

BETÆNKNING**Afgivet af Anlægsudvalget****vedrørende****Forslag til: Inatsisartutlov nr. xx af xx.xxxxx 2015 om havne.***(Fremsat af Naalakkersuisoq for Bolig, Byggeri og Infrastruktur)*

Udvalget har under behandlingen bestået af:

Inatsisartutmedlem Anders Olsen, Siumut, formand
Inatsisartutmedlem Tillie Martinussen, Demokaterne, næstformand
Inatsisartutmedlem Jens-Erik Kirkegaard, Siumut
Inatsisartutmedlem Kalistat Lund, Inuit Ataqatigiit
Inatsisartutmedlem Ane Hansen, Inuit Ataqatigiit

Udvalget har efter 1. behandlingen 10. marts 2015 under FM2015 gennemgået forslaget.

Forslagets indhold og formål

Forslaget har konkret til formål at skabe rammerne for fremtidens havnedrift samt angive rammerne for myndighedsansvaret.

1. behandling af forslaget i Inatsisartut

Der var under førstebehandlingen i Inatsisartut almindelig enighed om, at forslagets økonomiske konsekvenser skal undersøges nærmere i Anlægsudvalget.

Høringssvar

Forslaget har været sendt til høring hos Kanukoka, Qaasuitsup Kommunia, Kommuneqarfik Sermersooq, Kommune Kujalleq, Qeqqata Kommunia, KANUNUPE, Samtlige Departementer, Rigsombudsmanden i Grønland, Søfartsstyrelsen, KNAPK, Sulinermik Inuussutissarsiateqartut Kattuffiat, NUSUKA og Grønlands Arbejdsgiverforening samt via høringsportalen. Lovforslaget var i høring i perioden 27. november 2013 til 6. januar 2014.

FM2015/73

J.nr. 01.37.01.03-00087

J.nr. 01.25.01/15FM-LABU-00073

Dermed har forslaget været i høring i knapt 6 uger, hvilket trods juleferieperiode må anses acceptabelt.

De afgivne høringssvar er vedlagt lovforslaget, hvilket er i overensstemmelse med formkravene opstillet af Inatsisartuts Formandskab.

Inddragelse af andre Inatsisartutudvalg

Udvalget har i forbindelse med sin behandling af forslaget undersøgt spørgsmål om havneafgiftsbelægning og har i den forbindelse modtaget betænkning udarbejdet til FM2012 pkt. 60 om at "Naalakkersuisut pålægges at fremsætte et forslag til ændring af § 2 i Landstingslov nr. 20 af 30. oktober 1992 om havneafgift [...] samt i denne forbindelse revurdere størrelsen på de aktuelle afgifter"

Kopi af betænkning, afgivet af et enigt tidligere Finans- og Skatteudvalg, bestående af Andreas Uldum, Olga P. bethelsen, Per Berthelsen, Aqqaluaq B. Egede, Siverth K. Heilmann, Finn Karlsen og Naaja Nathanielsen, er vedlagt nærværende betænkning som **bilag 1**.

Specielt skal dog fra betænkningen her fremhæves følgende:

”

5. Anbefalinger fra Benchmarkingudvalget og Skatte- og Velfærdskommissionen

I den samlede benchmarkinganalyse af det grønlandske skatte- og afgiftssystem fra 2003 anfører benchmarkingudvalget om havneafgiften i rapportens afsnit 16.10 bl.a.:

”Det springer ... i øjnene, at et stort antal skibstyper helt er fritaget for havneafgift. ... Udvalget anbefaler, at man foretager en kritisk gennemgang af de gældende fritagelsesbestemmelser for havneafgiften. Det er udvalgets opfattelse, at havneafgiften som udgangspunkt bør omfatte alle skibe, som gør brug af havnefaciliteterne. Hvis der er behov for offentlig støtte til skibsfarten, bør støtten ydes direkte gennem servicekontrakter o.l.”.

Når der henses til, at afgiftssatserne bortset fra krydstogtpassagerafgiften er uændrede siden 1998, og til at der Udvalget bekendt i den forgangne 10-års periode ikke er sket en reduktion i antallet af afgiftsfritagne fartøjstyper, må Benchmarkingudvalgets anbefaling fortsat anses som aktuel. Dette synspunkt synes også understøttet af det i afsnit 1 anførte om, at yderligere en række

yderligere fartøjer af Naalakkersuisut er blevet fritaget for betaling af havneafgift, hvilket er sket med hjemmel i § 12, stk. 1-2.

Skatte- og Velfærdskommissionen bakker i sin betænkning i det hele op om de tidligere udmeldinger fra Benchmarkingudvalget. Kommissionen udtrykker herudover, at afgiftsfritagelsen af en række fartøjer og brancher må karakteriseres som et skjult (skatte-) tilskud til de afgiftsfritagne brancher (Afsnit 9.3.7).

Skatte- og Velfærdskommissionen anfører derudover, at den frie adgang for visse typer skibe til havnene medvirker til at skabe en uhensigtsmæssig udnyttelse af kapaciteten i havnene.

Kommissionen anfører endelig, at en subsidiering af visse opgaver, "... som f.eks. redningstjeneste eller bygdetransport, bør ske direkte gennem servicekontrakter o.l., således at det er tydeligt, hvad man anvender de offentlige udgifter til." (Afsnit 9.5.4.4). Kommissionen lægger hermed op til, at flere fartøjstyper omfattes af havneafgiften, samtidig med at der åbnes op for, at funktioner, der anses som samfundsvitale, såsom f.eks. godsforsyningen til bygder og yderdistrikter, subsidieres direkte gennem servicekontrakter.

Finansudvalget må principielt udtrykke sin opbakning til Benchmarkingudvalgets og Skatte- og Velfærdskommissionens bemærkninger om nødvendigheden af, at ydelsen af offentlige tilskud sker med den højst mulige grad af gennemsigtighed og som direkte tilskud, der kan udmåles og prioriteres på linje med de øvrige offentlige udgifter. Dette formål ses også at være indgået i lovens formålsbestemmelser ved indførelsen af havneafgiften i 1992 jfr. det i afsnit 1 anførte. En eventuel afgiftsomlægning må imidlertid, som anført af kommissionen, ske koordineret i forhold til andre tiltag.

6. Havnenes renoveringsefterslæb og øremærkning af afgifter

Det er almindelig vel- og anerkendt, at de grønlandske havne er præget af et stort vedligeholdelses- og renoveringsefterslæb, hvorfor udvalget ikke ser grund til gøre nærmere rede for dette. Udvalget skal derfor blot henvise til sin betænkning til 2. behandlingen af FFL11, hvor udvalget bl.a. skrev således:

"Hovedkonto 73.02.02 Havnevedligehold

Naalakkersuisut har oplyst, at der eksisterer et skønnet

vedligeholdelsesefterslæb på havnene på omkring 80 mio. kr. (Spg.

13.17). Finansudvalget finder dette store efterslæb urovækkende, ikke mindst set i lyset af den store rolle som havnene spiller i gods- og passagertrafikken.....”

Det skal derudover anføres, at der i Finansloven under hovedkonto 87.73.10 Havneanlæg igennem en årrække har været optrykt en tabel med en oversigt over de mest presserende havneudvidelsesprojekter.¹ Disse projekter blev i FL2011 anslået til samlet lidt over 400 mio. kr., hvoraf udvidelsen af containerhavnen i Nuuk udgjorde lige under halvdelen.

Det blev under forslagetets førstebehandling overvejet, om det kunne være hensigtsmæssigt at øremærke en del af havneafgiften til vedligehold og udbygning af havnene. Set i lyset af det store og konstante renoveringsefterslæb på havnene, samt ikke mindst i forhold til behovet for nyinvesteringer i havneanlæg, forekommer dette umiddelbart attråværdigt. Det må indgå med vægt i denne vurdering, at det ved indførelsen af havneafgiften i 1992 af det daværende Landsting, jfr. betænkningen fra Skatteudvalget, blev udtrykt, at de, der bruger havnene mest, skal bære de største byrder ved finansieringen af om- og udbygningerne af havnene. [...]”

Spørgsmål

Udvalget har til brug for sin behandling af forslaget modtaget skriftligt svar på de under første behandlingen stillede spørgsmål.

Kopi af medlem af Naalakkersuisut for Infrastrukturs besvarelse er vedlagt nærværende betænkning som **bilag 2**.

Orienteringsmøde med Naalakkersuisoq for Infrastruktur

Udvalget har som led i udvalgets behandling af forslaget haft orienteringsmøde med Naalakkersuisoq for Boliger, Byggeri og Infrastruktur. Hvor udvalget dels modtog svar på nogle skriftligt fremsendte spørgsmål og dels havde mulighed for yderligere at stille spørgsmål. Udvalgets spørgsmål og Naalakkersuisuts svar er bilagt som henholdsvis **bilag 3** og **bilag 4**.

Orienteringsmøde med Royal Arctic Line

¹ Tabellen blev ved et ændringsforslag til 2. behandlingen af FFL12 fjernet fra budgetbidraget, idet Naalakkersuisut anså behov for at udarbejde en fornyet prioritering p.b.a. Transportkommissionens Betænkning.

Som led i udvalgets behandling af dels nærværende lovforslag, men også forslag til lov om Sikuki Nuuk Harbour besøgt RAL, hvor udvalget havde mulighed for at spørge direkte ind til nogle af de økonomiske nøgletal, fremtidens drift, nybyggerier, havnemyndighedsrollen mv.

Det blev for udvalget blandt andet oplyst, at man ved en investering i ny havn vil opleve en moderat prisstigning på fragtraterne, som følge af betaling af havneleje mv. men dette vil være til forudsigelige priser til Sikuki Nuuk Harbour der har sine omkostninger bundet op på lån med lang løbetid. Derimod vil man med investeringen imødegå forventede stigninger i godsmængder, der vil medføre stigning i indchartret tonnage og øgede omkostninger til uhensigtsmæssig terminallogistik. Videre vil man med investeringen i ny havn kunne spare et atlantskib uden at det vil gå mærkbart ud over betjeningen af landets byer og bygder.

Med en ny havn i Nuuk vil man opnå en bedre infrastruktur, som kan danne grundlag for fremtidens fragtmønstre og fragtrater. Der forventes således en moderat stigning i fragtraterne i de indledende år, men efterfølgende forventes det, at fragtraterne, som følge af denne investering, vil blive billigere end den ellers ville have været.

Udvalgets behandling af forslaget

Anlægsudvalget finder det væsentligt og passende, at der med nærværende forslag til havnelov kommer en opdateret lovgivning til afløsning af Landstingsforordning nr. 4 af 29. oktober 1999 om anlæg, vedligeholdelse og drift m.v. af Hjemmestyrets havneanlæg, og at man i den forbindelse tager højde for såvel samtidens som fremtidens udfordringer.

Med lovforslaget gives mulighed for oprettelse af private havneselskaber ligesom kommunerne kan forestå eller deltage i anlæg, udvidelse og drift af havne.

Anlægsudvalget har med tilfredshed noteret sig, at i det omfang, der meddeles tilladelse til anlæg, udvidelse, ombygning, ændret anvendelse og drift af havne med tilhørende landanlæg til havneselskaber, vil de pågældende anlæg have hjemfaldsret til Grønlands Selvstyre. Det bemærkes i øvrigt, at denne finansieringsform tidligere har været anvendt andre steder med succes og tilsvarende må forventes at kunne indbringe samfundet indtægter dels i form af beskatning af medarbejdere i opførelsesprocessen og dels i form af beskatning af såvel medarbejderes lønindkomst som overskud i driftsselskabet.

Af lovforslagets § 24, stk. 2, fremgår det videre, at ovenstående tilladelser ikke kan belånes, stilles til sikkerhed eller gøres til genstand for kreditorfølgning. Finansieringsteknik er ikke umiddelbart indenfor Anlægsudvalgets ressort, men udvalget tillader sig dog at stille spørgsmålstejn ved disse indskrænkninger i råderetten over tilladelser, der kan forekomme kontraproduktive og begrænse mulighederne for den eksterne finansiering, som samfundet

som helhed og infrastrukturområdet i særdeleshed har påtrængende behov for.

Det er videre anlægsudvalgets opfattelse, at bemærkningerne til ovenstående stykke i vidt omfang fremstår fejlanbragte, da de nærmere synes at udgøre et supplement til bemærkningerne til § 24, stk. 1, hvorved den egentlige årsag til den anførte indskrænkning i § 24, stk. 2, fremstår uforklaret. Det vil derfor være hensigtsmæssigt, om der bringes sammenhæng mellem selve § 24, stk. 1-2 og de tilhørende bemærkninger. Alternativt, at bestemmelsen i stk. 2 sammenskrives med stk. 1 eller udgår. Begge dele forudsætter et af Naalakkersuisut fremsat ændringsforslag.

Anlægsudvalget har med de i brev af 31. marts fra medlem af Naalakkersuisut for Bolig, Byggeri og Infrastruktur modtaget skriftligt svar på de stillede spørgsmål, der fremkom under lovforslagets første behandling i Inatsisartut og er herefter positivt indstillet overfor de opstillede rammer for sikring af konkurrence mellem havne uanset den pågældende havns ejerforhold. Imidlertid savner Anlægsudvalget, at det ligeledes tilsikres, at havnens aktører har en fri og lige adgang til næring gennem anvendelse af havnens samlede faciliteter og ikke kun adgang til tildeling af anløbsplads og bistand til lastning og losning. Det er derfor Anlægsudvalgets forventning, at Naalakkersuisut til lovforslagets tredjebehandling fremsætter ændringsforslag, således det sikres, at modtagere i havne i form af direkte aftagere så som fiskefabrikker, stevedorevirksomheder, speditører mv. sikres fri og lige adgang til at leje sig ind på landanlæg mv. og at afgørelser herom vil kunne påklages til Naalakkersuisut.

Det er Anlægsudvalgets opfattelse, at man gennem en udbygget og effektiv infrastruktur kan forbedre hele landets konkurrenceevne og derigennem medvirke til udvikling af landets samhandel og eksporterhverv.

Det er imidlertid centralt for Anlægsudvalget, at de med den udbyggede infrastruktur forbundne omkostninger ikke rammer u hensigtsmæssigt.

Derfor finder Anlægsudvalget behov for at fremhæve følgende uddrag fra høringsvaret fra Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender:

Det er dog væsentligt at pointere, at vurderingen af betalingernes størrelse skal tage hensyn til effekten for borgerne særligt i form af øgede fragtrater. Det er en problemstilling der skal ses i sammenhæng med vurderingen af behovet for fragtratestigninger i Royal Arctic Line A/S og kan muligvis indarbejdes i bemærkningerne.

Også udvalget havde fundet det fordelagtigt, om disse oplysninger var indarbejdet i lovbemærkningerne.

Anlægsudvalget deler den almindelige opfattelse af, at vores havne generelt har behov for et

vedligeholdelses- og driftsmæssigt løft for at kunne håndtere fremtidens udfordringer. I den forbindelse må Anlægsudvalget med beklagelse konstatere, at de bemærkninger Benchmarkudvalget kom med i 2003 og Skatte- og Afgiftsudvalget kom med i 2012 ikke er uden aktualitet i 2015.

I forlængelse heraf, vil Anlægsudvalget udtrykke sin tilfredshed med dels at der i øjeblikket er en havnesektorplan i høring og specielt, at der er afsat betydelige midler over finansloven til at gennemføre de planlagte initiativer. I den forbindelse bemærker og forudsætter Anlægsudvalget for sin opbakning til nærværende lovforslag, at de samlede projektmidler på 94 mio. kr. på hovedkonto 87.73.12 Reinvestering i havne og kajanlæg (Anlægsbevilling), bliver fulgt op med reelle forbedringer i havneforhold over hele landet samt at omkostningerne til forbedring af Nuuk havn helt udgår af de kommende offentlige reinvesteringer i havne og kajanlæg.

På den baggrund vil Anlægsudvalget udtrykke sin bekymring for, at eventuelle indtægter som følge af de i nærværende forslag til havnelov givne bemyndigelser, ikke bliver anvendt til optimering af havnene. Derfor finder Anlægsudvalget det centralt, at driftsindtægter i de enkelte havne forbliver i de enkelte havnes økonomi, og at der ikke åbnes op for yderligere krydssubsidiering. Tilsvarende er det Anlægsudvalgets forventning, at Naalakkersuisut tilpasser loven forinden trediebehandlingen, således der ikke vil blive udbetalt overskud fra havneselskaber med helt di- eller indirekte offentligt ejerskab, men at overskud forbliver i selskabet med henblik på løbende vedligeholdelse, modernisering, driftsoptimering mv. til gavn for det omgivende samfund og havnens brugere.

Videre bør de enkelte havnes aktører medvirke i forbindelse med fastsættelse af takster for havnene, og tilsvarende bør de enkelte havnes brugere gives mulighed for aktiv deltagelse som høringsparter i forbindelse med planlægning af udbygnings og vedligeholdelsesarbejder. Endelig bør det ved fastsættelse af takster sikres, at disse pristalreguleres, som også Skatte- og Afgiftsudvalget anbefalede det i 2012, således satsene forbliver rimelige og hensigtsmæssige.

En eventuel indførelse af brugerafgifter bør ramme universelt, således at alle opnår ejerskab til havnen og tilsvarende oplever at have indflydelse på, hvorledes de indkomne midler skal anvendes. Der imødeses dog en mindste grænse for, hvornår det kan betale sig at opkræve et anvendelsesgebyr fra de mindste fartøjer. Tilsvarende at afgifterne fastlægges på sådan vis, at det tilsikres, at der ikke sker "shopping" mellem de forskellige havne ud fra et rent brugerbetalingssynspunkt.

Anlægsudvalget bemærker i denne forbindelse, at lovforslaget alene retter sig mod havne, der anvendes til erhvervmæssig ekspedition, hvorfor det ligeledes må forudsættes, at de

omkostninger, der måtte opstå, rettes mod erhvervslivet, som tilsvarende må betragte omkostningerne som driftsomkostninger.

Afslutningsvist er det Anlægsudvalgets forståelse, at der i fremtiden vil komme prisstigninger uanset, hvilken beslutning der træffes. Det vil således også medføre prisstigninger ikke at vedtage nærværende lovforslag. På den baggrund og på baggrund af det ovenfor anførte er det således Anlægsudvalgets samlede opfattelse, at det billigste for samfundsøkonomien og landets forbrugere som helhed vil være at vedtage nærværende lovforslag.

Forslagets økonomiske konsekvenser

De økonomiske konsekvenser ved forslagets realisering er grundigt beskrevet med forskellige regneeksempler under forslagets almindelige bemærkninger.

Det er under forslaget almindelige bemærkninger angivet, at der er forskellige mulige økonomiske konsekvenser for såvel Havnemyndigheden, brugere af havnenes faciliteter som forbrugerne i samfundet i almindelighed ved tiltrædelse af forslaget. Udvalget finder på det foreliggende grundlag ikke anledning til at anlægge en anden vurdering.

Udvalget har således tillid til, at Naalakkersuisut har undersøgt dette spørgsmål grundigt og vil fastsætte takster efter de retningslinjer, som i øvrigt er beskrevet i det samlede lovforberedende arbejde. I denne forbindelse skal det fremhæves, at det er Anlægsudvalgets forståelse, at brugerbetaling alene vil omfatte erhvervsmæssig brug af havne og havnefaciliteter.

Skulle forslaget mod forventning alligevel vise sig at medføre yderligere udgifter for de offentlige kasser, vil disse udgifter skulle afholdes indenfor de i forvejen afsatte bevillinger, hvilket i givet fald må medføre nedprioritering af andre tiltag.

Udvalget er under sit udvalgsarbejde blevet opmærksom på, at der i forslagets almindelige bemærkninger under afsnit 6 synes at være en forskel i det om forslagets økonomiske konsekvenser anførte i forslagets henholdsvis grønlandske og danske version.

I de almindelige bemærkninger afsnit 6 om konsekvenser for borgerne fremgår således i tekstens grønlandske version at

”Qanorluunniit pisoqaraluarpat innuttaasut taamaattumik atuinnermut nioqqutissat, sanaartornermut atorussat, maskiinat allallu usit umiarsuarmik assartorneqartussat akiisa qaffangaatsiarnissaat misigisussaavaat.”

Hvilket på dansk bl.a. betyder, at det forventes borgerne vil opleve ”store prisstigninger”, hvorimod der i den danske version samme steds er anført, at borgerne forventes at opleve ”moderate prisstigninger”.

Udvalget har forelagt spørgsmålet for Naalakkersuisoq for Boliger, Byggeri og Infrastruktur, som oplyser at:

”Jeg må desværre konstatere, at der er en graverende fejl i den grønlandske oversættelse i afsnittet om konsekvenserne for borgerne, som følge af en eventuel indførelse af afgifter. Teksten, der står i den danske version er den rigtige, og der bør således retmæssigt stå i den grønlandske version, at der må forventes ”moderate prisstigninger”.

Den rette oversættelse er som følger:

Qanorluunniit pisoqaraluarpat innuttaasut taamaattumik atuinermut nioqutissat, sanaartornermut atortussat, maskiinat allallu usit umiarsuarmik assartorneqartussat akiisa annertugisassaannigitsumik qaffaateqarnissaat misigisussaavaat.

Jeg har overvejet muligheden for at trække lovforslaget tilbage for at kunne rette fejlen, men jeg vurderer, at lovforslagets øvrige indhold er af så vigtig karakter, at forslaget ikke bør udskydes yderligere.”

Anlægsudvalget skal herefter lægge til grund, at der alene forventes, at borgene vil kunne opleve moderate prisstigninger.

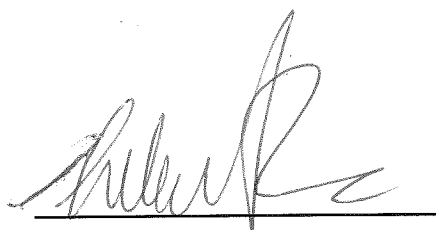
Kopi af medlem af Naalakkersuisut for Infrastrukturens besvarelse er vedlagt nærværende betænkning som **bilag 5**.

Udvalgets indstillinger


Et enigt Anlægsudvalg indstiller på denne baggrund forslaget til vedtagelse af Inatsisartut i den form forslaget har, når Naalakkersuisut har fremsat ændringsforslag i overensstemmelse med udvalgets ovenstående forventninger, herunder om

- fortsat investering i havne og kajanlæg over hele landet jfr. Hovedkonto 87.73.12 i FFL 2015-II samt
- fri og lige adgang til landarealer,
- ophævelse af begrænsninger i råderetten til tilladelse efter forslagens § 5, stk. 1,
- sikring af, at opsavede midler i de enkelte havne forbliver i den enkelte havn samt
- tilsikring af klageadgang.

Med disse bemærkninger og med den i betænkningen anførte forståelse skal udvalget hermed overgive forslaget til 2. behandling.



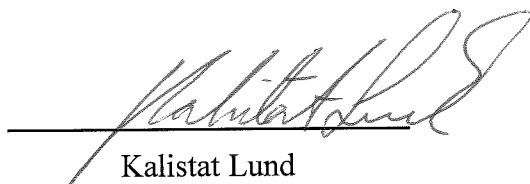
Tillie Martinussen,
Næstformand



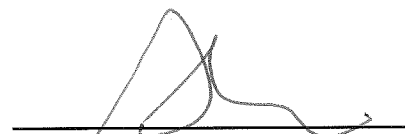
Anders Olsen, Formand



Jens-Erik Kirkegaard



Kalistat Lund



Ane Hansen