften af lufthavnene gennem lufthavnstakster. Fx betaler Air Greenland en fast takst hver gang ét af deres fly letter fra en lufthavn og derudover en takst for hver passager ombord på flyet. Taksterne er ens i alle lufthavne. Det betyder, at lufthavne med mange daglige flyafgange og mange passagerer – fx Kangerlussuaq, Nuuk og Ilulissat – har stor omsætning, mens lufthavne med få afgange og få passagerer har lav omsætning.

Imidlertid er mange af omkostningerne til fx personale og sikkerhedsforanstaltninger relativt ens. Konsekvensen er, at de travle lufthavne som er Kangerlussuaq, Nuuk og Ilulissat finansierer de øvrige lufthavne, som har begrænset trafik og som giver nul eller negativt dækningsbidrag. Der sker med andre ord en krydssubsidiering mellem lufthavnene. En anden måde at sige det samme på er, at taksterne i Kangerlussuaq, Nuuk og Ilulissat ville være noget lavere, hvis de alene skulle dække lufthavnens egne omkostninger til personale og sikkerhed. Omvendt ville taksterne blive noget højere i de små lufthavne som fx Konstabel Pynt og Qaanaaq.

I forhold til at tiltrække flere turister, som vil bidrage til den økonomiske vækst, er det uheldigt, at taksterne er så høje i netop de byer, hvor udefrakommende rejser til. Høje lufthavnstakster betyder dyre billetpriser, hvilket reducerer antal rejsende til landet.

Copenhagen Economics foreslår derfor at modernisere den nuværende regulering af lufthavnssektoren. Moderniseringen vil skabe gennemsigtighed for indtægter, omkostninger krav og pligter til gavn for politikere, Mit og potentielle nye aktører. Moderniseringen vil kunne føre til lavere lufthavnstakster – uanset om der på sigt kommer nye aktører og konkurrence på markedet for lufthavne. Vi finder imidlertid, at en modernisering alene *ikke* er tilstrækkelig til at generere synderlig økonomisk vækst. For at få økonomisk vækst skal der mere til. Vi finder, at økonomisk vækst drevet af lufthavnssektoren skal komme fra en *massiv* vækst i turismen til landet, og det vil kræve *betydelige* nyinvesteringer i et bedre destinations- og adgangsprodukt til turisterne. Det vil i praksis sige kortere rejsetider, billigere flybilletter og bedre faciliteter i Ilulissat, som er den by, der har potentialet til at være en turismemagnet.

For at kunne gøre sig forhåbninger om vækst skal Naalakkersuisut altså i tillæg til en modernisering af sektoren, gennemføre en 'vækstregulering', der gør klar til og øger sandsynligheden for, at der kommer de nødvendige, betydelige investeringer.

## Kapitel 1

# Modernisering eller vækst?

Vi har regnet på et 'moderniseringsscenario', hvor Mits opgaver indskrænkes til alene at drive lufthavne, driften effektiviseres og lufthavnstaksterne sænkes. Det står i kontrast til i dag, hvor Mit fx også beskæftiger sig med energiforsyning og hoteldrift, som isoleret set øger taksterne. Med lavere lufthavnstakster vil vi forvente lavere flybilletpriser, hvilket vil få antallet af turister til landet til at stige. Spørgsmålet er hvor meget økonomisk vækst det skaber. For at få svar på det spørgsmål beregner vi effekterne på landets beskæftigelse, ledighed, bruttonationalindkomst og de offentlige finanser.

Det moderniseringsscenario sammenligner vi så med et 'vækstscenario' kendetegnet ved betydelige nye investeringer i et bedre turistprodukt og lufthavn i Ilulissat. Det kan være private investorer eller Selvstyret som står bag investeringerne, og der kan være tale om investeringer i en ny atlantlufthavn, hvorved Ilulissat bliver ny atlanthub, eller blot en udbygning af den eksisterende, så den kan tage flere fly fra fx Keflavik på Island. Det er i første omgang ikke interessant for den ønskede indsigt. Det interessante er, hvor meget økonomisk vækst vi kan forvente i lyset af sådanne nye, betydelige investeringer, uafhængig af hvordan de præcist måtte materialisere sig, som i sidste ende vil være drevet af hvad, der er den bedre business case.

Vores beregninger viser, at 'moderniseringsscenarioet' ikke vil være i stand til at tiltrække nye turister i et omfang, så vi for alvor kan tale om betydelig økonomisk vækst. Vi finder, at en modernisering alene vil kunne tiltrække godt 300 nye turister om året, hvilket vil give et beskedent bidrag til indtjeningen i landet målt ved Bruttonationalindkomsten (BNI) på op til 14 mio. kr. og en forbedring af de offentlige finanser på op til 2 mio. kr., jf. Tabel 1. Disse effekter er drevet af et effektiviseringspotentiale på 26 mio. kr. årligt i Mit, som bruges til at reducere lufthavnstaksterne svarende til 75 kr. pr. passager. Uanset hvordan vi fordeler potentialet på 26 mio. kr. i takstnedsættelser mellem lufthavnene – fx kunne de målrettes udenrigsruterne, og dermed turisterne som ville opleve lavere priser – vil der ikke blive genereret meget økonomisk vækst.

Vækstscenariet udviser omvendt en betydelig væksteffekt drevet af en forventning om op i mod 80.000 ekstra turister om året, jf. Tabel 1. Vi understreger, at de 80.000 ekstra turister er forventningen hos NextPartners og COWI og afspejler deres forventninger til Newport-projektet specifikt. Med disse forventninger til flere turister har vi kunnet beregne den afledte effekt på BNI, beskæftigelse og offentlige finanser, som vi vurderer, vil stige med mindst 500 mio. kr., skabe 350 nye jobs og forbedre de offentlige finanser med mindst 200 mio. kr.

**Table 1 Effekter af øget turisme**

Parametre	Moderniserings-scenarior	Vækstscenarior*
Antal turister	160 – 340	77.000 – 88.000
BNI** (mio. kr.)	6 – 14	500 – 800
Beskæftigelse	1 - 5	350 – 1.400
Ledighed	1 – 5	300 – 1.200
Offentlige finanser (mio. kr.)	1 - 2	200 - 400

Note: \* For at have noget konkret at regne på i Vækstscenariet har vi måtte vælge en konkret business case. Vi har valgt Newport-projektet og dets egne forventninger til antallet af nye turister som vil komme til Ilulissat i lyset af et bedre turismeprodukt. Newport-projektet indebærer, at lufthavnen i Ilulissat udvides til en atlantlufthavn og dermed overtager Kangerlussuaqs rolle som international lufthavn og hub for Air Greenland samtidig med at destinationsfaciliteterne udbygges og forbedres med flere nye hoteller, se 'COWI's trafikale analyser Ilulissat lufthavn: Konsekvenser for lufttrafiksystemet af baneforlængelse til 2.800 m'. Ved at tage udgangspunkt i Newport-projektet får vi noget at regne på, men resultaterne repræsenterer bredere de effekter vi kan forvente, i lyset af betydelige investeringer i et nyt turismeprodukt, også selvom investeringerne ikke præcis måtte falde som optegnet i Newport-projektet. I vækstscenariet er det de forventede effekter 'på langt sigt', i praksis fra omkring 2040; dog er estimaterne på BNI og offentlige finanser omregnet til 2014-priser, så de er sammenlignelige med estimaterne i moderniseringsscenarioet.

\*\* BNI angiver grønlandske lønninger og overskud i grønlandske virksomheder samt den del af overskuddet, der går til afskrivninger og finansielle udgifter. Modsat BNP medregnes ikke overskud i udenlandske virksomheder i Grønland. Moderniseringsscenarioet skaber mere vækst per turist end vækstscenariet. Det skyldes ikke forskellige antagelser om gennemsnitsforbruget pr. turist, men bl.a. at arbejdsudbuddet ikke kan tilpasse sig fuldt ud til den højere efterspørgsel i vækstscenariet, hvilket betyder, at mange af de beskæftigede kommer fra andre jobs, som så står 'tomme'. Det reducerer vækstbidraget fra investeringer, når man ser på samfundsøkonomien under ét.

Kilde: Copenhagen Economics

Den centrale pointe her er *ikke*, at Newport-projektet er det eneste investeringsscenario, der kan generere betydelige turisme- og væksteffekter. Den centrale pointe er, at betydelige nye investeringer i destinationsproduktet og lufthavnen vil kunne tiltrække mange flere turister med gavnlige effekter for vækst, beskæftigelse og offentlige finanser til følge. Fx vurderer vi, at et scenario, hvor Ilulissat lufthavn udbygges til at kunne modtage flere turister fra Keflavik (og ikke som i Newport-projektet, hvor lufthavnen i Ilulissat udvides til en atlantlufthavn som overtager Kangerlussuaqs rolle som international lufthavn og hub) som fortsat indebærer betydelig investeringer i destinationsproduktet, også vil kunne tiltrække et betydeligt antal turister. Dog vurderer vi, at effekten på Grønlands økonomi vil være mindre – måske omkring halvt så stor – da en international lufthavn, som fungerer som hub, skaber mange flere jobs end en lokal lufthavn.

Spændet på de samfundsøkonomiske effekter i vækstscenariet i tabellen er stort. Det går fra 500 til 800 mio. kr. om året i BNI og fra 350 til teoretisk set 1.400 personer i beskæftigelse. Forskellen afspejler primært forskellige forventninger til, hvor meget arbejdsudbuddet kan vokse og sekundært effekten fra flykonkurrence på København-Ilulissat-ruten.

Den høje ende af spændet er primært drevet af en antagelse om, at behovet for arbejdskraft vil få mange ledige i arbejde. Det vil betyde, at BNI stiger kraftigt og de offentlige finanser ligeledes forbedres kraftigt. Det sidste sker fordi flere i arbejde betyder flere indkomstskatter, men også færre penge udbetalt i offentlig hjælp. Den lave ende af spændet er drevet af en antagelse om, at flere ledige nok vil komme i arbejde (omkring 400 personer), men ikke så mange som i den høje ende af spændet. Årsagen er de dårlige incita-

menter for ledige til at komme i arbejde som blandt andet er dokumenteret af Skatte- og Velfærdscommissionen. I stedet bliver mange af jobbene besat af personer, der allerede har arbejde i dag eller personer ude fra. Når jobs besættes af personer, der allerede har et arbejde, betyder det, at mens produktionen stiger indenfor luftfart og turisme, så falder den andre steder i økonomien, hvor disse personer tidligere var beskæftiget. Og derfor bliver nettoeffekten på BNI lavere, end hvis alle kom fra ledighed. Vi vurderer, at den lave ende af spændet er mere realistisk end den høje ende af spændet. Politikerne kan imidlertid gøre deres til, at effekterne bevæger sig fra den lave til den høje ende. Det kan de gennem en målrettet beskæftigelsespolitik og ved at sikre bedre incitamenter for ledige til at opkvalificere sig og flytte efter de nye jobs.

Den altovervejende forskel på moderniseringsscenariet og vækstscenariet er, at der i vækstscenariet kommer nye investeringer i lufthavn og destinationsfaciliteter, som kan tiltrække mange flere turister. Vi vurderer dog også, at der vil opstå konkurrence på flyruten København-Ilulissat som følge af de mange flere rejsende i en situation, hvor Ilulissat bliver den nye atlanthub i landet. Konkurrence vil få billetpriserne til at falde. Vores beregninger viser, at prisleddet vil være af en sådan størrelsesorden, at det vil kunne tiltrække 10.000 ekstra turister. En del af de flere rejsende til Ilulissat vil ikke være nye turister, men rejsende til Nuuk (overvejende forretningsrejsende), som nu benytter Ilulissat som hub i stedet for Kangerlussuaq. Hvis det omvendt bliver muligt en dag at flyve direkte fra København til Nuuk i tilfældet af en udbygning af Nuuk lufthavn eller at Ilulissat lufthavn ikke bliver udbygget til en international lufthavn, vil antal rejsende til Ilulissat falde. Det vil ifølge vores beregninger fjerne konkurrence på København-Ilulissat-ruten. Det vil igen betyde, at prisen på en flybillet til Ilulissat fra København falder mindre end beregnet, og dermed udebliver de ekstra 10.000 turister til Ilulissat. Den effekt er indarbejdet i Tabel 1 som en del af det lave estimat i beregningsspændet.

**Vi konkluderer samlet set**, at Naalakkersuisuts ønske om betydeligt flere turister, som fører til betydeligt højere økonomisk vækst *ikke* kan opfyldes via moderniseringsmodellen. Der *skal* nye, betydelige investeringer til. Derfor anbefaler vi at gennemføre en regulering, der tilskynder investeringer i en lufthavn i Ilulissat og bedre destinationsfaciliteter, der kan tiltrække mange nye turister.

## 1.1 To typer regulering

Når målet er økonomisk vækst, og vi netop har set, at økonomisk vækst kun vil opstå, hvis der gennemføres betydelige nyinvesteringer i lufthavn og destinationsprodukt, der kan tiltrække mange nye turister, så bliver opgaven at udvikle en lufthavnsregulering, der gør det muligt at tiltrække investorer.

Samtidig skal reguleringen også få lufthavnssektoren til at operere så effektivt og billigt som muligt inden for de nuværende rammer, hvis der nu ikke skulle komme de nødvendige investeringer, hvilket jo på ingen måde er sikkert.

Vi foreslår derfor en regulering, der i første omgang moderniserer lufthavnssektoren inden for de nuværende rammer – en 'moderniseringsregulering'. Reguleringen i dag understøtter ikke nødvendigvis en effektiv og billig lufthavnssektor. Vi foreslår derudover en

'vækstregulering', der gør det muligt at tiltrække investorer. Denne 'vækstregulering' bygger ovenpå moderniseringsreguleringen ved at tilføje en egentlig lufthavsregulering for et liberaliseret marked med såvel offentligt- som privatejede lufthavne. Dertil kommer yderligere regulering, der ikke som sådan har med lufthavnene at gøre – vores egentlige opgave – men som vi vurderer, er nødvendigt at tænke ind i en samlet regulering, når målet er betydelige investeringer i et nyt turistprodukt herunder en ny lufthavn. Tabel 2 opridser reguleringen.

**Tabel 2 Regulering**

Tiltag	Indhold
<b>Moderniseringsregulering</b>	
Besparelser	<p><b>Effektivisere Mit ('Shrink-to-grow'-strategien)</b> Gennemfør strategien og høst besparelserne.</p> <p><b>Reorganisere Mit (Fase 2)</b> Mit skal organiseres, så der skabes større incitament til løbende at foretage forretningsmæssigt optimale beslutninger. Selskabet bør formentligt i højere grad organiseres som andre selvstyrejede selskaber.</p>
Gennemsigtighed	<p><b>Omkostningsregnskab</b> Mit fører aktivitetsbaseret omkostningsregnskab</p> <p><b>Finansieringsmodel</b> Fastlæg transparent krydssubsidiering opdelt i en takst, der dækker omkostningerne i hver lufthavn og i en afgift pålagt de overskudsgivende lufthavne til finansiering af de underskudsgivende lufthavne. Afgiften indbetales til en udligningsfond som derefter udbetaler den til de underskudsgivende lufthavne.</p> <p><b>Forsyningspligt</b> Indfør forsyningspligt for Mit for at skabe klarhed om Mits opgaver og kompensation herfor. Det skal konkret oplyses, hvad der er Mits ansvar under forsyningspligten, og som derfor også skal kompenseres via afgiften. Mit har forsyningspligt for alle selvstyrejede lufthavne og opkræver takster og afgifter fastsat af Naalakkersuisut.</p>
<b>Vækstregulering</b>	
Lufthavsregulering	<p><b>Lufthavsregulering</b> Opret tilsynsmyndighed (evt. ved at slå sammen med den nuværende Telestyrelse i en ny Infrastrukturstyrelse), der fører tilsyn med lufthavnernes omkostninger, takster og afgifter, løbende monitorer markedet og regulerer</p> <p>Fastlæg Stærk Markedsposition (SMP) Fastsæt indtægtsregulering af lufthavne via dual eller single till-model Fastlæg model til finansiering af underskudsgivende lufthavne. Vi foreslår at skifte fra krydssubsidiering til servicekontrakter (altså finansiering via de offentlige finanser) i en situation med vækst fra flere turister</p>
Yderligere regulering	<p><b>God ejerskabsmodel</b> Sikre stabile ejer- og overordnede rammevilkår for ny (privat, hvis dette ønskes) investor, der samtidig sikrer Selvstyret indflydelse på nøgleinfrastruktur. Formulere aftalekompleks med evt. privatejet lufthavn, der sikrer Selvstyret indflydelse og tilbagekøbsret ved foranstående konkurs, og sikrer stabile rammevilkår og rimeligt afkast til investor. Vi anbefaler at undersøge muligheden for et egentligt OPP, som vi vurderer til at være en nyttig kontraktmodel.</p> <p><b>Overvej mulighed for begrænsninger på nye lufthavne</b> Overvej at sikre investeringsincitamentet ved at begrænse antallet af nye atlantlufthavne, da det vil øge sikkerheden for afkast på 'første' investors investering, og dermed øge sandsynligheden for at investeringen kommer.</p>

Note: Tabellen indeholder vores primære anbefalinger. I rapportens kapitel 3 gennemgår vi yderligere en række mindre tiltag og overvejelser.

Kilde: Copenhagen Economics

## 1.2 Moderniseringsregulering

Moderniseringsmodellen består af to overordnede stykker regulering med det formål at skabe besparelser og gennemsigtighed inden for de nuværende rammer med Mit som selskabet, der driver alle lufthavnene.

## **Besparelser**

### *Effektivisering af Mit*

Mit effektiviseres ifølge sin egen strategi 'Shrink-to-grow', hvorefter alle ikke-lufthavnsrelaterede opgaver skæres fra. Effektiviseringspotentialet omsættes i takstnedsættelser, så vidt det er muligt. Strategien er ikke endeligt vedtaget endnu.

### *Mits organisering*

Vi vurderer, at det vil være klogt at tage Mits organisering i en moderniseret og liberaliseringsparat fremtid op til fornyet overvejelse. Det kan være, at Mit i højere grad skal indrettes som andre selvstyrejede aktieselskaber. Vi vurderer, at Mits organisering fremover i højere grad bør give incitament til løbende optimering og sikre fair konkurrence med eventuelt kommende private ejere af lufthavne. Anbefalinger til Mits fremtidige organisering er ikke indeholdt i nærværende analyse.

## **Gennemsigtighed**

### *Omkostningsregnskab*

Mit aflægger aktivitetsbaseret omkostningsregnskab opdelt på hver enkelt lufthavn og aktiviteter for at skabe synlighed om de underliggende omkostninger forbundet med lufthavnsdriften.

### *Finansieringsmodel*

Da vi har vist, at takstnedsættelserne i moderniseringsscenariet ikke genererer nogen nævneværdig økonomisk vækst, anbefaler vi at bevare en-pris-systemet med krydssubsidieringen som finansieringsmekanisme. Dog skal krydssubsidieringen gøres transparent.

Transparensen i finansieringsmodellen består i, at overskudsgivende lufthavne fremover opkræver en omkostningsægte lufthavnstakst plus en afgift. Overskudsgivende lufthavne indbetaler afgiften til en udligningsfond, hvorfra de underskudsgivende lufthavnes omkostninger dækkes. De underskudsgivende lufthavne opkræver dermed takster, der er lavere end de omkostningsægte. Dermed opkræver alle lufthavne fortsat samme pris.

### *Forsyningspligt*

For at skabe klarhed om Mits konkrete opgaver og det tilsvarende finansieringsbehov anbefaler vi, at Mit udnævnes til forsyningspligtig virksomhed. Mits forsyningspligt skal nærmere specificeres i eksempelvis 'Lov om Mittarfeqarfiit'. Mits drift af lufthavnene kan derefter holdes op imod og måles i forhold til specifikationen af forsyningspligten. Omvendt kan Mit også kræve yderligere kompensation for pålagte opgaver, der måtte falde udenfor omfanget af forsyningspligten. Der skal være gennemsigtighed og sammenhæng mellem krav til og kompensation af Mit.

## **1.3 Vækstregulering**

Det er på ingen måde sikkert, at landet nogensinde kommer videre end moderniseringsmodellen som udspiller sig inden for de nuværende rammer med Mit som eneste virksomhed, der driver lufthavne. Men fordi vi har set, at vækstmodellen indeholder et så betydeligt vækstpotentiale, anbefaler vi, at Selvstyret (og i sidste ende Inatsisartut) gennemfører regulering, der øger sandsynligheden for de nødvendige investeringer.

Den nødvendige vækstregulering består således, foruden reguleringen i moderniseringsmodellen, som den bygger ovenpå, af to overordnede reguleringslementer:

1. Lufthavnsregulering
2. Yderligere regulering, der øger sandsynligheden for at kunne tiltrække udenlandske investeringer

### *Lufthavnsregulering*

Når markedet bliver mere komplekst og består af både private og offentlige aktører, vil der blive behov for at føre tilsyn med markedet. Vi anbefaler derfor, at der oprettes en egentlig tilsynsmyndighed, der fører tilsyn med lufthavnens omkostninger (at de er korrekt fordelt og rimelige), lufthavnstakster og afgifter (fastsættelsen af takster kan overgå fra Naalakkersuisut til myndigheden) og foretager markedsovervågning. En tilsynsmyndighed bør være politisk uafhængig.

En pragmatisk løsning, som tager højde for, hvor svært det vil være at tiltrække de rette ressourcer til at besætte en ny myndighed, kunne være at oprette en 'Infrastrukturstyrelse', der regulerer alle liberaliserede infrastrukturområder. Styrelsen vil i praksis tage udgangspunkt i den nuværende telestyrelse, som regulerer det liberaliserede telemarked. Da mange af de nødvendige kompetencer er ens på tværs af infrastrukturområder, er ideen at man vil kunne skabe synergier ved at samle reguleringen af samtlige liberaliserede infrastrukturområder i én styrelse.

Hvis en ny lufthavn, der overtager Kangerlussuaqs position som international hub og primær indfaldsport, er på private hænder, kan der blive behov for at regulere lufthavnens indtægter. Om regulering er nødvendig, afhænger af lufthavnens markedspolition. Tilsynsmyndigheden vil igennem en markedsundersøgelse af lufthavnens markedssandele, flaskehalse, adgangsbarrierer, købermagt, barrierer for leverandørskift mv. vurdere om lufthavnen har en såkaldt stærk markedspolition (SMP).<sup>1</sup> Hvis det vurderes, at lufthavnen har SMP vil man ofte vælge at regulere lufthavnens takster for at undgå, at lufthavnen sætter monopol-takster til skade for væksten i samfundet.

Taksterne, som udtrykker et loft – de må gerne være lavere, skal sikre lufthavnen omkostningsdækning og et rimeligt afkast på den investerede kapital. Et rimeligt afkast skal fastsættes med en WACC (Weighted Average Cost of Capital), som angiver det afkast som investorerne ville kunne forvente at få ved at investere deres kapital i andre industrier med en lignende risikoprofil.

For at sætte takster, der sikrer omkostningsdækning skal man desuden definere, *hvilke* omkostninger, der skal dækkes via taksterne. Traditionel lufthavnsregulering benytter typisk et *dual-till* eller *single-till*-princip, som definerer hvilke typer omkostninger lufthavnen kan indregne i driften og dermed få dækket via lufthavnstaksterne.

Under dual-till medregnes kun de omkostninger, som er direkte relaterede til de luftfartsrelaterede aktiviteter. Lufthavnen kan altså under dual-till ikke dække omkostninger til

---

<sup>1</sup> Se fx IT- og Telestyrelsen (2010): *Udkast til Udkast til analyse om reel konkurrence og SMP på engrosmarkedet for fastnetoriginering (marked 2)* for principperne i en SMP vurdering.



ikke-lufthavnsrelaterede services (restaurant, tax-free butikker mv.) via taksterne. Omvendt er indtægterne fra de ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter uregulerede. Da hele indtjeningen fra ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter kan beholdes, giver dual-till regulering øget incitament til at investere i lufthavnens kommercielle side. Dette er også årsagen til, at dual-till sædvanligvis foretrækkes af lufthavne.

Under single-till medregnes alle lufthavnens omkostninger og fra disse omkostninger fratrækkes indtægterne fra de ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter. Det betyder, at indtægter fra ikke-lufthavnsrelaterede aktiviteter inddrages og bruges til at subsidiere luftfarts-siden. De takster lufthavnen må opkræve, dækker altså de omkostninger, der ikke allerede kan dækkes af indtægter fra ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter. Single-till forventes dermed at give anledning til lavere takster end dual-till, hvorfor single-till ofte foretrækkes af flyselskaberne.<sup>2</sup>

Den konkrete udformning af indtægtsreguleringen bør udformes så den er så simpel som mulig at implementere og anvende. I forhold til at tiltrække private investeringer til landet, vurderer vi dual-till-regulering til at være bedst, da den giver lufthavnen størst mulighed for at tjene penge på de kommercielle aktiviteter såsom restauranter og tax-free.

Endelig foreslår vi, at Selvstyret går væk fra krydssubsidieringen (som vi anbefalede at fortsætte med i moderniseringsscenariet) og i stedet indføre finansiering af underskudsgivende lufthavne via servicekontrakter finansieret af de offentlige finanser. Årsagen er, at de offentlige finanser vil blive betydeligt forbedret i vækstscenariet. Så pengene er altså til rådighed. Derudover vurderer vi, at finansiering via servicekontrakter formentlig er mindre forvriddende for samfundsøkonomien end finansiering via lufthavnstakster. 'Forvriddning' udtrykker i praksis, at investeringer og aktiviteter ikke placeres, hvor de giver størst afkast, hvilket i sidste ende fører til lavere økonomisk vækst i landet. Vi anbefaler dog, at Selvstyret gennemfører en grundig analyse af fordele og ulemper ved at afskaffe krydssubsidieringen til fordel for servicekontrakter, før en sådan beslutning bliver taget.

#### *Yderligere regulering*

Væksten kommer som sagt kun, hvis der kommer betydelige nyinvesteringer. Hvis de bliver båret af private investorer, indebærer det en øget risiko for Selvstyret, som alt andet lige afgiver noget kontrol med det centrale stykke infrastruktur, som en lufthavn er. Vil man væksten, må man altså være villig til at løbe en risiko. Det er i dette lys og med afvejningen mellem vækst og risiko, at vi foreslår to reguleringsmæssige tiltag, der bygger ovenpå og udvider den egentlige lufthavnsregulering.

*For det første* anbefaler vi, at Selvstyret overvejer en type OPP-model (Offentlig Privat Partnerskab) for ejerskab- og risikodeling i forbindelse med en ny lufthavn i fx Ilulissat. Det vil skabe en langsigtet reguleringsmæssig sikkerhed, som øger incitamentet for private investorer til at investere. Skal investeringer komme fra private midler er det vigtigt at sikre incitamentet til investering gennem et stabilt afkast og et stabilt regulatorisk klima. Med andre ord skal investorerne, der jo tager betydelig risiko, have forventninger om et afkast, der står mål med risikoen (det er ikke identiske med et garanteret afkast). Hvis

---

<sup>2</sup> Lufthavnens takster kan også reguleres ved en såkaldt 'hybrid-till', hvor udvalgte kommercielle aktiviteter inddrages i taksterne, mens andre aktiviteter udelades.

regler jævnligt laves om, vil investorerne kræve et risikotillæg – måske så højt, at investeringen aldrig gennemføres. Dermed går landet helt glip af vækstpotentialet.

En OPP-model vil også sikre Selvstyret fortsat kontrol med infrastrukturen. Hvis en privat aktør overtager lufthavnen i fx Ilulissat, mister Selvstyret den direkte kontrol med et vigtigt stykke infrastruktur. Da flytrafikken er fundamental for tilgængeligheden i landet, kan mislighold i forhold til sikkerhed og vedligehold få store konsekvenser.

Selvstyret kan naturligvis sikre sig fortsat fuld kontrol med infrastrukturen ved selv at foretage investeringen i udbygning af lufthavne. Men det vil også være muligt for Selvstyret at opnå god sikkerhed med en privat (del-)ejer, gennem en fornuftig ejerskabsmodel og koncessionsaftale, som udnytter gevinsterne ved, at en privat aktør kan anlægge og drive en lufthavn på kommercielle og forretningsmæssige vilkår. Det er sådanne forhold som OPP-modeller er udviklet til at tage hånd om.

Vi foreslår, at Selvstyret indskyder den nuværende lufthavn i Ilulissat i et evt. nyt OPP-konsortium.

OPP-modeller omhandler organisering og finansiering af offentlige infrastrukturprojekter, der inkluderer det offentlige som medinvestor (og ejer), men hvor risiko forbundet med design, anlæg, drift og finansiering overføres helt eller delvist til den private aktør. Der kan også stilles funktionskrav relateret til den private aktørs drift. OPP-modeller giver ofte mulighed for at udnytte kompetencerne, hvor de er størst. Fx ved at lade private aktører – som ofte har større kompetence udi anlæg og drift end det offentlige – skaffe kapital, projektere og drive anlægget, her lufthavnen.

Endelig er der en risiko forbundet med en privat ejers konkurs. Ved konkurs overgår boet til en kurator, der skal afhænde aktiverne til højest mulige værdi. Selvstyret vil ikke umiddelbart kunne overtage og drive en privatejet lufthavn efter konkurs. Derfor bør der i OPP-modellen indarbejdes en tilbagekøbsret som finder anvendelse ved mislighold, med-ejers forestående konkurs og lign.

*For det andet bør Naalakkersuisut overveje at begrænse muligheden for mere end én ny lufthavnsudvidelse (i hvert fald indenfor en længere årrække). Den konkrete beslutning om sådan en begrænsning kan med fordel tages oven på en analyse af fordele og ulemper ved beslutningen.*

Årsagen til at vi sætter fokus på én eller to betydende atlantlufthavne er, at indtjeningen for fx en atlantlufthavn i Ilulissat falder, hvis der efterfølgende kommer en atlantlufthavn i Nuuk. En nummer to atlantlufthavn i fx Nuuk, vil reducere antal rejsende over Ilulissat. Dels fordi rejsende til Nuuk vil flyve direkte til Nuuk og ikke via Ilulissat. Dels fordi færre rejsende over Ilulissat formentligt vil fjerne grundlaget for flykonkurrence og dermed lavere priser på ruten København-Ilulissat. Højere priser fører til færre turister.

Med udsigt til lavere indtjening på en atlantlufthavn i Ilulissat kan det betyde, at investeringen helt udebliver. Omvendt kan der være åbenlyse fordele forbundet med flere internationale lufthavne – åbenlyst kortere rejsetid for rejsende til Nuuk – men spørgsmålet er

om de fordele opvejer den øgede risiko for aldrig at anlægge den 'første' internationale lufthavn, og så udebliver den økonomiske vækst. Transportkommissionens betænkning fra 2011 anbefaler i øvrigt blot én atlantlufthavn ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv. Læringen er, at jo dårligere vilkår for indtjening, desto sværere bliver det at tiltrække private investorer. Ingen ved på forhånd, hvor grænsen går, altså hvornår kravene til en ny investor bliver så stramme, at villigheden til at investere helt forsvinder.

Hvis Naalakkersuisut beslutter sig for kun at tillade én ny international lufthavn, kan en evaluering af konkurrerende business cases ('beauty contest') være én måde at træffe beslutning om hvem det i givet fald skal være.

## Kapitel 2

# En moderne lufthavnssektor

Mittarfeqarfiit driver samtlige 13 lufthavne og 46 helipads i Grønland. Driften finansieres via lufthavnstakster og et mindre anlægstilskud. Mit betaler årligt et negativt drifttilskud til Selvstyret og Mit kører med underskud.<sup>3</sup> Lufthavnstaksterne er generelt høje i forhold til fx Island og Svalbard, hvortil turismen de senere år har været i vækst.<sup>4</sup> Turismen til Grønland er vigende.<sup>5</sup>

Der er behov for at modernisere den grønlandske lufthavnssektor. For at gøre den klar til evt. liberalisering og til at gribe de vækstmuligheder, der kan ligge heri, anbefaler vi at gennemføre en række tiltag.

I afsnit 2.1 analyserer vi potentialet for effektivisering af lufthavnsdriften. I afsnit 2.2 beskriver vi de makroøkonomiske konsekvenser forbundet med en modernisering af lufthavnssektoren. I afsnit 2.3 foreslår vi regulering, der moderniserer luftfartssektoren.

### 2.1 Effektivisering af lufthavnsdriften

Mits driftsomkostninger påvirkes blandt andet af den regulering på luftfartsområdet, der angår sikkerhed samt de aktiviteter som Mit løfter.

En mere effektiv lufthavnsdrift kan umiddelbart opnås ved reduktion i Mits driftsomkostninger gennem to tiltag:

1. Gennemsyn af de gældende krav om drift af lufthavne i EU-reglerne versus ICAO-reglerne, der kan føre til et mindre restriktivt, og dermed mindre omkostningsfyldt, regelsæt
2. Effektivisering af Mits drift gennem strategien 'shrink to grow'<sup>6</sup>

#### Gennemsyn af regulering

I det væsentligste følger Grønland de anbefalinger for luftfartsområdet, der er fastsat i regi af ICAO.<sup>7</sup> Grønland er dog underlagt den danske lufthavnslov som varetages af Trafikstyrelsen. Danmark er som medlem af EU imidlertid underlagt EU's luftfartsregulering, der bygger på ICAO, men på en række områder skærper krav i forhold til ICAO. Selvom Grønland ikke er medlem af EU, får den europæiske lufthavnsregulering alligevel indvirkning på visse områder i Grønland fordi Lufthavnsloven implementerer den.

Den europæiske luftfartslovgivning sikrer blandt andet et højt sikkerhedsniveau i alle europæiske lufthavne og lufthavne indenfor EØS samarbejdet. Det høje sikkerhedsniveau afspejler det trusselsbillede, der præger Europa i disse år. Dette trusselsbillede gælder dog

<sup>3</sup> Mits årsregnskab 2013.

<sup>4</sup> Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked (2014), s. 44 og data fra Avinor

<sup>5</sup> Grønlands Statistik (2014)

<sup>6</sup> Shrink-to-grow er endnu ikke vedtaget som strategi for Mit

<sup>7</sup> ICAO er betegnelsen for FN's anbefalinger for luftfart herunder sikkerhed, takstregulering mv. Langt størstedelen af verdens lande følger ICAO eller regler, der bygger ovenpå og skærper ICAO.

ikke nødvendigvis Grønland, ligesom de geografiske og topografiske forhold i Grønland er helt særlige og ikke finder sidestykke i Europa. Den Europæiske luftfartslovgivning, og dermed den danske, er ikke indrettet med øje for grønlandske særpræg.

Det kan derfor blive omkostningsfyldt, og på nogle områder endda umuligt, for de grønlandske lufthavne at følge de danske og europæiske luftfartsregler til punkt og prikke. Dette kommer blandt andet til udtryk ved, at Grønland i dag har en række dispensationer.

Det er primært reguleringen på de fire områder; 1) Security, 2) Air Traffic Management, 3) Anlæggelse af lufthavne og 4) Personale, der kan øge Mits omkostninger forbundet med at leve op til fremadrettet regulering fra EU fremfor alene ICAO-anbefalingerne, se Boks 1.

---

## Boks 1 Omkostningsfuld regulering

---

### Security

- I dag er kun Kangerlussuaq godkendt til EU's standarder for security, mens resten af Grønlands lufthavne følger ICAO's anbefalinger. Det kan af hensyn til passagerernes rejsetid og besvær give mening fortsat at sikre EU-godkendelse af Kangerlussuaq på sikkerhedsområdet.
- Situationen i Kangerlussuaq svarer til den model Island har i den internationale lufthavn Keflavik, der følger EU (og amerikanske) standarder for security.
- En generel ændring fra den nuværende ordning til en fuld implementering af EU-reglerne vedrørende security, forventes at medføre væsentligt forøgede omkostninger for Grønland.

### Air Traffic Management (ATM)

- I dag følger Grønland ICAO anbefalinger på dette punkt.
- I EU-regi findes Single European Sky (SES) som er et striksere regelsæt, der ikke kan dispenseres fra. SES kræver en del standardisering af udstyr, hardware og software og krav til. Island er en del af SES gennem EFTA medlemskabet og EØS aftalen.

### Anlæggelse af lufthavne

- Grønland følger ICAO anbefalinger på dette punkt, på nær en række undtagelser (sikkerhedszoners længde, bredde og beskaffenhed samt sikkerhedszonen ved banenenden) af hensyn til den særlige Grønlandske geografi og topografi
- I EU-regi findes skrapere regler for flyvepladser, udstyr og omgivelser. De eksisterende baner vil formentlig ikke leve op til EU's krav. Det vil være omkostningsfyldt, og for nogle pladser grundet Grønlands topografi og geografi endog umuligt fuldt ud at leve op til EU's krav.

### Personale

- De nuværende uddannelseskrav til personale (fx FIS og AFIS operatører) i Grønland følger Bestemmelser for Civil luftfart, BL 6.
- Med en fuld implementering af EU-reglerne vil mange af Mits nuværende ansatte formentlig ikke opfylde de skærpede krav. Det kan blive nødvendigt at indhente personale udefra (højere lønninger) eller efteruddanne personalet, med øgede omkostninger til følge.

---

Kilde: Copenhagen Economics baseret på notat fra Advokatfirmaet Bruun & Hjejle, jf. bilag D

Mit har allerede afholdt store omkostninger til sikkerhedsudstyr (fx scannere) og procedurer for at kunne følge EU's standarder for og krav til sikkerhed i Kangerlussuaq. I de regionale lufthavne følger man fortsat ICAO.<sup>8</sup> Det betyder blandt andet, at rejsende fra Kangerlussuaq til København ikke skal igennem sikkerhedskontrollen ved ankomst. Dette svarer til situationen på Island, hvor man følger ICAO i regionale lufthavne, men EU's regler i den internationale lufthavn Keflavik.

---

<sup>8</sup> Notat fra Advokatfirmaet Bruun og Hjejle: *Omkostningsdrivere i forhold til etablering og drift af flyvepladser*, 15. juli 2014, jf. bilag D.

Grønland følger i dag ICAO på området for Air Traffic Management (ATM). De tilsvarende EU regler<sup>9</sup> reformerer medlemsstaternes ATM, så voksende trafikmængder kan håndteres på en sikker og omkostningseffektiv måde. Dette indebærer blandt andet skærpede krav til hardware, software og de ansattes kompetencer. Disse regler indeholder ikke dispensationsmulighed. Skal man implementere disse regler i Grønland vil det således betyde øgede omkostninger til udstyr og evt. efteruddannelse af personale.

Andre omkostninger, der vil skulle afholdes ved implementering af EU regulering er omkostninger til videreuddannelse af personale eller brug af udenlandsk arbejdskraft for at kunne leve op til uddannelseskravene for fx flyledere (AFIS).

Endelig er der krav til anlæggelse af lufthavne og sikkerhedszoners længde, bredde mv. På grund af sin særlige geografi, dispenserer Grønland i dag fra ICAO for så vidt angår lufthavnsanlæg og helikopterlandepladser. Skulle Grønland følge endnu striksere EU-regler om banelængder og hindringsfri flader, ville det medføre øgede omkostninger, og måske endda være umuligt at leve op til disse krav på grund af geografien.

#### *Reguleringens omkostningseffekt*

Det er ikke muligt for os inden for rammerne af denne opgave at sætte tal på størrelsen af de omkostninger, der vil være forbundet med at leve op til de strengere EU-krav. Det skyldes blandt andet, at nogle EU-krav kan dispenseres fra, hvorfor det ikke umiddelbart er til at sige, hvor store meromkostningerne de facto vil blive.<sup>10</sup>

Omkostningerne ved at leve op til denne regulering, bør imidlertid holdes op imod den omkostning på 50-60 mio. kr.<sup>11</sup> som det formentligt vil koste Selvstyret at hjemtage sagsområdet fra Danmark.

Hjemtages sagsområdet til Grønland, vil Grønland have relativt vide rammer for, hvilke regler for fx sikkerhed flyvepladserne skal leve op til. Derved vil det være fuldt ud muligt at tage højde for de særlige Grønlandske forhold og fravige såvel EU som ICAO-regler angående fx sikkerhedszoners længde, bredde og beskaffenhed.

Man skal dog være opmærksom på, at regler for sikkerhed med videre må forventes at gælde også for eksisterende lufthavnsanlæg, og ikke kun nye anlæg.<sup>12</sup> Det betyder, at man ikke kan undgå at nye regler og love, som ellers traditionelt for andre sagsområder kun gælder for fremtiden, vil få betydning for eksisterende anlæg.

Hvis Naalakkersuisut ønsker at gå videre i overvejelserne om at hjemtage lufthavnsområdet fra Danmark (Trafikstyrelsen), kan det undersøges nærmere om Grønland *enten* selv kan løfte sagsområdet, hvilket vil kræve, at man har de nødvendige menneskelige ressourcer og kompetencer til at være lovgivende og udøvende magt indenfor lufthavnsområdet *eller* om Grønland kan adoptere et mindre restriktivt regelsæt svarende til det is-

---

<sup>9</sup> Single European Sky (SES)

<sup>10</sup> Mit har heller ikke selv et egentligt skøn over de omkostninger som implementering af EU-regulering vil medføre.

<sup>11</sup> Ifølge grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning fra april 2008 ville hjemtagelse af området indebære en årlig driftsbesparelse på den danske finanslov op 46 mio. kr. (2006-priser).

<sup>12</sup> Copenhagen Economics baseret på notat fra Advokatfirmaet Bruun & Hjejle: *Spørgsmål vedrørende luftfartsreguleringen i Grønland*, 29. juli 2014 jf. bilag E.

landske (primært funderet på ICAO) og via en samarbejdsaftale med Island overlade administrationen af området til Island.

Her kan dog opstå problemer i forhold til Grundlovens § 20 om suverænitetsafgivelse, hvorefter det ikke er muligt at overdrage beføjelser til en anden stat.<sup>13</sup> Dette vil skulle undersøges nærmere.

Endelig kan det være relevant at overveje, om det, alt andet lige, er mest fordelagtigt for Grønland at beholde den nuværende model og søge om dispensationer fra ny regulering når relevant (og muligt).

### Effektivisering af Mit

Udover en forsimpning af regelværket og en evt. hjemtagelse af sagsområdet, kan lufthavnsdriften strømlines gennem effektivisering af Mits drift.

Mits aktiviteter er fordelt på seks forretningsområder, hvorunder to er direkte relaterede til lufthavnsdrift og dermed Mits kerneområde (markeret med fed).<sup>14</sup>

- **Koncessionerede – den primære lufthavnsdrift**
- **Handling – det kommercielle område**
- Værksteder (auto, tømrer, mm.)
- Hotel
- Forsyningsvirksomhed (el, vand, varme, TV)
- Boligudlejning

Mit arbejder i øjeblikket med udviklingen af strategien 'Shrink-to-grow', der går ud på at skære de forretningsområder og aktiviteter, der ikke falder indenfor Mits kerneområde, (lufthavnsdrift) fra. Disse forretningsområder er hotel, forsyningsvirksomhed, boligudlejning og nogle værkstedsaktiviteter som drives af historiske årsager eller fordi Mit er blevet pålagt opgaven af særlige hensyn. Det er dog hensigten med 'Shrink-to-grow', at ikke-kerneområder skal overgå til og løftes af andre aktører, der er mere egnede til det. Opgaverne vil således fortsat blive løst, blot ikke af Mit.

Vi vurderer, at effektiviseringspotentialet ved 'Shrink-to-grow'-strategien er på godt 26 mio. kr., som altså kan opnås ved at skære hoteller, håndværkertjeneste, bolig tjeneste og energitjenesten fra.<sup>15</sup>

Når Mits omkostninger sænkes, kan priserne – dvs. lufthavnstaksterne – sættes ned uden at påvirke Mits indtjening. Hvis de 26 mio. kr., der kan spares på driften fordeles ligeligt på alle rejsende, svarer det til, at passagertaksterne kan sænkes med 75 kr.

Men der findes også andre måder at fordele og målrette effektiviseringspotentialet på. Eksempelvis kan effektiviseringspotentialet målrettes udenrigstrafikken, hvormed passagertaksterne kan sænkes med 373 kr.

<sup>13</sup> Copenhagen Economics baseret på notat fra Advokatfirmaet Bruun & Højle, jf. bilag E.

<sup>14</sup> Dette afsnit bygger delvist på notat om Mits effektiviserings strategi, Læsøe Consulting, juni 2014, jf. bilag F.

<sup>15</sup> Den såkaldte Teletjeneste, som i Mits regnskab ligger under håndværkertjenesten beholdes dog, da denne vurderes at være essentiel for lufthavnsdriften



Selvom 373 kr. umiddelbart syner af en stor ændring skal man huske på, at turisterne i overvejende grad også flyver indenrigs i Grønland, hvor taksterne vil være uændrede. Dertil kommer, at 373 kr., selv ved fuldt gennemslag på billetprisen, blot udgør ca. 3 % af en turists samlede rejseomkostninger.<sup>16</sup>

#### *Giver effektivisering lavere lufthavnstakster?*

Effekten på taksterne vil potentielt blive endnu mindre end de 75 eller 373 kr. som vi har beregnet her. Eksemplerne på 75 og 373 kr. pr. (udenrigs-)passager er beregnet ud fra en betragtning om, at hele effektiviseringspotentialet kan målrettes takstnedsættelser. Men det er langt fra sikkert, at det fulde potentiale på 26 mio. kr. kan målrettes takstnedsættelser; i stedet vil midlerne blive allokeret til andre områder indenfor Mit.

I beregningerne af effektiviseringspotentialet og takstnedsættelserne er der fx ikke taget hensyn til afskrivninger på anlægsaktiverne, behovet for vedligehold og reinvesteringer, herunder det nuværende (regnskabsmæssige) investeringsefterslæb på over 900 mio. kr.<sup>17</sup>

Investeringsefterslæbet indikerer, at anlægsaktiverne gradvist bliver nedslidt. Med årlige afskrivninger på ca. 40 mio. kr.<sup>18</sup> og et anlægstilskud på knap 3,5 mio. kr., er der derfor grund til at overveje, hvorvidt det er realistisk at tale om takstnedsættelser, når Mit vil skulle afholde store omkostninger til vedligehold samt reinvesteringer.

På trods af uklarheden om den direkte effekt på lufthavnstaksterne, vil det alligevel være godt for Mit at implementere 'Shrink-to-grow' strategien. Det slanker alt andet lige driften og øger effektiviteten, når virksomheder som Mit udelukkende fokuserer på deres kernekompetencer – i dette tilfælde lufthavnsdrift.

## **2.2 Makroøkonomiske effekter af en moderne lufthavnssektor**

I sin analyse af afgiftsstrukturen for turismeerhvervet i Grønland finder Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked<sup>19</sup> blandt andet, at takstniveauet i Grønlands lufthavne er en barriere for *add on-turisme* fra Island, dvs. turister i Island, der i løbet af deres rejse foretager et par overnatninger i Grønland. Dette indikerer, at der kan skabes vækst gennem takstsænkninger. I dette afsnit ser vi nærmere på netop dette spørgsmål.

For det nuværende takstniveau er der nogle lufthavne, der giver overskud, mens en lang række mindre lufthavne giver underskud. Dette vil også være tilfældet efter en effektivisering af Mit, og der vil derfor fortsat være et behov for finansiering af de underskudsgivende lufthavne på anden vis.

Vi vurderer, at der er følgende tre muligheder for finansiering af lufthavnssektoren;

1. Fortsat krydssubsidiering mellem lufthavne (overskudsgivende lufthavne subsidierer underskudsgivne lufthavne)

<sup>16</sup> Se bilag A på s. 56.

<sup>17</sup> Vedligeholdelseefterslæbet er opgjort teoretisk i forhold til forskel mellem afskrivninger og reinvesteringer i de enkelte år.

<sup>18</sup> Efter gennemførelse af 'shrink-to-grow', hvor aktiviteter og tilhørende aktiver skæres fra.

<sup>19</sup> Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked (2014).

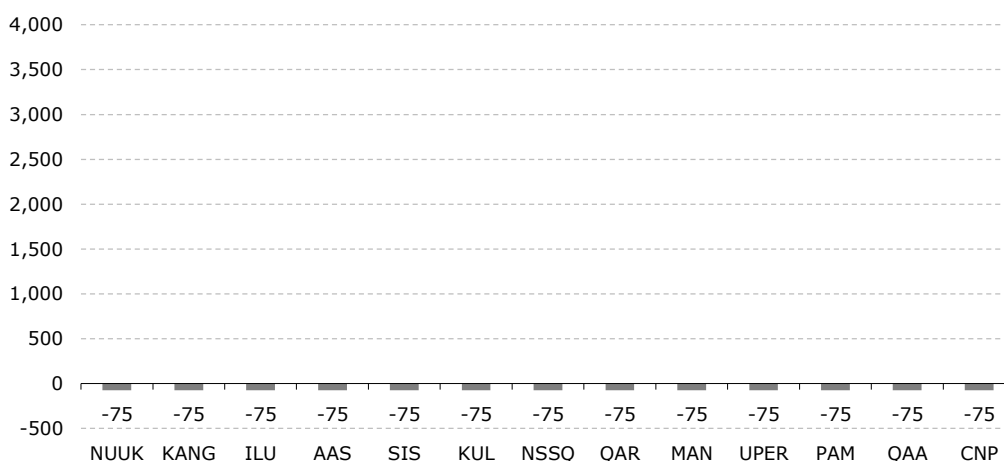
2. Omkostningsægte takster (hver lufthavn betaler for sig selv)
3. Omkostningsægte takster med loft og servicekontrakter (subsidiert af underskudsgivne lufthavne via de offentlige finanser)

Vi gennemgår herunder, hvordan effektiviseringen af Mit kan give taksnedsættelser i hver af disse tre finansieringsmuligheder. Dernæst beskriver vi de økonomiske effekter af hver finansieringsmodel. Vi finder, at væksteffekterne af taksnedsættelser alene er begrænsede – uanset finansieringsmodel. Dette giver anledning til, at vi anbefaler at holde fast i krydssubsidieringsmodellen i et moderniseringsscenario.

### Fortsat krydssubsidiering mellem lufthavne

Ved en fortsat krydssubsidiering mellem lufthavnene vil potentialet fra effektivisering af Mit på 26 mio. kr. umiddelbart give anledning til et fald i taksterne på ca. 75 kr. pr. passager, se Figur 1.

**Figur 1 Ændring i takster ved fortsat krydssubsidiering**



Note: Ved fuldt gennemslag og ligelig fordeling på passagerer

Kilde: Copenhagen Economics

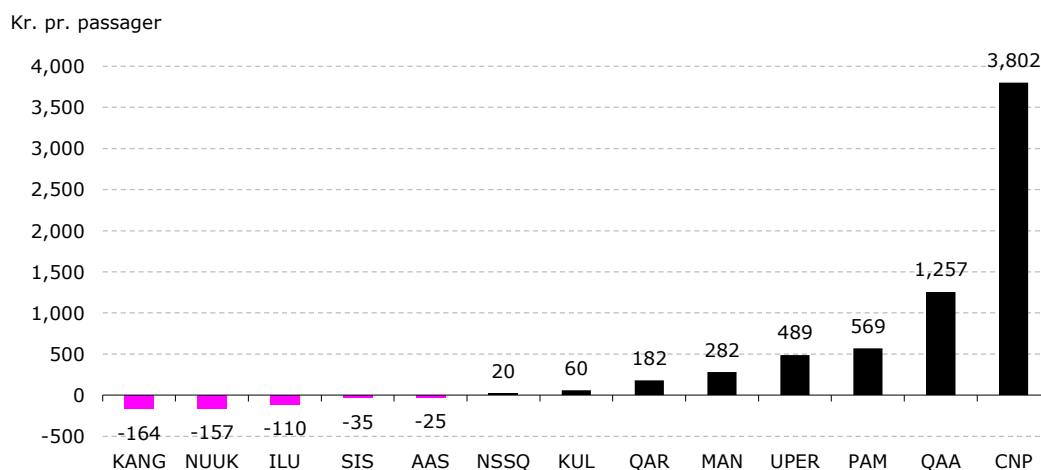
I denne finansieringsmodel fastholdes én-pris systemet. Dvs. at de takster, der opkræves er ens på tværs af lufthavnene. Dermed er taksterne i den enkelte lufthavn ikke direkte relaterede til omkostningsniveauet i den lufthavn. Taksterne fastsættes i stedet ud fra det samlede omkostningsniveau og nogle lufthavne vil give overskud og finansiere de resterende lufthavne, som giver underskud.

### Omkostningsægte takster

I en finansieringsmodel med omkostningsægte takster, sættes taksterne ikke længere ens på tværs af lufthavne. I stedet sættes taksterne i den enkelte lufthavn således, at netop denne lufthavn kan dække sine omkostninger. Dermed dækker alle lufthavne sine egne omkostninger og der krydssubsidieres ikke længere mellem lufthavne.

Ved at gøre lufthavnstaksterne i lufthavnene omkostningsægte vil passagertaksterne stige betydeligt i de mindste lufthavne (op til 3.802 kr. mere per passager i Konstabel Pynt), mens taksterne kan sænkes mere end under fortsat krydssubsidiering i de større lufthavne som turisterne typisk anvender. Derved er taksterne i fx Kangerlussuaq så lave som de kan blive (uden decideret subsidiering fra de offentlige finanser), svarende til en reduktion per passager på 164 kr., se Figur 2. Omkostningsægte priser afspejler således en situation, hvor man ‘målretter’ effektiviseringspotentialet mod specifikke lufthavne.

**Figur 2 Ændring i takster ved omkostningsægte takster**

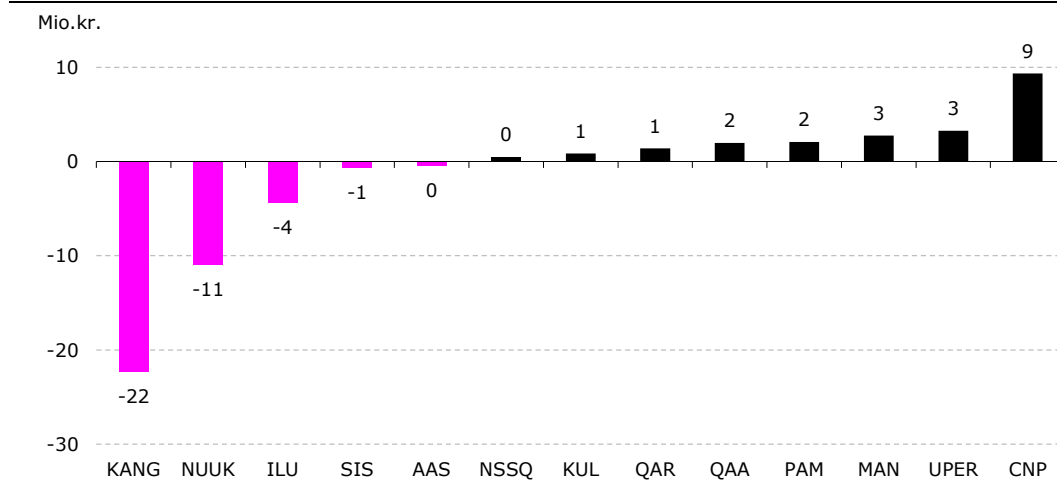


Note: En positiv ændring betyder, at taksterne stiger i den pågældende lufthavn

Kilde: Copenhagen Economics

Ser man på ændringen i det samlede niveau af takstnedsættelser i en situation med omkostningsægte takster ses det tydeligt, at de store lufthavne kan nedsætte taksterne med et betydeligt samlet beløb – fx 11 mio. kr. i Nuuk lufthavn, se Figur 3. Samlet set vil stigningerne i de mindre lufthavne ikke være så store, men vil på passagerniveau i fx Qaanaaq og Konstabel Pynt være betragtelige.

**Figur 3 Ændring i samlet takstniveau ved omkostningsægte takster**



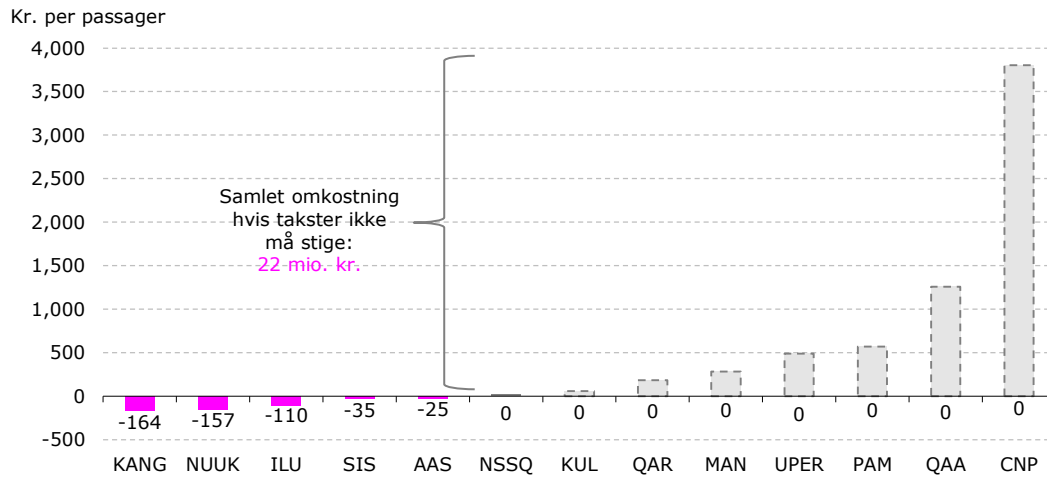
Note: En positiv ændring betyder, at taksterne stiger i den pågældende lufthavn

Kilde: Copenhagen Economics

**Omkostningsægte takster med loft og servicekontrakter**

Fuldstændig omkostningsægte takster kan være problematisk set fra et fordelingspolitisk eller solidarisk synspunkt, idet man risikerer urimeligt høje billetpriser i de mindre lufthavne og dermed skaber en risiko for, at indbyggere i nogle byer reelt står uden mulighed for at rejse. Hvis der derfor fra Naalakkersuisuts side er et ønske om at undgå takststigninger i de mindre lufthavne, kan dette sikres via servicekontrakter. Servicekontrakterne kan sættes ved forskellige niveauer, alt afhængigt af, hvor store takststigninger man er villig til at acceptere. Hvis der er et ønske om, at taksterne slet ikke må stige vil omkostningen herved - ved nuværende takster og trafikmønster - være 22 mio. kr., se Figur 4.

**Figur 4 Ændringer hvis takster ikke må stige**



Note: En positiv ændring betyder, at taksterne stiger i lufthavnen

Kilde: Copenhagen Economics

**Økonomiske effekter**

Vi vurderer, at væksteffekterne af takstnedsættelser alene, dvs. uden en forbedring af produktet, er begrænsede – uanset finansieringsmodel. Det skyldes, at den enkelte turist højst vil opleve et prisfald på den samlede rejse til Grønland på et par procent. Dette skyldes to ting: *For det første* vil kun en mindre del af takstnedsættelsen give sig udslag i lavere priser – en stor del vil blot vise sig som øget overskud hos Air Greenland. *For det andet* udgør den samlede besparelse for den enkelte turist få hundrede kroner, hvilket er en lille del af en samlet rejse til Grønland på over 10.000 kr.<sup>20</sup> Antallet af turister vil derfor kun stige med 160-340 personer om året, jf. den øverste række i Tabel 3.

<sup>20</sup> Jf. Center for Regional- og Turismeforskning (2013) s. 46

**Tabel 3 Effekter af øget turisme**

	Effektivisering med fortsat krydssubsidiering	Effektivisering + Omkostningsæg- te priser	Effektivisering + Omkostningsæg- te priser + Servicekontrakt
Antal turister	+160	+340	+340
BNI, mio. kr. <sup>1</sup>	+5,8 - +6,4	+12,5 - +13,6	+12,5 - +13,6
Beskæftigelse, årsværk	+0,8 - +2,4	+1,7 - +5,2	+1,7 - +5,2
Ledighed, personer i gns. per år	-0,7 - -2,1	-1,5 - -4,6	-1,5 - -4,6
Off. finanser, mio. kr. <sup>2</sup>	+0,8 - +1,1	+1,6 - +2,3	-20,5 - -19,8

Note: Tabellen viser effekterne af den ekstra aktivitet, som skabes af de ekstra turisternes forbrug i Grønland. Tabellen viser ikke øvrige effekter som følge af sparet rejsetid og -udgifter. Intervallerne i hver celle angiver et grundscenarie og et optimistisk scenarie. Forskellen mellem scenarierne består i hvor stor en del af de nye jobs, der overtages af ledige personer, jf. beskrivelsen i bilaget. Alle effekter er opgjort i 2014-priser.

<sup>1</sup> Vi måler den ekstra indkomst via bruttonationalproduktet, BNI, som angiver grønlandske lønninger og overskud i grønlandske virksomheder. Modsat BNP medregnes ikke overskud i udenlandske virksomheder i Grønland. Tallene inkluderer derimod den del af overskuddet, der går til afskrivninger og finansielle udgifter (modsat nettonationalindkomsten)

<sup>2</sup> Effekten på de offentlige finanser inkluderer ikke eventuelle udbytter fra Selvstyrejede selskaber.

Kilde: Copenhagen Economics

I tabellens 2. og 3. kolonne gøres lufthavnstaksterne i de enkelte lufthavne omkostningsægte. Det betyder, at taksterne og billetpriserne sænkes mere i de større lufthavne, som turisterne anvender. Derfor kommer der flere turister. De økonomiske effekter fra øget forbrug på hoteller, i restauranter mv. samt fra aktivitet hos Mit og Air Greenland er dog beskedne. Indkomsterne (BNI) stiger med 6-14 mio. kr., jf. 2. række i tabellen. Vi vurderer, at beskæftigelsen højst vil stige med 1-5 årsværk.

Den øgede aktivitet vil styrke de offentlige finanser gennem selskabsskatteindtægter fra Air Greenland, afledte skatter og afgifter samt besparelser fra ledige, der kommer i job, jf. tabellens nederste række.<sup>21</sup>

#### *Takstsænkninger alene er ikke nok til at skabe vækst*

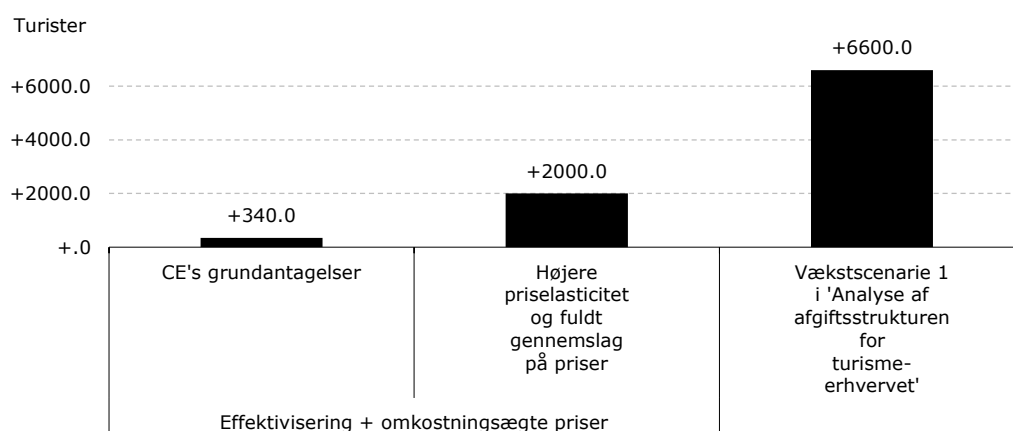
Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked (2014) estimerer potentialet fra *add on-turisme* fra Island til 6.600 ekstra turister om året.<sup>22</sup> Vi finder imidlertid, at selv med omkostningsægte takster, er takstsænkningerne i de store lufthavne ikke tilstrækkelige til at generere så mange turister.

<sup>21</sup> Under vores antagelser bidrager én ekstra turist med ca. 3.200 kr. til det offentlige. Heraf er ca. 1.400 kr. afledte lønindkomsts-katter, 200 kr. selskabs- og udbytteskatter, 1.400 kr. afgifter og 300 kr. besparelser fra ledige, der kommer i job. De økonomiske effekter per turist varierer alt efter, om turisten flyver med Air Greenland eller et udenlandsk selskab. Vi skelner ligeledes mellem indenrigs- eller udenrigsflyvninger.

<sup>22</sup> Dette svarer i øvrigt til antallet af ekstra turister, der skal til for at gøre servicekontrakten, som er beskrevet ovenfor, selvfinansierende.

Dette er også tilfældet, selv under mere optimistiske forudsætninger. Hvis afgiftssænkningen fx antages at medføre et fuldt gennemslag på billetpriserne, og turisterne antages at være mere prisfølsomme (priselasticitet på -1,3 i stedet for -0,5), vil afgiftssænkningerne som følge af effektivisering og omkostningsægte priser højst tiltrække 2.000 ekstra turister om året, jf. Figur 5. Konklusionen er altså, at væksten kun kommer, hvis der sker noget andet og mere end takstnedsættelser.

**Figur 5 Sammenligning med Erhvervs vækstscenarie**



Note: I vækstscenarie 1 stiger antallet af turister med 1 % af de turister, der i forvejen besøger Island

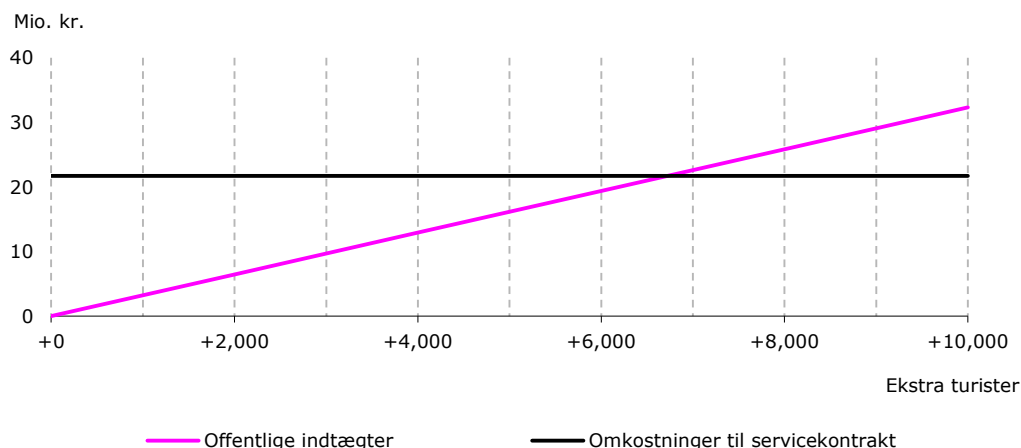
Kilde: Copenhagen Economics og Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked (2014)

### Finansiering

Med omkostningsægte priser vil lufthavnstaksterne stige i de små lufthavne. For at forhindre dette, kan driften af de små lufthavne som nævnt finansieres med en servicekontrakt, som vil koste 22 mio. kr. årligt.

Vi vurderer ikke, at det vil kunne betale sig for de offentlige finanser at lave en sådan servicekontrakt. Det vurderer vi ud fra den betragtning, at de afledte indtægter fra den ekstra turisme som følge af takstsænkninger i de store lufthavne langt fra vil være nok til at finansiere udgifterne til driften af de små lufthavne under omkostningsægte priser. For at servicekontrakten skulle være selvfinansierende, vil det – under vores antagelser – kræve, at knap 7.000 ekstra turister skulle rejse til Grønland, jf. Figur 6. Dette er langt flere turister end vi kan forvente der kommer til Grønland i et moderniseringsscenarium.

**Figur 6 Break-even ved en servicekontrakt på 22 mio. kr.**



Note: Figuren viser, hvor mange turister der skal til for at dække udgifterne ved en servicekontrakt på 22 mio. kr., der sikrer, at taksterne ikke stiger i nogen lufthavne under omkostningsægte priser. Af de 22 mio. kr. falder 0,4 mio. umiddelbart tilbage i de offentlige finanser gennem selskabsskatter fra Air Greenland, som vi antager beholder en del af afgiftsfaldet som overskud. Derudover vil Air Greenland måske kunne udbetale større udbytter til Selvstyret, som vi ikke medregner.

Kilde: Copenhagen Economics

Udover at man kan vurdere finansieringsmodeller efter deres betydning for antal rejsende og vækst, kan andre overvejelser også være relevante.

Fx er servicekontrakt lig med skattefinansiering, mens lufthavnstaksterne, som de opkræves i dag, kan betegnes som brugerbetaling. Valg af finansieringsmodel er derfor også til dels et fordelingspolitisk spørgsmål: Skal brugerne eller 'alle' betale – og skal det fx være muligt for de svagest stillede at flyve til en anden by?

Dernæst er valg af finansiering et spørgsmål om, hvor de samfundsøkonomiske omkostninger er lavest og altså hvor pengene 'billigst' kan findes. Skattefinansiering implicerer et dødvægtstab, fordi beskatning forvrider tilskyndelsen til at arbejde. Brugerfinansiering er også dyrt, fordi det øger billetpriserne. Dermed falder indtægterne fra turisme, samtidig med at udgifterne for virksomheder, borgere og Selvstyret stiger.

### 2.3 Regulering der understøtter en moderne lufthavnssektor

For at modernisere lufthavnssektoren og gøre den liberaliseringsparat, implementerer vi grundlæggende principper for god regulering som vi kender fra andre netværksbrancher, fx telekommunikationsbranchen.

I tillæg til effektiviseringen af Mit som beskrevet i afsnit 2.1. anbefaler vi omkostningsregnskab og forsyningspligt for at skabe klarhed om Mits opgaver. Vi anbefaler en transparent krydssubsidiering som finansieringsmodel til de underskudsgivende lufthavne. Tabel 4 opsummerer vores fem anbefalinger.



**Tabel 4 Regulering i moderniseringsmodellen**

Tiltag	Indhold
<b>Moderniseringsregulering</b>	
Besparelser	<b>Effektivisere Mit [se afsnit 1.1]</b> Effektivisering af Mit via Shrink-to-grow og gennemse unødige striks regulering
	<b>Reorganisere Mit (Fase 2)</b> Mit re-organiseres til optimal ressourceanvendelse og gøres klar til konkurrenceudsættelse. Selskabet bør formentligt i højere grad organiseres som andre selvstyrejede selskaber.
Gennemsigtighed	<b>Omkostningsregnskab</b> Mit fører aktivitetsbaseret omkostningsregnskab
	<b>Finansieringsmodel</b> Fastlægge transparent krydssubsidiering, hvor takster dækker omkostninger og en afgift dækker finansiering af underskudsgivende lufthavne, som indbetales til udligningsfond
	<b>Forsyningspligt</b> Indføre forsyningspligtkoncept for at skabe klarhed om Mits opgaver og kompensation. Mit har forsyningspligt for alle selvstyrejede lufthavne og opkræver takster fastsat af Naalakkersuisut.

Note: Afsnit 2.1. beskriver effektivisering af Mit.

Kilde: Copenhagen Economics

### Omkostningsregnskab

Vi anbefaler, at Mit fremadrettet fører et detaljeret omkostningsregnskab, opdelt på hver lufthavn og hver aktivitet. Regnskabet vil sikre transparens for aktørerne på markedet og synliggøre det nuværende niveau af krydssubsidiering. Dermed bliver de underliggende omkostninger i sektoren helt tydelige og politikere kan træffe oplyste beslutninger om Mits serviceniveau og takster.

Et detaljeret omkostningsregnskab er desuden en vigtig forudsætning for et effektivt tilsyn med Mit og evt. konkurrerende lufthavne i en liberaliseret fremtid.

Tabel 5 indeholder en række principper for omkostningsregnskaber. Regnskabet skal være aktivitetsbaseret og opdelt på lufthavne. Fællesomkostninger fordeles efter passende nøgler.

**Tabel 5 Principper for omkostningsregnskab**

Principper	Indhold
Transparens	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mit skal fremadrettet udarbejde en detaljeret opgørelse af sine omkostninger for at skabe synlighed overfor det politiske system og overfor andre aktører i luftfartssektoren</li> <li>Omkostningsregnskabet vil afsløre, hvordan omkostningsægte lufthavnstakster ser ud</li> </ul>
Aktivitets-baseret	<ul style="list-style-type: none"> <li>Omkostningerne bør opsplittes efter aktiviteter og lufthavne, ligesom fællesomkostninger skal fordeles efter passende nøgler</li> <li>Driftsomkostninger, indtægter og investeret kapital opgøres for hver aktivitet (kommerciel/ikke-kommerciel, konkurrenceudsat/ikke-konkurrenceudsat) og for hver lufthavn/heliport (eller mere detaljeret niveau fastsat af Naalakkersuisut)</li> <li>Detaljeringsgraden i omkostningsregnskabet skal afstemmes og balanceres således, at der tages højde for fortrolighed samtidig med, at Naalakkersuisut kan aflæse, hvor store omkostninger, der skal dækkes via lufthavnstakster i hver enkelt lufthavn</li> </ul>
Fælles-omkostninger	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fællesomkostninger fordeles efter rimelige og gennemsigtige fordelingsnøgler såsom Activity Based Costing (ABC metoden) således at omkostninger fordelt på hver lufthavn så vidt muligt afspejler lufthavnens ressourcetræk</li> <li>Fordelingsnøgler skal baseres på de primære omkostningsdrivere, være meningsfulde og tage afsæt i virkeligheden</li> </ul>

Note: Den nøjagtige udformning af regnskabet bør ske i samråd med statsautoriseret revisor

Kilde: Copenhagen Economics

### Forsyningspligt

For at skabe klarhed om Mits konkrete opgaver og det tilsvarende finansieringsbehov anbefaler vi for det andet, at Mit udnævnes til forsyningspligtig virksomhed. Mits forsyningspligt skal nærmere specificeres i eksempelvis 'Lov om Mittarfeqarfiit'. Som forsyningspligtig operatør, skal Mit drive alle lufthavne og lufthavnsrelaterede ydelser i Grønland, uanset den enkelte lufthavns rentabilitet, ligesom vi kender det fra fx tele-området.

Som forsyningspligtig virksomhed fører Mit et detaljeret omkostningsregnskab og opgør særskilt sine omkostninger forbundet med services *indenfor* hhv. *udenfor* forsyningspligten. Mit kompenseres for de forsyningspligtige ydelser via takster og afgifter, der fastsættes af Naalakkersuisut. Skal Mit yderligere kompenseres for sine (netto)omkostninger forbundet med sin forsyningspligt, kan dette ske via en servicekontrakt.

For at fremtidssikre Mit og gøre Mit liberaliseringsparat, må Mit som forsyningspligtig virksomhed have mulighed for at få dækket et evt. underskud forbundet med forsyningspligten (dvs. driften af de underskudsgivende lufthavne). Hvis Mit har underskud på lufthavnsdriften må taksterne eller afgifterne forhøjes, en servicekontrakt blive dyrere, eller servicekravet til Mit lempes. Mit kan som udgangspunkt ikke løbende køre med underskud.

Opgaver, der i dag falder indenfor det koncessionerede område bør være indeholdt i forsyningspligten. Derudover bør der defineres et ønsket serviceniveau. På den måde kan

Mits performance vurderes på objektive kriterier.<sup>23</sup> Omvendt kan Mit også kræve yderligere kompensation for pålagte opgaver, der måtte falde udenfor omfanget af forsyningspligten. Dette sikrer gennemsigtighed og sammenhæng mellem krav til Mit og den modsvarende kompensation.

I et liberaliseret marked, hvor konkurrerende udbydere måtte overtage udbuddet af visse services fra Mit, fx ved udvidelse og overtagelse af driften af specifikke lufthavne, skal Mits forsyningspligt justeres til den nye situation.

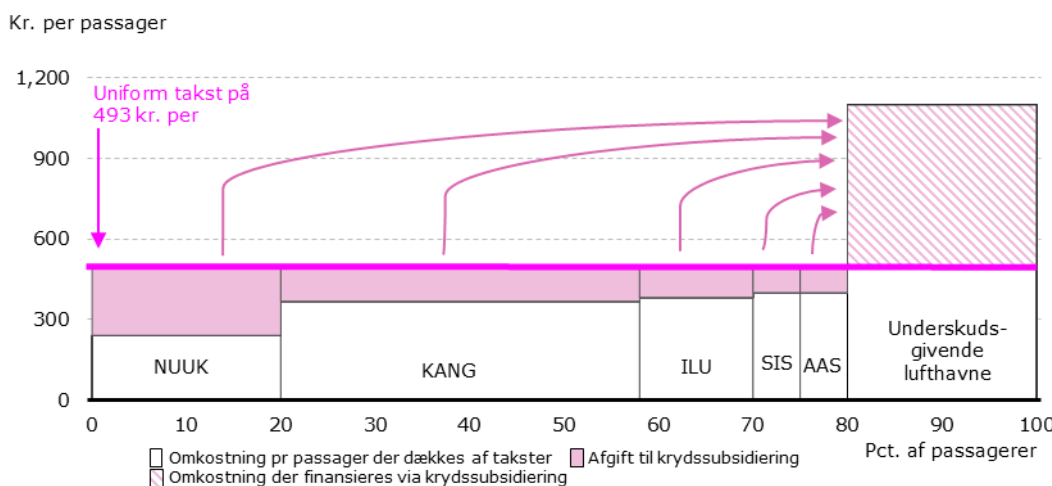
### Finansieringsmodel

Vi anbefaler for det tredje at holde fast i krydssubsidieringen. Årsagen er, at de samfundsøkonomiske gevinster ved en omlægning til omkostningsægte takster er beskedne. Dertil kommer øgede administrative omkostninger ved at indføre og administrere servicekontrakter.

Til forskel fra i dag skal krydssubsidieringen dog tydeliggøres og gøres transparent via det detaljerede omkostningsregnskab og indbetalinger til en udligningsfond.<sup>24</sup> Med denne metode sikres fortsat relativt lave takster i de underskudsgivende lufthavne, og beboere i tyndt befolkede områder sikres mod urimeligt høje priser. Samtidig kan politikerne vægte servicekrav for forsyningspligten imod omkostningerne.

Lufthavnene skal fremadrettet opkræve en omkostningsægte takst og en afgift, Figur 7.

**Figur 7 Udligningsfond: Synlig krydssubsidiering**



Note: Baseret på data fra Mittarfeqarfiit for 2012

Kilde: Copenhagen Economics

For overskudsgivende lufthavne som fx Nuuk og Kangerlussuaq opkræves en omkostningsægte lufthavnstakst plus en afgift, der opkræves oveni taksten. Afgiften beregnes for hver lufthavn, så de samlede afgifter i fonden kan dække omkostningerne i de under-

<sup>23</sup> Disse kriterier skal naturligvis være nogle som Mit rent faktisk har indflydelse på.

<sup>24</sup> I begyndelsen kan 'indbetalingerne' evt. ske til en separat post i Mits regnskab.

skudsgivende lufthavne. I disse lufthavne er afgiften således negativ, eller med andre ord, disse lufthavne modtager et tilskud til driften fra udligningsfonden. Dermed er den samlede pris i alle lufthavne ens, svarende til situationen i dag. Takster og afgifter kan opgøres af Mit (og godkendes af Naalakkersuisut) tilsvarende til situationen i dag.

### **Reorganisering af Mit (Fase 2)**

Endelig bør organiseringen af Mit, som ligger i fase 2 af dette projekt og derfor ikke indeholdt i Copenhagen Economics' arbejde frem til nu, allerede nu overvejes i forbindelse med etablering af forsyningspligt m.m.

Vi anbefaler derfor Naalakkersuisut at påbegynde et juridisk arbejde med at formulere "Lov om Mittarfeqarfiit", hvori man fastslår Mits forsyningspligt, compensation for forsyningspligten og fastslår Mits fremtidige organisering, som formentligt bør være mere i retning af de øvrige Selvstyrede selskaber.

## Kapitel 3

# En moderne lufthavnssektor med vækst

Takstnedsættelser alene kan ikke skabe vækst. Der skal mere til.

Vækst kræver flere passagerer – i praksis turister – der rejser til Grønland og under deres ophold bruger penge og skaber værdi i Grønland. At dette ikke allerede sker i dag skyldes formentlig helt overvejende, at turismeproduktet, forstået som servicen, adgangsforholdene, priserne, indkvarteringsmulighederne, udbuddet af varer og tjenester mv., er af for lav kvalitet. Dermed kan turismesektoren ikke tiltrække det potentielt store antal turister som den spektakulære natur lægger op til.

Den vigtigste forudsætning for vækst er således at kunne tilbyde turisterne *et bedre produkt*. Et bedre produkt vil generere mere trafik fra øget turisme og kan derved endvidere danne grundlag for konkurrence, der presser billetpriserne ned og stimulerer flytrafikken yderligere.

I dette kapitel beskriver vi først i afsnit 3.1, hvad et bedre produkt kan betyde for Grønland samt hvordan vi inkluderer effekten af et bedre produkt i vores beregninger. I afsnit 3.2 estimerer vi de samfundsmæssige konsekvenser ved et bedre turismeprodukt og konkurrence på de primære ruter.

Endelig anbefaler vi i afsnit 3.3 en række reguleringsmæssige tiltag, der vil understøtte investeringer i et bedre produkt og tage højde for de risici, der alt andet lige, følger når ønsket er højere økonomisk vækst.

### 3.1 Et bedre produkt

For at skabe turisme og vækst er der behov for at øge kvaliteten af det 'turismeprodukt' Grønland i dag tilbyder turister. Vi vurderer, at det nuværende turismeprodukt begrænser potentialet for øget turisme gennem høje billetpriser, dårlig tilgængelighed og lav hotelstandard og -kapacitet.<sup>25</sup>

Et turismeprodukt er sammensat af alle de varer og tjenester som en turist køber under sit ophold og spænder således fra transport, hotel og forplejning til oplevelser, souvenirs mm.<sup>26</sup> På den ene side består et bedre produkt af bedre adgang og *tilgængelighed* i form af kortere rejsetider og billigere flybilletter, og på den anden side af et bedre *destinationsprodukt*, dvs. hoteller, naturoplevelser, restaurantbesøg, slædeture og transport.

I dag er det for de færreste rejsende muligt at rejse direkte til slutdestinationen (Ilulissat, Nuuk eller andre byer på Grønland) og mellemlanding i Kangerlussuaq og skift til videre

<sup>25</sup> Fx er der ifølge NextPartners Business Case fra april 2014, s. 11., 271 senge fordelt på 3-4 hoteller i Ilulissat.

<sup>26</sup> Copenhagen Economics, baseret på The Economics of tourism destinations, p. 9.

indenrigsforbindelser giver øget transporttid og rejseomkostninger. Dertil kommer et generelt højt prisniveau på varer og tjenester i Grønland. Endelig vidner nedslidte lufthavne<sup>27</sup> og et ringe udbud af kommercielle services i lufthavnene såsom cafeer og butikker om et uudnyttet potentiale.

Forbedrede hotelfaciliteter i blandt andet Ilulissat er endvidere noget af det luftfartsselskaberne i dag fremhæver som en klar barriere for øget turisme (samt muligheden at opnå tiltrækkeligt med passagerer til at skabe konkurrence på flytrafikken).<sup>28</sup> En bedre tilgængelighed kombineret med et bedre destinationsprodukt vil gøre Grønland mere attraktivt fra et turismesynspunkt.

Som proxy for et nyt og forbedret produkt, tager vi afsæt i allerede eksisterende overvejelser om nye hoteller og baneudvidelse i Ilulissat samt udvidelse af Nuuk lufthavn. Disse to varianter udgør vækstscenarierne i vores model, jf. Boks 2.

Dette skal dog ikke forstås som, at analysen er begrænset til netop disse to scenarier. De to varianter repræsenterer scenarier, hvor der er investeret i et forbedret transportprodukt og et bedre destinationsprodukt. Der er andre muligheder for at ændre det nuværende produkt. En mulighed kunne fx være en hub i Keflavik lufthavn på Island. Det er dog helt afgørende for at skabe vækst, at der sker noget radikalt i forhold til produktet i dag. I en løsning med en hub i Keflavik vil der fortsat være behov for investeringer i lufthavnen i Ilulissat og et bedre destinationsprodukt i Ilulissat for at tiltrække turisterne.

---

## Boks 2 Udvalgte scenarier

---

### **Variant 1: Udvidelse af banen i Ilulissat til 2800 m.**

Private investorer (fx Newport repræsenteret ved Nextpartners) har udvist interesse for en udvidelse af Ilulissat lufthavn (forbedret transportprodukt) samt bygning af hoteller, krydstogthavn mv. (bedre destinationsprodukt). I denne variant overtager Ilulissat Kangerlussuaqs status som international hub. Skal man rejse videre i Grønland, skal man med indenrigsforbindelse fra Ilulissat.

### **Variant 2: Udvidelse i både Ilulissat (2800 m.) og Nuuk (1799 m.)**

Kommuneqarfik Sermersooq har tidligere udtrykt ønske om en udvidelse af Nuuk lufthavn (forbedret transportprodukt). Ilulissat overtager Kangerlussuaqs status som international hub, men der kan flyves direkte til Nuuk fra udlandet.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på Nextpartners, <http://sermersooq.gl/nyhed/anlaegsoensker-til-selvstyrets-finanslov-2012/> og COWIs trafikanalyse *Ilulissat lufthavn: Konsekvenser for lufttrafiksystemet af baneforlængelse til 2.800 m* (2014).

Et bedre produkt er nødvendigt for vækst. Derudover vil et bedre produkt også øge sandsynligheden for, at der kan opstå konkurrence. Konkurrence vil kunne give yderligere økonomisk vækst da det både fører til lavere priser og øger gennemslaget fra takstnedsættelser på billetprisen. Derudover er konkurrence en vigtig driver bag innovation og øget effektivitet i udbyderes drift.

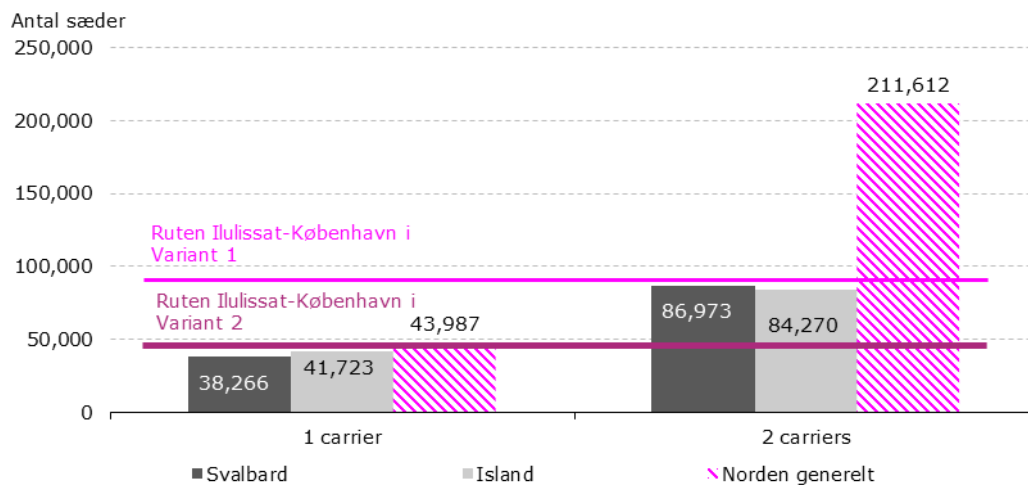
<sup>27</sup> Vedligeholdelseefterslæb på sammenlagt 902, 4 mio. kr. i 2013, jf. Mits årsrapport 2013.

<sup>28</sup> I forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport har Copenhagen Economics interviewet en række luftfartsselskaber (Air Greenland, Air Iceland, SAS og Norwegian) om deres syn på og mulighed for konkurrence på flytrafikken til Grønland.

Konkurrence på flyruter kræver en kritisk masse af passagerer. Der skal et vist antal passagerer til for at dække de faste omkostninger, der er forbundet med en flyvning. Eksempelvis er antallet af passagerer på visse ruter i Grønland i dag så lavt, at Air Greenlands omkostninger til flyvningen ikke kan dækkes gennem passagerindtægterne, hvorfor disse flyvninger er omfattet af servicekontrakter. Heller ikke på ruterne til de store lufthavne kan vi, med det antal rejsende, der i dag flyver til Grønland, forvente betydelig konkurrence til Air Greenland udover den begrænsede konkurrence som selskabet i dag møder fra AirIceland (forbindelse mellem Nuuk og Island).<sup>29</sup> Med andre ord er markedet i Grønland i dag ikke stort nok til mere end ét flyselskab.

Da et bedre produkt vil betyde, at der kommer flere passagerer til Grønland, øges sandsynligheden for konkurrence. Derfor er udviklingen af et bedre produkt i Grønland en vigtigt forudsætning for konkurrence. Præcis hvor mange passagerer, der skal til for en rute kan understøtte mere end et enkelt flyselskab kan vi estimere ved at se på destinationer, der minder om Grønland. For Island og Svalbard er ruter med to flyselskaber (carriers) typisk kendetegnet ved ca. 85.000 udbudte sæder årligt, se Figur 8.

**Figur 8 Antal udbudte sæder og antal carriers**



Note: Data for alle ruter til og fra Danmark, Norge, Sverige, Finland, Island og Færøerne. For ruten Ilulissat-København er anvendt tal fra Cowis trafikale analyser samt Cowis antagelse om en belægningsprocent på ruterne på 75 %

Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af tal fra SEO

I variant 1 vurderes der at være ca. 89.000 sæder årligt på ruten Ilulissat-København.<sup>30</sup> En rute på denne størrelse er dermed i samme størrelsesorden som den gennemsnitlige rute med to carriers på Island og i Svalbard og altså i overensstemmelse med konkurrence.

Det er dog en vigtig forudsætning for, at antallet af passagerer kan nå denne størrelse, at der kun findes én lufthavn med status som international hub. I et scenarie med to atlant-

<sup>29</sup> Det reelle konkurrencepres fra Greenland Express, der åbnede ruter mellem Danmark og Grønland i sommeren 2014 har vi ikke analyseret eller taget højde for.

<sup>30</sup> COWI (2014), *Ilulissat lufthavn: Konsekvenser for lufttrafiksystemet af baneforlængelse til 2.800 m*

lufthavne – svarende til vores variant 2 – mindskes antallet af passagerer på den enkelte rute idet passagererne fra København nu fordeler sig på to ruter.<sup>31</sup> Dette mindsker sandsynligheden for, at konkurrence opstår. Dette betyder konkret også, at de samfundsmæssige gevinster i vores variant 2 er mindre end i variant 1, fordi to lufthavne kannibaliserer på hinandens passagerer.

### 3.2 Makroøkonomiske effekter af vækst

Investeringer i lufthavnsudvidelser i vækstscenariet vil føre en række forskellige økonomiske effekter med sig. Dels vil øget turisme som følge af et bedre produkt, konkurrence og effektiviseringer skabe aktivitet i lufthavnene og i hoteller, restauranter og afledte erhverv, og dels vil rejseudgifts- og rejsetidsbesparelser skabe økonomiske gevinster.

#### Effekter af 'et bedre produkt'

Vi finder, at effekterne af 'et bedre produkt' er markante. Udvidelser af lufthavnene i Ilulissat og Nuuk sænker rejsetiderne og åbner ifølge Nextpartners for et betydeligt vækstpotentiale i turismen fra Europa og Nordamerika. En stor del af effekterne sker i takt med investeringer i nye hoteller, restauranter mv. i Ilulissat, der forbedrer turistoplevelsen.

Samlet set mere end tredobles antallet af turister i Grønland fra 35.000 personer i dag til over 120.000 personer i variant 1 og 110.000 personer i variant 2, jf. Tabel 6.

---

<sup>31</sup> COWI (2014), *Ilulissat lufthavn: Konsekvenser for lufttrafiksystemet af baneforlængelse til 2.800 m*



**Tabel 6 Effekter af ekstra turister**

	Effektivisering med fortsat krydssubsidiering	Effektivisering + omkostningsægte priser	Effektivisering + omkostningsægte priser + servicekontrakt
<b>Moderniseringsscenario (fra forrige kapitel)</b>			
Antal turister	+160	+340	+340
BNI, mio. kr. <sup>1</sup>	+5,8 - +6,4	+12,5 - +13,6	+12,5 - +13,6
Beskæftigelse, årsværk	+0,8 - +2,4	+1,7 - +5,2	+1,7 - +5,2
Ledighed, personer i gns per år	-0,7 - -2,1	-1,5 - -4,6	-1,5 - -4,6
Offentlige finanser, mio. kr. <sup>2</sup>	+0,8 - +1,1	+1,6 - +2,3	-20,5 - -19,8
<b>Vækstscenario, variant 1: Ilulissat</b>			
Antal turister	+87.000	+87.600	+87.600
BNI, mio. kr. <sup>1</sup>	+530 - +800	+540 - +810	+540 - +810
Beskæftigelse, årsværk	+450 - +1350	+460 - +1360	+460 - +1360
Ledighed, personer i gns per år	-390 - -1180	-400 - -1190	-400 - -1190
Offentlige finanser, mio. kr. <sup>2</sup>	+250 - +410	+250 - +410	+230 - +390
<b>Vækstscenario, variant 2: Ilulissat + Nuuk</b>			
Antal turister	+76.600	+76.800	+76.800
BNI, mio. kr. <sup>1</sup>	+470 - +680	+470 - +690	+470 - +690
Beskæftigelse, årsværk	+360 - +1060	+360 - +1070	+360 - +1070
Ledighed, personer i gns per år	-310 - -930	-310 - -930	-310 - -930
Offentlige finanser, mio. kr. <sup>2</sup>	+200 - +320	+200 - +320	+170 - +300

Note: Tabellen viser effekterne af den ekstra aktivitet, som skabes af de ekstra turisternes forbrug i Grønland. Tabellen viser ikke øvrige effekter som følge af sparet rejsetid og -udgifter. Intervallerne i hver celle angiver et grundscenarie og et optimistisk scenarie. Forskellen mellem scenarierne består i hvor stor en del af de nye jobs, der overtages af ledige personer, jf. beskrivelsen i bilaget. Alle effekter er opgjort i 2014-priser.

<sup>1</sup> Vi måler den ekstra indkomst via bruttonationalproduktet, BNI, som angiver grønlandske lønninger og overskud i grønlandske virksomheder. Modsat BNP medregnes ikke overskud i udenlandske virksomheder i Grønland. Tallene inkluderer derimod den del af overskuddet, der går til afskrivninger og finansielle udgifter (modsat nettonationalindkomsten)

<sup>2</sup> Effekten på de offentlige finanser inkluderer ikke eventuelle udbytter fra Selvstyreejede selskaber.

Kilde: Copenhagen Economics

En så stor stigning i antallet af turister skaber økonomiske effekter, som er langt større end effekterne i moderniseringsscenariet. BNI stiger med 500-800 mio. kr. eller 4-6 %. Beskæftigelsen stiger potentielt med 400-1.400 årsværk. Ledigheden falder dog med

mindre end dette, da nogle af jobbene besættes af udefrakommende. De offentlige finanser styrkes med 250-400 mio. kr. svarende til 2,5-4 % af de samlede offentlige indtægter.

Vi vurderer dog, at effekter i denne størrelsesorden først vil vise sig efter 2040. Vi betragter desuden skønnene som det maksimale økonomiske potentiale, hvor projekterne viser sig som succeser. Vi vurderer, at projekternes reelle potentiale kan vise sig mindre, jf. beskrivelsen i bilaget.

Disse økonomiske gevinster skal opvejes mod udgifterne til offentlige investeringer i infrastruktur såsom energiforsyning og veje, som ikke er medregnet her. Den offentlige engangsinvestering ved udvidelsen i Ilulissat anslås af Selvstyret til ca. 250 mio. kr. Med udvidelsen af Nuuk lufthavn oveni bliver investeringen større.

### Effekter af konkurrence

Effekterne af konkurrence er mindre end effekterne af 'et bedre produkt', men også af betydning. Antallet af turister – og dermed effekten på BNI og de offentlige finanser – er større med én atlantlufthavn (Ilulissat) i variant 1 end med både Ilulissat og Nuuk i variant 2. Vi vurderer, at manglen på konkurrence sænker det potentielle ekstra antal turister i variant 2 med 10.000 personer (fra 87.000 til 77.000 personer). Årsagen er, at der i variant 2 ikke opnås konkurrence på ruterne til København (hverken København-Ilulissat eller København-Nuuk). Under konkurrence vil flyselskaberne sænke priserne for ikke at tabe markedsandele. Flyselskaberne vil derudover have øget tilskyndelse til at effektivisere driften og skære ned i omkostningerne, hvilket gør dem i stand til at sænke priserne yderligere.<sup>32</sup> Priserne er derfor lavere med én atlantlufthavn (Ilulissat) i variant 1 end med både Ilulissat og Nuuk i variant 2, og antallet af turister og de økonomiske effekter større.

### Effekter af effektivisering

Effekterne af takstsænkninger er større i variant 1 og 2 end i moderniseringsscenarioet, men fortsat meget små i forhold til effekten af 'et bedre produkt'. I variant 1 øger konkurrencen blandt flyselskaberne gennemslaget fra takstnedsættelser til billetpriserne. Effekten af omkostningsægte priser (forskellen mellem kolonne 1 og 2 i tabellen ovenfor), er derfor større i variant 1 end i variant 2. Prisændringerne er dog fortsat små, og der kan højst tiltrækkes 1.000 ekstra turister om året ad denne vej.

I alle varianter påvirker en servicekontrakt, der sikrer, at lufthavnstaksterne ikke stiger i mindre lufthavne (3. kolonne i tabellen), de offentlige finanser negativt med 22 mio. kr.<sup>33</sup> Servicekontrakten påvirker ikke antallet af turister og de øvrige økonomiske effekter.

### Andre økonomiske effekter

Foruden effekterne gennem øget turisme vil lufthavnsudvidelserne skabe en række økonomiske effekter gennem lavere transportudgifter og kortere rejsetider, som kommer både borgere, virksomheder og de offentlige finanser til gode.

<sup>32</sup> Vi skønner det samlede prisfald på Kbh-III-ruten til 20 %. Der er dog en stor usikkerhed forbundet at opgøre effekten af konkurrence og dermed den isolerede effekt af et 'bedre produkt' uden konkurrence i variant 2, jf. bilaget.

<sup>33</sup> I vækstscenariet kan beløbet være højere eller lavere afhængig af, om en øget passagermængde vil hhv. forværre eller forbedre økonomien i de små lufthavne. I sammenligning med de samlede effekter på de offentlige finanser i vækstscenariet er dog uanset hvad tale om beskedne beløb, som ikke ændrer resultaterne nævneværdigt.

Borgere, virksomheder og Selvstyret vil have lavere udgifter til transport. Selvstyret anslår, at den offentlige sektor vil spare rejseomkostninger for 60 mio. kr. årligt i variant 2 (Ilulissat + Nuuk), da Selvstyrets medarbejdere sparer den ekstra indenrigsflyvning mellem Nuuk og Kangerlussuaq. De lavere transportudgifter gør det desuden mere attraktivt at søge arbejde i andre byer og bygder.

Den kortere transporttid frigør tid til mere fritid og arbejdstid og øger mobiliteten på arbejdsmarkedet, da både ledige og beskæftigede kan søge jobs i et større geografisk område. Det sænker ledigheden og sikrer, at personer kan finde beskæftigelse der, hvor deres kompetencer udnyttes bedst muligt. Kortere rejsetider reducerer desuden den effektive afstand mellem virksomheder, ansatte og kunder, hvilket skaber produktivitetsevner.

Alle disse effekter skaber vækst og styrker de offentlige finanser.<sup>34</sup> Vi vurderer dog, at effekterne gennem øget turisme er de primære.

### **3.3 Regulering der understøtter vækst**

Vi udbygger reguleringen fra moderniseringsmodellen med regulering, der kan understøtte en moderne lufthavnssektor med vækst. Reguleringen er ikke i sig selv tilstrækkelig for, at der kommer vækst, men den er en nødvendig betingelse for, at det grønlandske samfund får det maksimale ud af den vækst, der kan følge med store investeringer i lufthavnsinfrastruktur. Samtidig er reguleringen med til at øge sandsynligheden for, at investorer finder det interessant at investere i udviklingen af et bedre turismeprodukt.

Den nødvendige regulering i vækstmodellen består, foruden reguleringen i moderniseringsmodellen, af en egentlig lufthavnsregulering for en liberaliseret sektor. Dertil kommer en god ejerskabsmodel, der adresserer de mulige risici som følger med vækstmodellen og endelig en række tiltag, der sikrer gode vilkår for erhvervslivet, se Tabel 7. Vi vurderer, at disse elementer tilsammen udgør en sektorregulering, der kan understøtte investeringer i et bedre turismeprodukt og dermed optimere sandsynligheden for vækst.

---

<sup>34</sup> I bilaget beskriver vi effekterne yderligere.

**Tabel 7 Regulering i vækstmodellen**

Tiltag	Indhold
<b>Vækstmodel</b>	
Lufthavsregulering	<p><b>Lufthavsregulering</b>                      Opret tilsynsmyndighed (evt. ved at sammen med den nuværende Telestyrelse i en ny Infrastrukturstyrelse), der fører tilsyn med lufthavnens omkostninger, takster og afgifter, løbende monitorer markedet og regulerer                      Fastlæg Stærk Markedsposition (SMP)                      Fastsæt indtægtsregulering af lufthavne via dual eller single till-model                      Fastlæg model til finansiering af underskudsgivende lufthavne. Vi foreslår at skifte fra krydssubsidiering til servicekontrakter (altså finansiering via offentlige finanser) i en situation med vækst fra flere turister</p>
Yderligere regulering	<p><b>God ejerskabsmodel</b>                      Sikre stabile ejer- og overordnede rammevilkår for ny (privat, hvis dette ønskes) investorer, der samtidig sikrer Selvstyret indflydelse på nøgleinfrastruktur.                      Formulere aftalekompleks med evt. privatejet lufthavn, der sikrer Selvstyret indflydelse og tilbagekøbsret ved foranstående konkurs, og sikrer stabile rammevilkår og rimeligt afkast til investorer. Vi anbefaler at undersøge muligheden for et egentligt OPP, som vi vurderer til at være en nyttig kontraktmodel.</p> <p><b>Overvej mulighed for begrænsninger på nye lufthavne</b>                      Overvej at sikre investeringsincitamenter ved at begrænse antal af nye atlant-lufthavne, da det vil øge sikkerheden for afkast på 'første' investors investering, og dermed øge sandsynligheden for at investeringerne kommer.</p>
Gode betingelser for erhvervslivet	<p><b>Nemt at etablere og drive virksomhed</b>                      Det skal være nemt at få byggetilladelser, opholdstilladelser til udenlandske ansatte osv.</p> <p><b>Gode betingelser for flyselskaber</b>                      Nemt at få tilladelse til at beflyve Grønland og fleksible åbningstider i Mits lufthavne.</p> <p>For at konkurrerende selskaber kan udgøre et reelt alternativ til Air Greenland, skal der være god mulighed for at skifte til indenrigsforbindelser</p>

Kilde: Copenhagen Economics

**Videreførelse af grundregulering fra moderniseringsmodellen**

*Omkostningsregnskab*

Vi anbefaler, at alle lufthavne udarbejder aktivitetsbaseret omkostningsregnskab, som en videreførelse af de principper som Mit skal følge allerede i Moderniseringsmodellen.

*Forsyningspligt*

Vi anbefaler, at Mit har forsyningspligt for alle lufthavne ejet af Selvstyret og Mit varetager i disse lufthavne opgaver indenfor forsyningspligten fastlagt i fx ”Lov om Mittarfeqarfiit”.

Mit kompenseres for omkostningen forbundet med ydelser indenfor forsyningspligten via lufthavnstakster og ved behov via servicekontrakt. Opgaver, der falder udenfor forsyningspligten løftes og drives kommercielt eller ledsages af særskilt driftstilskud fra det offentlige. Igen er der tale om en videreførelse af forsyningspligtkonceptet fra Moderniseringsmodellen.

*Finansieringsmodel: krydssubsidiering eller servicekontrakter*

Vækstscenariet åbner op for en anden, potentielt mindre forvridende finansiering af sektoren end krydssubsidiering. Da der i vækstscenariet er fornuftigt overskud på de offentli-

ge finansieringer er der mulighed for at sætte omkostningsægte takster og finansiere de underskudsgivende lufthavne via servicekontrakt. Der er således på sigt mulighed for at erstatte en forvriddende og vækstbegrænsende afgift (lufthavnstaksterne) med skattefinansiering fra andre, mindre følsomme skattekilder.

Det vil dog fortsat være en mulighed at holde fast i krydssubsidieringen mellem overskuds- og underskudsgivende lufthavne, også i et liberaliseret marked. Dette kan gøres ved en umiddelbar videreførelse af et eksisterende modelapparat. Ved fortsat krydsfinansiering, opkræver lufthavnene også fremadrettet omkostningsægte takster og en afgift, og indbetalinger til udligningsfonden fra moderniseringsmodellen videreføres også i de lufthavne, der ikke drives af Mit, så de bidrager til finansiering af det samlede trafiknet. Ved at holde fast i en transparent krydssubsidieringsmodel og fortsat udligning mellem over- og underskudsgivende lufthavne (uanset ejerskab), sikres den fortsatte finansiering af de underskudsgivende lufthavne som ikke vil være kommercielt interessante for en privat aktør at overtage.

Uanset, hvilket finansieringsmodel der vælges, er det vigtigt, at Mit såvel som evt. privatejede lufthavne har incitament til effektiv drift. Dette er en vigtig opgave for tilsynsmyndigheden.

### **Lufthavsregulering**

Hvis en eller flere private aktører indtræder, bliver markedet mere komplekst og der opstår et behov for en egentlig tilsynsmyndighed. Vi anbefaler derfor, at der i tilfælde af privat indtræden oprettes en tilsynsmyndighed, som fører tilsyn med 1) lufthavnens omkostninger og afgiftsbetalinger, 2) Mits takster, 3) markedsovervågning og 4) indtægtsregulering af ny lufthavn, hvis nødvendig. Telestyrelsen, som varetager parallelle opgaver på teleområdet, kan fungere som inspiration.

Tilsynsmyndigheden skal kontrollere, at lufthavnens omkostninger er korrekt fordelt og rimelige, og at taksterne sættes i overensstemmelse med de underliggende omkostninger og afgiftstillægget. Opgaven med at godkende takster kan overgå fra Naalakkersuisut til tilsynsmyndigheden.

Tilsynet bør inkludere en generel overvågning af markedet for at sikre den trafikale betjening af Grønland fremadrettet. Herunder hører også Air Greenlands drift af de ruter, der i dag drives med servicekontrakt.

### *Indtægtsregulering af nye lufthavne*

Der kan også opstå behov for at indtægtsregulere en ny (delvist) privatejet lufthavn, dvs. regulere de takster som lufthavnen opkræver af flyselskaber og passagerer. Det skyldes, at lufthavne typisk er monopoler. Fx har Københavns lufthavn monopol på flyvninger til/fra København. Når en lufthavn er offentligt ejet, kan det være rimeligt at antage, at taksterne sættes på et samfundsmæssigt optimalt niveau. En privatejet lufthavn derimod, vil sætte takster, der maksimerer profitten i den privatejede lufthavn, hvilket typisk indebærer takster, som er betydeligt højere end de samfundsmæssigt optimale takster. Dette vil virke hæmmende for turismen og dermed den økonomiske vækst.

For at sikre takster, som er i bedre overensstemmelse med samfundets ønsker om øget trafik og vækst, kan der derfor i en sådan situation være behov for regulering af lufthavnens takster.

Det første skridt er at finde ud af, om der er behov for at regulere. Typisk vil en tilsynsmyndighed gennemføre en markedsundersøgelse, der fastlår, om lufthavnen har en tilstrækkelig stærk markedsposition (SMP) til at kunne sætte monopollignende priser. Dette gøres ved at undersøge lufthavnens markedsandele, flaskehalse, adgangsbarrierer, købermagt, barrierer for leverandørsift mv.<sup>35</sup> Hvis det vurderes, at lufthavnen har SMP kan man vælge at regulere lufthavnens takster, dvs. indtægter.

En ny lufthavn, der udvides og overtager Kangerlussuaqs rolle som indfaldsport og fungerer som ny, international hub vurderes *umiddelbart* at skulle reguleres. Lufthavnen vil formentligt have en stærk markedsposition på både udenrigs- og den videre indenrigstrafik ud i Grønland.

Det næste skridt er at fastlægge en *rimelig indtjening*. Reguleringen af lufthavnen skal sikre, at der ikke opkræves takster, der er betydeligt højere end de underliggende omkostninger og at lufthavnen ikke tjener overnormal profit på bekostning af kunderne (flyselskaber og passagerer).

Lufthavnen skal gennem sine takster sikres omkostningsdækning plus et *rimeligt afkast* på den investerede kapital. Der er således to elementer at tage stilling til: det rimelige afkast på den investerede kapital og omkostningerne.

Størrelsen på det *rimelige afkast* bestemmes ved at beregne lufthavnens WACC (Weighted Average Cost of Capital). En virksomheds WACC angiver det afkast som investorerne ville kunne forvente at få ved at investere deres kapital i andre industrier med en lignende risikoprofil. WACC for lufthavne ligger typisk mellem 6-8 %<sup>36</sup>, men det kan være rimeligt at antage, at et lufthavnsprojekt i fx Ilulissat eller Nuuk er særligt risikofyldt og derfor også, at WACC'en er højere. På baggrund af den relevante WACC, sættes et loft over de takster som lufthavnen må opkræve (taksterne må gerne være lavere).

Størrelsen af *omkostningerne* som skal dækkes af takster er det næste element i takstfastsættelsen. Her skal der tages stilling til, hvilke omkostninger lufthavnen kan indregne som værende *lufthavnsrelaterede*.

#### *Single eller dual till?*

Regulering af lufthavne benytter typisk et single-till eller dual-till princip, som definerer hvilke typer af omkostninger lufthavnen kan indregne som relaterede til driften og dermed dække via sine takster.

Under dual-till medregnes kun de omkostninger, som er direkte relaterede til de luftfartsrelaterede aktiviteter. Lufthavnen kan altså under dual-till ikke dække omkostninger til

---

<sup>35</sup> Se fx IT- og Telestyrelsen (2010): *Udkast til Udkast til analyse om reel konkurrence og SMP på engrosmarkedet for fastnetoriginering (marked 2)* for principperne i en SMP vurdering.

<sup>36</sup> IATA Economics Briefing No. 4 (2006), *Value chain profitability*

ikke-lufthavnsrelaterede services (restaurant, tax-free butikker mv.) via taksterne, men omvendt er også indtægterne fra de ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter uregulerede. Da indtjeningen fra de ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter kan beholdes, giver dual-till regulering incitament til at investere i lufthavnens kommercielle side til gavn for passagererne. Dette er også årsagen til, at dual-till sædvanligvis foretrækkes af lufthavne.

Under single-till medregnes alle lufthavnens omkostninger og fra disse omkostninger fratrækkes indtægterne fra de ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter. Det betyder, at indtægter fra ikke-lufthavnsrelaterede aktiviteter inddrages og bruges til at subsidiere luftfarts-siden. De takster lufthavnen må opkræve dækker altså de omkostninger, der ikke allerede kan dækkes af indtægter fra ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter. Single-till forventes dermed at give anledning til lavere takster end dual-till, hvorfor single-till ofte foretrækkes af flyselskaberne.<sup>37,38</sup>

Der er ikke international konsensus for en optimal till-regulering. Valget afhænger af præferencer og af lufthavnens forventede evne til at udnytte sin stærke markedsposition. Hvis ønsket om at sikre lavest mulige takster vægtes højest i Grønland peger dette på en single-till regulering. Hvis man på den anden side ønsker at skabe et attraktivt miljø for private investeringer i lufthavnen i Ilulissat, peger dette på en dual-till regulering.

Uanset den valgte reguleringsform er det essentielt at sikre, at aktøren har incitament til at omkostningsminimere. Hvis den valgte reguleringsform giver aktøren sikkerhed for omkostningsdækning plus et afkast, men ikke har indlagt krav eller belønning for effektiv drift, risikerer man en ineffektivitet, der blot overvælttes på kunderne (flyselskaber og de rejsende) via lufthavnstakster, der fastholdes på et unødvendigt højt niveau. Den opgave står myndigheden for.

## Yderligere regulering

### *God ejerskabsmodel*

For at få skabt et bedre turismeprodukt, herunder en opdateret international lufthavn, der kan skabe vækst i den grønlandske økonomi, kræves store investeringer. Dermed kan udenlandske investeringer blive interessant. Og med private investorer opstår samtidig muligheden for at lade noget projektrisiko overgå til investor fremfor at lade Selvstyret og det grønlandske samfund bære risikoen.

Når man tillader private aktører at eje og drive lufthavne opstår der imidlertid også en risiko for Selvstyret forbundet med tab af kontrol med et centralt stykke infrastruktur.

For alle investeringer gælder, at risiko og afkast hænger sammen: med udsigten til højere vækst kommer også højere risiko. Den lavere risiko, der følger med moderniseringsmodellen hænger tilsvarende sammen med udsigten til lavere vækst. Naalakkersuisut må således acceptere et vist element af risiko, hvis målet om vækst skal nås.

<sup>37</sup> IATA Economics briefing No. 6 (2007), *Economic regulation*, Malavolti, E. (2010), *Single till or dual till at airports: a two-sided market analysis*, Niemeier, H. (2009), *Regulation of large airports: status quo and options for reform*.

<sup>38</sup> Lufthavnens takster kan også reguleres ved en såkaldt 'hybrid-till', hvor udvalgte kommercielle aktiviteter inddrages i taksterne, mens andre aktiviteter udelades.

De risici som Naalakkersuisut accepterer og tager, bør stå i forhold til de forventede gevinster og Naalakkersuisut bør desuden foretage tiltag, der kan reducere risiko. Naalakkersuisut bør derfor tilbyde investor en ejerskabsmodel, der på den ene side gør det attraktivt at foretage investeringer i Grønland og på den anden side tager højde for og sikrer de samfundsøkonomiske interesser i Grønland.

Private investorer vil typisk vægte sikkerhed for deres investering (fx at der ikke kommer en ny konkurrerende lufthavn tæt på), et højt afkast og en stabil regulatorisk ramme højt. Det er til gengæld i samfundets interesse at sikre bedst mulig trafikale betjening af landet (som kunne implicere flere internationale lufthavne, fx i Nuuk i tilgift til i Iilulissat).

Naalakkersuisut skal derfor analysere og identificere de risici (på investorside såvel som på samfundets side), der er forbundet med en lufthavnsudvidelse for private midler og imødegå dem med en ejerskabsmodel, der fordelede risici, ansvar og afkast hos den af de offentlige eller private parter, der er bedst egnet til at løfte den.

Som et absolut minimum bør ejerskabsmodellen tage højde for 1) overdragelse af aktiver, 2) konkurstrisiko samt give 3) incitamenter til effektiv drift. De helt konkrete juridiske problemstillinger og det dertilhørende juridiske aftalekompleks bør udfærdiges i samråd med Selvstyrets advokat.

#### *Overdragelse af aktiver*

En overdragelse af en eksisterende lufthavn til private investorer mod betaling/ejerskab/bestemmende indflydelse er en delvis privatisering.<sup>39</sup> Ved privatisering mister Selvstyret kontrol med et vigtigt stykke infrastruktur. Som minimum bør aftalekomplekset beskrive kriterier for overdragelse og kompensation (fx ejerskab eller købsret ved konkurstrussel). Overdragelsesaftalen bør være utvetydig og give både Selvstyret og investorerne sikkerhed og vished om spillereglerne i en længere årrække.

Med overdragelsen af aktivet følger også retten til den fremtidige indtægtsstrøm, der er forbundet med aktivet. Indtægter fra takster kan dog skulle reguleres alt efter den nye lufthavns markedsstyrke.

Overdragelsesaftalen kan også ledsages af en koncession for driftsfasen og specificere krav til service, sanktioner ved mislighold samt tilbagekøbsrettigheder ved kontraktudløb eller forestående konkurs.

#### *Konkurs*

Konkursloven finder også anvendelse i Grønland, hvilket betyder, at hvis en privat ejer af en lufthavn går konkurs, overgår konkursboet til kurator, der skal få flest muligt midler ud af lufthavnen for at sikre kreditorernes penge. Selvstyret eller Mit vil kun kunne overtage lufthavnen efter aftale med kurator. Selvstyret kan altså ikke blot tilbagekøbe lufthavnen efter evt. konkurs gennem udnyttelse af en tilbagekøbsret defineret i fx overdragelsesaftalen.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Copenhagen Economics på baggrund af notat fra advokatfirmaet Bruun & Hjejle bilag E

<sup>40</sup> Copenhagen Economics på baggrund af notat fra advokatfirmaet Bruun & Hjejle bilag E



For at sikre tilgængeligheden i Grønland, anbefaler vi derfor, at Selvstyret sikrer sig tilbagekøbsret *forud* for forestående konkurs fx via lufthavnens vedtægter.<sup>41</sup> Det bør derfor også fastlægges, hvilke kriterier for forestående konkurs, der skal benyttes.

#### *Incitamentsstruktur der sikrer effektiv drift*

Selvstyret bør indgå koncessionsaftale med den private lufthavn, som indeholder funktionskrav og økonomiske incitamenter til effektiv drift (omkostningsregnskab og indtægtsregulering).

#### *OPP-modeller*

Naalakkersuisut bør overveje og undersøge muligheden for at udbyde lufthavnsudvidelser som OPP (offentlig privat partnerskab) eller et OPP-lignende setup.

Fordelene ved OPP kan bl.a. være, at den offentlige partner overfører visse risici til den private partner, mens risici, der vil medføre store risikopræmier ved overførsel bør beholdes hos den offentlige partner.

Derudover er det en fordel, at den private partner stiller finansiering og at det offentlige derved kan gennemføre ønskede og nødvendige investeringer, selvom der ikke findes penge til det i de offentlige budgetter. Anlægsfasen bliver typisk marginalt dyrere (1 %) med privat finansiering, men det offentlige fraskriver sig samtidig betydelige risici.<sup>42</sup> Der til kommer, at en privat aktør typisk kan bibringe vigtig knowhow til projektet.

Endelig kan den offentlige partner sikre sig medejerskab, indflydelse og kontrol med vigtig infrastruktur, og give incitament til omkostningseffektiv drift hos den private partner via indtægtsregulering. OPP-kontrakter er langsigtede og indeholder typisk en overdragelse af aktivet til det offentlige ved kontraktudløb.<sup>43</sup>

Det er dog vigtigt at forstå, at en privat investor – uanset ejerskabsmodel – skal kunne tjene penge på sin investering og kompenseres for den risiko han tager. Selvstyret kan således ikke få en ny lufthavn og økonomisk vækst uden at kompensere den private investor for den risiko han påtager sig samt sikre ham mulighed for et rimeligt afkast. Det kan ske enten ved overdragelse af eksisterende indtægtsstrøm og/eller offentlige tilskud til den private investor. Netop derfor kan projekter med brugerfinansiering (takster) og mulighed for kommercielle indtægter (tax-free og restaurant) være velegnede til såkaldt OPP.

OPP kræver et grundigt forarbejde fra det offentliges side med intelligent udbud af projektet og afdækning af risici i anlægs- såvel som driftsfase. Om OPP, eller OPP-lignende modeller, kan vise sig nyttige i en grønlandsk kontekst bør undersøges nærmere.

#### *Begrænsninger på nye lufthavne*

Udover en god ejerskabsmodel og regulering for en liberaliseret lufthavnssektor, vil investorerne kigge efter et sikkert afkast. Åbner der en konkurrerende lufthavn i nærheden af

<sup>41</sup> Evt. nye aktionærer vil også være bundet af vedtægterne, jf. notat fra advokatfirmaet Bruun & Hjejle i bilag E.

<sup>42</sup> Organisering og finansiering af offentlige infrastrukturprojekter. *En vej til økonomisk vækst og udvikling af den danske velfærdsmodel*, s. 9. (Rapport for pensionsselskaberne ATP, PFA, PKA, SamPension og PensionDanmark, 2013).

<sup>43</sup> Skatte- og regnskabstekniske regler vedrørende finansiel versus operationel leasing og overdragelse af aktiver bør undersøges nærmere.

den 'første' nye lufthavn, vil det alt andet lige udhule afkastet på investorernes investering. Derfor vil en begrænsning på nye, internationale lufthavne skabe tryk på afkastet og dermed øge sandsynligheden for at de massive investeringer i et bedre produkt, der er nødvendige for vækst overhovedet finder sted. De samfundsøkonomiske gevinster ved blot at udbygge én international lufthavn, er ifølge vores beregninger desuden større end ved to eller flere som følge af effekten fra konkurrence. Med to eller flere internationale lufthavne, bliver passagermængderne til hver lufthavn for små til at flere operatører på ruten, jf. afsnit 3.1. At have maksimalt én international lufthavn, er også i tråd med Transportkommissionens betænkning fra 2011.<sup>44</sup>

Denne type beslutning indebærer dog samtidig en risiko for en fastlåst trafikalt system, som på sigt kan vise sig at være ufordelagtigt af den ene eller anden grund. Samtidig vil det være en vanskelig politisk beslutning at bestemme, *hvor* denne ene lufthavn skal være. En evaluering af konkurrerende business cases ('beauty contest') kunne være én måde at træffe beslutning på. I sidste ende vil det dog være investorerne, der vurderer den givne business case og finansierer projektet, der afgør, hvor en ny lufthavn skal ligge for at realisere det størst mulige potentiale og give det størst mulige afkast.

I det tilfælde, at der ikke viser sig interesse for at udbygge flere end én lufthavn vil det omvendt ikke være nødvendigt fra politisk hold at tage stilling til placering og antal, men med mindre man officielt har besluttet sig for en begrænsning, vil der forsat være en usikkerhed til stede for investor som vil kunne afspejle sig i afkastkravet, som stiger.

### **Gode betingelser for erhvervslivet**

#### *Nemt at etablere og drive virksomhed*

I forhold til at facilitere de massive investeringer, der kræves for vækst gennem vækstmodellen, vil det kunne understøtte udbygning af eksisterende lufthavne og skabelsen af et bedre turismeprodukt, hvis det er nemt for erhvervslivet at få bygge- og arbejdstilladelse i Grønland.

Grønland kan selv vedtage tiltag på de områder, der allerede er hjemtaget fra Danmark. Grønland har fx selv kompetence til at give tilladelse til etablering af flyvepladser og Grønland kan derfor selv vedtage foranstaltninger, der gør det lettere at opnå tilladelse hertil. På de områder, hvor Danmark fortsat har kompetencen, vil tiltag, der letter erhvervslivets administrative byrder imidlertid kun være mulige efter aftale med Danmark, og evt. danske lovændringer.

Et eksempel kunne være udlændingeområdet som varetages af Danmark. Grønland vil i forhold til at tiltrække udenlandsk arbejdskraft (med undtagelse af Island, Sverige, Finland og Norge) være afhængige af, at den danske udlændingestyrelse giver opholds- og arbejdstilladelse til udenlandsk arbejdskraft, der skal arbejde i Grønland.

De samme problemstillinger har været relevante i forbindelse med *Storskalaloven* og vi anbefaler Naalakkersuisut at skæve til forarbejderne til denne lov.<sup>45</sup> Vi anbefaler desuden

<sup>44</sup> Det antages, at hverken Kangerlussuaq eller Nasarsuaq fortsat vil betjene international trafik.

<sup>45</sup> Copenhagen Economics på baggrund af notat fra advokatfirmaet Bruun & Hjejle, jf. bilag E.

Naalakkersuisut at foretage en nærmere juridisk kortlægning af, hvilke områder, der vil kræve evt. vedtagelse af danske særlove og undersøge muligheden herfor.

#### *Gode betingelser for flyselskaber*

For at gøre det mere attraktivt for nye flyselskaber at flyve til/fra Grønland, kan Naalakkersuisut overveje om det kan gøres lettere for nye flyselskaber at få tilladelse til at flyve til Grønland, og om tilladelsen skal gælde længere end et år ad gangen.

Flyselskabernes adgang til de grønlandske lufthavne kan desuden forbedres ved en tilpasning og udvidelse af Mits åbningstider. Det kan også overvejes om der fortsat skal opkræves åbningsafgift udenfor lufthavnens normale åbningstid, hvis lufthavnen i forvejen er erklæret åben. Det skal dog løbende undersøges (fx af tilsynsmyndigheden) om tab i takstprovenu opvejes af øget trafik. En takstnedsættelse vil nedbringe flyselskabernes omkostninger forbundet med at flyve til Grønland. Hvis der kommer konkurrencen på én af flere ruter, kan det forventes at denne omkostningsbesparelse vil give sig udslag i billigere billetpriser og generere yderligere trafik.

Endelig forventer vi, som nævnt i afsnit 3.1 ikke, at der opstår konkurrence på andet end de store, primære flyruter – fx København-Ilulissat. Hvis passagerer skal rejse videre fra den internationale lufthavn i Grønland, er de derfor fortsat afhængige af indenrigsforbindelser med Air Greenland. Det betyder samtidig, at passagerer, der skal videre i Grønland vil være tilbageholdende med at flyve med konkurrerende flyselskaber til Air Greenland, hvis det konkurrerende selskabs ankomst passer meget dårligt med den relevante Air Greenland-indenrigsforbindelse. Dette kan medvirke til at bremse væksten fra turisme (og konkurrence).

Det vil derfor være lettere for nye flyselskaber at vinde fodfæste på udenrigsruter til/fra Grønland, hvis deres passagerer har god mulighed for at rejse videre med indenrigsforbindelser med Air Greenland. Naalakkersuisut kan overveje og undersøge mulighederne for at stille krav til Air Greenland om at stille gode forbindelser til rådighed for konkurrerende flyselskabers passagerer. I det tilfælde tilpasning af indenrigsflyvninger medfører et tab for Air Greenland bør det overvejes, om der skal gives kompensation herfor jf. Grundlovens § 73 og den europæiske menneskerettighedskonvention (implementeret i Grønland) om ejendomsret.<sup>46</sup> I den udstrækning Air Greenland ser et kommercielt potentiale og økonomi i at få flere passagerer på sine indenrigsflyvninger er det dog slet ikke sikkert, at problematikken vil blive relevant.

---

<sup>46</sup> Copenhagen Economics på baggrund af notat fra advokatfirmaet Bruun & Hjejle, jf. bilag E.

# Litteraturliste

- Arbejdsgruppen om udvidelse af Ilulissat og Nuuk Lufthavn og havn (2006): *'Delrapport vedrørende synergieffekter'*
- Bronsetal (2002): *'Price elasticities of Demand for passenger air travel, a meta-analysis'*
- Candela, G. and P. Figini (2012): *'The Economics of tourism destinations'*
- Center for Regional- og Turismeforskning (2013): *'Turisme i Ilulissat'*
- Copenhagen Economics (2009): *'Effekter på arbejdsmarkedet af transportinvesteringer'*
- Copenhagen Economics (2014): *'Bredere økonomiske effekter af transportinvesteringer'*
- COWI (2014): *'Ilulissat lufthavn: Konsekvenser for lufttrafiksystemet af baneforlængelse til 2.800 m'*
- Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked (2014): *'Analyse af afgiftsstrukturen for turismeerhvervet – Barrierer og potentialer for udvikling af turisme i Grønland'*
- Gillen, D. W. (2002): *'Air Travel Demand Elasticities: Concepts, Issues and Measurement'*
- Grønlands Statistik (2014): *'Turisme i perioden 1. okt. 2008-30. sep. 2013'*
- IATA Economics Briefing no. 4 (2006): *'Value chain profitability'*
- IATA Economics Briefing no. 6 (2007): *'Economic regulation'*
- IT- og Telestyrelsen (2010): *'Udkast til Udkast til analyse om reel konkurrence og SMP på engrosmarkedet for fastnetoriginering (marked 2)'*
- Kommuneqarfik Sermersooq (2011): *'Anlægsønsker til Selvestyrets finanslov 2012'*

Malavolti, E. (2010): *'Single till or dual till at airports: a two-sided market analysis'*

Mittarfeqarfiit (2013): *'Årsregnskab for 2013'*

NextPartners (april 2014): *'Business Case Project Newport'*

Niemeier, H. (2009): *'Regulation of large airports: status quo and options for reform'*

Njegovan (2006): *'Elasticities of demand for leisure air travel, a system modelling approach'*

Rapport for pensionsselskaberne ATP, PFA, PKA, SamPension og PensionDanmark (2013): *'Organisering og finansiering af offentlige infrastrukturprojekter. En vej til økonomisk vækst og udvikling af den danske velfærdsmodel'*

Schiff & Becken (2011): *'Demand elasticity estimates for New Zealand tourism'*

Transportkommissionen (2011): *'Transportkommissionens betænkning'*

## Bilag A

# Økonomiske effekter ved afgiftssænkninger

I dette bilag beskriver vi vores beregninger af effekterne af afgiftssænkninger i lufthavne, som kan ske via effektivisering eller omkostningsægte priser. Resultatet af beregningerne fremgår af Tabel 3 på s. 28.

### **Betydningen af manglende konkurrence på rutenetværket**

Hvis Mit sænker passagerafgifterne med 75 kr. per passager i alle lufthavne, vil det sænke flyselskabernes omkostninger. Det giver flyselskaberne mulighed for at sænke billetpriserne, hvilket gør en rejse til Grønland mere eftertragtet og øger efterspørgslen. Hvis takstsænkningerne dermed resulterer i flere turister, vil dette øge det samlede forbrug på restauranter, hoteller mv., og skabe øget aktivitet og skatteindtægter til det offentlige.

Vi vurderer imidlertid, at billetpriserne kun vil falde med 36 kr. per passager som følge af et fald i passagerafgifterne på 75 kr. per passager. Det skyldes manglende konkurrence på det grønlandske rutenetværk. Air Greenland har i dag en markedsandel på ca. 90 % på rutenetværket, og har derfor tæt på monopolstatus. Det betyder, at det bedst kan svare sig for Air Greenland at sætte priserne væsentligt højere, end hvis der var konkurrence på rutenetværket. Air Greenland kan nemlig optimere indtjeningen ved at hæve priserne uden at miste nævneværdige markedsandele.

Foruden generelt højere priser betyder manglende konkurrence også, at priserne vil falde mindre som følge af et fald i omkostningerne end under fuld konkurrence. En monopolist sænker priserne mindre end 1:1 efter et fald i omkostningerne, fordi gevinsterne ved ekstra passagerer ved lavere priser afvejes mod den lavere indtjening på de eksisterende passagerer. Hvor meget priserne falder, afhænger af, hvor mange ekstra turister, der kommer ved et prisfald. Air Greenland vil sænke priserne mere, hvis turisterne er meget følsomme over for prisændringer. I så fald kommer der nemlig mange ekstra turister for en given prissænkning, jf. Boks A.1.

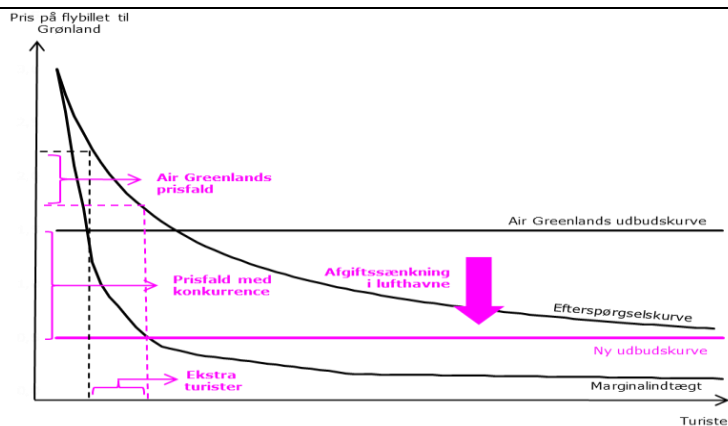
## Boks A.1 Betydningen af turisternes prisfølsomhed for effekten af afgiftssænkninger

En profitmaksimerende monopolist sætter prisen højere end marginalomkostningerne, fordi han ikke mister markedsandele til konkurrenter

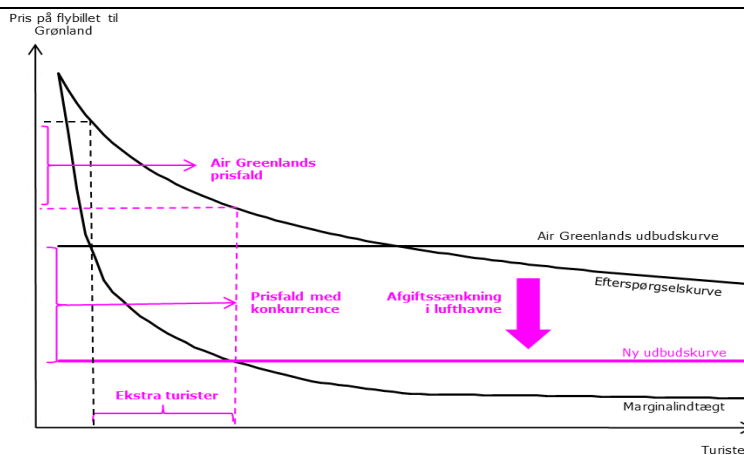
I tilfælde af et fald i omkostningerne, fx når lufthavnsafgifterne falder, vil monopolisten reducere prisen mindre end faldet i omkostningerne, da gevinsterne fra ekstra passagerer ved et prisfald afvejes mod den lavere indtjening på de eksisterende passagerer. Der er med andre ord ikke fuldt gennemslag på prisen.

Jo mere prisfølsomme turister, dvs. jo fladere efterspørgselskurve, des mere vil monopolisten vælge at sænke priserne for at få flere kunder. Og des større betydning har afgiftssænkningerne for antallet af turister, jf. figurene:

**Effekt af afgiftssænkninger, hvis turisterne ikke er prisfølsomme ('lodret' efterspørgsel)**



**Effekt af afgiftssænkninger, hvis turisterne er prisfølsomme ('flad' efterspørgsel)**



Kilde: Copenhagen Economics

Under vores antagelser i moderniseringsmodellen har faldende omkostninger (lavere takster) for Air Greenland kun et gennemslag på billetpriserne på 36 kr. Det antages, at

den resterende del af takstnedsættelserne ender som overskud hos Air Greenland, hvilket også tæller med i effekten på BNI. I effekten på de offentlige finanser medregner vi selskabsskatter fra det øgede overskud, men ikke udbytter til Selvstyret (idet Selvstyret har en ejerandel i Air Greenland).

### Betydningen af turisternes prisfølsomhed

En afgørende parameter i vurderingen af potentialet ved afgiftssænkningerne er turisternes prisfølsomhed. Jo flere turister, der rejser til Grønland som følge af faldende billetpriser, jo større er det samfundsøkonomiske potentiale.

Vi vurderer, at det nuværende turistsegment til Grønland er relativt lidt prisfølsomme, da en stor del af målgruppen er højindkomstturister, der vægter det højt at komme til et 'ukendt' land. Dette reducerer, isoleret set, det samfundsøkonomiske potentiale ved afgiftssænkninger. Vi antager en numerisk elasticitet for turister på  $-0,5$  i grundmodellen og på  $-0,9$  i variant 1 og 2, jf. Boks A.2. Dette betyder, at hvis prisen reduceres med 1 pct., så vil efterspørgslen stige med henholdsvis  $0,5$  og  $0,9$  %.

---

## Boks A.2 Turisters prisfølsomhed

---

### Flypassagerer er generelt forholdsvis prisfølsomme

Prisfølsomheden udtrykkes typisk ved den såkaldte priselasticitet. En priselasticitet på  $-1$  udtrykker fx, at efterspørgslen reduceres med 1 %, når prisen øges med 1 %.

I trafikmodellen TGB for Grønland, som blev anvendt af bl.a. Transportkommissionen, antages priselasticiteterne at være  $-0,8$  for hjemmehørende,  $-0,5$  for erhvervsrejsende og  $-1$  for turister. Vi antager en numerisk lavere elasticitet for turister på  **$-0,5$**  i grundmodellen og på  **$-0,9$**  i variant 1 og 2.

Desuden antager vi, at turister reagerer med disse elasticiteter på den samlede pris på rejsen og ikke kun på prisen på flybilletten. Turister reagerer nemlig mere på ændringer i rejsens samlede pris end på flybilletten alene. Njegovan (2006) finder fx en priselasticitet for engelske turister på  $-1,3$  for hele rejsen og på  $-0,2$  for flybilletten alene.

Priselasticiteten for flyrejsende vurderes generelt at ligge mellem  $-0,4$  til  $-2,0$  afhængig af bl.a. rejsens længde og geografi. De fleste studier finder, at en prisændring vil føre til en mere end proportional ændring i efterspørgslen blandt flypassagerer. Bronsetal (2002) har undersøgt 204 studier og finder den gennemsnitlige priselasticitet for luftfart til at være  $-1,146$ .

Estimaterne varierer imidlertid meget for forskellige formål og geografiske markeder. De generelle resultater kan derfor ikke umiddelbart overføres til grønlandske forhold. Fx er ferierejsende mere prisfølsomme end forretningsrejsende. Gillen, D. W. (2002) opgør medianelasticiteten for 21 studier til  $-1,3$  for fritidsrejsende.

I Grønland er målgruppen højindkomstturister, der rejser efter en unik naturoplevelse. I dag udgør ældre ægtepar over 50 år fra Danmark og resten af Europa den største del af turisterne i Grønland, og 26 % ligger i højindkomstgruppen, jf. Center for Regional- og Turismeforskning (2013).

### Men den relevante målgruppe for Grønland er mindre prisfølsom

Denne målgruppe er mindre prisfølsom end andre turister, da de vægter det højt at komme til et 'ukendt' land. Schiff & Becken (2011) estimerer priselasticiteter for for-

---



skellige turistsegmenter i New Zealand, som ligesom Grønland er en dyr destination med fokus på naturoplevelsen. De finder elasticiteter, der er numerisk mindre end 1, jf. tabellen:

<b>Priselasticiteter i New Zealand</b>		
Turister fra	... rejser så meget mere på ferie til New Zealand	... når denne pris falder med 1%
Storbritannien	0,52%	Samlet rejse
USA	0,29%	Samlet rejse
Australien	0,26%	Flybillet
<b>Antaget elasticitet</b>	<b>0,50%</b>	<b>Samlet rejse</b>

Kilde: Schiff & Becken (2011)

Vi benytter elasticiteten for turister fra Storbritannien på -0,5 som skøn for det eksisterende turistsegments prisfølsomhed.

Når der i variant 1 og 2 åbner nye ruter – og når priserne falder tilstrækkeligt meget som følge af konkurrence i variant 1 – åbnes der for et nyt turistsegment, som vi antager, er mere prisfølsomt. Det nye segment inkluderer særligt såkaldte add-on turister fra Island, der er i Grønland et par dage i forbindelse med en rejse til Island. Ifølge Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked (2014) har en øget tilgængelighed medført en markant stigning i antallet af rejsende mellem Island og Grønland over de seneste 3 år, og der ligger et stort potentiale i en større satsning på add on-turisme fra Island

Vi antager, at det nye turistsegment udgør halvdelen af de samlede turister og har en elasticitet på -1,3, jf. de nævnte resultater i Gillen et al. (2003) og Njegovan (2006). I variant 1 og 2 regner vi derfor med en samlet elasticitet på  $-0,5 \cdot \frac{1}{2} - 1,3 \cdot \frac{1}{2} = -0,9$ .

Der går typisk noget tid før ændringerne i efterspørgslen er slået fuldt igennem. Elasticiteterne er altså numerisk større på langt sigt end på kort sigt.

Kilde: Copenhagen Economics

Turister reagerer på den samlede pris på rejsen og ikke alene på prisen på flybilletten. Det betyder isoleret set, at det relative prislefald, og dermed antallet af nye turister som følge af afgiftssænkninger, reduceres. Til gengæld slår et prislefald på flytransport igennem flere gange, da turisterne foretager flere flyvninger i løbet af deres rejse til Grønland. Det betyder isoleret set, at antallet af nye turister som følge af afgiftssænkninger øges.

### Turisters forbrug

Vi antager, at turister i gennemsnit opholder sig fem døgn i Grønland, og at de i gennemsnit bruger 1.226 kr. per døgn på hoteller, restauranter mv. Ifølge Center for Regional- og Turismeforskning (2013) s. 46 og Grønlands Statistiks turistundersøgelser, er en turist i dag i gennemsnit 10,3 døgn i Grønland. Vi forventer dog, at den nye gruppe af turister fremover (fx add-on-turister fra Island) vil opholde sig kortere tid i Grønland end den eksisterende gruppe.

Foruden turisternes forbrug på restauranter og hoteller mv. medregner vi også den ekstra aktivitet hos Air Greenland og Mit, samt afledte effekter herfra, som følge af ekstra turister. Når en turist køber en rejse til Grønland, skaber det overskud hos Air Greenland. Hvis der kommer mange turister, må Air Greenland ansætte mere grønlandsk personale

og udbetale flere grønlandske lønninger på indenrigsruterne.<sup>47</sup> Både løn og overskud øger Grønlands BNI. Derudover køber Air Greenland ydelser fra underleverandører, særligt fra Mit, og de ansatte forbruger typisk deres løn i Grønland, hvilket bidrager yderligere til at stimulere den økonomiske aktivitet.

Transportkommissionen skriver om dette (Betænkningen s. 240):

*”Det bemærkes, at det ... er lagt til grund, at flyoperatørernes udgifter til transport af flere turister netop modsvares af billetindtægterne ekskl. de herigennem opkrævede passagerafgifter fra disse turister. Dette kan indebære såvel en overvurdering som en undervurdering af operatørernes udgifter afhængigt af, om der må indsættes ekstra kapacitet eller om kapaciteten bedre udnyttes.”*

Men selv hvis der ikke skabes direkte overskud hos Air Greenland, vil lønninger og afledte effekter stadig øge BNI og skabe job. Disse effekter viser sig at være betydelige, fordi rejseudgifter i dag udgør mere end halvdelen, ca. 13.000 kr., af turisternes samlede udgifter til en rejse til Grønland, jf. Center for Regional- og Turismeforskning (2013) s. 46. Vi antager dog, at transportudgifterne fremover kun vil udgøre 8.000 kr. per turist, da de vil opholde sig i en kortere periode i landet og derfor foretage færre indenrigsflyvninger. Derudover tilfalder et mindre beløb (170 kr.) Københavns Lufthavne eller andre udenlandske lufthavne.

### Indkomst i Grønland

Den ekstra aktivitet fra turisternes forbrug på hoteller, restauranter, hos Air Greenland og Mit øger potentielt indkomsten direkte og indirekte i det private erhvervsliv (BNI-bidrag) og skatteindtægterne til det offentlige.

Grønland opnår imidlertid kun det fulde potentiale, hvis den ekstra efterspørgsel får flere lokale i beskæftigelse. Ellers tilfalder de nye arbejdspladser udefrakommende eller personer, der i forvejen har et job, og de økonomiske gevinster mindskes. Hvis det ikke lykkes at få flere i beskæftigelse, vil den øgede efterspørgsel efter arbejdskraft desuden øge lønniveauet og forringe de eksporterende erhvervs konkurrenceevne, hvilket sænker BNI og indtægterne til det offentlige, primært fra fiskeriet men også hos fx Air Greenland. Vi har ikke medregnet disse fortrængningseffekter.

Vi har regnet på et grundscenarie, hvor (10+10+25 =) 45 % af de nye jobs besættes af personer, der i forvejen er i beskæftigelse, og 10 % af udefrakommende, jf. Tabel A.1.

<sup>47</sup> Vi antager, at Air Greenland benytter 100% lokal arbejdskraft på indenrigsruterne og 100% udenlandsk arbejdskraft på udenrigsruterne.

**Tabel A.1 Hvor beskæftigelsen kommer fra**

	Grundscenarie	Optimistisk scenarie med effektiv beskæftigelsespolitik
Beskæftigede med mellemindkomst	10%	0%
Beskæftigede med lavindkomst	10%	0%
Delvist beskæftigede <sup>1</sup>	25%	0%
Off. hjælp modtagere	20%	70%
Førtidspensionister <sup>2</sup>	5%	10%
Udefrakommende	10%	0%
Produktivitetsstigninger <sup>3</sup>	20%	20%
<b>I alt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Note: <sup>1</sup> 'Deltvist beskæftigede' dækker over personer, der arbejder som fx fisker i 6 måneder og modtager offentlig hjælp i 6 måneder.

<sup>2</sup> 'Førtidspensionister' dækker over en lavere tilgang til førtidspension fremover.

<sup>3</sup> 'Produktivitetsstigninger' dækker over, at både nuværende og nye beskæftigede vil arbejde i længere tid og mere effektivt (sidstnævnte fordi investeringer i lufthavne, hoteller mv. øger værdiskabelsen per beskæftiget). Det sænker kravet til udvidelsen af arbejdsstyrken.

Kilde: Skøn fra Copenhagen Economics

Resultaterne fra dette scenarie er den nedre grænse for de økonomiske effekter. Derudover har vi regnet på et mere optimistisk scenarie, hvor det primært er ledige lokale, der besætter de nye stillinger. Resultaterne fra dette scenarie er den øvre grænse for de økonomiske effekter. Dette scenarie kan potentielt set opfyldes med målrettet beskæftigelsespolitik, der sikrer bedre incitamenter for ledige til at opkvalificere sig til og flytte efter de nye jobs.

Vi har beregnet de økonomiske effekter af øget turisme i begge scenarier via en såkaldt input-outputmodel sammenholdt med oplysninger om de offentlige finanser. Vi finder, at 1 kroners forbrug på hoteller fx øger Grønlands BNI med 0,61 kr. i grundscenariet, jf. Tabel A.2.

**Table A.2 Økonomiske effekter ved turisters forbrug**

Effekter per mio. kr. ...	Grundscenarie				Optimistisk scenarie med fuld udvidelse af arbejdsudbud			
	Offentlige finanser <sup>1</sup> , mio. kr.	BNI-bidrag, mio. kr.	Beskæftigelse, årsværk	Off. hjælpmodtagere, personer i gns. per år	Offentlige finanser <sup>1</sup> , mio. kr.	BNI-bidrag, mio. kr.	Beskæftigelse, årsværk	Off. hjælpmodtagere, personer i gns. per år
Turistforbrug <sup>2</sup> , gns for alle turister	0,26	0,61	0,50	-0,43	0,43	0,89	1,48	-1,30
Transportforbrug, indenrigsflyvning	0,22	0,54	0,30	-0,26	0,34	0,79	0,90	-0,79
Transportforbrug, udenrigsflyvning	0,18	0,55	0,29	-0,25	0,29	0,79	0,85	-0,75
Transportforbrug, udenlandsk selskab	0,17	0,36	0,29	-0,25	0,27	0,52	0,85	-0,75

Note: <sup>1</sup> Foruden skatteindtægter medregner vi også besparelser til ledige, der kommer i job (20 % af de nye jobs antages at blive besat af ledige, og det offentlige sparer 63.000 kr. per ledig i beskæftigelse).

<sup>2</sup> 'Turistforbrug' dækker over forbrug i hoteller, restauranter, oplevelseserhverv og detailhandel

Kilde: Copenhagen Economics baseret på Grønlands Statistiks input-outputtabeller

Vi skelner mellem, om turisterne flyver med Air Greenland eller et udenlandsk selskab. I sidstnævnte tilfælde er det økonomiske bidrag mindre, da der ikke direkte skabes grønlandske job og indkomst – kun indirekte gennem Mit og andre underleverandører. Vi skelner ligeledes mellem indenrigs- og udenrigstrafik, da Air Greenlands ansatte på udenrigsflyvningerne hovedsageligt er bosat uden for Grønland. Derfor skaber udenrigsflyvninger ikke ekstra grønlandske job og lønindkomst. Udenrigsflyvninger bidrager dog stadig med overskud til Air Greenland, samt aktivitet hos bl.a. Mit.

Disse forhold betyder, at det gennemsnitlige økonomiske bidrag per turist varierer fra grundmodellen til vækstscenariets variant 1 (Ilulissat) og variant 2 (Ilulissat + Nuuk). Dels tager vi højde for ændringer i Air Greenlands markedsandele gennem konkurrence på København- Ilulissat-ruten i variant 1 og gennem nye ruter, som (vi antager) betjenes af udenlandske flyselskaber. Dels tager vi højde for, at turister ikke længere skal mellem-lande i Kangerlussuaq og derfor skaber mindre aktivitet.

Bilag B

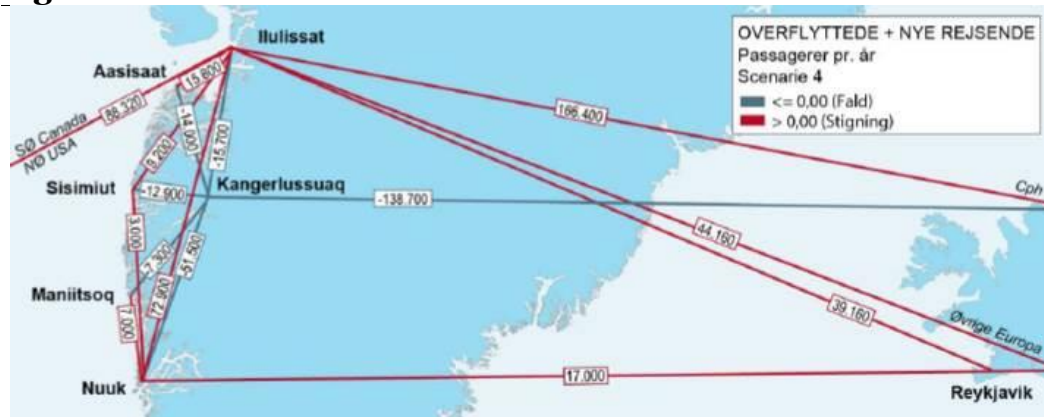
# Økonomiske effekter ved øget konkurrence og et bedre turistprodukt

I dette bilag beskriver vi vores beregninger af de økonomiske effekter i vækstscenariet. Resultatet af beregningerne fremgår af Tabel 6 på side 39.

### Antallet af turister

I vækstscenariets variant 1 (Ilulissat) og 2 (Ilulissat+ Nuuk) benytter vi trafikstrømmene fra COWI (2014), hhv. scenarie 4 og 3, som skøn for den samlede effekt på antallet af turister af øget konkurrence og et bedre turistprodukt, jf. Figur B.1 og Figur B.2.

**Figur B.1 Trafikstrømme i variant 1**



Note: Tallene i figuren er 'personenheder', hvilket inkluderer både fragt og passagerer (udrejsende plus ankomende). For at opgøre antallet af turister dividerer vi derfor med 2 (så det er envejs) og ganger med 0,8 (så det kun er passagerer og ikke fragt).

Kilde: COWI (2014), scenarie 4

**Figur B.2 Trafikstrømme i variant 2**



Note: Tallene i figuren er 'personenheder', hvilket inkluderer både fragt og passagerer (udrejsende plus ankomende). For at opgøre antallet af turister dividerer vi derfor med 2 (så det er envejs) og ganger med 0,8 (så det kun er passagerer og ikke fragt).

Kilde: COWI (2014), scenarie 3

Disse tal er baseret på NextPartners forudsætninger om nye ruter og flytyper. Alle nye udenrigspassagerer antages at være 'turister', dvs. personer, der ikke bor og tjener penge i Grønland. Under disse forudsætninger stiger antallet af turister med 87.000 i både variant 1 og variant 2. Det er mere eller mindre tilfældigt, at antallet af turister er det samme i de to varianter. Til gengæld stiger antallet af indenrigspassagerer med 8.000 i variant 1, mens antallet af indenrigspassagerer falder med 31.000 i variant 2.

Vi vurderer, at effekter i denne størrelsesorden først kan opnås efter 2040. COWI opgør tallene for 2019, men vi vurderer ikke, at antallet af passagerer kan tredobles inden for så kort en tidshorisont. NextPartners angiver selv et bud på antallet af ekstra turister i deres forretningsplan, som afviger fra COWIs trafikstrømsanalyse. En udvidelse af lufthavnen i Ilulissat vil ifølge NextPartners åbne for et vækstpotentiale fremover på 5 % om året. Effekterne er derfor meget forskellige fra 2019 til 2031.

Selv efter 2040 vurderer vi, at der er tale om meget optimistiske skøn for antallet af ekstra turister. Til sammenligning vurderede Arbejdsgruppen om udvidelse af Ilulissat og Nuuk Lufthavn og havn (2006) og Transportkommissionen (2011) en effekt af lufthavnsudvidelsen i Ilulissat på hhv. 14.600 og 11.00 personer, dvs. ca. 1/6 af tallene i COWI (2014). Disse skøn var dog baseret på en mindre udvidelse til en 1.799 m bane, og ikke en 2.800 m bane, som er grundlaget for COWI (2014).

Størrelsen af effekterne afhænger i særlig grad af, om der åbnes nye ruter til USA og Canada, jf. figurerne ovenfor. Transportkommissionen har ikke medregnet disse og skriver:

*"Det er imidlertid meget vanskeligt at vurdere grundlaget for nye ruter, idet det vil afhænge af en helt række forhold, herunder markedsføringen og udviklingen af den tilhørende turistinfrastruktur. I sidste ende vil åbningen af nye ruter bero på en kommerciel beslutning."* (Betænkningen s. 227)

De økonomiske effekter er beregnet med udgangspunkt i dagens forhold som indtjening per turist mv. Hvis der i den mellemliggende periode sker en teknologisk udvikling (fx hvis der kommer nye flytyper), der mindsker indtjeningen og aktiviteten per turist, overvurderer vi effekterne i variant 1 og 2. Fx kan man forestille sig, at det kræver færre personer til at stå for handling for 1.000 turister om 20 år end i dag.

### **Effekten af konkurrence**

Stigningen i antallet af turister i variant 1 skyldes både øget konkurrence og et bedre turismeprodukt. Da vi vurderer, at passagemængderne ikke bliver store nok til at skabe konkurrence blandt flyselskaberne i variant 2, fratrækker vi den isolerede effekt af konkurrence på København-Ilulissat-ruten fra COWI (2014). COWI antager, at der opstår konkurrence på alle ruterne.

‘Den isolerede effekt af konkurrence’ beregner vi ved at vurdere den sandsynlige effekt på prisniveauet og dermed antallet af turister ved konkurrence. Baseret på en række case studier vurderer vi, at en sandsynlig effekt på prisen ved overgang fra monopol til konkurrence på en flyrute er 20 % på billetprisen, jf. Boks B.1.

## Boks B.1 Case studier: Effekten af konkurrence

Baseret på en række eksempler, hvor en flyrute er blevet konkurrenceudsat, finder vi at konkurrence mellem bare to flyselskaber på samme rute kan give store prisfald og øgede trafikmængder. Vi finder prisfald på mellem **15-20%** i gennemsnit og en stigning i antallet af passagerer på mellem ca. 9-13%.

### Case 1: Norwegian åbner på fire største ruter i Norge (2002)

- 10 % gennemsnitligt prisfald (modreaktion fra SAS). Konkurransetilsynet estimerer en forbrugerbesparelse på 1,5-2,0 mia. NKR årligt.
- 6 % flere passagerer og mange nye direkte ruter
- Kilde: Avinor og Konkurransetilsynet

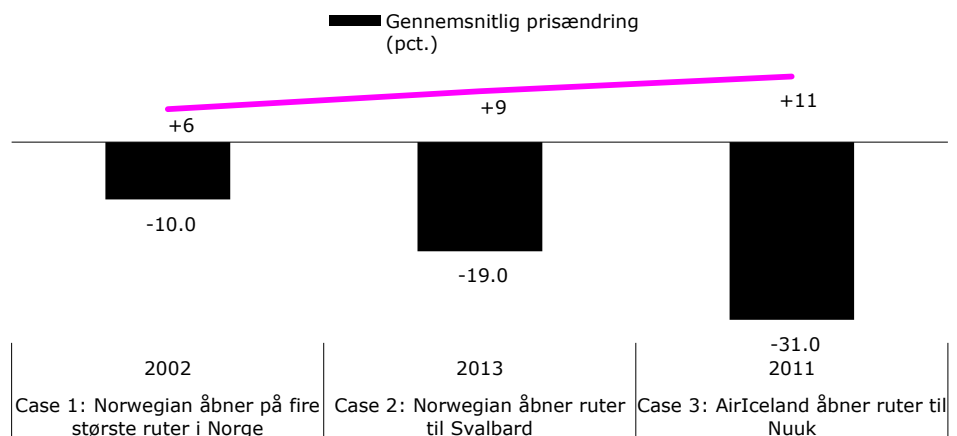
### Case 2: Norwegian åbner rute til Svalbard (2013)

- Fald i pris (modreaktion fra SAS)
- 9 % flere passagerer årligt, og 35-40% flere besøgende i sommersæsonen. Langt flere afgangene året rundt
- Kilde: Avinor

### Case 3: AirIceland åbner rute til Nuuk (2011)

- Op til 31 % prisfald (modreaktion fra Air Greenland)
- 11 % flere passagerer som følge af lavere priser
- Kilde: Mittarfeqarfiit og Check-in.dk

### 3 eksempler på effekten af konkurrence



Kilde: Copenhagen Economics

Til sammenligning vurderede Arbejdsgruppen om udvidelse af Ilulissat og Nuuk Lufthavn og havn (2006) en effekt på prisniveauet af konkurrence på 15 %.

Vi antager ligesom COWI, at de lavere priser ved konkurrence vil påvirke hele passagertrafikken til og fra Ilulissat og ikke kun turister. Med vores antagelser om turisternes prisfølsomhed og trafikstrømme svarer det til en stigning i antallet af turister på 9.000 personer i variant 1 og 10.000 personer i variant 2 som følge af konkurrence alene. Disse turister fratrækker vi fra COWIs tal i variant 2.

I variant 1 og 2 antages overskuddet til lufthavnen i Ilulissat at tilfalde private udenlandske investorer. Vi fratrækker derfor dette overskud fra BNI.



**Konsekvenser for Air Greenland**

Under konkurrence i variant 1 vil Air Greenland opnå flere passagerer pga. et bedre produkt og konkurrence, men de vil også tabe markedsandel til et udenlandsk selskab på København-Ilulissat-ruten. Vi antager en markedsandel til Air Greenland på Kbh-III-ruten på 66 % i variant 1 svarende til SASs markedsandel på ruten til Svalbard efter Norwegianers indtræden. Dermed skønner vi, at Air Greenlands markedsandele på den samlede udenrigstrafik til 81 % i grundscenariet, 29 % i variant 1 og 40 % i variant 2. Indenrigstrafikken varetages dog fortsat 100 % af Air Greenland.

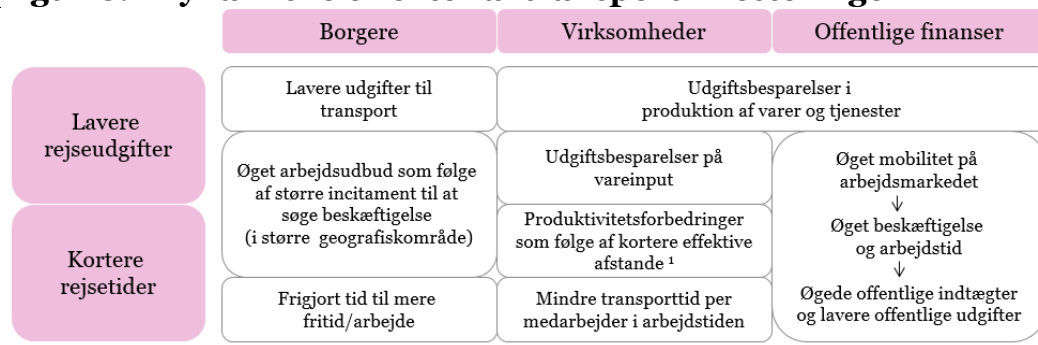
De ændrede passagemængder betyder isoleret set, at overskuddet hos Air Greenland er uændret. Til gengæld vil de lavere priser for både nye og eksisterende passagerer under konkurrence betyde et faldende overskud hos Air Greenland, som vi fratrukker i opgørelsen af BNI. Vi forventer dog, at Air Greenland på lige fod med andre flyselskaber vil imødegå den stigende konkurrence med innovation eller effektiviseringer, fx ved at skære ned i lønomkostningerne og beskæftigelsen, for at kunne opretholde sit overskud. Vi har ikke medregnet en sådan modreaktion fra Air Greenland. Vores skøn for den isolerede effekt af konkurrence er derfor forsigtigt.

Bilag C

# Dynamiske effekter ved transportinvesteringer

Vi har hidtil udelukkende beregnet de effekter, som afgiftssænkninger og lufthavnsudvidelser skaber i form af ekstra turister til Grønland, og den deraf afledte øgede aktivitet og indkomst. Afgiftssænkninger og lufthavnsudvidelser vil derudover medføre afledte gevinster i form af blandt andet øget produktivitet og arbejdsmobilitet i landet. Disse gevinster viser sig gennem lavere transportudgifter og kortere rejsetider, som kommer både borgere, virksomheder og de offentlige finanser til gode. I dette appendiks behandler vi nogle af disse effekter, som opsummeres i Figur C.1.<sup>48</sup>

**Figur C.1 Dynamiske effekter af transportinvesteringer**



Note: <sup>1</sup> Erfaringer og beregninger viser, at når rejsetiden mellem virksomheder, ansatte og kunder reduceres, opstår der produktivetsforbedringer (bl.a. som følge af bedre matchning på arbejdsmarkedet). Disse effekter kaldes agglomerationseffekter.

Kilde: Copenhagen Economics (2014)

### Effekterne af transportudgiftsbesparelser

Lavere transportudgifter øger borgernes forbrugsmuligheder, virksomhedernes overskud, forbedrer de offentlige finanser og øger beskæftigelsen. Det skyldes to effekter:

*For det første* giver lavere transportudgifter giver til direkte besparelser for borgerne, virksomhederne og Selvstyret. For borgerne betyder lavere transportudgifter et større økonomisk råderum som kan benyttes på andre typer forbrug. For virksomhederne betyder en reduktion i transportudgifter større overskud. For Selvstyret vil lavere transportudgifter føre til direkte besparelser på de ansattes rejser.

*For det andet* fører lavere transportudgifter til et øget beskæftigelse, da det bliver billigere og derfor mere attraktivt at søge og have et job i den anden ende af landet. Det gælder både for personer, der allerede er i beskæftigelse og arbejdsløse.

<sup>48</sup> Vi beskriver effekterne men foretager ikke en komplet cost benefit analyse af de enkelte investeringer, hvor anlægs- og driftsudgifter, skatteforvridning, forurening, forbrugergevinster osv. medregnes.

### Effekterne af transporttidsbesparelser

Kortere rejsetider kan øge omfanget af præsterede arbejdstimer, øge BNI, reducere ledigheden og forbedre de offentlige finanser. Det sker gennem tre effekter:

*For det første* vil kortere rejsetider frigøre tid for pendlere. Denne frigjorte tid kan enten bruges til at øge fritiden eller den daglige arbejdstid.<sup>49</sup> Generelt vurderes det, at for hver times transporttid der spares øges arbejdstiden med 15-30 minutter.<sup>50</sup> Den ekstra arbejdstid øger indkomsten og dermed BNI.

Med udgangspunkt i COWI (2014)'s beregninger af rejsetidsbesparelserne, kan vi skønne over størrelsen af de samfundsøkonomiske effekter. Det forventes at arbejdstiden øges med mellem 64.000 og 128.000 timer årligt, svarende til mellem 31 og 62 fuldtidsbeskæftigede. Den øgede arbejdstid vil øge den samlede lønindkomst med mellem 6 og 13 mio. kr.<sup>51</sup>

*For det andet* øger kortere rejsetider mobiliteten på arbejdsmarkedet. Ledige kan søge arbejde i et større geografisk område og dermed sænke den strukturelle ledighed. Det samme kan beskæftigede, hvilket bidrager til, at personer finder beskæftigelse der, hvor deres kompetencer bedst udnyttes, hvilket typisk fører til højere indkomst og produktivitet. Øget mobilitet på arbejdsmarkedet er en af hjørnestenene i Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked nylige '*Beskæftigelsesstrategi 2014-2017*'.

Virksomhederne vil kunne reducere transporttiden for deres ansatte med 205.500 timer årligt, hvilket isoleret set reducerer lønudgifterne med ca. 21 mio. kr.<sup>52</sup>

*For det tredje* øger kortere rejsetider produktiviteten, fordi den effektive afstand mellem virksomheder, ansatte og kunder reduceres. Dette kan øge produktiviteten i virksomhederne som følge af øget vidensdeling, bedre matching på arbejdsmarkedet og bedre adgang til underleverandører. På baggrund af tidligere studier af denne type effekt vurderer vi, at en reduktion i rejsetiden på 10 % betyder, at produktiviteten potentielt kan øge med 0,4 pct.<sup>53</sup>

### Andre samfundsøkonomiske effekter

En forlængelse af banen i Ilulissat vil forbedre muligheden for at eksportere fersk fisk med fly. Fersk fisk kan sælges til en højere pris. Dermed kan en udvidelse af banen i Ilulissat øge den samlede værditilvæksten i fiskeriet. Arbejdsgruppen om udvidelse af Ilulissat og Nuuk Lufthavn og havn (2006) har opgjort en gevinst herved, som dog er forbundet med stor usikkerhed.

<sup>49</sup> Når arbejdstiden per beskæftiget stiger kan der på kort sigt ske et fald i beskæftigelsen så længe efterspørgslen er uændret. På længere sigt vil lønnen og priserne dog forventes at tilpasse sig som følge af overudbuddet af arbejdskraft, og beskæftigelsen vil igen stige, såfremt eksporten stimuleres af det lavere grønlandske prisniveau.

<sup>50</sup> Jf. Copenhagen Economics (2009)

<sup>51</sup> Disse beløb er baseret på en antagelse om, at 25-50 % af transporttiden alternativt vil benyttes som arbejdstid, jf. Copenhagen Economics (2009)

<sup>52</sup> Beregningerne er foretaget på baggrund af estimater i Transportkommissionens betænkning

<sup>53</sup> Jf. Copenhagen Economics (2014). I dette studie vurderede vi effekten af mindre tid i bil og tog, og resultaterne kan derfor ikke umiddelbart overføres til luftfart.

Nuuk og Ilulissat benyttes som alternative lufthavne for hinanden og dermed reducere regularitetsproblemer i tilfælde af dårligt vejr. Denne øgede fleksibilitet vil medføre samfundsøkonomiske gevinster i form af reducerede ventetider i forbindelse med forsinkede og aflyste afgang. Denne gevinst kan ikke realiseres i variant 1, hvor der ikke foretages en baneudvidelse i Nuuk.

I forbindelse med anlæg af lufthavnene, hoteller, boliger mv. skabes der ekstra aktivitet og indkomst i bygge- og anlægsbranchen samt afledte erhverv, som vi ikke medregner. Denne aktivitet skaber både nye jobs og ekstra indtægter til det offentlige.

## Bilag D

# Bruun & Hjejle: Omkostningsdrivere i forhold til etablering og drift af flyvepladser

**Til:** Copenhagen Economics

**Fra:** Erik Kjær-Hansen og Ole Spiermann, Bruun & Hjejle

**Dato:** 15. juli 2014

**Emne:** Omkostningsdrivere i forhold til etablering og drift af flyvepladser

## 1. Emne

Dette notat søger at give et overblik over regulatoriske forhold, som driver omkostningerne ved etablering og drift af flyvepladser i Grønland.

Det beskrives nedenfor hvilke omkostningsdrivere, der har betydning for anvendelsen af regler fastsat i regi af ICAO over for en fuld implementering af EU-reguleringen.

Da den nuværende ordning i Grønland i det væsentlige svarer til ICAO-regelsættet, undersøges forholdet mellem ICAO-regelsættet og den nuværende regulering alene, hvis der er væsentlige forskelle.

Omkostningsdriverne er identificeret til brug for Copenhagen Economics' analyser og i dialog med Mittarfeqarfiit. I lyset af navnlig de tidsmæssige rammer for vores arbejde er overblikket ikke udtømmende. Notatet indeholder således ikke en tilbundsående undersøgelse og analyse af regler fastsat i ICAO- eller EU-regi vedrørende reguleringen af flyvepladser.

I 1986 overtog Grønlands Hjemmestyre – med respekt af bestemmelserne i luftfartsloven – etablering og drift af flyvepladser samt ydelse af tilskud til opretholdelse af den interne flytrafik i Grønland, jf. § 7 i lov nr. 469 af 6. november 1985. Flyvepladserne henhører under Mittarfeqarfiit.

Notatet forudsætter, at luftfartsområdet ikke overtages af Grønlands Selvstyre. Det varetages i dag af Trafikstyrelsen. Overtagelse af sagsområdet er mulig efter selvstyreloven. Ifølge betænkningen afgivet af grønlandsk-dansk selvstyrekommission i april 2008 ville overtagelse indebære årlig driftsbesparelse på den danske finanslov op 46 mio. kr. (2006-priser).

## 2. Omkostningsdrivere

I det følgende beskrives de væsentligste identificerede omkostningsdrivere ud fra henholdsvis ICAO- og EU-regler. Beskrivelsen er opdelt emnemæssigt.

For den samlede vurdering af omkostningsdriverne er det væsentligt, at der ikke nødvendigvis skal foretages et principielt valg mellem ICAO- og EU-reguleringen. Lufthavne kan følge EU-reguleringen på visse områder (f.eks. security) og ICAO-reguleringen på andre. Det er derfor relevant at overveje de to systemers fordele og ulemper (herunder forøgede omkostninger) enkeltvist for hvert område.

### a) Security

Grønland er ikke medlem af EU, og der stilles således ikke krav om, at de grønlandske lufthavne skal overholde EU-standarden for security. Kangerlussuaq er imidlertid godkendt til EU-standard, jf. Kommissionens gennemførelsesforordning nr. 687/2014 af 20. juni 2014 om ændring af forordning nr. 185/2010 med henblik på afklaring, harmonisering og forenkling af luftfartsikkerhedsforanstaltninger, ækvivalens af sikkerhedsstandarder og sikkerhedsforanstaltninger vedrørende fragt og post. Kangerlussuaq skal derfor overholde EU-reglerne, når der er tale om internationale flyvninger og flyvninger til Danmark.

De øvrige 12 lufthavne i Grønland følger bekendtgørelse nr. 124 af 22. februar 1995 om forebyggelse af forbrydelse mod luftfartens sikkerhed (security) i Grønland. Bekendtgørelsen indeholder en modelsikkerhedsplan for flyvepladserne. I modsætning til den gældende security-bekendtgørelse for Danmark, jf. bekendtgørelse nr. 1339 af 3. december 2007, gælder bekendtgørelse 124/1995 kun for udenrigsflyvning og flyvning mellem Grønland og Danmark og Grønland og Færøerne, jf. dennes § 2,

Reglerne fastsat i EU-regi, jf. forordning nr. 300/2008, stiller væsentlig strengere krav til security end den nuværende regulering i Grønland.

En generel ændring fra den nuværende ordning til en fuld implementering af EU-reglerne vedrørende security må således forventes at medføre væsentligt forøgede omkostninger for Grønland.

Det kan dog være en fordel for Grønland at opfylde EU-kravene til security. Det vil medføre, at man kan have flyafgange direkte fra Grønland til EU, uden at passagererne skal igennem security igen, når de ankommer til den pågældende medlemsstat. Det vil således svare til en flyvning mellem to medlemsstater. Dette er på nuværende tidspunkt tilfældet for så vidt angår Kangerlussuaq.

Efter det oplyste anvender Island en model, hvor man følger EU-reglerne (og tillige de amerikanske regler) i relation til security, men i øvrigt følger ICAO-reglerne.

## **b) Air Traffic Management**

Air Traffic Management (ATM) er en væsentlig omkostningsdriver.

De gældende regler for Grønland er fastsat af Trafikstyrelsen i bestemmelser for civil luftfart (BL), som implementerer ICAO og udgør en fortolkning heraf. Trafikstyrelsen kan give dispensation fra reglerne, så visse luftpladser ikke skal leve op til samtlige krav opstillet i reglerne. Den nuværende regulering findes i BL 3-42 fra 2006 og BL 3-43 fra 2008. Den lever op til ICAO-kravene.

Reglerne om ATM fastsat i EU-regi udgør et omfattende og komplekst system bestående primært af Single European Sky (SES). SES udgør en rammeregulering, idet den består af en lang række underliggende regelsæt. SES har bl.a. til formål at reformere medlemsstaternes ATM, så de bliver i stand til at håndtere den voksende flytrafik under de sikreste, mest kosteffektive og miljøvenlige forhold. Den fremtidige EU-regulering må forventes at øge omkostningerne yderligere.

Hvis man implementerer reglerne fastsat i EU-regi, vil det medføre forøgede omkostninger for Grønland. EU-reglerne indeholder efter det oplyste for det *første* ikke en dispensationsmulighed, hvorfor samtlige lufthavne og flypladser vil skulle leve op til samtlige krav. For det *andet* vil kravene blive væsentligt skærpet, idet der stilles særlige krav til bl.a. hardware og andet udstyr, software samt ansattes kompetencer og uddannelse.

Kravene til lufthavnene i Island, herunder til ATM, kan i store dele spores til EU. Island er medlem af EFTA, og har sammen med Norge og Lichtenstein indgået EØS-aftalen med EU. Via EØS-aftalen er Island medlem af the European Civil Aviation Conference (ECAC) og en del af SES. Kravene til lufthavnene, herunder ATM, er således i vidt omfang koordineret med EU. Endvidere er Island medlem af ICAO, og reglerne for lufthavne afspejler derfor også i høj grad ICAO-reglerne.

## **c) Anlæggelse af lufthavne**

Regulering af anlæggelse af lufthavne kan udgøre en væsentlig omkostningsdriver. Det har i denne forbindelse betydning, at Grønland i vid udstrækning har ældre lufthavnsanlæg.

Den nuværende regulering findes i BL 3, og tager udgangspunkt i regler fastsat i ICAO-regi, jf. annex 14 til Chicago-konventionen. Der gælder dog også visse særlige



regler for flyvepladser i Grønland, idet BL 3-2A om ændring af BL 3-2 indeholder regler, der på grund af den særlige grønlandske geografi gør det muligt at fravige ICAO-reglerne for så vidt angår sikkerhedszoners længde, bredde og beskaffenhed samt sikkerhedszonen ved baneenden.

Reglerne fastsat i EU-regi, jf. bl.a. forordning nr. 139/2014 om fastsættelse af krav og administrative procedurer for flyvepladser i henhold til Europa Parlamentets og Rådets forordning nr. 216/2008, stiller særlige krav til certificering og tilsyn med flyvepladser herunder beskyttelse af flyvepladsens omgivelser. Endvidere oplister bilag Va til forordning nr. 216/2008 væsentlige krav til flyvepladser herunder krav til manøvreområde, hindringsfrihed og flyvepladsudstyr.

Implementerer man reglerne fastsat i EU regi i Grønland, vil det efter det oplyste medføre skærpede krav til bl.a. baners længde og hindringsfrie flader. Dette vil medføre forøgede omkostninger, idet de eksisterende baner ikke opfylder disse krav, og måske – som følge af den særlige grønlandske geografi – vanskeligt kan bringes til at opfylde kravene.

#### **d) Personale**

Den nuværende regulering af krav til uddannelse af personale findes i BL 6. Der er oplyst forskellige krav til uddannelse af bl.a. FIS- og AFIS operatører. Som eksempel kræves det for at arbejde som FIS eller AFIS operatør, at man har et FIS-certifikat, jf. BL 6-71, et helbreds-certifikat, jf. BL 6-05 og BL 6-05A, og et luftradiotelefonistcertifikat, jf. BL 6-08.

Efter det oplyste beskæftiger lufthavnene i dag en stor andel hjemmehørende personale. Med en fuld implementering af EU-reglerne vil mange af de nuværende ansatte formentlig ikke opfylde de skærpede krav, der stilles til uddannelse. Det vil derfor være nødvendigt at ansætte personale udefra. Det vil medføre højere lønninger og dermed også forøgede omkostninger.

#### **e) Ground handling**

EU-reglerne vil på sigt skærpe kravene til ground handling i forhold til ICAO-reglerne.

Direktiv nr. 96/67 udgør de nuværende EU-retlige regler vedrørende ground handling. Direktivet har til formål at sikre en fri adgang til markedet for ground handling, og bygger således på de grundlæggende EU-retlige principper om fri bevægelighed. Reglerne om ground handling fastsat i EU-regi står overfor en revision, idet Kommissionen bl.a. har foreslået fri adgang til egen-handling i alle lufthavne og lempelse af

begrænsningen i antallet af tredjeparts-handlere i store lufthavne. Formålet er at øge konkurrencen mellem serviceudbydere.

Direktiv nr. 96/67 er i Danmark gennemført ved bekendtgørelse nr. 933 af 9. december 1997 om adgang til ground handlingmarkedet i danske lufthavne. Bekendtgørelsen udgør således den danske regulering af ground handling, men finder ikke anvendelse for Grønland, jf. bekendtgørelsens § 30.

Mittarfeqarfiit har oplyst, at ground handling på nuværende tidspunkt styres af den almindelige frie konkurrence.

En fuld implementering af EU-reglerne vil imidlertid ikke have en lige så stor omkostningseffekt som de ovenfor nævnte omkostningsdrivere. Det skyldes, at ground handling oftest bliver udført af (eller på vegne af) luftfartsselskaberne. Det er derfor i første omgang luftfartsselskaberne, som kommer til at mærke en effekt af eventuelle skærpede krav.

Luftfartsselskaberne, herunder navnlig Air Greenland, står efter det oplyste selv for ground handling i de større lufthavne, herunder Nuuk, Aasiaat og Kangerlussuaq, mens Mittarfeqarfiit står for ground handling på de mindre flyvepladser. Skærpede krav til ground handling vil derfor have en vis omkostningseffekt for så vidt angår de mindre flyvepladser.

## **f) Tariffer**

Lufthavnsafgifterne, som lufthavne opkræver af luftfartsselskaberne for adgangen til at anvende lufthavnene, er som udgangspunkt baseret på et omkostningsprincip, hvorefter man alene kan opkræve tariffer svarende til de omkostninger, der er forbundet med at lade luftfartsselskabet benytte lufthavnen samt en rimelig forrentning af kapitalen. Afgiftssystemet tager udgangspunkt i ICAO-reglerne, jf. Chicago-konventionens art. 15, ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (Doc 9082) og ICAO's Airport Economics Manual (Doc 9562). Reglerne er i Danmark gennemført ved BL 9-15, som dog ikke finder anvendelse på Grønland.

Grønlands landstyre kan fastsætte regler om betaling for benyttelse af en offentlig flyveplads i Grønland, jf. luftfartslovens § 71, stk. 1. Reglerne er fastsat i landstingslov nr. 12 af 5. december 2008 om flyvepladser. Af lovens § 8 fremgår det, at der skal udarbejdes et Takst- og Betalingsregulativ for flyvepladser omfattet af loven, som skal godkendes af Landsstyret.

Ifølge det oplyste er lufthavnsafgifterne, som lufthavnene i Grønland opkræver, ens for alle lufthavne. Tarifferne er således ikke på nuværende tidspunkt styret af omkostningerne og en rimelig forrentning af kapitalen.

En fuld implementering af EU-reglerne, jf. direktiv 12/2009, vil medføre forøgede dokumentationskrav for omkostningsopgørelser til lufthavne og flyvepladser, og kan derfor muligvis få en vis omkostningseffekt. Endvidere vil en overgang til omkostningsbaserede tariffer også medføre en væsentlig ændring i forhold til den nugældende ordning.

**Bilag E**

**Bruun & Hjejle: Spørgsmål vedrørende  
luftfartsreguleringen i Grønland**

**Til:** Copenhagen Economics

**Fra:** Erik Kjær-Hansen og Ole Spiermann, Bruun & Hjejle

**Dato:** 29. juli 2014

**Emne:** Spørgsmål vedrørende luftfartsreguleringen i Grønland

## 1. Emne

Dette notat søger at give indledende inspiration til besvarelse af regulatoriske spørgsmål vedrørende luftfartsreguleringen i Grønland.

Flere af spørgsmålene er brede og vedrører omfattende og komplekse retlige problemstillinger. Notatet giver derfor alene en indledning til besvarelse, idet tilbuds-gående analyser og egentlige vurderinger af spørgsmålene falder uden for de tids-mæssige rammer for vores arbejde.

## 2. Regulatoriske spørgsmål

### a) Er der mulighed for, at Grønland kan blive underlagt Island som regulator og på den måde komme udenom EU-reglerne?

Sagsområdet vedrørende luftfart på Grønland hører på nuværende tidspunkt under Danmarks kompetence. Hvis Grønland skal underlægges de islandske regler, må fremgangsmåden formentlig være først at overtage sagsområdet fra Danmark, jf. selvstyrelovens kapitel 2, og derefter indgå aftale (i form af en traktat) med Island om, at Island skal være regulator på området, jf. selvstyrelovens kapitel 4.

Hvis Island selvstændigt skal have beføjelse til at varetage myndighedsudøvelsen, kan det ikke udelukkes, at det vil rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 20, der vedrører suverænitetsoverladelser. Dette skyldes, at der kan være tale om overladelse af en myndighedsbeføjelse, som efter grundloven tilkommer de danske myndigheder, til en fremmed stat. Som udgangspunkt giver grundlovens § 20 ikke mulighed for at overlade beføjelser til en fremmed stat, idet grundloven bygger på den forudsætning, at danske myndigheder har en enekompetence til at udøve myndighedsbeføjelser inden for det danske territorium.

En anden mulighed for Grønland er at kopiere det regelsæt, der er gældende i Island, så et tilsvarende regelsæt bliver gældende i Grønland, uden at Island skal foretage selve reguleringen. Hvis Island skal administrere reglerne, vil der dog også være tale om egentlig myndighedsudøvelse, og det kan ikke udelukkes, at det vil rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 20.

Der vil være behov for nærmere undersøgelser af denne problemstilling, herunder om eventuelle muligheder for at opnå bistand fra den islandske myndighed uden at overlade kompetence til Island.

**b) Kan man vedtage en luftfartsregulering, der alene har virkning for fremtiden?**

I Grønland findes der flere gamle flyvepladser. I forbindelse med overvejelserne om indførelse af en ny regulering vedrørende bl.a. lufthavnsfaciliteterne i Grønland undersøges muligheden for at indføre en regulering, som alene er gældende for nye lufthavne, så de ældre lufthavne ikke skal leve op til de nye skærpede krav.

Det vil generelt set være et spørgsmål om reglerens ikrafttræden. Det er et generelt gældende princip, at love alene har virkning for fremtiden. Udgangspunktet vil således være, at reglerne alene har virkning for fremtiden.

I nærværende tilfælde er der tale om krav til lufthavnsfaciliteterne. Det må antages, at flere af kravene stilles af sikkerhedsmæssige årsager. Det vil derfor være nærliggende, at kravene også skal gælde for de gamle flyvepladser.

Hvis Grønland overtager sagsområdet, er der imidlertid umiddelbart ikke noget til hinder for, at man udformer reglerne således, at visse flyvepladser ikke skal leve op til de skærpede krav. Grønland vil i så fald både være lovgivende og udøvende magt inden for det overtagede sagsområde, jf. selvstyrelovens § 1, og vil derfor have meget vide beføjelser til at udforme reglerne, så de passer til de særlige grønlandske forhold.

Man kunne således forestille sig en regulering som den nuværende, hvor der tages hensyn til den grønlandske geografi, jf. BL 3-2A om ændring af BL 3-2. Reglerne gør det muligt at fravige ICAO-reglerne for så vidt angår sikkerhedszoners længde, bredde og beskaffenhed samt sikkerhedszonen ved baneenden.

Alternativt vil der være mulighed for at fastsætte overgangsregler, så der vil være en passende overgangsperiode, hvor man har mulighed for at indrette flyvepladserne efter de nye krav.

**c) Kan man tvinge Air Greenland til at beflyve indenrigsruterne i Grønland og tilpasse tiderne efter udenrigsflyvningerne?**

Efter det oplyste er der i Grønland to slags ruter, som Air Greenland beflyver. På den ene type rute opererer Air Greenland kommercielt, mens man på den anden type rute har indgået servicekontrakter.

Der vil være mulighed for at pålægge Air Greenland at beflyve indenrigsruterne og tilpasse tiderne efter udenrigsflyvningerne. Dette vil formentlig mest nærliggende kunne ske som led i en genforhandling af servicekontrakterne.

Der vil være tale om en ydelse lignende den, man kender fra forsyningspligtområdet vedrørende for eksempel teletjenester. I EU-retten stilles der krav om, at udbyderen af forsyningspligtjenester skal kompenseres for et eventuelt underskud. Hvis Grønland overtager sagsområdet, vil man imidlertid ikke være underlagt de EU-retlige krav om bl.a. omkostningsdækning.

Det kan ikke udelukkes, at et egentligt pålæg (i modsætning til en forhandlet løsning) om beflyvning af indenrigsruter på bestemte tidspunkter er i strid med grundlovens § 73 om ejendomsrettens beskyttelse, hvis man ikke giver kompensation for underskudsgivende aktiviteter. Hvis beflyvning af ruterne på bestemte tidspunkter medfører tab for Air Greenland, vil det muligvis blive betragtet som et indgreb i Air Greenlands ejendomsret, der er beskyttet efter grundlovens § 73.

Den Europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK), er inkorporeret i Grønland ved anordning nr. 814 af 18. september 2001 om ikrafttræden for Grønland af lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Ejendomsretten nyder også en beskyttelse efter EMRK, tillægsprotokol 1, artikel 1.

Et pålæg om at beflyve visse underskudsgivende ruter uden kompensation kan virke konkurrenceforvridende og være til skade for udviklingen på markedet.

Muligheden for at pålægge Air Greenland at beflyve ruterne vil afhænge af forskellige forhold herunder en eventuel kompensationsordnings nærmere udformning. Der vil være behov for at undersøge problemstillingen nærmere.

**d) Kan man vedtage foranstaltninger, som gør det lettere at etablere sig i Grønland?**

Mange forskellige forhold har indflydelse på muligheden for at etablere sig i Grønland. Der er derfor også tale om forskellige sagsområder. Visse af sagsområderne er danske, og visse har Grønland overtaget.

På de områder hvor Grønland har kompetencen, vil det være muligt at ændre reguleringen og vedtage foranstaltninger, som gør det lettere at etablere sig, idet man generelt har et forholdsvist stort råderum på disse områder. Man vil dog fortsat skulle handle inden for rammerne af grundloven og eventuelle internationale forpligtelser.

På de områder hvor Danmark har kompetencen, vil det alene kunne ske efter aftale med Danmark, da det eventuelt vil kræve danske lovændringer.

Mange forskellige sagsområder vil have betydning for muligheden for og fordelene ved at etablere sig i Grønland. Nedenfor nævnes specifikke eksempler på sådanne sagsområder.

Selvstyret har ikke hjemtaget udlændingeområdet. Grønland kan således ikke vedtage foranstaltninger udenom Danmark, der gør det lettere for udenlandske ansatte at få opholdstilladelse.

Som en del af den nordiske pasunion kan statsborgere fra de skandinaviske lande – Island, Norge, Sverige, Finland og Danmark – ifølge anordning nr. 150 af 1992 på nuværende tidspunkt frit tage arbejde i Grønland uden at have en arbejds- og opholdstilladelse.

Statsborgere fra den øvrige del af verden skal søge om opholds- og arbejdstilladelse inden indrejse til Grønland og oftest også søge om visum. Ansøgninger om opholds- og arbejdstilladelse behandles af Udlændingestyrelsen i Danmark.

For at udenlandske arbejdstagere kan meddeles opholds- og arbejdstilladelse i Grønland på andre vilkår end dem, der gælder efter udlændingeloven, som denne er sat i kraft for Grønland, jf. anordning nr. 150 af 23. februar 2001, vil det kræve, at man vedtager en særlov til udlændingeloven.

Der har været en tilsvarende problemstilling i forbindelse med Storskalaloven. Storskalalovens regulering af udenlandsk arbejdskraft afviger således fra de vilkår, på hvilke der meddeles arbejds- og opholdstilladelse efter reglerne i den for Grønland gældende udlændingelov, anordning nr. 150 af 23. februar 2001. Der har således været behov for en særlov til udlændingeloven, hvilket har givet udslag i lov nr. 715 af 25. juni 2014 om udlændinges adgang til opholds- og arbejdstilladelse i anlægsfasen af et storskalaprojekt.

Grønland har selv kompetence til at give tilladelse til etablering af flyvepladser, jf. Landstingslov nr. 12 af 5. december 2008 om flyvepladser. Grønland kan således selv vedtage foranstaltninger, der gør det lettere at opnå tilladelse til etablering af flyvepladser.

En identifikation af alle relevante sagsområder og Selvstyrets muligheder for at vedtage foranstaltninger, der gør det lettere at etablere sig i Grønland, vil kræve yderligere undersøgelser.

#### **e) Delvis eller fuld privatisering af lufthavne**

En udvidelse og opdatering af de eksisterende lufthavne i Grønland kan baseres på forskellige modeller. Udvidelsen kan f.eks. finansieres via et samarbejde mellem Selvstyret og en privat investor, hvor Selvstyret og den private investor hver ejer en andel af den opdaterede lufthavn. En sådan model vil reelt udgøre en delvis privatisering af lufthavnen.

Ved en delvis privatisering vil Selvstyret ikke have en ligeså høj grad af kontrol med lufthavnen, som hvis den er ejet af Selvstyret alene. Selvstyrets mulighed for at bevare



kontrol ved en delvis privatisering afhænger af ejerskabet, og hvordan samarbejdet med den private investor nærmere indrettes.

Det mest nærliggende vil være at drive selskabet i selskabsform, eventuelt som et A/S. På Grønland udgør anordning nr. 620 af 23. juni 2008 om ikrafttræden for Grønland af lov om aktieselskaber den relevante regulering. Loven indeholder bl.a. relevante regler om ejerbeføjelser, som i øvrigt kan fastsættes nærmere i vedtægterne. Alt afhængig af aktiefordelingen vil Selvstyret således forsat have indflydelse.

Selvstyret vil have mulighed for at indgå en ejerftale (også kaldet aktionæroverenskomst) med de øvrige aktionærer. En sådan aftale regulerer forholdet mellem aktionærene, herunder bl.a. hvornår der skal betales udbytte, regler for salg af aktier, ledelse, beslutninger og køberet. I aftalen kan det fastsættes, hvordan ejerskabet fremadrettet skal reguleres, herunder hvis en af parterne går konkurs. Oftest vil man aftale, at den anden part kan købe den konkursramte aktionærs aktier.

Det vil også være muligt at aftale, at Selvstyret kan købe den anden parts aktier, hvis der er udsigt til, at selskabet går konkurs. De nærmere kriterier for hvornår Selvstyret kan købe aktierne, vil skulle fastsættes i ejerftalen.

Alternativt kan man lade en køberet for Selvstyret fremgå af selskabets vedtægter. Forskellen på om det fremgår af ejerftalen eller vedtægterne er, at hvis der kommer nye aktionærer i selskabet, er de bundet af vedtægterne, mens de skal acceptere at være bundet af ejerftalen.

En anden mulighed vil være at indsætte en tilbagekøbsret i købsaftalen, der giver Selvstyret mulighed for at tilbagekøbe selskabet, når nærmere fastsatte kriterier er opfyldt. Det kunne f.eks. være i tilfælde af en nærtstående konkurs. De nærmere kriterier for hvornår Selvstyret kan købe selskabet tilbage, herunder til hvilken pris, vil skulle fastsættes i købsaftalen med den private investor.

Hvis selve aktieselskabet går konkurs, er det nuværende relevante regelsæt på Grønland anordning nr. 983 af 16. december 1997 om ikrafttræden for Grønland af konkursloven. Ved selskabets konkurs vil boet blive overtaget af en kurator, jf. lovens kapitel 12. Selvstyret vil således ikke længere have indflydelse på selskabet, og har alene mulighed for at overtage selskabet, hvis de indgår aftale herom med kurator. Kurator skal forsøge at få flest mulige midler ud af konkursboet, og hvis Selvstyret byder højest på aktiverne, vil de således formentlig kunne erhverve dem af boet. Selvstyret kan imidlertid ikke sikre sig, at de kan overtage lufthavnen, hvis selskabet går konkurs.

Hvis Selvstyret skal sikre sig mulighed for at overtage selskabet, efter det er gået konkurs, vil det derfor formentlig kræve en dansk lovændring, da Selvstyret ikke har overtaget sagsområdet, og Danmark derfor forsat er lovgiver på området.

Det vil derfor være mere nærliggende at sikre, at Selvstyret kan overtage selskabet, inden det går konkurs.

Det vil også være muligt at lave en fuld privatisering af lufthavnen. Det vil også her være nærliggende at oprette et A/S og derefter sælge aktierne til private investorer. Selvstyret vil i så fald ikke have en ejerandel af lufthavnen, og vil derfor heller ikke have samme indflydelse eller kontrol med selskabet.

Man vil også kunne indsætte en tilbagekøbsret i købsaftalen, der giver Selvstyret mulighed for at købe selskabet tilbage i tilfælde af en nærtstående konkurs.

I tilfælde af selskabets konkurs adskiller situationen sig ikke fra en delvis privatisering, idet udgangspunktet vil være, at selskabet tilhører konkursboet. Det vil derfor formentlig kræve en dansk lovændring, hvis Selvstyret vil sikre, at det kan overtage selskabet, hvis det går konkurs.

Det vil være relevant at undersøge specifikke løsningsmodeller nærmere.

#### **f) Mittarfeqarfiit – muligheder for selskabsstruktur**

Mittarfeqarfiit er et nettostyret selskab, som er finansieret primært via lufthavnstakster og derudover via et mindre driftstilskud fra Selvstyret. Mittarfeqarfiit er ejet af Selvstyret, som dermed også har det egentlige ejerskab af aktiverne i form af lufthavnene og tilhørende installationer m.v. Det er således Selvstyret, der afskriver på aktiverne og reinvesterer på ekstrabevilling. Det kan overvejes at lade ejerskabet af aktiverne overgå til Mittarfeqarfiit.

En mulighed er at oprette et selskab med en egentlig selskabsstruktur. Man kan vælge at oprette Mittarfeqarfiit som en privatretlig selskabstype, hvor Selvstyret skal være ejer. Det kan for eksempel være et aktieselskab, hvor Selvstyret ejer alle aktierne eller en del af aktierne. Selvstyret kan derefter indskyde de relevante aktiver i selskabet.

Alternativt kan man vedtage en særlig lov om Mittarfeqarfiit, hvori man fastslår Mittarfeqarfiit som en selvstændig økonomisk enhed. Dette er for eksempel tilfældet med Nordsøfonden, der er oprettet ved lov nr. 527 af 28. maj 2014.

Ved valget af selskabstype skal det bl.a. overvejes, om selskabet skal være underlagt samme type lovgivning som andre selskaber, eller om det skal være undergivet en særlig lovgivning. Ved at oprette et selskab med en privatretlig selskabsstruktur er selskabet som udgangspunkt underlagt samme lovgivning som de øvrige private selskaber med samme struktur. Hvis man derimod vedtager en særlig lov om Mittarfeqarfiit, kan man herved underlægge Mittarfeqarfiit en særlig lovgivning.

Der vil dog også være mulighed for at vedtage en særlig lov om Mittarfeqarfiit, selvom Mittarfeqarfiit oprettes som et selskab med en privatretlig struktur. Som eksempel kan nævnes Post Danmark A/S, som er et aktieselskab med en privatretlig selskabsstruktur, men som er undergivet en særlig lovgivning, jf. bekendtgørelse nr. 844 af 6. juli 2011 af lov om Post Danmark A/S. Af bekendtgørelsens § 3 fremgår det, at den

almindelige lovgivning om aktieselskaber gælder for Post Danmark A/S, med de ændringer der følger af loven.

Hvis man vedtager en særlig lov om Mittarfeqarfiit, vil det være muligt heri at pålægge Mittarfeqarfiit en pligt til at varetage forskellige aktiviteter, herunder drift af mindre flyvepladser, og specificere pligten nærmere i loven. Der vil være tale om ydelser lignende dem, man kender fra forsyningspligtområdet. Post Danmark A/S er undergivet en lignende regulering, idet Post Danmark A/S er udpeget som befordringspligtig virksomhed i henhold til Postlovens § 14.

Hvis man pålægger Mittarfeqarfiit en sådan pligt, bør det overvejes at indføre en kompensationsmekanisme i tilfælde af, at visse af forpligtelserne er forbundet med underskudsgivende aktiviteter jf. bemærkningerne ovenfor under punkt c.

Vedtagelse af en særlig lov om Mittarfeqarfiit vil kræve en aftale med Danmark, i det omfang loven vedrører sagsområder, som Selvstyret endnu ikke har overtaget.

**Bilag F**

**Læsøe Consulting: Effektivisering af MIT**

Dette notat er produceret af Læsøe Consulting til Copenhagen Economics i juni 2014. Notatet skal CE bruge i sit arbejde med udviklingen af nye modeller for organisering af lufthavnsdriften i Grønland.

Målet med notatet er at give CE et billede af MIT i dag og den fremadrettede handlingsplan for selskabets indsats => alt sammen for at give CE forståelsen af NU-situationen og den forventede effektivisering under den eksisterende organisering af lufthavnssektoren.

Strategiarbejdet for MIT er udviklet under forudsætningen, at sektoren fortsat vil være organiseret som hidtil. En ny organisering af sektoren kan sandsynligvis forstærke effektiviseringspotentialet.

Indholdsfortegnelse:

<b>Mittarfeqarfiit – Strategi .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Introduktion til Mittarfeqarfiit .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 VISION og MISSION.....</b>	<b>3</b>
1.1.1 Mission.....	3
1.1.2 Vision.....	3
<b>1.2 Solidaritetsprincippet .....</b>	<b>4</b>
<b>1.3 Historisk.....</b>	<b>4</b>
<b>1.4 Luftfartslovgivning.....</b>	<b>4</b>
<b>1.5 Ejerskab.....</b>	<b>5</b>
<b>1.6 Seks forretningsområder.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Analyse af nu-situationen.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1 De væsentligste SWOT's / KEY ISSUES.....</b>	<b>7</b>
<b>3. Sammenligning .....</b>	<b>9</b>
<b>4. Ny strategi.....</b>	<b>10</b>
<b>4.1 Ny Strategi – ”SHRINK-TO-GROW” .....</b>	<b>10</b>
<b>4.2 Konsolidering år 2014 og 2015 .....</b>	<b>11</b>
4.2.1 Udskillelse af ”ikke-kerne opgaver”.....	11
4.2.2 Definition af Mittarfeqarfiits kerneforretning.....	12
4.2.3 Økonomisk konsekvens af strategien / Effektiviseringspotentialet .....	14
4.2.4 Effektivisering .....	15
<b>4.3 Vækststrategi – 2016 =&gt; .....</b>	<b>15</b>
4.3.1 Value added services / Kommercielle aktiviteter: handling, catering, tax free, mm.....	15
<b>4.4 Rigid stringens eller pragmatisk virkelighed.....</b>	<b>15</b>

## Mittarfeqarfiit – Strategi

Mittarfeqarfiit (MIT) initierede en strategiudviklingsproces i slutningen af 2013.

Motivationen for ønsket om at få udviklet en strategi for MIT var:

1. MIT ønskede en prioriteret handlingsplan for selskabets fremtidige indsats,
2. MIT ønskede strategien politisk behandlet, således MIT opnåede en politisk godkendelse af den fremtidige indsats og dermed et råderum i den daglige drift frem mod de aftalte mål og
3. Departementet ønskede at få en klar aftalt plan for den fremtidige indsats, som Departementet fik indflydelse på.

Baggrunden for disse tre behov var:

1. at efter et større arbejde internt i MIT med en lang række problemstillinger, som f.eks. organisationsforandring, økonomi, chefrekutteringer, mm. var MIT klar til at samle organisationen omkring en struktureret fælles handlingsplan for den fremtidige indsats
2. at MIT oplevede operationel indgriben fra det politiske system i den daglige drift frem for overordnet målstyring
3. at Departementet for Sundhed og Infrastruktur netop havde overtaget Infrastruktur og dermed MIT og ønskede at få bragt MIT ind i en styret struktur med udgangspunkt i Departementets behov og forventninger til MIT.
4. At Departementet havde (og har) behov for at få sænket lufthavnsafgifterne mærkbart og hævet serviceniveauet.

Rent praktisk var og er aftalen mellem MIT og Departementet, at MIT skulle udvikle en ny strategi sammen med Departementet og denne strategi skal efterfølgende danne udgangspunkt for, at Departementet udvikler en redegørelse til det politiske system.

Der var og er stor symbiose mellem MIT og Departementet omkring dette strategi- og redegørelsesarbejde. MIT og Departementet har stor fælles interesse i dette arbejde, derfor er processen også gået ualmindeligt godt og helt som planlagt. Selve redegørelsen mangler i skrivende stund, men forventes behandlet på efterårssamlingen 2014.

## 1. Introduktion til Mittarfeqarfiit

Mittarfeqarfiit driver alle offentlige flyvepladser og helipads i Grønland. Mittarfeqarfiit er organisatorisk ejet og drevet af Grønlands Selvstyre og har ansvaret for de to atlantlufthavne i Kangerlussuaq og Narsarsuaq, 11 regionale lufthavne, 46 helipads. Derudover driver Mittarfeqarfiit to hoteller – Hotel Kangerlussuaq og Hotel Narsarsuaq samt en række samfundsrelaterede opgaver såsom forsyningsvirksomhed, bygdebrand osv.

Mittarfeqarfiit er en nettostyret virksomhed. Det betyder, at driften af selskabet skal hvile i sig selv. Større investeringer og renoveringsarbejder skal som udgangspunkt finansieres over anlægsbevillinger på Inatsisartuts Finanslov.

### 1.1 VISION og MISSION

Nedenfor finder man mission og vision for MIT:

#### 1.1.1 Mission

Mittarfeqarfiits mission er at drive flyvepladser (lufthavne, helipads) i Grønland, inden for rammerne af den grønlandske trafikpolitik, i henhold til de regler og bestemmelser, der i kraft af lov om luftfart, til enhver tid er gældende på området. Mittarfeqarfiits virksomhedsgrundlag er:

- at producere service og sikkerhed til luftfarten, med det formål at medvirke til risikodæmpning i lufttrafikstyringen inden for Sønderstrøm FIR
- at producere service og sikkerhed til områder relateret til luftfarten, med det formål at medvirke til at give brugerne af de grønlandske flyvepladser med tilhørende faciliteter en så positiv tilgang til området som muligt

#### 1.1.2 Vision

Mittarfeqarfiit skal levere den bedste lufthavnsservice og -drift, efter internationale standarder. Servicen skal:

- Understøtte det grønlandske samfund og erhvervsudvikling
- Fokuserer på luftfartsselskaber og deres passagerer
- Servicen skal være den bedste i sammenligneligt klima, mens driften skal følge de internationale ICAO-standarder

Mittarfeqarfiit varetager driften af lufthavne og helipads i Grønland. Herudover udfører Mittarfeqarfiit også en række øvrige opgaver i relation hertil, som kan opdeles i henholdsvis kommercielle og samfundspålagte opgaver. De kommercielle aktiviteter omfatter bl.a. drift af lufthavnshoteller, butikker og hovedlagre i Kangerlussuaq. Blandt de samfundspålagte opgaver er drift af forsyningsvirksomhederne (el, vand og varme) i Kangerlussuaq og Narsarsuaq, hvor Mittarfeqarfiit har forsyningspligt. Derudover løser Mittarfeqarfiit andre samfundsopgaver mod betaling, det er eksempelvis bygdebrandvæsen, snerydning, renovation, havnedrift med videre.

Ved en organisationsændring i februar 2013 blev Mittarfeqarfiits 13 lufthavne på opdelt i fem administrative enheder, hvor atlantlufthavnene udgør hver deres enhed. Dernæst er mellemstore-,

mindre- og grusbane lufthavnene områder. Helipads ligger administrativt under de nærmeste lufthavne.

## 1.2 Solidaritetsprincippet

For at sikre en tilgængelighed til alle områder i Grønland er det besluttet, at prisstrukturen i lufthavnene skal være ens. Det betyder, at der er ens start og passagerafgifter i alle lufthavne uanset trafikmængde. Denne énpris-model, som også kaldes solidaritetsprincippet, betyder, at de lufthavne, som har en stor trafikmængde, tjener penge, eks. Kangerlussuaq og Nuuk, og at lufthavne med begrænset trafik drives med underskud, eks. Qaanaaq, Paamiut. Der sker med andre ord en krydssubsidiering mellem lufthavnene. Dette betyder også, at Mittarfeqarfiit økonomi skal ses i sammenhæng og ikke som individuelle lufthavne.

Solidaritetsprincippet er stadfæstet i Landstingslov nr. 12 af 5. december 2008 om flyvepladser, hvor det understreges, at evt. ændringer i strukturen skal ske ud fra en trafikalt helhedsbetragtning.

*§ 4. Landsstyret kan indskyde de i § 1, stk. 2, nævnte flyvepladser i et aktieselskab, når følgende krav er opfyldt:*

- 1) Indskydelsen skal hvile på forretningsmæssige betingelser, være trafikøkonomisk fordelagtig og kan kun finde sted, når de samfundsøkonomiske forhold i øvrigt taler herfor.*
- 2) Indskydelsen skal ske ud fra en trafikalt helhedsbetragtning, der samlet set ikke må forringe den trafikale betjening af landet.*

## 1.3 Historisk

I tiden efter 2. verdenskrig blev de forskellige lufthavne i Grønland styret af en række forskellige institutioner. Disse var Kongelig Grønlandske Handel - KGH, (nu KNI) og Grønlands Tekniske Organisation - GTO, (nu Nukissiorfiit), Statens Luftfartsvæsen p.v.a. Grønlandsministeriet, US Air Force, Grønlandsfly (nu Air Greenland) mf. I løbet af 1980'erne blev GTO og KGH overført fra dansk myndighed til Hjemmestyret. Pr. 1. januar 1986 have Hjemmestyret overtaget de væsentlige sagsområder, der muliggjorde en grønlandsk drift af intern transport.

Mittarfeqarfiit blev etableret på baggrund af en beslutning i Grønlands Landsting om etablering af et selvstændigt lufthavnskontor i Direktoratet for Handel og Trafik med virkning fra 1. januar 1988. Grønlands Landsstyres besluttede pr. 1. juli 1990 at udskille Mittarfeqarfiit fra Teknisk Direktorat som en nettostyret virksomhed pr. 1. januar 1991. Disse beslutninger danner sammen med driftskoncessionerne fra Statens Luftfartsvæsen det lovmæssige og forretningsmæssige grundlag for driften af Mittarfeqarfiit.

## 1.4 Luftfartslovgivning

Alle regler og procedurer - fra indretning af lufthavne til selve flyvningen - følger internationale standarder, som er ens overalt i verden. De fælles standarder er udarbejdet i FNs organisation for civil luftfart (ICAO), inden for EU og på nordisk plan. Samarbejdet sikrer ensartede regler og omfatter bl.a. krav til uddannelse og procedurer samt til indretning af lufthavne og luftrum.



Fundamentet for den danske luftfartslovgivning er Lov om luftfart (Luftfartsloven), som danner rammerne for reguleringen af civil luftfart i Danmark. Luftfartsloven gælder generelt for Grønland, medmindre der specifikt er gjort undtagelse herom enten i luftfartslovgivningen eller i henhold til anden særliglovgivning. Luftfartsloven er i vid udstrækning en rammelov, der forudsættes udfyldt ved administrative forskrifter. Disse findes dels i bekendtgørelser dels for så vidt angår de teknisk/operative forhold i Bestemmelser for civil Luftfart, de såkaldte BL'er.

Det danske lovgivningsarbejde har de seneste år været præget af regelsanering i forhold til EU-lovgivning samt modernisering og justering af eksisterende bestemmelser og bekendtgørelser. Trods Grønland ikke er medlem af EU har EU lovgivningen både direkte og indirekte indflydelse på Grønlandsk lufthavnsdrift.

Mittarfeqarfiit skal gennem sin drift sikre at flyvepladser (lufthavne og helikopterflyvepladser) lever op til de krav, der af den danske Trafikstyrelsen har sat for pladserne.

### 1.5 Ejerskab

Alle eksisterende luftfartsanlæg drevet af Mittarfeqarfiit ejes i dag af Grønlands selvstyre.

Landstingslov nr. 12 af 5. december 2008 om flyvepladser åbner mulighed for at Selvstyret kan overlade dele eller hele finansieringen af kommende lufthavnsbyggerier eller udvidelse af eksisterende til andre ejere. Selvstyret kan i denne forbindelse vælge at indskyde eksisterende anlæg i som en del af et kommende aktie- eller anpartsselskab. Indskydelsen skal ske ud fra en trafikalt helhedsbetragtning, der samlet set ikke må forringe den samlede betjening af landet.

### 1.6 Seks forretningsområder

Mittarfeqarfiit organiserer sine aktiviteter i seks grundlæggende forretningsområder:

- Koncessioneret område (lufthavnsdrift)
- Handling
- Hoteldrift
- Boligudlejning
- Energitjeneste
- Værksteder (auto, tømmer, mm.)

Det oprindelige opdrag, som driften af lufthavnene udgør, kaldes ”det koncessionerede område”. Det er her MIT's primære forpligtigelse ligger.

”Handling” er den del, hvor Mittarfeqarfiit sælger ydelser luftfarten i form af bagagehåndtering, håndtering af fly, tjek-in, samt en række andre opgaver. Handling er en aktivitet, der er i fuld konkurrence.

Hoteldriften blev overdraget til Mittarfeqarfiit, da den tidligere udbyder trådte ud af dette virke. Ved aflysninger eller markante forsinkelser kan der opstå behov for indkvarteringsmuligheder. Således blev det fra ejerne besluttet, at Mittarfeqarfiit skulle drive to hoteller i henholdsvis Kangerlussuaq og Narsarsuaq.

Som følge af et omfattende indkvarteringsbehov ved lufthavnene, har Mittarfeqarfiit haft en omfattende udlejningsvirksomhed af boliger til det civil ansatte personale, men også nogen udlejning af

overskudskapacitet. Det sidste kan i fremtiden ved udbud af servicekontrakter for beflyvning vise sig, at være af overordentlig vigtig betydning for nogle luftfartselskaber.

El- produktion i Kangerlussuaq og Narsarsuaq er kommet ind under Mittarfeqarfiit af historiske årsager. Siden basernes afvikling, har lokationerne fået byggestatus, men Mittarfeqarfiit står stadig for produktionen af elektricitet. Derudover drives der el-produktion i de lufthavne, der opererer som ødestationer.

Da Mittarfeqarfiit mange af de steder har et behov for særligt kvalificeret personale til at varetage service og vedligehold har det været nødvendigt at etablere værkstedsfunktioner. Disse værksteder har været med til at støtte de mindre samfund med tekniske ydelser.

## 2. Analyse af nu-situationen

Afsnittet har været struktureret i 12 analyser - seks eksterne analyser og seks interne analyser. Alle de 6 eksterne analyser afsluttes med en opsummering i: Muligheder og Trusler, mens alle de 6 interne analyser afsluttes med en opsummering i: Styrker og Svagheder.

1. Samfundsanalysen i MIT perspektiv
2. Brancheanalysen
3. Markedsanalyse
4. Kundeanalyse
5. Konkurrenter
6. Interessenter
7. Virksomhedskultur
8. Lederstilsanalyse
9. Medarbejderkompetencer
10. Historisk performance
11. Organisationsstruktur
12. Kernekompetencer

Herefter - samles alle 12 muligheder, trusler, styrker og svagheder i en samlet SWOT opsummering. Sidst, udvælges de væsentligste SWOT's til brug for det videre arbejde.

I dette notat til CE gås der direkte til de endelige væsentlige SWOT's:

### 2.1 De væsentligste SWOT's / KEY ISSUES

I dette afsnit udvælges de elementer fra SWOT analysen. Udvalgelseskriterierne er: "Hvilke af SWOT elementerne, som MIT har fundet i analyserne, præsenterer essensen af de problemstillinger, som MIT skal fokusere på for at få højst sandsynlighed for overordnet målopfyldelse og tilfredshed hos kunder og interessenter?"

#### Eksterne analyser:

Muligheder:	Trusler:
<b>Værksted:</b> Trække sig ud, da der er alternative udbydere	<b>Hoteller:</b> Høj konkurrence, lav rentabilitet
	<b>Energitjenesten:</b> Begrænset marked, ingen ekspansion mulig
	<b>Det koncessionerede område af lufthavnsdriften:</b> Stagnerende marked
	<b>Hotel:</b> Dårlig standard, behov for investeringer, høj konkurrence
	<b>Hotel:</b> Ingen vækst i Narsarsuaq
	<b>Hotel:</b> MIT er dyrere og har dårligere standard end konkurrenter.

**Interne analyser:**

<b>Styrker:</b>	<b>Svagheder:</b>
Medarbejderne er stolte over at arbejde i MIT	Mangler kundekultur
Stærk sikkerhedskultur	Mangler kommercielkultur
Høj grad af team spirit	Forretningsforståelse og driftsoptimering ikke har været særlig udbredt i MIT
Medarbejderne opfatter MIT som en attraktiv arbejdsplads	Mangler forretnings- og kundeorienteret tilgang
En stor del af medarbejderne oplever, at man er god til at hjælpe hinanden, og at man har et godt socialt samvær	Der er ikke fleksibilitet til at hæve prisniveauet i takt med omkostningsudviklingen på virksomhedens kerneforretning
Det er specielt indenfor de faglige kompetencer, at MIT har en styrke i sine medarbejdere	Hoteller bidrager negativt til driften med >-17 mDKK.
Forandringsparat i forhold til økonomisk effektivisering af driften	Boliger bidrager negativt til driften med >-4 mDKK.
Det koncessionerede område bidrager positivt til driften med >8 mDKK.	Energitjenesten bidrager til driften med 0.
Handling området bidrager positivt til driften med >16 mDKK.	Håndværker bidrager negativt til driften med >-11 mDKK.

**Interessenternes prioriterede forventninger og behov:**

**Naalakkersuisut:** at befordring bliver billigere og at byrdefordelingen spredes over hele landet, således at forsyningen sikres selv i urentable områder.

**Naalakkersuisut:** at MIT først og fremmest løser den koncessionerede del af lufthavnsdriften og gør det effektivt, således denne understøtter den øvrige samfundsudvikling

**Naalakkersuisut:** at MIT har en afgiftsstruktur der understøtter erhvervsudviklingen.

**PAN:** at Mittarfeqarfiit udviser god politisk dømmekraft, og at virksomheden søger råd hos PAN, særligt i sager, som har offentligt fokus

**PAN:** Sikker drift og solid økonomistyring

**PAN:** Kvalitet i afreporteringer til PAN

**Direkte kunder:** længere og fleksible åbningstider

**Direkte kunder:** lavere afgifter, højere service, differentieret service

**Passagerer:** lavere afgifter og højere service

### 3. Sammenligning

Metodikken i den anvendte strategiudviklingsmodel skal vurdere, hvorvidt den eksisterende strategi kan imødegå og udnytte de fundne SWOT's (KEY ISSUES), eller om der skal udvikles på strategien.

I det seneste årti har MIT ikke arbejdet struktureret med en strategisk prioriteret handlingsplan. Det betyder ikke, at der ikke har været en overordnet styring af aktiviteterne, men perspektivet har været operationelt.

Et af målene med det foreliggende arbejde er netop at få en overordnet prioriteret handlingsplan og definere kerneforretning, der er konsolideret hos ejeren – og som sådan et fælles besluttet udgangspunkt for prioriteringen af MIT's indsats.

Det tilgængelige planlægningsmateriale (strategisk eller ej) er ikke tilstrækkeligt til at imødegå de ovenfor fundne udvalgte KEY ISSUES, derfor skal der udvikles en ny strategi og handlingsplan.

## 4. Ny strategi

I dette afsnit præsenteres den nye strategi MIT skal gennemføre fremadrettet.

### 4.1 Ny Strategi – ”SHRINK-TO-GROW”

For at imødekomme de væsentligste interessenters behov for: 1/ faldende afgifter og fleksible åbningstider, 2/ MIT's behov for investering og udvikling samt 3/ kontrol over økonomien – så er det nødvendigt med først en konsolideringsstrategi efterfulgt af en offensiv vækststrategi. Samlet kan man kalde det en ”*Shrink-To-Grow*” strategi.



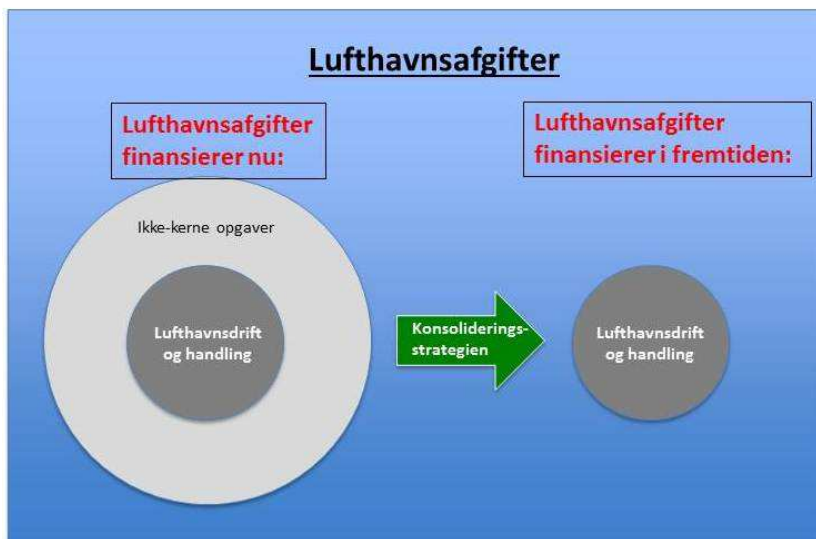
Lufthavnsafgifterne er tæt på kernen i opfyldelsen af organisationens raison d'être - set fra kunde- og interessentperspektivet. Derfor er lufthavnsafgifterne også det første og overordnede område, der eksplicit sættes mål for.

Den overordnede målsætning for udviklingen af lufthavnsafgifterne er i konsolideringsstrategiperioden 2014 og 2015 uændrede afgifter, mens afgifterne skal falde i de efterfølgende år. I figuren nedenfor vise dette grafisk:



Baggrunden for, at afgiftsnedsettelse ikke målsættes allerede fra start af strategiperioden er behovet for tid til at reformere/fraskille strukturer og aktiviteter.

For at kunne levere i forhold til strategien og gennemføre målsætningen for lufthavnsafgifterne, så skal MIT i konsolideringsperioden koncentrere aktiviteterne omkring traditionel lufthavnsdrift og handling. Nedenfor vises et principdiagram for konsolideringsindsatsens mål for, hvad lufthavnsafgifter skal finansiere i fremtiden.



#### 4.2 Konsolidering år 2014 og 2015

Konsolideringsstrategien kan beskrives på mange måder: ”styr-på-egget-hus-strategi”, ”skomager-bliv-ved-din-læst-strategi” eller ”ind-til-kernen-strategi”. Fælles for disse måder at udtrykke strategien er ideen om at finde ind til kernen af organisationens aktiviteter og sikre høj effektivitet og eksekvering på kundebehovene her.

Konsolideringsstrategien i år 2014 og 2015 løber i to spor: Udskillelsen af ”ikke-kerne opgaver” og effektivisering. Det handler om at slippe af med ikke-kerne opgaver og samtidig få optimeret det tilbagevendende kerneområde til en effektiv organisation.



##### 4.2.1 Udskillelse af ”ikke-kerne opgaver”

MIT skal udskille alle ”ikke-kerne aktiviteter”, der i dag belaster organisationens økonomi, kapacitet og kompetencer. I praksis betyder det, at MIT skal liste alle ”ikke-kerne opgaver” og for hvert enkelt af disse udvikle en projektplan for udskillelsen.

Der er væsentlig samfundsmæssige interesser imellem ”ikke-kerne opgaverne”, derfor er det vigtigt, at der er en konsolidering af beslutningen om udskillelsen i interessent- og kundekredsen.

Udskillelsen af ”Ikke-kerne opgaver” kan udmøntes i to scenarier:

1. fysisk udskillelse af aktiviteten til tredjepart eller
2. finansiell udskillelse => aktiviteten skal finansieres via andre midler end lufthavnsafgifter.

Scenarie 1 foretrækkes, da scenarie 2 betyder, at MIT skal opretholde kapacitet og kompetence til at gennemføre opgaven og det ”kun” er finansieringen af opgaven, der udskilles fra lufthavnsafgifterne.

Det er ikke sandsynligt, at alle ”ikke-kerne opgaver” er endeligt afviklet med udgangen af konsolideringsperioden, men det er vigtigt, at alle er planlagte.

#### 4.2.2 Definition af Mittarfeqarfiits kerneforretning

Kernen i Mittarfeqarfiits forretning er drift af lufthavne, helistops og heliporte samt en række områder, der direkte understøtter lufthavnsdriften. Disse områder, der inkluderer AFIS, BOR, handling og opgaver i forbindelse med kontrol og vedligehold af lufthavnenes udstyr og fysiske anlæg, er stærkt reguleret af grønlandske og internationale myndigheder og organisationer. Områderne udgør tilsammen en helhed, der skal til for at udføre lufthavnsdrift.

Ifølge de oprindelige retningslinjer, som Mittarfeqarfiit blev etableret på baggrund af (*Landsstyrevedtagelse af 18. juni 1987 om organisering af lufthavnsdriften*) var det Landsstyrets primære ønske til det kommende luftfartsvæsen organisation:

- *At der blev opbygget en så enkel og fleksibel driftsstruktur som muligt.*

Dette ønske om en organisation, der koncentrerer sig smalt om kerneforretningen genfindes også i senere definitioner af Mittarfeqarfiits forretningsgrundlag. Eksempelvis i Mittarfeqarfiits mission, her fra seneste resultatkontrakt for Mittarfeqarfiit af 18. december 2008, indgået mellem Grønlands Hjemmestyre repræsenteret ved Departementet for Infrastruktur og Miljø og Mittarfeqarfiit):  
Mittarfeqarfiits mission:

*Mittarfeqarfiit – Grønlands Lufthavsvæsens mission er, som koncessionshaver, at drive flyvepladser (lufthavne, heliporte og helistop) i Grønland, inden for rammerne af den grønlandske trafikpolitik, i henhold til de regler og bestemmelser, der i kraft af lov om luftfart, til enhver tid er gældende på området.*



Strategien betyder i praksis dette: (Se figurer nedenfor)

- Grønne pletter betyder => At området er en del af kerneforretningen
- Gule pletter betyder => At området kan være en del af kerneforretningen
- Røde pletter betyder => At området ikke er en del af kerneforretningen

Lufthavnsdrift, det koncessionerede område	
<b>BOR</b>	
●	Brand og rednings tjeneste
●	Søreningstjeneste
<b>ATS</b>	
●	AFIS tjeneste og flyveledelse
●	Melde og havnekontor
●	AFIS skolen
<b>Security</b>	
●	Security indenrigs og udenrigs
●	Security "one stop security"
<b>Flyvepladsdrift</b>	
●	Daglig drift af lufthavn
●	Rep. og vedligehold af lufthavnsanlæg (baner og bygninger)
●	Snerydning
<b>Handling</b>	
●	Passager og bagagehandling
●	Trafiktjeneste (ind checking)
●	Fragt handling
●	Fly handling
●	Fuel tjeneste
●	Patienthåndtering
●	Egne butikker
●	Bort-forpagtede butikker
●	Politi og told funktion

<b>Hoteldrift</b>	
●	KISS
●	Hotel Kangerlussuaq
●	Hotel Narsarsuaq
●	Kantiner og restaurant
<b>Håndværker/entreprenørforretning</b>	
●	Maler
●	Tømrer
●	Elektrikere
●	Autoværksteder
●	CNS
●	Renovation og spildevandskørsel
●	Snerydning udenfor hegnet
●	VVS forretning
●	Transport opgaver
●	Entreprenør forretning (gummiged, mobilkran, grader, heater, gravemaskine)
●	Drift og vedligehold af skibshavne
●	Skibshandling. (Atlantskibe, tankskib, krydstogtskibe),
●	Drift, rep og vedligeholde af pramme m.v.
<b>Energitjeneste</b>	
●	Levering af brændstof til egne og private boliger
●	Energitjenesten (inkl. overvågning af tekniske alarmer)
●	Elproduktion og distribution
●	Vandbehandling og distribution
●	Varmeproduktion og distribution
●	Tank anlæg
<b>Udlejningsbygninger</b>	
●	Boligadministration - blok
●	Boligadministration - huse
●	Erhverv
●	Privat

#### 4.2.3 Økonomisk konsekvens af strategien / Effektiviseringspotentialer

MIT har gennemført en ”falde-bort” analyse af strategiens konsekvenser. Analysen er en ”alt-andet-lige” analyse og forudsætter fuld implementering af strategien – dvs. udskillelse af ikke-kerne aktiviteter. Denne forudsætning er sandsynligvis ikke holdbar i virkeligheden på den korte tidshorisont.

Område	Art	2013 Kangerlussuaq	2013 Narsarsuaq	2013 Fordelte HKT	2013 Total falde bort
Koncession	Pax	I/A	I/A	I/A	I/A
	Åbning	I/A	I/A	I/A	I/A
	Start	I/A	I/A	I/A	I/A
	Hovedlager	I/A	I/A	I/A	I/A
	Bygdebrand	I/A	I/A	I/A	I/A
	Øvrige koncession	I/A	I/A	I/A	I/A
Handlingsområde	Fuel	I/A	I/A	I/A	I/A
	Forplads	I/A	I/A	I/A	I/A
	Butikker	200	-	-	200
Hoteller	Hotel Kangerlussuaq	9.400	-	1.843	11.243
	Hotel Narsarsuaq	-	9.100	1.784	10.884
	KISS	-1.000	-	-	-1.000
Boliger	Kangerlussuaq	3.700	-	725	4.425
	Narsarsuaq	-	1.900	373	2.273
Energitjenesten	Kangerlussuaq	-3.400	-	-	-3.400
	Narsarsuaq	-	-1.400	-	-1.400
Håndværker/ Entreprenør	Autoværksted	300	800	216	1.316
	Tømrer/Maler/VVS/Vedligehold	900	1.200	412	2.512
	El-afdeling	-	-	-	-
	Entreprenør	-3.200	1.250	-	-1.950
	Havnedrift	-400	-250	-	-650
	Tankstation	-	-700	-	-700
	CNS	7.600	-	1.490	9.090
Uddannelse	AFIS Skolen	-	800	157	957
	<b>2013 grandtotal</b>	<b>14.100</b>	<b>12.700</b>	<b>7.000</b>	<b>33.800</b>

Analysen viser, at der er et effektiviseringspotentialer i størrelsesorden DKK 30 mio.

Det er overordentligt vigtigt at forstå, at ved kapitalisering af dette potentialer, så kan det fulde beløb ikke bruges til umiddelbare direkte afgiftsnedsættelser, da en meget væsentlig del skal bruges på at sikre de langsigtede takstnedsættelser ved investering i det nedslidte produktionsapparat.

Det samlede provenu fra alle takster per år var i 2013 DKK 181.000.000. Det betyder, at hvis det fulde effektiviseringspotentialer kapitaliseres (DKK 30 mio.) OG udmøntes til takstnedsættelser ligeligt fordelt på alle takster, vil det betyde en generel takstnedsættelse i størrelsesorden ca. 16%.

Hvis man ønsker en segmenteret udlodning og favorisere enkelte målgrupper, kan man opnå væsentligt større takstnedsættelser.

Igen, man skal være opmærksom på, at MIT har et væsentligt investeringsefterslæb, som det kapitaliserede effektiviseringspotentialer skal være med til at finansiere for at sikre fremtidige takstnedsættelser, derfor kan man i virkeligheden ikke udlodde alle DKK 30 mio. til takstnedsættelser.

#### 4.2.4 Effektivisering

Anden del af konsolideringsstrategien er sikringen af, at MIT med udgangen af konsolideringsperioden er trimmet i forhold til kerneaktiviteterne. Det er organisering, økonomi, kundebehov, udvikling, mm.



#### 4.3 Vækststrategi – 2016 =>

Når udskillelserne er gennemført eller planlagt og organisationen trimmet til kerneopgaven, så kan fokus skiftes fra det fortrinsvise indadvendte til det udadvendte. Det er for tidligt at planlægge vækstindsatser og faren for at nedprioritere det meget svære konsolideringsarbejde til fordel for det mere kreative udadvendte er latent, hvis MIT allerede nu laver væksthandlingsplaner.

##### 4.3.1 Value added services / Kommercielle aktiviteter: handling, catering, tax free, mm.

I vækststrategiperioden vil det være naturligt, at analysere om der er potentiale for at genere nyt provenu. I MIT er man overbevist om, at der er et væsentligt vækstpotentiale.

Handlingmarkedet er liberaliseret og MIT har en markedsandel på ca. 33%. MIT's andel af handlingmarkedet er begrænset til alle de små lufthavne. Dermed er der potentiale for at få en større markedsandel. Det er svært at målsætte operationelt men en øget omsætning i handlingområdet med et stort en-cifret millionbeløb er best case scenariet over en årrække.

Der er også potentiale for vækst i andre dele af virksomheden, men her gælder, at der – i modsætning til handlingområdet – skal forretningsudvikles noget tungere, inden væsentlige provenu eller dækningsbidrag kan kapitaliseres.

#### 4.4 Rigid stringens eller pragmatisk virkelighed

"Shrink-To-Grow" strategien er skarpt opdelt i en konsolideringsdel og en vækst del. Konsolideringsdelen er forudsætningen for den langsigtede bæredygtige vækst. Det betyder ikke, at lavthængende frugter INDEN FOR KERNEOMRÅDET kan og skal forfølges, hvis der dukker muligheder op i konsolideringsperioden.

Hvis der dukker nye muligheder op uden for kerneområdet, så skal der være overordentligt stærke argumenter for, at der skal bruges ressourcer på dette.

MEN, det er en latent fare, at ledelsesmæssig fokus forsvinder fra det tunge og svære konsolideringsarbejde ved overspringshandlinger til mere kreativt udviklende vækstarbejde – derfor er det chefgruppens vigtigste opgave at fastholde momentum i konsolideringsarbejdet og ikke forfalde til lavere prioriterede opgaver.