

**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 tilbunds-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 suverænitetsoverladelse. 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 aktionærerne, 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.