



25-06-2021
Sags nr.: 2021 - 10790
Id. nr. 65236724

Postboks 909
3900 Nuuk
Tlf.: (+299) 34 50 00
E-mail: box909@nanoq.gl
www.naalakkersuisut.gl

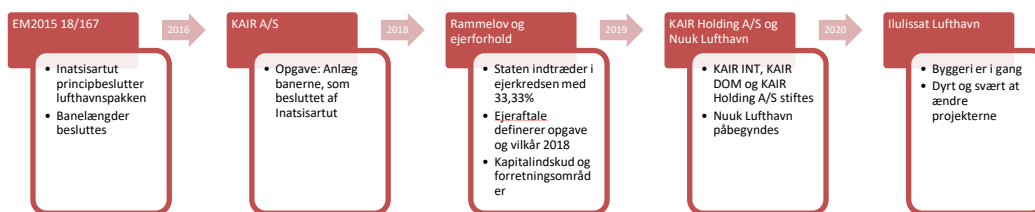
Redegørelse vedrørende lufthavns pakken og det yderligere kapitalbehov i Kalaallit Airports International A/S

Indledning

Naalakkersuisut ønsker større åbenhed om lufthavns pakken og vil med denne redegørelse orientere om fremdriften i de enkelte projekter.

I redegørelsen beskrives historikken bag vedtagelsen af lufthavns pakken og de forventninger der siden vedtagelsen af lufthavns pakken har været til anlægsomkostningernes størrelse. Derudover vil der blive redegjort for de samfundsrelaterede konsekvenser, som lufthavns pakken medfører. Redegørelsen er udarbejdet med bidrag fra Kalaallit Airports A/S (KAIR).

Historik

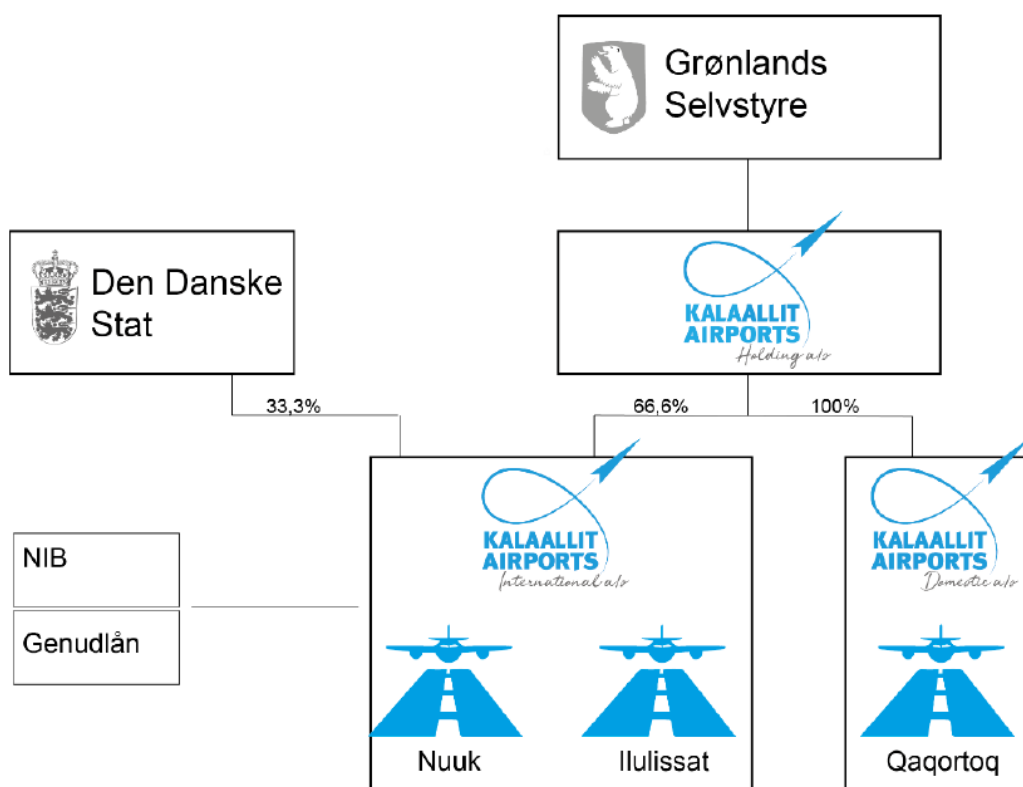


Med Inatsisartuts beslutning EM2015 18/167 udmøntedes anlægsudvalgets ønske om at pålægge Naalakkersuisut at projektere internationale lufthavne i Nuuk og Ilulissat på mindst 2.200 meter og en regional lufthavn i Qaqortoq på mindst 1.499 meter. Med stiftelsen af KAIR i 2016 blev selskabet pålagt at realisere lufthavnsprojekterne i de nævnte banelængder, hvilket ligeledes fremgår af bemærkningerne til Inatsisartutlov nr. 4 af 22. november 2018 om rammebetingelser for anlæg, drift og finansiering af international lufthavn i Nuuk og i Ilulissat samt regional lufthavn i Qaqortoq.

Med rammebetingelsesloven i 2018 vedtog Inatsisartut de nærmere vilkår for og rammer om anlæg, drift og finansiering af lufthavnene i Nuuk, Ilulissat og Qaqortoq. Med loven blev Naalakkersuisut bemyndiget til at indskyde op til 2,1 milliarder kroner til delvis egenfinansiering af lufthavnsprojekterne i Nuuk og Ilulissat lufthavne og til fuld finansiering af lufthavnen i Qaqortoq.

Der blev i forbindelse med 2. behandlingen af lovforslaget fremsat ændringsforslag, idet aftalen om statens engagement i lufthavnsprojekterne og medejerskab af KAIR International A/S (KAIR Int.) blev indarbejdet. I den forbindelse blev de økonomiske forudsætninger og ejerforhold omkring projekterne ændret.

Som konsekvens af aftalen indskyder staten 700 millioner kroner i KAIR Int. Selvstyret tegner sig for 66,66% ejerskab mens staten ejer 33,33% af selskabet. Staten stiller derudover garanti for et lån på 450 millioner kroner, som selskabet optager ved Den Nordiske Investeringsbank. Endeligt yder staten et genudlån på 450 millioner kroner til KAIR Int.



KAIR' struktur

Kalaallit Airports Gruppen består af tre selskaber, med tre tilhørende bestyrelser. Organiseringen af projektet, herunder etableringen af en organisation med kvalificerede medarbejdere, er forankret i Kalaallit Airports Holding A/S. Selve anlægsopgaverne er juridisk og økonomisk bundet op i de to øvrige selskaber: Kalaallit Airports International A/S, som anlægger lufthavnene i Ilulissat og Nuuk, og endelig Kalaallit Airports Domestic (KAIR Dom), der anlægger lufthavnen i Qaqortoq.

Med den valgte selskabskonstruktion og -struktur samt ejerforholdene i øvrigt, er KAIR Int. og KAIR Dom. helt separate virksomheder, og der er ingen økonomiske og organisatoriske overlap imellem dem. Således skal og kan eksempelvis kryds subsidiering mellem selskaberne ikke finde sted.

Status for anlægsprocessen i Kalaallit Airports International A/S

Ilulissat lufthavn



Kilde: KAIR.GL

I 2019 blev der indgået aftale mellem KAIR Int. og Munck gruppen A/S om anlæggelse af den nye landingsbane. Anlægsarbejdet blev påbegyndt i 2. kvartal 2020 og forventes færdig i 4. kvartal 2024. Dette er senere end oprindeligt planlagt. Forsinkelsen skyldes vanskeligheder i opstartsfasen som følge af planlagt opstart samtidig med udbrud af corona samt generelle forsinkelser i projektet..

Lufthavnen i Ilulissat omfatter en landingsbane på 2.200 meter, to rulleveje, en forplads til flyene, terminalområde og servicebygninger. Derudover anlægges en parkeringsplads, en vej, der giver tilslutning til hovedvejen mod Ilulissat by, og der sker omlægning af slædesporet.

Landingsbanen vil blive udstyret med ILS (Instrument Landingssystem), som er præcisionsudstyr, der muliggør landinger ved nedsat sigtbarhed.

Den samlede anslægsudgift for Ilulissat lufthavn blev estimeret til 1.362 mio. kr. Der var i dette ikke taget højde for anlæg til 363,9 mio. kr. samt driftsudgifter til opstart af lufthavnen med 71,3 mio. kr. Den nye beregning, der involverer alle udgifter forbundet med lufthavnen, giver en samlet udgift på 1.795,9 mio. kr.

Pr. 1. Juni 2021 er følgende aktiviteter i gang i anlægsarbejdet:

Entreprenørens anstillingsplads og værksteder er etableret. Ligeledes er første etape af indkvarteringen etableret, og anden etape er i gang og forventes færdig snarest. Udsprængningerne er begyndt, hvor fokus er på etablering af infrastruktur på pladsen samt byggemodning af området, hvor terminalbygningen samt servicebygningen skal etableres. Der er ligeledes etableret et nyt sprængstofdepot, så man er klar til at intensivere udsprængningerne og dermed øge produktionen.

Der er i april 2021 indgået en kontrakt med KJ Greenland om opførelse af tårn, terminal og servicebygninger. Derudover er der indgået aftale om flyveteknisk udstyr, bagage bånd, materiel til snerydning osv.

Status for Nuuk lufthavn



I 2019 blev der indgået aftale mellem KAIR Int. og Munck gruppen A/S om anlæggelse af den nye landingsbane. Anlægsarbejdet blev påbegyndt i efteråret 2019 og forventes færdig ultimo 2023. Dette er i overensstemmelse med den oprindelige tidsplan. Der er dog på nuværende tidspunkt indtrådt visse forskydninger i arbejdet, hvilket betyder, at tidsplanen er ambitiøs.

Hertil er der i 2021 indgået aftale med MT Højgaard A/S om opførelse af tårn, terminal og servicebygninger.

Lufthavnen i Nuuk omfatter en landingsbane på 2.200 meter, to rulleveje, tårn, en forplads til flyene, terminalområde og servicebygninger. Derudover anlægges en parkeringsplads og en vej, der giver tilslutning til hovedvejen mod Nuuk.

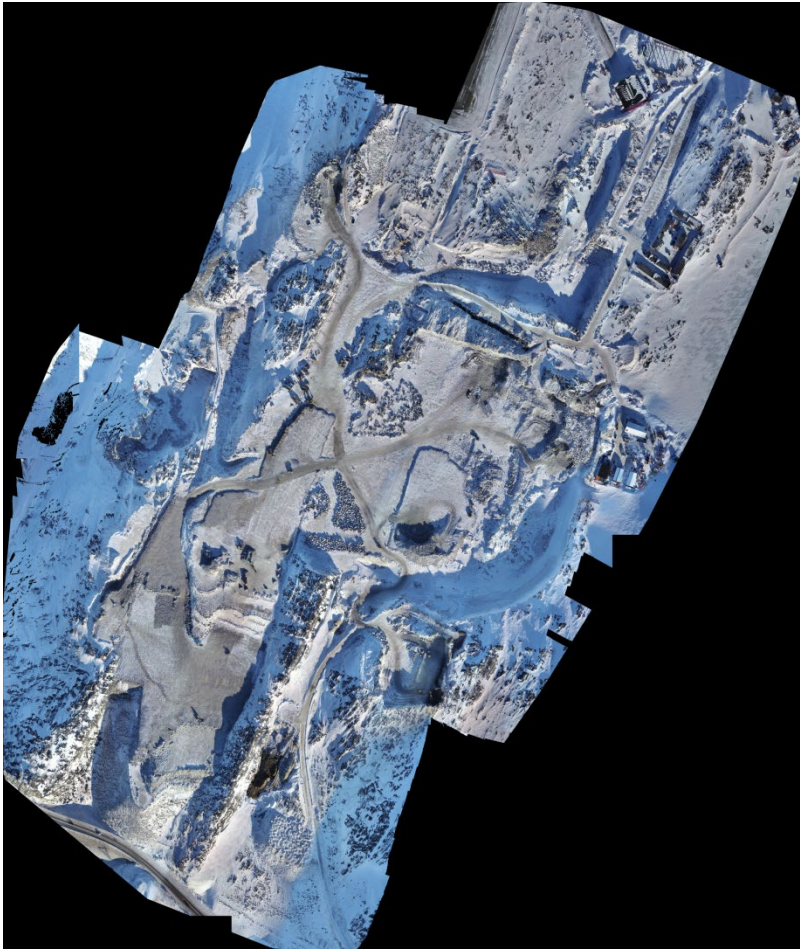
Ligesom i Ilulissat vil landingsbanen blive udstyret med ILS (Instrument Landingsystem), som er præcisionsudstyr, der muliggør landinger ved nedsat sigtbarhed.

Den samlede anlægsudgift for Nuuk lufthavn blev estimeret til 1.678,7 mio. kr. Der var i dette ikke taget højde for anlæg på 364,3 mio. kr. samt driftsudgifter til opstart af lufthavnen på 71,2 mio. kr. Den nye beregning, der involverer alle udgifter forbundet med lufthavnen, giver en samlet udgift på 2.113,1 mio. kr.

Der er pr. 1. juni 2021 bortsprængt over 3 mio. m³ fjeld, hvilket er lige over halvdelen af den totale mængde som skal sprænges. Byggemodningen til terminalbygningen er ved at være klar, så MT Højgaard A/S kan påbegynde opførelsen af terminalbygningen pr. 1. juli 2021. Anlæggelsen af en garage til materiel er under opførelse, og vil være klar til ibrugtagning i august 2021.

Der er i forbindelse med forberedelserne til opstart af byggeriet foretaget en større byggemodning i form af rør til fremføring af el, vand og øvrige installationer, herunder de flyvetekniske installationer og baneinstallationerne.

Endelig er der udover kontrakter på bygninger og bane også indgået kontrakter om flyveteknisk udstyr, bagagebånd, materiel til snerydning osv.



Status på økonomien i KAIR Int.

KAIR Int. har i 2020 identificeret et yderligere finansieringsbehov på 900 mio. kroner. Det yderligere finansieringsbehov på ca. 900 mio. kr. fordeler sig over følgende poster:

Tabel 1

Yderligere kapitalbehov	Mio. kr.
Øgede omkostninger til anlæg og bygninger forårsaget af øgede myndighedskrav, tilføjelser til projektet og prisstigninger	747,2
Driftsomkostninger	142,5
Ekstra finansieringsomkostninger	6
I alt	895,7

Der har løbende været dialog mellem selskabet og Naalakkersuisut og mellem Naalakkersuisut og Finans- og Skatteudvalget om økonomien i lufthavnsprojekterne. Anlægsoverslaget og driftsomkostningerne er siden april 2020 løbende blevet

kvalificeret, idet driftsomkostningerne på 142,5 mio. kr. konkret drejer sig om udgifter til det personale, der skal ansættes og oplæres inden ibrugtagning af lufthavnene. Det har således fra projekternes start været kendt, at der forinden ibrugtagning ville komme driftsomkostninger.

De 747,2 millioner kroner består af 4 dele:

- 1) Nye myndighedskrav vedrører i særdeleshed miljøkrav og skærpede krav fra Trafikstyrelsen. Disse myndighedskrav har ikke kunnet forudses ved den oprindelige budgettering, da det er krav, som er opstået i forbindelse med den endelige projektering.
- 2) Ændret budget for anlægsarbejde som følge af uforudsete udfordringer i løbet af projekteringen. Dertil er der opstået udfordringer som KAIR Int. er blevet bekendt med i løbet af projektet.
- 3) Lufthavnsbygninger. Lufthavnsbygninger har fra starten været en del af projekterne og indgået i budgetteringen. Budgettet har dog vist sig ikke at holde, og der er budgetteret med yderligere midler. Der er tale om nødvendige bygninger for lufthavnenes drift generelt og håndtering af international trafik specifikt. Dertil er der i forhold til det oprindelige projekt tilføjet en halv til materiel.
- 4) Uforudsete udgifter. Der bør afsættes midler til uforudsete udgifter i ethvert byggeprojekt. Da uforudsete udgiftsposter i sagens natur er uforudsete, kan beløbet ikke endeligt opgøres, før projekterne er afsluttet. Det afsatte beløb kan blive mindre end estimeret. Dermed kan det samlede beløb på 747,2 millioner kroner blive mindre. KAIRs bestyrelse vurderer, at beløbet ikke vil blive større end aktuelt forventet. Der har fra starten været afsat midler til uforudsete udgifter, men ikke tilstrækkeligt.

Årsagen til, at der ikke redegøres i detaljer for de 747,2 mio. kr., er af hensyn til de kommende udbudsrunder og aftaler der skal indgås. Naalakkersuisut ønsker ikke, at entreprenører på forhånd kan læse, hvilke beløb der er afsat til de enkelte formål. Beløbene vil blive offentliggjort, så snart der ikke længere er grundlag for fortrolighed.

KAIR Int. har oplyst, at beløbet lånefinansieres gennem eksterne finansieringskilder. Det undersøges aktuelt om der kan opnås et genudlån via Nationalbanken. Såfremt dette ikke opnås, vil der ske lånoptag på det kommercielle lånemarked. Hvorvidt lånoptag kan ske som genudlån via Nationalbanken beror på aftale med staten. Der er indledt drøftelser med Finansministeriet herom, og en afgørelse forventes inden efteråret 2021.

Det yderligere kapitalbehov får ikke betydning for størrelsen på kapitalindsuddet fra Selvstyret, som vil forblive uændret på 1,4 mia. kr.

KAIR oplyser, at projekterne i Nuuk og Ilulissat fortsat er rentable til trods for det forventede yderligere lånoptag. Da projekterne vurderes at kunne hente udgifterne ind over en årrække, og da businesscasen fortsat er positiv, vurderes det muligt, at opnå lån på det kommercielle lånemarked. Selskabet vil fortsat være finansielt robust med en soliditet på over 50%. Soliditeten vil til sammenligning være højere, end soliditeten i en række andre selvstyrejede selskaber.

Som det fremgår af nedenstående tabel, udgør det samlede kapitalbehov i KAIR Int. 3,9 mia. kr. inkl. det beskrevne yderligere kapitalindsud på 900 mio. kr. Det samlede

kapitalindskud fordeler sig over en række finansieringskilder, hvormed kapitalbehovet mødes.

Tabel 2

Mio. kr.*	KAIR Holding (Landskassen)	Staten	Nordiske Investeringsbank	Gen- udlån	Anden finansie ring	I alt
Akk. pr.						
31.12.2020	695	348	0	0		1043
2021	200	100	0	300		600
2022	200	100	450	150		900
2023	305	152	0		500**	957
2024	0	0	0		400**	400
I alt	1400	700	450	450	900	3900

*Kilde: Opdateret Forretnings- og Finansieringsplan, januar 2021, Kalaallit Airports A/S

** Yderligere kapitalbehov, Det undersøges aktuelt, om dette kan forudsættes lånefinansieret via genudlån fra Nationalbanken samt helt eller delvist via lånoptag på det kommercielle lånemarked

Selv om at Selvstyret ikke belastes direkte af det øgede kapitalbehov i KAIR Int. vil der stadig være konsekvenser af det yderligere lånoptag:

- 1) *Gældsbyrde*: Landets samlede gældsbyrde belastes yderligere. Dette har ingen direkte betydning nu og her. Men ved eventuelle fremtidige lånoptag og vurderinger af kreditværdighed, kan det belaste landets samlede låneramme.
- 2) *Udbytte*: Tidspunktet for hvornår selskabet genererer overskud forsinkes og reduceres, da det ekstra lån først skal afbetales. Det vil påvirke det tidspunkt, hvor selskabet potentielt kan betale udbytte til landskassen og staten. Med selskabets reviderede Forretnings- og Finansieringsplan, forsinkes og reduceres selskabets evne til at svare udbytte til sine ejere. I ejeraftalen med staten er det fastsat, at ejerne ikke vil føre en aggressiv udbyttepolitik og at udgangspunktet for selskabets virke er samfundsorienteret og -gavnligt og at overskud i første omgang skal gå til yderligere konsolidering af selskabet. Såfremt man i ejerkredsen senere måtte beslutte sig for at foretage udlodning i form af udbytte, vil dette skulle ske i overensstemmelse i ejerkredsen og udgangspunktet for fordeling heraf vil være ejerandelene på henholdsvis 66,66% og 33,33%.
- 3) *Brugerbetaling*. Satserne for brugerbetaling (lufthavnsafgifter mv.) er ikke ændret med den reviderede Forretnings- og Finansieringsplan. Selvom takster og takstprincipper skal godkendes af Naalakkersuisut, vil selskabets evne til at vedligeholde sine forpligtelser overfor sine långivere i skulle sikres i forbindelse med godkendelse af takster og takstprincipper.
- 4) *Selskabets fleksibilitet*. Med en øget gælds faktor i selskabet reduceres selskabets fleksibilitet og evne til at agere i krisesituationer alt andet lige. Det skal dog nævnes, at selskabet har en soliditet på over 50% til trods for de nye forudsætninger.

Forholdet til Mitarfeqarfiits underskudsgivende aktiviteter

I 2018 blev de samfunds- og budgetøkonomiske konsekvenser af lufthavnsprojekterne undersøgt af Deloitte. Herunder blev det undersøgt, om de økonomiske fordele ved de

nye lufthavne kommer til at opveje de økonomiske ulemper, herunder konsekvensen af at Mittarfeqarfiit kommer til at miste indtægter ved omlægningen af trafikstrukturen.

Konklusionen var på daværende tidspunkt, at fordelene ved de nye lufthavne vil komme til at opveje ulemperne - herunder indtægtstab i Mittarfeqarfiit.

Selvom disse beregninger er positive, ligger det fast, at Mittarfeqarfiit vil blive ramt hårdt af lufthavns pakken, da de overskudsgivende forretninger tages ud af virksomheden.

Det ligger samtidigt fast, at Naalakkersuisut ønsker at sikre fremtidig drift og vedligehold af landets lufthavne og heliporte. Der pågår derfor et arbejde med at få klarlagt de organisatoriske og økonomiske rammer for Mittarfeqarfiit. Dette arbejde er hastende.

Konkret arbejder Naalakkersuisut derfor på at forberede at Mittarfeqarfiit kan omdannes til et aktieselskab - Mittarfeqarfiit A/S, som efterfølgende kan indskydes som et datterselskab i Kalaallit Airports Holding A/S. Baggrunden for dette er, at det vil være mere effektivt med én lufthavnsoperatør i stedet for to. Derudover deler KAIR og Mittarfeqarfiit behov for de samme nødvendige lufthavnskompetencer. Disse er i dag ansat ved Mittarfeqarfiit. Ved en sammenlægning skal de to selskaber ikke konkurrere om de samme kompetencer.

Udgangspunktet for økonomien i lufthavnssystemet er, at brugerne (passagererne) betaler. I dag overføres der derfor penge fra de overskudsgivende lufthavne til de underskudsgivende. Ved ibrugtagning af de nye lufthavne i Ilulissat og Nuuk falder en betydelig del af indtægterne i Mittarfeqarfiit bort. Naalakkersuisut ønsker at skabe større gennemsigtighed og transparens om økonomien i de enkelte lufthavne. Aktuelt opgøres alle indtægter og omkostninger i de enkelte lufthavne med henblik på at klarlægge de konkrete økonomiske konsekvenser for hver enkelt lufthavn og helikopterflyveplads ved indtægtsbortfaldet i Mittarfeqarfiit.

Naalakkersuisut forventer at indgå servicekontrakter med Mittarfeqarfiit om driften af visse underskudsgivende lufthavne. Dette vil være nødvendigt, hvis indtægterne i de enkelte lufthavne ikke kan dække udgifterne til drift og vedligehold. Naalakkersuisut forventer at have klarlagt økonomien i de enkelte lufthavne og kunne fremlægge resultaterne i efteråret 2021.

Naalakkersuisut har derudover igangsat en opdatering af dele af Deloitte's beregninger fra 2018. Beregningerne forventes færdiggjort i sommeren 2021 og vil blive offentliggjort efterfølgende.

Status på Qaqortoq lufthavn

Indledningsvist er der en lang række forhold, der adskiller KAIR Int. og KAIR Dom. Herunder er det to separate virksomheder med hver deres bestyrelse og hver deres økonomi. Der kan og skal ikke ske krydssubsidiering mellem selskaberne. Med lufthavns pakken og senere rammebetingelsesloven blev det besluttet, at lufthavnen i Qaqortoq skal finansieres 100% af landskassen som en anlægsinvestering. Dette skyldes blandt andet, at lufthavnen i den planlagte størrelse ikke forventes at kunne generere tilstrækkelige indtægter til at lufthavnen kan lånefinansieres.

Inatsisartut har prioriteret at anlægge en lufthavn med en 1.500 meter lang landingsbane i Qaqortoq. Landingsbanen placeres, så den senere kan forlænges op til

1799 meter. Lufthavnen vil med den planlagte størrelse kunne modtage fly fra oversøiske destinationer med en kapacitet på 70-100 passagerer.

I forbindelse med lufthavnspakken blev der som ovenfor beskrevet afsat et budget på 669 mio. kr. til anlæggelsen. Ligesom i Nuuk og Ilulissat undlod man dengang at medregne udgifterne til drift frem til ibrugtagelsen i beregningen. Blandt andet derfor er beløbet siden steget.

Idet den planlagte lufthavn ikke er økonomisk rentabel, kan den ikke opnå ekstern lånefinansiering. Inatsisartut har derfor vedtaget, at lufthavnen finansieres af landskassen. At et anlæg ikke er driftsmæssigt rentabelt, er principielt ikke det samme som at det ikke kan give et samfundsøkonomisk positiv afkast, når man ser på den samlede helhed. Det betyder dog, at det kommercielle lånemarked ikke vurderer, at kundegrundlaget er stort nok til at kunne tjene nok til at dække udgifterne ved anlægget på normale vilkår. Det skyldes, at den foreliggende forretningsplan udviser underskud, da de samlede udgifter er større end forventede indtægter.

De oprindelige økonomiske beregninger fra 2018 viser, at lufthavnen efter ibrugtagning vil generere et underskud. Den andel af omkostningerne, der ikke kan dækkes af brugerbetaling forudsættes dækket af en servicekontrakt med Selvstyret på samme vis som andre lufthavne under Mittarfeqarfiit. Omkostningerne hertil vil kunne blandt andet blive dækket af besparelser på rejser i kommunen, Selvstyret og andre offentlige enheder.

Selve anlæggelse og drift af lufthavnen foretages af KAIR Dom., der er et datterselskab til KAIR.

Der har været foretaget to udbud af opgaven med at anlægge landingsbanen i Qaqortoq. Det første udbud blev annulleret i august 2020. KAIR angav dengang som årsag, at de indkomne tilbud lå prismæssigt væsentligt over det afsatte anlægsbudget.

Det andet udbud var mere omfattende end det første, da det indeholdt både landingsbane og bygninger. Der er endnu ikke taget stilling til de indkomne tilbud i anden runde. Der vil blive taget stilling primo sommer 2021.

Alternativer og nye beregninger

Naalakkersuisut har vurderet, at der er behov for at opdatere beregningsgrundlaget i lufthavnspakken. Formålet med opdateringen er at give beslutningstagerne et retvisende billede af lufthavnspakken. Billedet påvirkes at, at nødvendige udgifter til drift og bygninger ikke har været indregnet og, at potentialet for at dække Mittarfeqarfiits underskud gennem udbytte fra KAIR INT. er reduceret samt, at anlæggene i Nuuk og Ilulissat er forsinket og endelig at en global pandemi har ændret vores rejsemønstre på en måde, der endnu ikke er klarhed over. Dertil er der indgået en principaftale med staten om fortsat brug af Kangerlussuaq lufthavn, hvis konsekvenser endnu er under afdækning. Alt dette taler for, at der er behov for et opdateret vidensgrundlag.

Det er ikke klarlagt, hvad en annullering af hele eller dele af lufthavnspakken vil koste. Allerede afholdte udgifter vil selvsagt være tabt. Derudover vil det forventeligt afstedkomme en større udgift at opsigte aftalerne med entreprenører med videre. Såfremt hele eller dele af lufthavnspakken annulleres vil det som minimum medføre et

behov for investeringer i Kangerlussuaq for cirka 800 millioner kroner for at sikre, at landingsbanen mv. fortsat kan anvendes.

På den baggrund vurderer Naalakkersuisut, at der ikke er grundlag for at annullere samtlige projekter.

Lufthavnsbyggeriet i Nuuk er så fremskredent, at det vil være vanskeligt at standse, både af økonomiske årsager og af landskabsmæssige årsager. Lufthavnsbyggeriet i Ilulissat vil muligvis kunne tilrettes, men næppe standses, uden betydelige meromkostninger. Ændringer i projekterne vil udover betragtelige økonomiske konsekvenser medføre betydelige forsinkelser. Eksempelvis vil ændringer af lufthavnsprojekterne medføre fornyet godkendelse ved Trafikstyrelsen, hvilket vurderes at forsinke projektet med mindst 1 år.

Dertil er det vigtigt at være opmærksom på at ændringer af projekterne i Nuuk og Ilulissat forudsætter genforhandling af ejeraftalen med staten.

Lufthavnsprojektet i Qaqortoq vil endnu kunne påvirkes.

Hvis Inatsisartut ønsker at omgøre beslutningen om etablering af en landingsbane i Qaqortoq, er det skønnet, at der skal anvendes ca. 186 mio. kr. til renovering af lufthavnen i Narsarsuaq samt udviklingen af den øvrige infrastruktur i Sydgrønland.

Det står dermed klart, at der ikke findes nogle enkle, lette eller billige løsninger. Infrastruktur er dyrt generelt, men særligt i et land med så spredt og lille en befolkning.

Det er Naalakkersuisuts indstilling, at udvikling af infrastrukturen er nødvendig i hele landet af to hovedhensyn: hensynet til lokalbefolkningen og hensynet til udvikling af erhvervslivet. Dertil giver en forbedret infrastruktur en sammenhængskraft på tværs af landet, fordi det bliver lettere for borgerne at rejse.

I de kommende måneder vil Inatsisartut løbende få et opdateret vidensgrundlag. Naalakkersuisut vil tilvejebringe dette og derudover fortsætte arbejdet med Inatsisartuts beslutning om lufthavnspakken. De supplerende analyser, vil blive offentliggjort i takt med at de færdiggøres.