

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Lovforslagets baggrund

Forslag til landstingslov om flyvepladser skal afløse den gældende landstingslov nr. 4. af 12. juni 1995 med senere ændringer om anlæg af flyvepladser.

Lovforslaget søger at opfylde en række målsætninger.

For det første er forslaget udarbejdet som følge af Landstingets behandling af EM2007/45, hvor Landstinget pålagde Landsstyret at fremlægge et forslag til landstingslov om anlæggelse af nye flyvepladser.

For det andet imødekommer forslaget Strukturudvalgets anbefaling om en ændret byrde- opgavefordeling mellem Hjemmestyret og kommunerne, hvor kommunerne i højere grad end hidtil vil få mulighed for at blive involveret i finansiering og drift af lufthavne.

For det tredje er forslaget udarbejdet ud fra en erkendelse af, at landskassen alene ikke har mulighed for at finansiere alle trafikinvesteringer. Det er derfor lovforslaget omfatter mulighed for anvendelse af andre finansierings- og ejerskabsformer, der kan medvirke til at sikre realisering af lufthavnsinvesteringer, der som følge af landskasmæssige budgetrestriktioner ellers ikke ville kunne gennemføres.

For det fjerde skal forslaget etablere gennemsigtige, entydige og klare rammer for etablering af nye lufthavne og/eller udvidelser af eksisterende anlæg.

Der har de seneste år været stor fokus på nyetablering og ikke mindst udvidelse og ombygning af flyvepladser. Der har således været forarbejder igang om en udvidelse af flyvepladserne i Nuuk og Ilulissat. En realisering af sådanne anlægsprojekter vil gøre det muligt for langt større fly at lande og lette, hvorfor det bliver muligt at foretage flyvninger over Atlanten direkte til destinationerne.

Men også andre, mindre projekter, er på tegnebrættet. Således overvejes etablering af simple baner i en række mindre byer, hvor der pt. er anlagt heliporte eller helistops. Simple baner vil kunne beflyves med mindre fly med op til 19 passagerer, som vil medføre et andet beflyvningsmønster. Der er her tale om nogle omkostningstunge anlægsprojekter, hvorfor finansieringen af dem er meget essentiel. Finansieringen af de hidtil anlagte flyvepladser er udelukkende foretaget af Grønlands Hjemmestyre.

Med dette nye lovforslag lægges der op til andre finansierings- og ejerskabsformer, således at interessenter udefra gives mulighed for at indskyde kapital.

Det er vigtigt i denne sammenhæng at slå fast, at der med forslaget ikke tages stilling til, hvorvidt en given flyveplads skal etableres. Forslaget giver alene mulighed for at foretage en given investering, såfremt forudgående grundige analyser indikerer hensigtsmæssigheden heri. Det skal ligeledes fremhæves, at der ved forslagets udarbejdelse ikke er truffet beslutning om et givent anlægsprojekt, der vil falde inden for dette forslags rammer.

Det gældende regelsæt på området er landstingslov nr. 4. af 12. juni 1995 om anlæg af flyvepladser som ændret ved landstingslov nr. 4 af 6. juni 1997. Den gældende landstingslov tog sit udgangspunkt i et ønske om at omlægge den interne grønlandske flytrafik til hovedsageligt at være baseret på anvendelse af fastvingede fly. Den gældende landstingslov retter sig specifikt mod anlæggelse af flyvepladser i navngivne byer. Der er efterfølgende anlagt flyvepladser i alle nævnte byer på nær én, hvorfor landstingsloven ikke længere kan anvendes som hjemmel ved anlæggelse af fremtidige anlæg.

Dette lovforslag udgør en ramme for nyetablering og modernisering af flyvepladser. Den rummer således de krav, der skal opfyldes førend det reelle anlægsarbejde på flyvepladsen kan begynde. Dette indebærer, at lovforslaget ikke viderefører tekniske bestemmelser om flyvepladsens etablering, udbudsform og vilkår i udbudsmaterialet, jf. §§ 2 og 4 i den gældende landstingslov. Ligeledes viderefører lovforslaget ikke ekspropriation i forbindelse med nyetablering af flyvepladser, jf. § 5 i den gældende landstingslov.

Det er her vigtigt at understrege, at etablering af flyvepladser, samt den efterfølgende beflyvning af disse, skal overholde de gældende regelsæt på området. Dette lovforslag indeholder ikke bestemmelser specifikt omkring landingsbanernes udformning eller materiel. Lovforslaget udgør alene rammerne for beslutningen om etablering af en flyveplads, herunder hvordan den finansieres. Dette indebærer, at øvrig lovgivning omkring flyvepladsers etablering og drift fortsat er gældende. Den øvrige lovgivning kan for eksempel være den gældende bekendtgørelse af lov om luftfart (Lovbekendtgørelse nr. 731 af 21. juni 2007 om bekendtgørelse af lov om luftfart) samt Bestemmelser for Civil Luftfart.

Da kravene til flyvepladser har ændret sig markant siden 1995, og da formålet med den gældende landstingslov synes opfyldt, idet der er etableret flyvepladser i næsten alle nævnte byer, er der nu behov for en ny lovgivning på området. Da formålet med nærværende lovforslag på alle punkter adskiller sig fra den gældende lov på området, føres ingen af de hidtidige bestemmelser videre i dette lovforslag.

2. Lovforslagets hovedpunkter

Lovforslaget er tænkt som en ramme for fremtidige etableringer af flyvepladser, modsat den hidtil gældende landstingslov. Hvor den hidtidige landstingslov rettede

sig specifikt mod anlæg af flyvepladser på nævnte lokaliteter, angiver lovforslaget rammerne for anlæg af nye flyvepladser uanset hvor i Grønland, de måtte befinde sig.

Det fremsatte lovforslag om anlæg af flyvepladser omhandler såvel etablering af nye anlæg, som renovering og udvidelse af eksisterende anlæg.

Lovforslaget indebærer, at det fortsat er muligt for Grønlands Hjemmestyre alene at finansiere en anlægsinvestering, som det hidtil er sket. Det fremsatte lovforslag udvider finansierings- og ejerskabsmulighederne og åbner dermed for muligheden for finansiering og etablering af flyvepladser helt uden tilskud fra landskassen. Lovforslaget imødekommer således Strukturudvalgets anbefaling om at skabe mulighed for inddragelse af kommunerne i udviklingen af lufthavnene.

Ligeledes lægges der op til, at Hjemmestyret kan deltage i finansieringen af flyvepladsen, ved at indskyde det eksisterende anlæg som apport i et aktieselskab. Ved et apportindskud vurderes værdien af det anlæg, der skal indskydes som apport i finansieringen af det pågældende anlæg. Hjemmestyret vil efterfølgende indgå som aktionær med den andel, apporten udgør af den samlede aktiemængde. Det er ikke nogen forudsætning for apportindskuddet, at Hjemmestyret har yderligere aktier i foretagendet.

Ved nyetablering af flyvepladser, forudsættes det, at anlægsinvesteringen er økonomisk rentabel, hvilket indebærer, at den skal kunne forrentes og afskrives inden for givne rammer, samt kunne dække faste kapacitetsomkostninger. Det betyder, at en forretningsplan udarbejdes ud fra en forudsætning om, at forrentning og afdrag på investeringen indregnes i brugerbetalingen.

Der lægges endvidere vægt på, at anlægsinvesteringen sker ud fra trafik- og samfundsøkonomiske hensyn. Dette indebærer bl.a., at etablering af en flyveplads samlet set skal bidrage positivt til den grønlandske infrastruktur. Eksempelvis vil en udvidelse af en flyveplads ét sted i landet ikke skulle medføre, at beflyvningsmulighederne samlet set forringes andre steder i landet.

Ved renovering og udvidelse af eksisterende anlæg betones rentabiliteten, ligesom formålet skal kunne dokumenteres enten i form af ændrede krav til flyvepladsens formåen, eller i form af dokumentation for øgede indtægter.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Som udgangspunkt forventes lovforslaget ikke at have økonomiske konsekvenser for det offentlige. Det forudsættes, at nyanlæg skal være økonomisk rentable og eventuelt kunne generere et driftsmæssigt overskud.

Modsat hidtidige anlægsarbejder på flyvepladser vil landskassen ikke nødvendigvis blive belastet. Den eneste udgift, det offentlige har til flyvepladsen, er, hvis der vælges at indskyde et eksisterende anlæg som apport i finansieringen. Det betyder, at

der ikke trækkes veksler på de offentlige budgetter. Dog vil det stadig være muligt at finansiere et givent anlægsprojekt for offentlige midler alene, ligesom rentabilitetskravet ikke nødvendigvis i alle tilfælde vil skulle være opfyldt. Det er ikke et krav, at der skal indgå private investorer i et projekt. Således kan det politisk besluttes, at et anlægsprojekt skal etableres, såfremt projektet lever op til dette lovforslags bestemmelser.

Administrativt set forventes den samlede arbejdsbyrde at være nogenlunde den samme. Hidtil har det offentlige stået for hele arbejdet omkring nyetablering eller renovering af en flyveplads. Hvis et fremtidigt anlæg etableres i privat regi, vil det offentlige arbejdsindsats naturligvis være mindre. Der vil dog stadig skulle sættes ressourcer af til gennemgang og godkendelse af det enkelte projekt.

Endvidere skal det anføres, at der i privat regi kan tænkes etableret projekter, der ikke ville være blevet realiseret, hvis det offentlige alene skulle stå for projektet. I sådanne tilfælde, vil det offentlige skulle afsætte ressourcer, der ellers ikke ville have været anvendt til dette formål.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Såfremt lufthavnsinvesteringer forrentes og afdrages gennem øget brugerbetaling, vil det kunne komme til udtryk gennem en højere billetpris. Heroverfor står en mere effektiv beflyvning direkte til slutdestinationer, hvor en eventuel mellemlanding elimineres. Dette formodes at medføre en både tidsmæssig og økonomisk gevinst.

Samlet set må det forventes at have positive konsekvenser for erhvervslivet.

5. Miljø- og naturmæssige konsekvenser:

Lovforslaget indeholder miljømæssige krav, som skal overholdes i den samlede projektbeskrivelse. Lovforslaget tillader ikke, at miljømæssige hensyn tilsidesættes i forbindelse med anlægsprojekterne. Anlæg af flyvepladser i henhold til det nye lovforslag forventes således ikke at have negative miljø- og naturmæssige konsekvenser.

6. Økonomiske konsekvenser for borgerne

Eftersom lufthavnsinvesteringer vil kunne forrentes og afdrages gennem øget brugerbetaling, vil billetprisen mellem to enkelte destinationer kunne stige. Heroverfor står en mere effektiv beflyvning, hvorved der kan opnås en tidsmæssig besparelse. For visse lufthavne vil der endvidere blive tale om en mere direkte beflyvning til slutdestinationer, hvor en eventuel mellemlanding elimineres. Dette formodes at medføre en både tidsmæssig og økonomisk gevinst.

Samlet set må det forventes, at der trods en mulig øget afgift på billetprisen vil være tale om en positiv udvikling for borgerne, idet der bliver tale om en mere effektiv beflyvning, der eventuelt også indebærer en økonomisk besparelse.

7. Administrative konsekvenser for borgerne

Forslaget forventes ikke at medføre administrative konsekvenser for borgerne.

8. Forholdet til Rigsfællesskabet og selvstyre

Forslaget forventes ikke at have konsekvenser for Rigsfællesskabet og selvstyre.

9. Høring af myndigheder og organisationer:

Det fremsatte forslag har været i høring hos Air Greenland A/S, Mittarfeqarfiit, Grønlands Turist- og Erhvervsråd, Styrelsen for Råd og Nævn (Konkurrencetilsynet), Grønlands Arbejdsgiverforening, NUSUKA, SIK, KANUKOKA og samtlige kommuner i Grønland, Landsstyreformandens Departement, Indenrigskontoret, Bestyrelsessekretariatet, Departementet for Familie og Sundhed, Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke, Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser, Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Råstofdirektoratet, Miljøstyrelsen, Transportministeriet og Statens Luftfartsvæsen.

Der er ved høringsfristens udløb modtaget svar fra følgende høringsparter: Air Greenland A/S, Mittarfeqarfiit, Grønlands Turist- og Erhvervsråd, Styrelsen for Råd og Nævn v. Konkurrencetilsynet, Grønlands Arbejdsgiverforening, SIK, KANUKOKA, Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke, Råstofdirektoratet, Miljøstyrelsen v. Landsplanlægningen, Transportministeriet og Statens Luftfartsvæsen.

De høringssvar, der er indarbejdet i lovforslaget, er gengivet nedenfor.

Air Greenland A/S:

Air Greenland er enige i landsstyrets betragtning om, at anlæggene skal leve op til europæiske standarder, herunder EASA, ICAO (Annex 14) og SLV, og at sidstnævnte fortsat skal være myndighed for anlæg af flyvepladser i Grønland. Air Greenland noterer sig i den forbindelse, at Statens Luftfartsvæsen (SLV) ikke er høringspart og anbefaler, at også SLV og det danske trafikministerium (TRM) får mulighed for at kommentere lovforslaget.

Lovforslaget retter sig i høj grad mod finansieringsmodeller for grønlandske flyvepladser, hvilket er nye tiltag i vores land og derfor en ubekendt fremgangsmåde

i grønlandsk infrastruktur. Der vil derfor være konsekvenser for infrastrukturens udvikling, og Air Greenland mener derfor, at indlæg fra SLV og TRM vil kunne bidrage positivt til lovforslagets konsekvenser, idet man i Danmark har erfaring med privatejede og privatfinansierede flyvepladser.

Landsstyret er enig i denne betragtning og har på baggrund heraf tilføjet Transportministeriet og Statens Luftfartsvæsen på høringslisten. Begge parter har efterfølgende meddelt, at de ingen bemærkninger har til lovforslaget.

Landsstyret bør være opmærksom på, at decentralisering af anlægs- og driftsopgaven for flyvepladser vil kunne medføre forskelle i standarder for pladsernes anlæggelse og efterfølgende drift. Det er derfor Air Greenlands anbefaling, at opgaven fortsat varetages centralt efter ensartede procedurer under Mittarfeqarfiit. Af bemærkningerne fremgår det, at der er et ønske om en ensartethed, men det fremgår ikke, hvordan denne vil tilsikres under det foreslåede scenarie.

Det skal hertil bemærkes, at Landsstyret som udgangspunkt ikke anser forskellighed som værende negativt. I dag ledes langt størstedelen af flyvepladserne i Grønland på bedste vis af Mittarfeqarfiit, men dermed ikke være sagt, at der ikke er andre måder, lufthavne kan drives på. Det er derfor vigtigt, at der kan stilles betingelser til flyvepladserne, således at brugerne ikke stilles værre ved etableringen af en ny flyveplads. Der tilføjes derfor et nyt stykke til § 9, der giver Landsstyret mulighed for at fastsætte betingelser for flyvepladser.

Mittarfeqarfiit:

Mittarfeqarfiit foreslår et nyt navn: Landstingslov nr. x.x af x.x 2008 om lufthavne og helikopterflyvepladser i Grønland" eller benyt betegnelsen "flyvepladser" som den generelle betegnelse, som allerede er benyttet i forslaget.

Hertil bemærkes, at i og med lovforslaget skal omfatte samtlige flyvepladser i Grønland, er der ingen grund til at specificere lufthavnstyperne i overskriften. Da den generelle betegnelse gennem hele forslaget er flyvepladser, ændres titlen til "Landstingslov nr. x.x. 2008 om flyvepladser i Grønland".

Det bør nævnes i loven, at der ved flyveplads forstås "Et bestemt område på land eller vand (omfattende bygninger, installationer og udstyr) beregnet til anvendelse helt eller delvis ved landing, start og manøvrering af luftfartøjer.

Denne præcisering findes hensigtsmæssig og den tilføjes i bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser under § 1 stk. 1.

§ 1 skulle gerne omfatte alle pladser i landet. Der er imidlertid tre pladser, der er

ejet af Air Greenland. I bemærkningerne bør det samtidig rettes, her nævnes at de ikke eksisterer.

De militære pladser med civil offentlig beflyvning på er der også, og bør nævnes.

Disse præciseringer findes hensigtsmæssige og tilføjes i bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser under § 1 stk. 1.

I §2 stk 3 [nu § 7, stk. 1] bør tilføjes, at de i §6 stk 1 nævnte forhold, skal indgå i redegørelsen.

Denne præcisering findes hensigtsmæssig og den tilføjes lovforslaget.

§ 3. stk 1 [nu § 4, stk. 1] "Landsstyret indskyder de i ..." Bør ændres til "Landsstyret kan indskyde de i..."

Hertil bemærkes, at Landsstyret ikke nødvendigvis skal indskyde de eksisterende anlæg som apporter i et givent selskab. Det er derfor mere korrekt at skrive "kan indskyde", hvorfor dette rettes i § 4 stk. 1.

Det foreslås, at § 6. stk 1 opdeles i to stk. Stk 1: "Ved etablering af nye flyvepladser eller modernisering af eksisterende flyvepladser skal flyvepladsen dimensioneres, således at den giver forbedret udnyttelse af den samlede trafikstruktur." (Dette gælder for såvel offentligt som privat finansierede flyvepladser. - slettes) Stk 2: resten af forslagens stk 1, Stk 3: Det oprindelige stk 2.

Hertil bemærkes, at læse- og forståelsesvenligheden forbedres ved en opsplittelse af § 6 stk.1. Derfor foretages ændringen af paragraffen. Ligeledes ændres bemærkningerne til paragraffen i overensstemmelse hermed.

Grønlands Turist- og Erhvervsråd (GTE):

I bemærkningerne til § 6, stk. 2 [nu § 6, stk. 3] præciseres det, at "der skal tages højde for brugerne ved udvidelse eller nyetablering af flyvepladser. Herunder at eksisterende materiel skal kunne beflyve den pågældende flyveplads." Dette er for så vidt fornuftige og indlysende betragtninger, men det må blot ikke medføre, at kommende flyvepladser begrænses til og udelukkende dimensioneres efter eksisterende operatørers materiel. Det er vigtigt, at flyvepladsstrukturen i fremtiden aktivt kan virke med til en udvikling, der kan bringe nye operatører ind, give mulighed for nye transportmuligheder og bidrage til at der til stadighed skabes de bedst tænkelige materielløsninger for brugerne.

I samme paragraf omtales brugerne af de fremtidige flyvepladser som lig med operatørerne (flyselskaberne). GTE mener, det kan være en problematisk

tilgangsvinkel, hvis brugerne ikke defineres som befolkningen, virksomhederne og turisterne – fremfor operatørerne. Fra offentlig side bør fokus være på slutbrugerne – og dermed den samfundsøkonomiske værdi evt. nye og udvidede flyvepladser vil bringe vores land.

Hertil bemærkes, at det ikke er hensigten, at operatørerne alene skal kunne dimensionere flyvepladserne. Men det er et faktum, at der på området er et stort samspil mellem flyvepladserne og de operatører, der benytter dem. For at et sådant samarbejde kan fungere, er det vigtigt, at begge parter tager visse hensyn.

Der er i Grønland for tiden én hovedoperatør, som opererer hele året rundt og som betjener hele landet, samt en række mindre operatører, der hovedsageligt opererer i højsæsonen på de overskudsgivende ruter. Landsstyret anser konkurrenceparameteret som en væsentlig drivkraft i samfundet, men på samme tid er det vigtigt at holde sig for øje, at der er visse egne i landet, der ikke kan drives på rent kommercielle vilkår. Det er vigtigt, at landet også i fremtiden bevarer beflyvningen af de ydre egne, hvorfor der skal tages hensyn til det materiel, de eksisterende operatører besidder. Hermed ikke være sagt, at der ikke kan ske udvikling hos operatørerne, der må ruste sig til eventuelt kommende nye beflyvningsmønstre. Mønstre, der kan rumme nye flytyper og yderligere operatører på markedet.

Af lovforslagets § 6, stk. 3, fremgår det, at der skal tages hensyn til såvel nuværende som fremtidige operatørers materielvalg. Dette fremgår ikke eksplicit af bemærkningerne til denne paragraf, hvorfor disse tilrettes.

Angående definitionen af operatører finder Landsstyret det hensigtsmæssigt at præcisere, at der i lovforslaget indgår forskellige interessenter, hvis fokus er forskelligrettede. Således er den del af flyvepladserne, der indeholder landingsbaner og hangarer mv. primært rettet mod luftfartsoperatørerne, mens selve terminalbygningerne og indretningen af disse hovedsageligt er rettet mod passagererne.

Landsstyret er enig med GTE i, at det er vigtigt at holde fokus på slutbrugerne, og at holde den samfundsøkonomiske gevinst for øje. På den baggrund rettes bemærkningerne til forslaget § 6, stk. 2, så det tydeligt fremgår, at der er tale om flere brugere af flyvepladserne.

Styrelsen for Råd og Nævn (Konkurrencetilsynet):

I bemærkningerne til § 1, stk. 2, nr. 2, [nu § 1, stk. 3] indføres en tærskelværdi på DKK 5 millioner kr. Det bør overvejes, hvorvidt det er formålstjenstligt at sætte denne tærskelværdi direkte ind i bestemmelsen.

Landsstyret er enig i denne betragtning, og justerer § 1, stk. 3, i overensstemmelse hermed.

Grønlands Arbejdsgiverforening (GA):

Der er i de almindelige bemærkninger modstridende udsagn om hjemmestyrets finansielle detalje. Det fremgår på side 2: "Lovforslaget indebærer, at det fortsat er muligt for Grønlands Hjemmestyre alene at finansiere en anlægsinvestering, som det hidtil er sket" og på side 3: "Modsat hidtidige anlægsarbejder på flyvepladser vil Landskassen ikke blive belastet."

Det bemærkes hertil, at der kan synes at være uoverensstemmelser i bemærkningerne, hvorfor disse rettes, så det fremgår, at Landskassen ikke nødvendigvis vil blive belastet. Det vil stadig være muligt for Landskassen at finansiere et givet anlægsprojekt.

KANUKOKA

Overgangsudvalget for Midtkommunen er overordnet enige om, at lovteksten til forslag i Landstingslov om lokale og regionale samt internationale flyvepladser er udmærket. Desværre er bemærkningerne til lovforslaget efter Overgangsudvalget opfattelse meget ensidigt fokuseret på udvidelse af flyvepladserne i Nuuk og Ilulissat. Således er mulige forbedringer i Midtkommunen, som den eneste storkommune, ikke nævnt med mulige fremtidige forbedringer af flyvepladser.

Det bemærkes hertil, at bemærkningerne i utilsigtet grad i eksemplerne har nævnt Nuuk og Ilulissat, hvilket fejlagtigt kunne lede til den konklusion, at projekterne i Nuuk og Ilulissat er vedtaget. Da forslaget ikke omhandler specifikke projekter, modificeres eksemplerne, så omtalen af enkeltprojekter minimeres.

Det bør ligeledes fremgå af bemærkningerne, at flyvepladser kan indskydes som apporter i et aktieselskab i en samlet infrastrukturløsning med anlæggelse af veje og havne. Det bør således direkte fremgå af bemærkningerne, at flyvepladserne i Kangerlussuaq og resten af Midtkommunen kan indskydes som apportindskud i forbindelse med anlæggelse af vej mellem Sisimiut og Kangerlussuaq i henhold til forretningsplan for A/S Umimmak Traffic.

Det bemærkes hertil, at det er imod lovens formål at lade flyvepladser kunne indgå som apportindskud i forbindelse med øvrige projekter, der ikke direkte er relateret til flyvepladser. Det er hensigten, at eksisterende anlæg kan indgå som apportindskud til projekter, der understøtter luftfarten – ikke i den øvrige trafikstruktur. Imidlertid finder Landsstyret, at det må være op til et enkelte selskab at afgøre, hvordan en eventuel flyveplads, der indskydes som apport, anvendes i finansieringen. Det vil dog kræve 100 % enighed blandt aktionærerne, hvis den indskudte flyveplads skal benyttes i anden henseende, end til finansiering af en modificering af flyvepladsen. Bemærkningerne til § 1 er rettet i overensstemmelse hermed.

Miljøstyrelsen v. Landsplanlægningen:

Af § 2 stk. 3 [nu § 7] fremgår det, at "Der skal udarbejdes en redegørelse for de konsekvenser nyetablering [...] har for landets øvrige infrastruktur." Ligeledes skal der udarbejdes en vurdering af større anlægs virkninger på miljøet. For at undgå tvivl om, hvem der har ansvaret for udarbejdelse af henholdsvis redegørelse og vurdering af virkninger på miljøet (VVM), bør dette nævnes eksplicit, enten direkte i loven eller i bemærkningerne. VVM vil normalt pålægges udført af ejeren / bygherren, mens konsekvensvurderinger er en myndighedsopgave.

Det skal hertil bemærkes, at det kan være uhensigtsmæssigt, at bygherren selv står for udarbejdelse af såvel redegørelse som vurdering af projektets indvirkninger på miljøet. Landsstyret er dog ikke af den mening, at konsekvensvurderingen nødvendigvis er en myndighedsopgave. På den baggrund ændres bemærkningerne til § 7, stk. 2, så det fremgår, at det er bygherren herunder forstås den person eller selskab (juridisk person), der er ansvarlig for udarbejdelse af redegørelsen.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til stk. 1

Landstingsloven skal anvendes ved nyetablering af flyvepladser, der finansieres ved hjælp af anlægsudlån eller tilskud, der er optaget på Landstingsfinanslov. Loven finder ligeledes anvendelse ved nyetablering af en flyveplads uden anvendelse af offentlige midler. Dette indebærer, at de krav, der stilles til nye flyvepladser i henhold til denne lov, også skal overholdes af en privat investor, der ønsker at anlægge en flyveplads i Grønland.

Ved flyvepladser forstås et bestemt område på land eller vand beregnet til anvendelse helt eller delvis ved landing, start og manøvrering af luftfartøjer. Flyvepladser kan indeholde landingsbaner og forplads, heliport, helistop samt tilhørende terminal, service bygninger, hangarer og faciliteter for operatører, samt stikvej til nærmeste offentlige vej.

Der er i Grønland 59 offentligt ejede flyvepladser fordelt på 13 lufthavne, 6 heliporte og 40 helistops. Der findes ved lovforslagets udarbejdelse 3 flyvepladser i Grønland, der er ejet af Air Greenland A/S (det drejer sig om helistops i hhv. Igaliko, Saarloq og Qassiarsuk). Modernisering, ændring eller renovering af disse vil skulle finde sted i henhold til dette forslags bestemmelser.

Moderniseringer, ændringer og renoveringer af det danske forsvars eksisterende flyvepladser falder uden for dette forslags bestemmelser, da de henhører under dansk jurisdiktion. Det samme er gældende for flyvepladsen i Pituffik.

De flyvepladser, der er angivet i henhold til § 1, stk. 1, udgør en udtømmende liste.

Nr. 1

Loven finder anvendelse på de flyvepladser, der etableres for offentlige midler i form af anlægslån eller tilskud, der er optaget på landstingsfinanslov. Dette indebærer, at anlægsprojekterne skal følge de bestemmelser, der er gældende for projekter omfattet af landstingsfinansloven. Disse reguleringer fremgår af Grønlands Hjemmestyres budgetregulativ.

Nr. 2

Loven gælder flyvepladser, der etableres på privat initiativ og for private midler. Det skyldes, at nyetablering eller udvidelse af en flyveplads forventes at have stor indvirkning på den omkringliggende infrastruktur. Eksempelvis vil etablering af en ny atlantlufthavn have stor indvirkning på det eksisterende beflyvningsmønster. Dette gælder såvel beflyvningen af nuværende atlantlufthavne som de øvrige mindre flyvepladser, der ligeledes sandsynligvis vil få et ændret beflyvningsmønster.

Loven er dog kun gældende for privatanlagte flyvepladser, når flyvepladsen er offentligt tilgængelig. En flyveplads, der alene etableres som en projektlandingsbane i tilknytning til opstart af eksempelvis et efterforskningsprojekt vil ikke være omfattet af dette lovforslags bestemmelser. Så snart en sådan landingsbane overgår til at være en offentlig flyveplads i henhold til bestemmelser i Aeronautical Information Package (=AIP, på dansk Den Integreerede Integrationspakke) for Grønland, vil flyvepladsen være omfattet af dette lovforslags bestemmelser.

Til stk. 2

Landstingsloven gælder ved renovering og udvidelse af eksisterende flyvepladser, der er ejet af Grønlands Hjemmestyre. Bestemmelsen gælder private flyvepladser, for så vidt de er offentligt tilgængelige jf. bemærkningerne til § 1, stk. 3.

De eksisterende anlæg kan indskydes som apport i et aktieselskab, der vil være ansvarlig for anlægsarbejdets udførelse og anlæggets fremtidige drift.

Apportindskuddet kan indskydes i et aktieselskab uanset, om Grønlands Hjemmestyre indgår i aktieselskabet eller ej. Dette indebærer, at Hjemmestyret kan indgå i aktieselskabet med den andel, apportindskuddet udgør. Det er dog også muligt, at Grønlands Hjemmestyre på anden vis kan indgå i finansieringen af flyvepladsen eksempelvis gennem tilskud fra landskassen eller et anlægsudlån.

Det er hensigten, at apportindskuddet skal gå til medfinansiering af projekter, der understøtter luftfarten og ikke den øvrige trafikstruktur. Hvis et givent aktieselskab imidlertid kan nå til enighed om, at apportindskuddet skal indgå i øvrige projekters finansiering, vil dette kunne realiseres.

Til stk. 3

Loven er gældende for så vidt angår modernisering, ændring og reovering af eksisterende flyvepladser. Der er tale om alle former for ændringer af anlæggene, uanset om dette indebærer en udvidelse eller en indskrænkelse af anlægget.

Til stk. 4

Projekter, der budgetteres til maksimalt 5 millioner DKK, vil ikke være omfattet af denne lov. Dette skaber mulighed for, at der vil kunne foretages løbende reovering af de eksisterende flyvepladser, uden at dette lovforslags bestemmelser bringes i anvendelse. Denne grænse er sat for at sikre den daglige drift af flyvepladserne, så det er muligt hurtigt at foretage mindre moderniseringer, ændringer eller reoveringer til sikring af flyvepladseres effektivitet.

Til § 2

Til stk. 1

Ved etablering, modernisering ændring eller reovering kræves en godkendelse af Landsstyret. Dette skal sikre, at der fortsat er en samlet infrastruktur i landet.

Til stk. 2

Ansøgning om etablering eller modernisering, ændring og reovering af flyvepladser skal fremsendes til Grønlands Landsstyre senest den 1. februar i året før projektets fysiske igangsættelse. Ansøgningsfristen er ens for såvel privat- som helt eller delvist offentligt finansierede projekter. Dette skal for det første ske af hensyn til sagsbehandlingen, da der skal være tid til at få alle formaliteter på plads, før end aktiviteten igangsættes. For det andet er tidsfristen fastsat, så det kan nås at få indarbejdet et eventuelt tilskud fra landskassen på landstingsfinanslov.

Endvidere fastsætter bestemmelsen, at de krav, der stilles til projektet skal indeholdes i ansøgningen.

Til § 3

Til stk. 1

For at få realiseret et projekt, hvortil Landskassen bidrager med hel eller delvis finansiering eller i form af direkte tilskud, jf. § 1 stk. 1, skal følgende krav opfyldes for, at forslaget kan fremsættes i Finansloven:

Nr. 1

Denne bestemmelse gælder flyvepladser, der etableres med hel eller delvis offentlig finansiering. Det skal kunne godtgøres, at investeringen ikke overskrider det beløb, der afsættes i landstingsfinansloven. Det betyder, at anlægsprojektet skal følge de

forskrifter for projekter på anlægsområdet, der står beskrevet i Grønlands Hjemmestyres budgetregulativ.

Nr. 2

I tillæg hertil skal det kunne godtgøres, at driften af flyvepladsen vil kunne generere et positivt dækningsbidrag. Dette indebærer, at driften af flyvepladsen skal foregå på kommercielle forretningsvilkår, således at der genereres midler til forrentning og afskrivning af optagne lån og hensættelse af midler til reinvesteringer.

Til stk. 2

En flyveplads, der forventes helt eller delvis at kunne fortrænge andre offentlige omkostninger, vil kunne etableres. Et eksempel herpå er Paamiut Lufthavn, der blev indviet i december 2007. Den blev blandt andet etableret som følge af, at den fortrængte en meget omkostningstung servicekontrakt med en S-61 helikopter, der betød at anlægsinvesteringen tjenes hjem over en 20-årig horisont.

Der vil ligeledes kunne etableres en flyveplads, der forventeligt giver øgede nettoindtægter. Her kan eksempelvis være tale om udvidelse af en eksisterende flyveplads, så den i højere grad er gearet til at modtage en øget mængde turister.

Til § 4

Til stk. 1

Denne bestemmelse relaterer sig til § 1, stk. 2, og beskriver de krav, der stilles til et anlægsprojekt, førend Grønlands Hjemmestyre kan indskyde et allerede eksisterende anlæg som apport i et aktieselskab.

Nr. 1

Det fremgår, at indskydelsen skal hvile på forretningsmæssige betingelser. Hermed menes, at en forretningsplan for en flyveplads har som forudsætning, at forrentning og afdrag på investeringen medregnes i brugerbetalingen.

Der skal endvidere være tale om, at der genereres samfunds- og trafikøkonomiske fordele ved udførelse af anlægsprojektet. En samfundsøkonomisk fordel vil eksempelvis være en nedsættelse af den samlede billetpris, som eventuelt vil kunne nås, hvis der kan flyves mere direkte, og en eventuel mellemlanding dermed kan elimineres. Ligeledes vil en kortere rejsetid samlet set kunne betyde en øget samfundsmæssig gevinst, idet passagererne vil kunne benytte den sparede tid til noget andet.

I en opgørelse af de samfundsøkonomiske fordele og ulemper bør der tages udgangspunkt i en cost-benefit beregningsmetode. Målestokken i cost-benefit analysen er en opgørelse af velfærdsændringer i økonomiske termer. Det

forudsættes, at nytten og omkostningerne ved et projekt kan opgøres i pengeværdier, og at disse pengeværdier for forskellige individer og virksomheder er indbyrdes sammenlignelige og realistiske, således at de meningsfuldt kan tælles sammen.

De trafikøkonomiske fordele består i en optimering af det samlede infrastrukturelle net. En optimering kunne eksempelvis bestå i at skabe mulighed for bedre beflyvning mellem regionerne – eksempelvis som følge af etablering af flere simple baner, der muliggør fastvinget beflyvning mellem flere destinationer.

Nr. 2

Indskydelse af en eksisterende flyveplads kan kun ske, hvis den samlede trafikale betjening af landet ikke forringes. Dette betyder, at nyetablering af en flyveplads i én region, ikke må medføre, at en anden regions borgere stilles ringere med hensyn til flyforbindelser.

Der er dog her tale om et helhedssyn. Hvis en gevinst ved udvidelse af en flyveplads til fulde opvejer ulemperne – også selv om disse måtte forekomme et andet sted i landet – vil projektet kunne gennemføres. En placering af en ny regionalbane i Sydgrønland, vil givetvis have stor betydning for beflyvningen af Narsarsuaq, men hvis det viser sig, at Sydgrønland samlet set vil drage nytte af en ny bane, vil den kunne etableres på trods af konsekvenserne for Narsarsuaq.

Til § 5

Denne bestemmelse relaterer sig til § 1, stk. 3, og omhandler de krav, der stilles i forbindelse med modernisering, ændringer eller renoveringer af flyvepladser.

Til stk. 1

Nr. 1

Anlægsinvesteringen skal økonomisk set holde sig inden for de rammer, der er udstukket på landstingsfinansloven.

Nr. 2

Anlægsinvesteringen skal foretages ud fra et dokumenteret behov. Det vil sige, at der ikke kan bevilliges midler fra landstingsfinansloven til projekter, uden at der forinden har været indsamlet data til at underbygge eller belyse et behov. Det dokumenterede behov kan eksempelvis være støt stigende passagermængder, der fordrer en udvidelse af det eksisterende anlæg, eller dokumentation for nye initiativer, der medfører en stigning i turismen og dermed flere passagerer.

Udvidelsen af terminalbygningen i Kangerlussuaq i 2009 illustrerer en sådan anlægsinvestering. Før udvidelsen blev godkendt, var der udarbejdet et udførligt

grundlag, der beskrev de stigende passagemængder, som medførte trængsel og flaskehalse i afviklingen af trafikken ind og ud af terminalen.

Nr. 3

Kravet om forretningsmæssig forventning om, at en ombygning af flyvepladsen genererer øgede nettoindtægter hænger sammen med ovenstående. Eksempelvis vil en udvidelse af lufthavnen i Ilulissat, der gør det muligt at lande og lette for større fly, der kan flyve direkte over Atlanten, kunne antages at ville medføre et større antal turister til området.

Til stk. 2

Modernisering, ændring og renovering af en eksisterende flyveplads kan ske som følge af et krav fra myndighederne, fra eksempelvis politi- eller brandmyndigheder. Der kan også være tale om ændrede sikkerhedskrav, der nødvendiggør en ændring af anlægget, som for eksempel krav om øget sikkerhedstjek i de regionale lufthavne, således at passagerer skal igennem samme tjek som ved internationale flyvninger.

Til § 6

Til stk. 1

Etablering af en flyveplads og modernisering, ændring og renovering af en eksisterende flyveplads vil skulle indgå i og forbedre den samlede trafikale infrastruktur i Grønland. Hvis der eksempelvis etableres simple baner, hvorpå der kan lande små fly med plads til 19 personer, er det essentielt, at disse fly vil kunne anvendes på en række flyvepladser i nærheden. Herved vil der eventuelt kunne skabes et nyt og mere effektivt beflyvningsmønster. Denne bestemmelse gælder for såvel offentligt som privat finansierede flyvepladser, da beflyvningsmønstret er uafhængigt af den enkelte flyveplads' finansieringsform.

Til stk. 2

I vurderingen af løsningen for et givent anlæg, skal der af bygherren tages hensyn til mulighederne for udnyttelse af anlægget, og det alternativ, der giver størst mulig nytte til de færreste midler, skal vælges. Hermed menes ikke, at den billigste løsning nødvendigvis skal vælges. Der skal foretages en vurdering af, i hvor høj grad en given løsning bidrager til opfyldelse af formålet med anlægget. Denne bestemmelse gælder alene for de flyvepladser, der helt eller delvist finansieres af offentlige midler, uanset om der er tale om et direkte økonomisk tilskud, eller om der er tale om et eksisterende anlæg, der indskydes som apport.

Til stk. 3

Der skal af bygherren under planlægning af nyetablering eller modificering, ændring og renoveringer af flyvepladser tages højde for brugerne af pladserne. Det betyder

for det første, at der skal tages hensyn til det materiel, de luftfartsoperatører, der opererer i landet, har. Etableres der således en flyveplads til fastvinget beflyvning, skal denne kunne beflyves af eksisterende materiel. Hvis ikke dette er tilfældet, må der foreligge tilsagn om, at luftfartoperatøren i nær fremtid vil anskaffe materiel, der kan benyttes på banen. Dette gælder for såvel nuværende som andre operatører, der i fremtiden forventer at benytte de grønlandske flyvepladser.

For det andet indebærer bestemmelsen, at der også skal være fokus på slutbrugerne, det vil sige på de passagerer, der benytter flyvepladserne. Eksempelvis vil etablering eller modernisering, ændring eller reovering af en terminalbygning skulle have passagerens behov og oplevelse af bygningen for øje.

Til § 7

Til stk. 1

Der skal i projektet redegøres for de konsekvenser en nyetablering, modernisering, ændring eller reovering har for allerede eksisterende anlæg i landet. Således skal flyvepladser, såvel offentligt som privat finansierede, der etableres, moderniseres, ændres og reoveres i henhold til dette lovforslag støtte op om landets samlede trafikstruktur. Dette indebærer, at et anlæg ikke på nogen måde må kunne stille hindringer i vejen for en hensigtsmæssig afvikling af trafikken. Således må et anlæg ikke forhindre trafikken til andre dele af landet eller være skyld i, at passagerer generelt bliver stillet dårligere med hensyn til rejsemuligheder.

Der skal ved nyanlæg, moderniseringer, ændringer og reoveringer af flyvepladser tages hensyn til mobiliteten i landet. Således er et væsentligt formål for en flyveplads at understøtte mobiliteten for det enkelte individ, så det er muligt at bevæge sig problemfrit fra det ene sted til det andet i forbindelse med eksempelvis arbejde, uddannelse, fritidsinteresser, familiebesøg eller ferie.

En væsentlig faktor er at bidrage til udvikling af lokalområdet og således understøtte erhvervsmæssige tiltag for eksempel ved etablering af miner, der forestår udvinding af råstoffer.

Det er endvidere vigtigt, at der i etableringen tages forbehold for klimamæssige forhold. Det kan eksempelvis være at tage forbehold for permafrost, som har stor indvirkning på terrænet, hvor en given flyveplads vil skulle placeres. Ligeledes vil eksempelvis viden om vind og vejr kunne have stor betydning for beflyvningsmulighederne.

De i § 6, stk. 1, nævnte forhold omkring forbedring af udnyttelsen af den samlede trafikstruktur skal inkluderes i redegørelsen.

Til stk. 2

Ved anlægsetablering eller modernisering, ændring eller renovering af en flyveplads skal der udarbejdes en vurdering af anlæggets virkning på miljøet (en VVM-redegørelse). Baggrunden herfor er, at der for fremtiden vil sættes krav om VVM-redegørelser ved større anlægsprojekters udarbejdelse. VVM-redegørelsen udarbejdes af uvildig tredjepart, og omkostninger hertil afholdes af bygherren, som omfatter den person eller det selskab (juridisk person) eller den offentlige myndighed, der ansøger om godkendelse eller tilladelse til etablering eller modernisering, ændring eller renovering af flyvepladsen.

Til stk. 3

Der kan i særskilt udarbejdede bekendtgørelser stilles krav til udarbejdelse af rapporter omkring konsekvenser for samfundsøkonomien, for miljøet mv. ved anlægsinvesteringen.

Hvis ikke der er udarbejdet bekendtgørelser, vil kravene anført i dette lovforslag alene være gældende.

Bekendtgørelser vil kunne indeholde vejledninger til hvilke kvalitative undersøgelser og systematiske opstillinger, der skal anvendes i de krævede undersøgelser. Yderligere vil såvel kvalitative som kvantitative krav til en VVM redegørelse kunne fastsættes i en bekendtgørelse. Endvidere vil der kunne udarbejdes bekendtgørelser om regnskabsmæssigt materiale, der skal foreligge ved ansøgning om anlægsetablering.

Er der tale om beslutninger af større økonomisk betydning for samfundet, vil disse forinden skulle forelægges Landstingets Finansudvalg.

Til § 8

Til stk. 1

Der skal udarbejdes et Takst- og Betalingsregulativ for den pågældende flyveplads. Takst- og Betalingsregulativet regulerer de omkostninger, det enkelte flyselskab har, som følge af at lande på en flyveplads. I regulativet indgår starttakst, passagertakst, opholdstakst, åbningstakst, miljøtakst, samt betaling for tankning, handling og administration. Takst- og betalingsregulativet kan indgå som mulig finansieringsfaktor af den enkelte flyveplads.

Driftsherren skal forelægge Takst- og betalingsregulativet til det ressortansvarlige landsstyremedlem for luftfartsområdet, som efterfølgende forelægger regulativet for Landsstyret til godkendelse.

Til stk. 2

Takst- og betalingsregulativet skal godkendes af Landsstyret minimum hvert 5. år. Hvis det imidlertid er nødvendigt at foretage ændringer i takster, eksempelvis som

følge af indførelse af nye afgifter såsom en CO₂-afgift, vil det ikke være nødvendigt med en godkendelse af Landsstyret. Dog udeholdes den løbende inflation, således at taksterne kan reguleres i henhold til det grønlandske prisforbrugerindex uden, at regulativet skal forelægges Landsstyret.

Baggrunden for forelæggelse af Takst- og betalingsregulativet for Landsstyret skal ses i lyset af, at lufthavne er et afgørende infrastrukturanlæg i Grønland, som det offentlige bør have kontrol over. Dette giver samtidig Landsstyret et effektivt styringsinstrument, som kan anvendes til at modvirke eventuelle utilsigtede konsekvenser.

Til stk. 3

Landsstyret vil, såfremt det findes nødvendigt, kunne opstille betingelser for flyvepladser. Her tænkes eksempelvis på betingelser for flyvepladsers drift, åbningstider, og serviceniveau. Disse fastsættes i dag gennem Takst- og betalingsregulativet, som godkendes af Landsstyret.

Bestemmelsen kan fastsætte minimumstandarder og anvisninger, og der kan desuden opstilles vilkår for opnåelse af eksempelvis driftstilladelser.

Til § 9

Til stk. 1

Det foreslås, at landstingsloven træder i kraft den 1. januar 2009.

Til stk. 2

Samtidig ophæves landstingslov nr. 4 af 12. juni 1995 om anlæg af flyvepladser.