

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.