

Denne artikel er publiceret i det elektroniske tidsskrift

Artikler fra Trafikdage på Aalborg Universitet

(Proceedings from the Annual Transport Conference
at Aalborg University)

ISSN 1603-9696

www.trafikdage.dk/artikelarkiv



Transportkommission i Grønland

Mads Paabøl Jensen (mpn@cowi.dk) og Jesper Nordskilde (jno@cowi.dk)

COWI A/S

Abstrakt

Transportområdet udgør en betydelig del af den samlede økonomi i Grønland, og det er derfor meget afgørende, at ressourcerne anvendes så effektivt som muligt på dette område, hvis Grønland skal nå sit langsigtede mål om en selvberende økonomi.

En Transportkommission nedsat af det grønlandske Selvstyre har med assistance fra COWI analyseret og fremkommet med anbefalinger i forhold til udfordringerne på transportområdet.

På basis af samfundsøkonomiske vurderinger har Transportkommissionen fremsat en række konkrete anbefalinger i sin betænkning. Transportkommissionen har peget på en række projekter, der med et langsigtet perspektiv kan medvirke til at effektivisere transporten og dermed bidrage til, at den ambitiøse økonomiske målsætning nås. Desuden peger kommissionen på en række tværgående transportpolitiske områder, som kan justeres eller organiseres på nye måder med effektiviseringsgevinster til følge.

Blandt de centrale anbefalinger er anlæg af en ny havn i Nuuk, flytning af lufthavnen i Sydgrønland fra Narsarsuaq til Qaqortoq, flytning af den centrale atlantlufthavn fra Kangerlussuaq til Nuuk, nedlukning af den kystlange besejling, nedsættelse af en arbejdsgruppe til vurdering af gevinster ved udbygning af havnen i Sisimiut, forlængelse af banen i Ilulissat Lufthavn og en forlængelse af eksisterende baner begrundet i den flyteknologiske udvikling.

Indledning

Dette paper er udarbejdet af Mads Paabøl Jensen og Jesper Nordskilde, COWI på baggrund af den grønlandske Transportkommissions analyser og afrapportering. COWI har assisteret det grønlandske Selvstyre som sekretærer for den grønlandske Transportkommission. Transportkommissionen var nedsat af Landsstyret (Naalakkersuisut) med professor Christen Sørensen som formand.

Transportkommissionen har afsluttet deres arbejde og dokumenteret resultatet i en endelig Betænkning, som blev offentliggjort 1. april 2011 (kan hentes på <http://www.transportkommissionen.gl/>).

Baggrund

Det grønlandske Landsstyre (Naalakkersuisut) nedsatte i efteråret 2009 en transportkommission, som fik til opgave at komme med forslag til løsninger på de udfordringer på transportområdet, som Grønland står over for i den nærmeste fremtid. Transportkommissionen skulle komme med anbefalinger til langsigtet trafikpolitik og trafikstruktur i landet, som kan understøtte det langsigtede mål om en selvberende økonomi.

Transportkommissionen har nu fremlagt sin betænkning, som belyser en række centrale problemstillinger og udfordringer i forhold til såvel personbefordring som godstransport. Betænkningen indeholder en lang række interessante analyser og anbefalinger. COWI assisterede via det grønlandske selvstyre Transportkommissionen som sekretærer og har været dybt involveret i de analyser som ligger til grund for kommissionens anbefalinger og resultater.

Grønland og Europa – en sammenligning



Formål

Formålet med dette paper er at give en overordnet beskrivelse af Transportkommissionens arbejde. Der redegøres for de udfordringer, der er med transport i Grønland, og om de overvejelser, Transportkommissionen har haft i dens arbejde.

Formålet er også at give en overordnet præsentation af de gennemførte analyser, resultater og anbefalinger af kommissionens arbejde, der har omfattet analyser af mere end 20 konkrete investeringsforslag spændende fra investering i ny lufthavn i Nuuk til udvidelse af havneanlæg i en lang række byer og anlæg af veje i Sydgrønland.

Indhold

Dette paper præsenterer udvalgte dele af Transportkommissionens samlede Betænkning. Målet med paperet er, at give læseren et hurtigt overblik og indføring i de forhold, som kommissionen har undersøgt samt at redegøre for processen og den anvendte tilgang og metode.

Dette paper udgør imidlertid blot en kort sammenfatning af Transportkommissionens analyser, anbefalinger og konklusioner. For en mere dybdegående indføring i analyser og resultater henvises til Transportkommissionens endelige betænkning, som man finder på <http://www.transportkommissionen.gl>.

Nedenfor følger først en beskrivelse af Transportkommissionens opdrag i afsnit 2. Herefter følger en kort beskrivelse af overordnede anvendte tilgang og metode herunder den anvendte arbejdsproces i afsnit 3. I afsnit 4 redegøres for de overordnede transportmæssige udfordringer, mens udvalgte resultater og anbefalinger præsenteres i afsnit 5.

Transportkommissionens opdrag

Et lands transportsystem og økonomi er nøje forbundet og transport af gods og personer er et centralt element i et moderne velfærdssamfund. Uden et velfungerende transportsystem kan man ikke skabe de rette vilkår for økonomisk vækst og omvendt. De store geografiske afstande, det arktiske klima, den spredte befolkning og lave befolkningstæthed betyder, at transport ofte er vanskeligt og dyrt i Grønland.

Transportkommissionen fik overordnet til opgave at give sit bud på, hvordan der i fremtiden bør prioriteres på transportområdet, så den generelle erhvervs- og samfundsudvikling understøttes, og Grønland sikres et økonomisk bæredygtigt transportsystem.

Mere konkret skulle Transportkommissionen:

- Analysere de centrale udfordringer og udviklingsmuligheder
- Kortlægge og vurdere strategiske valg og prioriteringsmuligheder
- Analysere og vurdere transportområdets organisering og konkrete indretning.

En vigtig opgave for Transportkommissionen var endvidere at komme med forslag til en vision for transportsektoren, der tager Selvstyret og Selvstyrets langsigtede mål om selvstændighed i betragtning. Derudover skulle kommissionen analysere, hvordan beslutningskompetencerne på transportområdet er fordelt og belyse forskellige finansieringsmodeller og muligheden for at bruge eksterne finansieringskilder.

Transportkommissionens medlemmer var:

- Christen Sørensen, (formand), professor ved Syddansk Universitet
- Vagn Andersen, direktør
- Kristian Lennert, direktør, Inuplan A/S
- Nick Nielsen, ingeniør
- Karl Davidsen, Souschef, Kanukoka
- Susanne Larsen, tidligere administrerende direktør i SAS

Proces, tilgang og metode

Transportkommissionens anbefalinger er baseret på dens egne analyser. Analyserne er gennemført på basis af information og data indsamlet fra relevante myndigheder og organisationer på transportområdet i landet. Men kommissionen har også baseret sig på oplysninger fra de mange tidligere gennemførte og offentliggjorte analyser og redegørelser på transportområdet.

Proces

Transportkommissionens Betænkning er resultatet af en længere arbejdsproces, hvor kommissionen har indsamlet information, haft dialog med interessenter og gennemført en række baggrundsanalyser.

Transportkommissionen har i løbet af processen afholdt en række møder (15) og har løbende i arbejdsprocessen afleveret baggrundsrapporter og delresultater.

Undervejs i kommissionens arbejde fik referencegrupper i form af en bredere kreds af betydende aktører, eksperter, transportbrugere, interesseorganisationer og regionale interesser mulighed for at afgive hørings svar til en foreløbig vision som Transportkommissionen udarbejdede i starten af arbejdsprocessen. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at det var et ønske fra det grønlandske landsstyre at der blev anvendt en arbejdsproces med en stor grad af gennemsigtighed og udadvendthed med henblik på legitimitet omkring kommissionens arbejde og anbefalinger.

Transportkommissionens afrapporteringer

Transportkommissionen har foretaget fire afrapporteringer.

- 1) Visionspapiret fastlagde rammerne og retningen for Transportkommissionens arbejde og er grundlaget for de analyser og anbefalinger, som kommissionen er fremkommet med.
- 2) Scenariet papiret indeholder en generel diskussion af den forventede økonomiske udvikling i relation til transportområdet. Scenariet papiret fastlagde og beskrev via scenarier bl.a. den forventede udvikling i erhverv, befolkning og turisme. Transportkommissionens analyser er udarbejdet i forhold til disse scenarier.
- 3) Redegørelser. Transportkommissionen kunne ikke nå at gennemarbejde de relevante problemstillinger tilstrækkeligt grundigt inden for den oprindeligt afsatte tidsramme. Den valgte derfor at udgive en redegørelse om forholdene i Sydgrønland og en om den kystlange besejling fra Qaqortoq til Ilulissat.
- 4) Den endelige Betænkning, som indeholder Transportkommissionen samlede analyser, anbefalinger og konklusioner. Kommissionen har valgt, at det ikke skulle være nødvendigt at læse de allerede publicerede udgivelser for at få et overblik over de gennemførte analyser og overvejelser, og derfor indeholder den endelige betænkning udsnit fra de tidligere afrapporteringer.

Transportkommissionen fik sekretariatsassistance fra Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik som igen blev assisteret af COWI A/S ved Stine Bendsen, Mads Paabøl Jensen og Jesper Nordskilde. Sekretariatet bistod i alle dele af arbejdet, men havde en særlig fremtrædende rolle i forhold til koordination, informationsindsamling og analyse.

Tilgang og metode

For at kunne besvare de overordnede transportpolitiske spørgsmål har Transportkommissionen anvendt en *trafikmodel* og en tilhørende *økonomisk beregningsmodel* i sine analyser. Trafikmodellen og den økonomiske beregningsmodel har været helt centrale elementer i den anvendte tilgang og metode og har medvirket til at sikre at der blev gennemført sammenhængende og konsistente analyser af problemstillingerne.

Trafikmodellen indeholder data om både fly- og søtransport af passagerer og fragt og er anvendt som værktøj til at understøtte analyse af de projekter, som kommissionen har belyst. Trafikmodellen blev opbygget af COWI forud for Transportkommissionens nedsættelse og videreudviklet i løbet af kommissionens arbejde. Trafikmodellen er suppleret med en model til beregning af de samfundsøkonomiske konsekvenser af trafikale ændringer, som ligeledes blev videreudviklet i løbet af kommissionens arbejde. COWI var ansvarlig for de trafikale og økonomiske analyser med modellerne som blev gennemført ud fra kommissionens anvisninger.

Transportkommissionen valgte i henhold til sit kommissorium at lægge hovedvægten af sit arbejde på at analysere, om transportopgaverne kan udføres *samfundsøkonomisk* mere effektivt og i givet fald hvordan. Kommissionen lagde samtidig vægt på at skabe et grundlag for en faglig, kvalificeret samfundsdebat om transportområdet.

Transportkommissionens fokus på projekternes *samfundsøkonomiske rentabilitet* skal ses i lyset af, at det vil øge mulighederne for økonomisk selvstændighed. Der er derfor gennemført en helt række samfundsøkonomiske analyser, hvor projekternes fordele og ulemper sammenvejes for alle aktører i Grønland. De samfundsøkonomiske beregninger er gennemført ud fra et nationalt grønlandsk synspunkt. Det betyder, at det er påvirkningen af hjemmehørendes gevinster/tab, direkte eller indirekte, der er indregnet.

Kommissionen har benyttet samme fremgangsmåde hver gang, den har analyseret og vurderet, om et transportprojekt er samfundsøkonomisk rentabelt. Først er det specificeret, hvordan situationen ville være,

hvis det pågældende projekt ikke gennemføres, og dernæst er det specificeret, hvordan situationen vil være, hvis projektet gennemføres. I analyserne og vurderingerne er det forskellen mellem betalingsstrømmene i disse to situationer, der er lagt til grund for at vurdere om transportprojektet er samfundsøkonomisk rentabelt.

Transportkommissionen har i sine analyser anlagt et langsigtet perspektiv. Der er som hovedregel anvendt en 25-årig investeringshorisont, fra projektet begynder. Analyser, overvejelser, vurderinger og konklusioner er baseret på almindelige antagelser om erhvervs- og befolkningsudviklingen.

I analyserne er det forudsat at byer og bygder bevarer den status, som de har i dag. Der kunne naturligvis realiseres betydelige besparelser, hvis befolkningen var koncentreret på færre byer og bygder. Men da spørgsmålet om lokalisering og bosætning er politisk, har Transportkommissionen valgt at tage udgangspunkt i de faktiske forhold og den generelle udviklingstrend på området.

Transportkommissionen har som hovedregel anlagt et forsigtighedsprincip. Det gælder i relation til de forudsætninger, som er inddraget i analyserne, og i relation til afgrænsningen af, hvad der er inddraget i analyserne. Det betyder eksempelvis, at kommissionen som udgangspunkt ikke har indregnet usikre, afledede effekter, men har sørget for at de er afdækket gennem følsomhedsanalyser.

Lidt om de overordnede rammebetingelser og udfordringer

Grønland har nogle helt særlige transportmæssige udfordringer med sin befolkning på 56.000 og med en afstand fra nord til syd, der er lige så lang som fra Skagen til Gibraltar. Man kan ikke køre mellem landets byer, befolkningen er spredt på 18 byer og ca. 60 bygder og dele af året kan man ikke sejle pga. isforhold. Derudover er den nuværende infrastruktur i høj grad baseret på tidligere anlagte militæranlæg som bl.a. betyder, at de to eneste lufthavne, som kan modtage fly fra Danmark, er anlagt langt fra de steder, hvor hovedparten af befolkningen er bosat.

Den spredte befolkning medfører, at infrastrukturinvesteringer i lufthavne og havne til transport af personer og gods bliver meget betydelige. De enorme afstande medfører endvidere, at transportomkostningerne generelt er høje. F.eks. er der pt. havneanlæg i 16 byer samt anløbs- og fiskeribroer i bygderne. I alt er der ca. 185 anlæg i form af enten atlantkajer, fiskerikajer, broer i bygder, pontonanlæg, fortøjningsanlæg, bøjer m.m. I landet er der endvidere 59 flyvepladser, hvoraf 13 er lufthavne for fastvingede fly, mens resten beflyves med helikopter.

Ud fra sit opdrag har Transportkommissionen valgt at fokusere analysearbejdet på de store og afgørende trafikinfrastrukturprojekter. Det betyder, at det især er fremtiden for de nuværende atlantlufthavne i Kangerlussuaq og Narsarsuaq, som kommissionen har undersøgt, samt udfordringerne for Nuuk havn. Kommissionen har også analyseret en række andre projekter fordelt i hele landet. For personbefordring drejer det sig bl.a. om en analyse af den lokale personbefordring internt i Sydgrønland, en analyse af den kystlange besejling, en analyse af en forlængelse af lufthavnen i Ilulissat og en række analyser af nye lufthavne eller udvidelser af eksisterende lufthavne i landet. For gods drejer det sig om analyser af havneudvidelser.

Udover de projektspecifikke analyser har Transportkommissionen desuden behandlet en række andre transportpolitiske områder. Det drejer sig om tværgående problemstillinger på transportområde som f.eks. organisering, konkurrence, finansiering mv.

Transportkommissionens anbefalinger

Kommissionens vision er:

Befolkningen skal have adgang til billig, effektiv og samfundsøkonomisk ansvarlig transport.

Det er denne vision, som kommissionen har anvendt i sit arbejde med at finde frem til anbefalinger for transportområdet. Der er anbefalinger til, hvilke projekter der bør gennemføres ud fra samfundsøkonomiske hensyn, og hvilke projekter, som ikke bør gennemføres. Derudover indeholder betænkningen en række andre anbefalinger, som ikke er bundet op på projekter, og som også resumeres i dette hæfte.

Anbefalinger om projekter

Transportkommissionen har analyseret forskellige projekter fordelt over hele landet.

I det følgende præsenteres de forskellige projekter og Transportkommissionens vurderinger. Projekterne er inddelt i tre kategorier:

1. Projekter med et samlet positivt bidrag til samfundsøkonomien og en anbefaling om at gå videre med projektet;
2. Projekter, hvor der skal yderligere analyser til, før det kan vurderes, om projektet skal gå videre eller indstilles;
3. Projekter som anbefales indstillet pga. negativt bidrag til samfundsøkonomien.

De tre kategorier af projekter er listet i hver sin tabel. Tabellerne indeholder kun korte beskrivelser og resuméer af Transportkommissionens anbefalinger. Hele beskrivelsen og anbefalingen er at finde i Transportkommissionens betænkning.

Projekter med et samlet positivt bidrag til samfundsøkonomien og en anbefaling om at gå videre med projektet

Projekt	Beskrivelse	Anbefaling
Nuuk lufthavn	En flytning af landets centrale lufthavn fra Kangerlussuaq til Nuuk. Passagerer fra/til Nuuk er og forventes også i fremtiden at være den helt dominerende passagergruppe. Transportkommissionen har undersøgt tre placeringer i Nuuk og anvendelse af Keflavik i Island som den centrale hub for landets flytrafik.	Kommissionen finder, at der er grundlag for at flytte Grønlands centrale Atlantlufthavn fra Kangerlussuaq til Nuuk. Kommissionens analyser viser, at det er samfundsøkonomisk mest rentabelt at udvide lufthavnen på den nuværende placering i Nuuk (til 2200m). Kommissionens anbefalinger om at flytte lufthavnen er med forbehold for, at supplerende regularitetsundersøgelser finder, at den nuværende placering er egnet til luftfart med større jetfly. Den samfundsøkonomiske rentabilitet af at flytte landets primære Atlantlufthavn fra Kangerlussuaq til Nuuk er baseret på den meget væsentlige forudsætning, at Kangerlussuaq lukkes. Der er ikke tale om et både/og. En flytning/udvidelse til 2200m bør afvente resultatet af supplerende regularitetsundersøgelser, hvilket Transportkommissionen vurderer, kan afklares inden for et år. Dog bør en udvidelse op til 1199m sættes i gang snarest pga. den flyteknologiske materieludvikling.

Projekt	Beskrivelse	Anbefaling
Lufthavn i Qaqortoq	En flytning af lufthavnen i Sydgrønland fra Narsarsuaq til Qaqortoq. Langt de fleste passagerer til Sydgrønland har start eller destination i Qaqortoq. Der er undersøgt forskellige lufthavnsplaceringer og to forskellige banelængder: 1199m og 1799m.	Kommissionens analyser peger på, at det er rentabelt at anlægge en ny lufthavn i Qaqortoq og samtidig lukke lufthavnen i Narsarsuaq. Den nye lufthavn vil alene være rentabel med en længde på 1199m, men for at fremtidssikre i forhold til yderligere udbygning anbefaler kommissionen, at den placeres, hvor en udvidelse til 1799m er mulig. Transportkommissionen fremhæver, at det vil være samfundsøkonomisk endog meget kostbart at opretholde lufthavnen i Narsarsuaq samtidig med, at der anlægges en ny lufthavn i Qaqortoq, hvorfor kommissionen ikke anser dette for en realistisk mulighed.
Containerhavn i Nuuk	Projektet omhandler en ny containerhavn i Nuuk med en 320m lang kaj med et bagland på 40.000m ² ved Qeqertat. Den nuværende havn mangler kapacitet, og da godsmængderne forventes fortsat at stige, vil effektiviteten ved anvendelse af den eksisterende havn fortsat forringes uden en udvidelse.	En ny havn i Nuuk er forbundet med et betydeligt samfundsøkonomisk overskud. Kommissionen anbefaler, at der anlægges en ny havn, da analysen peger på, at denne konklusion er robust over for betydelige variationer i de centrale antagelser og vurderinger, som er lagt til grund.
Intern personbefordring i Sydgrønland	Hvis lufthavnen flyttes fra Narsarsuaq til Qaqortoq, som kommissionen forudsætter, reduceres behovet for den interne personbefordring i området. Projektet omhandler at anvende bådtransport til erstatning for helikoptere i perioder uden stori/fastis. Formålet er at reducere de samlede omkostninger ved at reducere omkostningerne til helikoptere. Desuden kan projektet medføre, at antallet af afgang øges.	Transportkommissionen vurderer, at betjening af Sydgrønland med mindre både i perioder uden stori/fastis er forbundet med samfundsøkonomiske fordele frem for et system, som er baseret på at benytte helikoptere hele året. Det enstrengede transportsystem skal dog opretholdes, hvilket betyder, at helikopteren indstilles i de perioder, hvor der anvendes både. Kommissionen vurderer, at mindre både vil give et mere fleksibelt system med højere frekvens for færre penge.
Kombineret vej- og bådforbindelse mellem Qaqortoq og Narsaq	En ny lufthavn i Qaqortoq åbner mulighed for, at det kan være rentabelt direkte at forbinde Narsaq og Qaqortoq via en kombineret vej-/bådforbindelse. Projektet forudsætter, at der etableres en anløbskaj tæt på lufthavnen og en forbindelsesvej mellem lufthavnen og anløbskajen. Formålet med projektet er at reducere helikoptertransporten og forbinde byerne.	Hvis lufthavnen flyttes til Qaqortoq viser kommissionens beregninger, at det er samfundsøkonomisk rentabelt at anlægge en kombineret vej-/bådforbindelse mellem Qaqortoq og Narsaq via lufthavnen. Kommissionen anbefaler anlæggelsen af denne forbindelse og anbefaler endvidere, at forbindelsen etableres ved at indsætte mindre både.
Længere bane i Ilulissat lufthavn	Projektet omhandler en udvidelse af lufthavnen ved Ilulissat for at forbedre de trafikale forhold og gøre det muligt at anvende større fly. Det vil kunne sikre en mere effektiv og økonomisk transport af både fragt og personer. To muligheder for en baneforlængelse af Ilulissat lufthavn er analyseret: en forlængelse til 1199m og en forlængelse til 1799m i forhold til den nuværende banelængde på 845m.	Transportkommissionen anbefaler, at banen i Ilulissat udvides. Kommissionens analyser viser, at en udvidelse til 1199m vil give et samfundsøkonomisk overskud. Dette resultat er dog følsomt over for forudsætninger om turisme. Men udviklingen i teknologi bevirker, at der under alle omstændigheder vil blive behov for at udvide banen til mindst 1050m inden for 5-8 år.
Simple baner i Nanortalik og Paamiut	Projektet omhandler anlæg af en simpel bane i Nanortalik og en samtidig nedgradering af banen i Paamiut. Det skaber sammen med en ny lufthavn i Qaqortoq grundlag for flyvninger med små propelfly langs kysten til/fra Sydgrønland.	Kommissionens analyser viser, at det samlet set er forbundet med en betydelig samfundsøkonomisk gevinst at anlægge en simpel bane i Nanortalik og anvende små fly i ruteflyvning mellem Nanortalik og Nuuk via Qaqortoq og Paamiut. Konklusionen gælder dog vel at mærke kun, hvis lufthavnen i Paamiut samtidig nedgraderes til en simpel bane. Uden en samtidig nedgradering vil det ikke være rentabelt at anlægge en ny bane i Nanortalik (jf. Simpel bane i Nanortalik isoleret set).

Projekt	Beskrivelse	Anbefaling
Lufthavn i Tasiilaq	Ammassalik-distriktet betjenes i dag via lufthavnen i Kulusuk. Projektet omhandler en flytning af lufthavnen til Tasiilaq, hvor langt de fleste bor. Formålet er at reducere behovet for helikoptertransport i området. Projektet vil desuden forbedre forholdene for turisterne til området.	En ny lufthavn i Tasiilaq til erstatning for lufthavnen i Kulusuk er i følge kommissionens analyser forbundet med et samfundsøkonomisk overskud. Det skyldes primært den betydelige besparelse, der kan opnås i den interne transport med helikopter. Projektet har desuden store fordele for turister til området. Kommissionens anbefaler på denne baggrund en flytning af lufthavnen fra Kulusuk til Tasiilaq. Kommissionen fremhæver i øvrigt, at en flytning vil styrke den erhvervsmæssige udvikling på Østkysten.
Lufthavn i Ittoqqortoormiit	Ittoqqortoormiit-distriktet betjenes i dag via en lufthavn i Nerlerit Inaat. Projektet omhandler en flytning af lufthavnen til Ittoqqortoormiit, hvor langt de fleste borgere bor. Formålet er at reducere behovet for helikoptertransport i området.	En ny lufthavn i Ittoqqortoormiit til erstatning for lufthavnen i Nerlerit Inaat er ifølge kommissionens analyser forbundet med et samfundsøkonomisk overskud. Det skyldes primært, at helikopteren i området kan undværes. Flytningen vil forbedre transportforholdene for turister og har således også perspektiver i forhold til at udvikle turismen i området. Kommissionens anbefaler derfor, at lufthavnen fra Nerlerit Inaat flyttes til Ittoqqortoormiit.
Kombineret vej- og bådforbindelse mellem Qaarsut og Uummannaq	Qaarsut lufthavn er indgangslufthavnen til byen Uummannaq, selv om den ligger ved bygden Qaarsut på Nuussuaq-halvøen ca. 20 km vest for Uummannaq. Projektet omhandler anvendelse af både mellem Qaarsut og Uummannaq i sommerperioden i stedet for helikopter, og en forbedring af anløbsforholdene i Qaarsut, herunder anlæg af en vej.	Kommissionens beregninger viser, at der i sommerperioden, dvs. ca. 4 måneder fra juni til september, med fordel kan anvendes små både til befordringen mellem Qaarsut og Uummannaq. Kommissionen vurderer, at operatørernes besparelser i driftsomkostninger klart vil overstige investeringerne ved at forbedre anløbsforholdene. Derfor anbefaler Transportkommissionen, at der indsættes båd til erstatning for helikopteren for befordringen af passagerer i sommerperioden.
Lukning af lufthavn i Qaanaaq	Projektet omhandler en lukning af lufthavnen i Qaanaaq. I stedet skal distriktet betjenes via lufthavnen i Pituffik. Det svarer til at genindføre det transportsystem, som fungerede frem til 1. september 2001, hvor lufthavnen i Qaanaaq blev åbnet. Lufthavnen i Qaanaaq nedlægges og erstattes af den gamle heliport, som genåbnes. Banen i Qaanaaq vil fremover kunne bruges til terrænlandinger.	Kommissionen beregninger viser, at opretholdelsen af Qaanaaq lufthavn er meget urentabel. Transportkommissionen anbefaler derfor, at lufthavnen lukkes så snart som muligt, hvilket vil give et stort samfundsøkonomisk overskud. Passagererne til distriktet bør i stedet betjenes via Pituffik. Det betyder, at der så hurtigt muligt bør forhandles en aftale på plads med amerikanerne, som gør det muligt at bruge lufthavnen i Pituffik/Thule Air Base til at skifte mellem fly/helikopter. Aftalen bør som udgangspunkt sigte på at genetablere de regler, som var gældende frem til Qaanaaqs åbning i 2001.

Der er analyser, som Transportkommissionen ikke har kunnet gennemføre eller afslutte, fordi det nødvendige datagrundlag ikke har kunnet fremskaffes inden for den afsatte tid til Transportkommissionens arbejde. Endvidere har Transportkommissionen ikke analyseret problemstillinger, hvor der enten er påbegyndt eller planlagt analyser i andet regi.

Den næste tabel lister de projekter, som Transportkommissionen ikke har vurderet, fordi der enten har manglet datagrundlag til at gennemføre de nødvendige analyser, eller fordi disse analyser gennemføres i andet regi.

Projekter, hvor der skal yderligere analyser til, før det kan vurderes, om projektet skal gå videre eller indstilles

Projekt	Beskrivelse	Anbefaling
Udvidelse af Sisimiut Havn	<p>En udbygning af havnen i Sisimiut omhandler en udvidelse af fiskeri-kajen og af baglandsarealet til containerhåndtering mm.</p> <p>Havnen har kapacitetsproblemer, dels fordi der mangler liggepladser til fiskefartøjer, dels fordi der er problemer, når havnen samtidigt anløbes af containerskib og fiskefartøjer.</p>	<p>Transportkommissionen finder, at der er flere indikationer af, at en havneudvidelse i Sisimiut kan være samfundsøkonomisk rentabel, i hvert fald for den del der består i en udvidelse af fiskeri-/industrikajen.</p> <p>De gevinster, der er påpeget, er imidlertid ikke gennemsigtigt dokumenteret, og kommissionen har ikke kunnet verificere centrale dele af materialet for at vurdere havneudvidelsen i Sisimiut.</p> <p>Derfor anbefaler Transportkommissionen, at der snarest muligt nedsættes et hurtigt arbejdende udvalg, som kan vurdere gevinster ved at udbygge havnen.</p>
Øvrige havne	<p>Der er foreslået udvidelser af en række havne på vestkysten. Det drejer sig om havnen i Ilulissat og havnen i Aasiaat og Maniitsoq.</p>	<p>De projekter til forbedring af havneforholdene, som har været foreslået, er kun overordnet skitseret. Der foreligger ikke egentlige anlægsoverslag for de mulige projekter.</p> <p>Kommissionen har derfor anbefalet, at der nedsættes en arbejdsgruppe, som skal vurdere gevinster ved en evt. havneudvidelse i Ilulissat.</p> <p>Der er en lokal forventning i Aasiaat om, at en udvidelse af havnen kan blive nødvendig inden for kort tid pga. olieefterskningsaktiviteter. Transportkommissionen vurderer imidlertid, at en udbygning af havnen i Aasiaat må ses i tilknytning til de kommende olieefterskningsaktiviteter langs hele vestkysten. Derfor bør en evt. udbygning af havnen i Aasiaat koordineres med de planer, som selvstyret/olieselskaber har for den fremtidige efterforskning, og i den forbindelse bør finansieringen af en evt. udvidelse af havnen også afklares.</p> <p>Havneudvidelser i Maniitsoq analyseres p.t. af Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked i relation til Alcoa-projektet. Derfor har Transportkommissionens afstået fra at vurdere havneprojekter i Maniitsoq, idet denne opgave mest hensigtsmæssigt varetages af Departementet.</p>
En ny lufthavn på Uummannaq-øen	<p>Qaarsut lufthavn er indgangslufthavnen til byen Uummannaq, selv om den ligger ved bygden Qaarsut på Nuussuaq halvøen ca. 20 km vest for Uummannaq. Projektet omhandler anlæg af en lufthavn på Uummannaq-øen til evt. erstatning af lufthavnen Qaarsut på Nuussuaq-halvøen.</p>	<p>Tidligere undersøgelser har vist, at det er teknisk meget vanskeligt og dyrt at anlægge en lufthavn på Uummannaq-øen. Transportkommissionen påpeger, at der er behov for nye undersøgelser af mulighederne for at anlægge en lufthavn på Uummannaq-øen, der tager udgangspunkt i de gældende bestemmelser for lufthavne og de nuværende forhold på Uummannaq-øen.</p>

Transportkommissionen har også gennemført analyser af en række projekter, som har vist sig at være samfundsøkonomisk urentable, og som kommissionen derfor ikke kan anbefale. Den sidste tabel lister de projekter, hvor Transportkommissionen anbefaler, at projektet indstilles.

Projekter som anbefales indstillet pga. negativt bidrag til samfundsøkonomien

Projekt	Beskrivelse	Anbefaling
Ny vej mellem Kangerlussuaq og Sisimiut	Trafik mellem Kangerlussuaq og Sisimiut sker i dag primært med fly og sekundært med skib. Projektet omhandler etablering af en vej mellem Sisimiut og Kangerlussuaq. Vejen vil være en ca. 170km lang grusvej, og køretiden vil være ca. 3 timer ved tørt føre og god sigtbarhed. Det svarer til en gennemsnitsfart på knap 60km/t. Formålet med vejen er at forbedre tilgængeligheden til lufthavnen i Kangerlussuaq.	Transportkommissionen vurderer, at det ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv ikke er realistisk at anlægge grusvejen mellem Kangerlussuaq og Sisimiut både for en situation med og uden bevarelse af lufthavnen i Sisimiut. Denne vurdering er knyttet til en situation, hvor lufthavnen i Kangerlussuaq bevares som i dag, men hvis lufthavnen i Kangerlussuaq nedlægges, vil konklusionen og anbefalingen blot blive forstærket.
Nye veje i Sydgrønland	Byerne Narsaq, Narsarsuaq og Qaqortoq ligger forholdsvis tæt på hinanden. Projektet omhandler tre forskellige forslag til "faste" forbindelser mellem byerne i Sydgrønland. Formålet er at forbinde Qaqortoq og Narsaq med Narsarsuaq med henblik på at fastholde Sydgrønlands lufthavn i Narsarsuaq.	Kommissionens beregninger viser, at det ikke er samfundsøkonomisk rentabelt at etablere disse faste forbindelser i Sydgrønland, og at sådanne løsninger på ingen måde kan være et samfundsøkonomisk rentabelt alternativ til en flytning af lufthavnen fra Narsarsuaq til Qaqortoq. Derfor vurderer Transportkommissionen, at det ikke er realistisk at anlægge vejforbindelser imellem lufthavnen i Narsarsuaq og Qaqortoq med forbindelse til Narsaq. Det gælder alle tre undersøgte forbindelsesmuligheder.
Simpel bane i Nanortalik (isoleret set)	Projektet omhandler anlæg af en simpel bane i Nanortalik. Banen vil muliggøre, at helikopterbetjeningen mellem Nanortalik og Qaqortoq erstattes af betjening med et mindre fly. Rentabiliteten af at anlægge en simpel bane i Nanortalik er undersøgt under forudsætning af, at lufthavnen i Narsarsuaq flyttes til Qaqortoq.	Transportkommissionens vurderer, at det ikke er rentabelt at anlægge en landingsbane i Nanortalik isoleret set. Fordelene i form af sparet helikoptertrafik er ikke tilstrækkelige til at opveje investeringsomkostningerne. Bemærk, at konklusionen og anbefalingen er en anden, når en simpel bane i Nanortalik ses i en større sammenhæng med en rute fra Nanortalik til Nuuk via Qaqortoq og Paamiut (jf. Simple baner i Nanortalik og Paamiut).
Den kystlange besejling	Efter Transportkommissionen var blevet nedsat, anmodede Naalakkersuisut kommissionen om at foretage en specifik analyse af den kystlange passagersejls, der udføres af Arctic Umiaq Line (AUL). Baggrunden var AUL's anstrengte økonomi. Analysen skulle afdække konsekvenserne af en eventuel lukning af den kystlange passagersejls.	Transportkommissionens analyser viser, at der vil kunne opnås en betydelig driftsøkonomisk besparelse, hvis den kystlange passagersejls indstilles, og passagererne i stedet befordres med fly/helikoptere. Opretholdelsen af et to-strengt transportsystem er således forbundet med betydelige meromkostninger. På den baggrund vurderer kommissionen ud fra en driftsøkonomisk betragtning, at Selvstyrets støtte til den kystlange besejling bør indstilles hurtigst muligt. Det betyder i praksis, at den kystlange rute lukkes. Transportkommissionen fremhæver en række forhold, som ikke indgår i beregningerne (sociale konsekvenser, kulturhistoriske aspekter mv.) og peger på, at det i sidste ende er en politisk opgave at afgøre, om de forskellige ikke-værdisatte effekter samlet set opvejer den årlige ekstra omkostning, der ligger i at opretholde kystsejlsden.
Opgradering af nogle af de eksisterende grusbaner til asfaltbaner	Banerne i Qaanaaq, Qaarsut, Kulusuk og Nerlerit Inaat er i dag grusbaner. Projektet omhandler en opgradering til asfaltbaner, hvilket primært har til formål at give adgang til flere og større flytyper og eventuelt at forbedre regulariteten. Endelig kan en asfaltering eliminere bl.a. stenslag på flyenes propeller.	Transportkommissionen har vurderet, at asfaltering af de eksisterende baner er en teknisk kompliceret løsning, som er meget dyr og kræver udskiftning af hele banelegemet pga. permafrost-effekter. Der er ikke særlige fremtidige fly-teknologiske problemstillinger knyttet til de eksisterende grusbaner. Transportkommissionen vurderer derfor, at der ikke er væsentlige grunde til at ændre belægningerne på banerne. Hertil kommer, at kommissionen i øvrigt anbefaler at nedlægge en række af disse baner, jf. anbefalingerne ovenfor.

Projekt	Beskrivelse	Anbefaling
Ny havn i Sydgrønland	Projektet omhandler en ny og større havn i Sydgrønland (Narsaq, Nanortalik eller Qaqortoq). Formålet er at gøre det muligt at håndtere de større skibe på op til 1200 TEU, som RAL ønsker at anskaffe og anvende til Atlanttrafikken. Med en udvidelse af kapaciteten i en af havnene vil det, efter anskaffelse af de større skibe, fortsat være muligt at anløbe en havn i Sydgrønland med disse større atlantskibe.	Transportkommissionen kan ikke anbefale anlæg af ny atlanthavn ved Qaqortoq (eller i øvrigt i Sydgrønland). Selvom der kan realiseres gevinster ved en havneudvidelse i Qaqortoq, er gevinsterne ikke tilstrækkelige til at sikre samfundsøkonomisk rentabilitet. Hvis det besluttes at udnytte forekomsterne af sjældne jordmetaller ved Kringlerne, skal der givetvis anlægges en havn i tilknytning hertil, og måske også en vejforbindelse til Qaqortoq. Det kan således blive muligt at udnytte denne havn i forbindelse med den almindelige godsforsyning af Qaqortoq, som RAL står for. Derfor anbefaler kommissionen, at spørgsmålet om anlæg af en ny atlanthavn i Sydgrønland evt. genoptages, når der foreligger en afklaring af mineprojektet ved Kringlerne.

Helt overordnet har kommissionen lagt til grund, at projekterne bør prioriteres efter deres rentabilitet målt på den interne forrentning, som angiver det årlige samfundsøkonomiske afkast af en investering. Det er ikke muligt at igangsætte alle rentable projekter på en gang, og selv hvis kun de mest rentable projekter realiseres, kan det medføre et betydeligt kapacitetspres i økonomien og dermed udløse meget store krav til finanspolitikken.

Det er kommissionens vurdering, at anlæg af en ny containerhavn i Nuuk og flytningen af lufthavnen fra Narsarsuaq er projekter, der er så rentable og afklarede, at der umiddelbart kan gå videre med at realisere dem. Men selvom beregningerne viser, at en flytning af landets centrale lufthavn fra Kangerlussuaq til Nuuk er rentabel, anbefaler kommissionen, at man afventer resultatet af turbulensundersøgelser m.v., før en endelig beslutning træffes. De skulle kunne være klar inden for 1 år.

Andre anbefalinger

Transportkommissionen har, udover de projektspecifikke analyser, behandlet en række tværgående problemstillinger i tilknytning til trafikinfrastrukturen og fremsat en række anbefalinger. Der er redegjort for udvalgte af disse tværgående problemstillinger nedenfor.

Organisering og opgavefordeling

Transportkommissionen har belyst opgavefordelingen mellem Selvstyret og kommunerne i relation til havne, lufthavne og servicekontrakter.

Havne

Transportkommissionen mener, at det er relevant at overveje en uddelegering af opgaver til kommunerne. Inden for Transportkommissionens rammer har den ikke kunnet løfte denne opgave, men kommissionen peger på behovet for, at det undersøges nærmere. Helt konkret anbefaler Transportkommissionen, at der nedsættes en arbejdsgruppe med repræsentanter for de involverede parter, der specifikt analyserer området og fremkommer med konkrete anbefalinger.

Hvis havneopgaverne uddelegeres til kommunerne, er det vigtigt at sikre, at kommunernes beslutninger indgår i en helhedsbetragtning for hele landet.

Transportkommissionen understreger, at i relation til lufthavne og luftfart er sikkerhedsaspektet helt afgørende. Uanset hvordan lufthavnene organiseres, skal kravene til sikkerhed honoreres. Samtidig mener Transportkommissionen, at de flysikkerhedsmæssige opgaver bør fastholdes i Mittarfeqarfiit i samarbejde med Trafikstyrelsen.

Kommissionen finder dog, at en række almindelige, enkle driftsopgaver givetvis kan udføres mere effektivt i samdrift med andre. Kommissionen peger på, at Strukturudvalget¹ anbefalede, at driften af Mittarfeqarfiit og den løbende vedligeholdelse af lufthavnsanlæggene blev overdraget til kommunerne. Der blev argumenteret for, at der kunne realiseres rationaliseringsgevinster ved samdrift med havnene, ved snydning og brandberedskab. Tilsyn med flyvepladserne med Trafikstyrelsen som myndighed skulle fortsat være hovedopgaven for Mittarfeqarfiit.

Det er Transportkommissionens vurdering, at et helhedssyn er af afgørende betydning på luftfartsområdet, og derfor må beslutninger om uddelegering til kommuner, privatisering o. lign. overvejes nøje.

Servicekontrakter

Selvstyret forhandler i dag servicekontrakterne på såvel personbefordrings- som godsbefordringsområdet. Tidligere har Strukturudvalget anbefalet, at ansvaret for forhandling om de fremtidige servicekontrakter blev overdraget til kommunerne.

Transportkommissionen har set på muligheden for at uddelegere forhandlingsopgaven til kommunerne, men har inden for sine opgaverammer ikke kunnet lave en tilfredsstillende analyse af fordele og ulemper ved at uddelegere forhandlingen. Kommissionen anbefaler derfor, at der nedsættes en arbejdsgruppe til at undersøge fordele og ulemper ved en uddelegering. Kommissionen påpeger, at det vil være naturligt, at den samme arbejdsgruppe også ser på fordelingen af arbejdsopgaverne mellem kommunerne og Selvstyret i relation til havne og lufthavne.

Konkurrencemæssige problemstillinger

Transportområdet er kendetegnet ved, at der er mange naturlige monopoler, hvilket betyder, at det er samfundsøkonomisk rentabelt med kun en udbyder. Det gælder i udpræget grad for et stort land som Grønland med en beskedent befolkning, som bor meget spredt. Transportkommissionen har set på de konkurrencemæssige problemstillinger på transportområdet, herunder koncessionen med Royal Arctic Line.

I en konkurrencesituation har virksomhederne incitamenter til at varetage opgaverne effektivt. I monopolsituationer er det ikke altid tilfældet, og en privat monopolindehaver kan endvidere udnytte en monopolstilling til at opnå økonomisk gevinst på bekostning af andre. Disse forhold har indgået i Transportkommissionens overvejelser om organiseringen.

Kommissionen finder, at så længe Nordvestpassagen ikke er en realitet, er det urealistisk at antage, at det er samfundsøkonomisk rentabelt med flere aktører til at varetage godstransporten over Atlanten. Samtidig fremhæver kommissionen den betydning som godstransport med skib har for landet i forhold til forsynings sikkerheden. Derfor finder Transportkommissionen ikke, at der er grundlag for væsentlige ændringer i Selvstyrets koncessionsaftale med RAL.

Men kommissionen bemærker, at det ikke udelukker, at der kan være behov for at justere og præcisere den koncession, som Royal Arctic Line i dag har med eneret til godsbefordring. Transportkommissionen påpeger, at åbningen af miner ved byer kan skabe behov for særskilte dispensationer i forhold til koncessionen ud fra, at det er samfundsøkonomisk mest hensigtsmæssigt.

Det er kommissionens opfattelse, at det på luftfartsområdet er muligt og samfundsøkonomisk potentielt fordelagtigt at opnå en større konkurrence mellem operatørerne, hvis de nuværende lufthavne Narsarsuaq og Kangerlussuaq erstattes af lufthavne i Qaqortoq og Nuuk. Kommissionen finder i sine analyser desuden, at hvis Kangerlussuaq opgives som landets centrale lufthavn ved en flytning til Nuuk, så vil andre operatører end Air Greenland få bedre mulighed for at etablere sig. Endelig viser kommissionens analyser, at det er

¹ I Strukturudvalgets betænkning, Betænkning vedrørende en strukturreform af den offentlige sektor, fra 2005

meget centralt, at der kun er én central hub i landet. Det er kommissionens vurdering, at fordelene herved bibeholdes ved en flytning af landets centrale lufthavn til Nuuk, selv om flere operatører betjener denne lufthavn.

Finansierings- og ejermæssige udfordringer

Finansiering af anlægsinvesteringer i transportinfrastruktur har traditionelt været en offentlig opgave. I de senere år har der i mange lande været stor fokus og omtale af privat investering og finansiering som alternativ. Transportkommissionens mener, at privat finansiering i form af projektf finansiering kan være relevant i relation til en række konkrete transportinvesteringer. Men det vil først være relevant at afsøge markedet, når der foreligger et konkret projekt. Det vil være mest hensigtsmæssigt at arbejde med, hvordan privat projektf finansieringen skal udformes ved et konkret projekt og i den situation vil der både kunne være tale om BOT (Build, Operate and Transfer) og OPP (Offentlig Privat Partnerskaber).

Transportkommissionen mener, at det grønlandske Selvstyre har en god kreditværdighed. Derfor vurderer den, at det offentlige vil kunne låne til lavere renter end private, jf. eksempelvis forholdet mellem renter på statsobligationer på den ene side og kreditforeningsobligationer eller virksomhedsobligationer på den anden side. Derudover skal risikoelementet også inddrages i vurderingen. Information/viden om investeringsprojekter kan være asymmetrisk fordelt, således at det offentlige eksempelvis ikke har nær så stor viden om olie-, mine- og aluminiumsproduktion og de hertil knyttede risici, som internationale selskaber har i kraft af deres specialviden om områderne.

Imidlertid mener Transportkommissionen, at de projekter, som kommissionen har behandlet, er af en så sædvanlig karakter, at det kun kan være relevant at overveje privat finansiering, hvis manglende kreditværdighed eller specifikke forhold taler for det.

Den flyteknologiske udvikling

Transportkommissionen konstaterer, at den flyteknologiske udvikling kan påvirke trafikeringen af ruter og lufthavnene i det grønlandske område. Trenden i udviklingen går generelt mod fly med større kapacitet (flere sæder).

Baseret på prognoser for udviklingen af flytyper og det, som sker med de eksisterende flytyper med hensyn til nye serviceprogrammer, så vurderer kommissionen, at eksisterende flytyper vil kunne anvendes i en årrække fremover.

Dash 7 udfases

Flytypen Dash 7, som i dag anvendes til betjening af en række baner, står dog over for relativt hurtigt at blive udfaset, da producenten ikke længere producerer og servicerer denne flytype. Air Greenland har over for Transportkommissionen oplyst, at de har en plan om at udfase Dash 7 og erstatte dem med Dash 8.

Det vil få betydning for trafikafviklingen over tid i landet for de landingsbaner, der er etableret som kortbaner, da bl.a. Dash 8-modellerne kræver længere baner for at kunne operere uden væsentlige restriktioner.

Følgende lufthavne har i dag en banelængde på 799 meter: Sisimiut, Aasiaat, Upernavik, Maniitsoq og Paamiut. Hertil kommer baner i Nuuk og Ilulissat som har banelængder på hhv. 950m og 845m samt grusbaner i Qaanaaq og Qaarsut på 900 meter. Banerne betjenes i dag primært af Dash 7 fly (dog undtaget Nuuk). Afløseren Dash 8 kræver længere landingsbaner, og derfor anbefaler Transportkommissionen, at de ovennævnte baner udvides, således at fly af typen Dash 8-100/200 eller lignende kan bruge dem. Udvidelserne bør ske i takt med udfasningen af Dash 7 flyene, og udbygningsrækkefølgen bør så vidt muligt følge lufthavnenes størrelse målt på antallet af passagerer.

Det kan være, at udvidelserne tilsidesætter prioriteringsrækkefølgen i forhold til de øvrige anlægsprojekter.

Kommissionen mener, at det bør overvejes, om forlængelsen af banerne skal være til 1050 meter eller til 1199 meter. En forlængelse til 1050 meter vil være tilstrækkelig til, at Dash 8 fly kan operere optimalt under alle vejrforhold ved regionale flyvninger, mens en banelængde på 1199 meter er den kritiske grænse for mindre jetfly. Hertil kommer, at større propelfly kan benytte en banelængde på 1199. Kommissionen anbefaler i sin betænkning generelt, at prioriteringsrækkefølgen og længden på forlængelse diskuteres med flyoperatørerne.

For mere information

Mere information om Transportkommissionens arbejde kan findes på hjemmesiden:

<http://www.transportkommissionen.gl/>

Kommissionens Betænkning indeholder den detaljerede gennemgang af det omfattende analysearbejde, der ligger til grund for Transportkommissionens anbefalinger. På Transportkommissionens hjemmeside kan man desuden finde kommissionens øvrige udgivelser, ligesom der er links til en række baggrundsrapporter, som har ligget til grund for Transportkommissionens arbejde.