Brevdato: 09-02-2023

Sagsnr.2019-2423

Akt id. 21061697

P. O. Box 1037

3900 Nuuk

Tel. (+299) 34 50 00

Fax (+299) 34 63 50

E-mail: oed@nanoq.gl

www.naalakkersuisut.gl

|  |
| --- |
| Allakkiaq**Notat**  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |

**Notat vedr. ”Arbejdsgruppens rapport om Kangerlussuaqs fremtid”**

**Notat om ”Rapporten fra Arbejdsgruppen om Kangerlussuaqs fremtid”**

**Resume**

En tværdepartemental embedsmandsarbejdsgruppe har gennem en længere periode arbejdet med en samlende analyse med afsæt i Kangerlussuaqs fremtid. Rapporten foreligger nu reelt i en færdig form. Departement for Finanser og Ligestilling bifalder at rapporten nu udgives i sin nuværende form, og vil med nærværende notat bidrage til at perspektivere de økonomiske forudsætninger og vurderinger, som anføres i rapporten.

Departementet for Finanser og Ligestilling anerkender, at rapporten som udtryk for opfattelserne i en sammensat arbejdsgruppe giver et bredt perspektiveret indtryk af potentialerne i området. Dette har en utvivlsom værdi. Rapporten bør dog ikke anses som en sammenhængende og samlet samfundsøkonomisk analyse, der kan udgøre et selvstændigt beslutningsgrundlag for egentlige investeringsbeslutninger. Med dette bilagsnotat gør Departement for Finanser og Ligestilling, ud fra rent fagøkonomiske overvejelser, status over områder, hvor forudsætninger og anbefalinger i rapporten med fordel kan – og visse tilfælde bør – perspektiveres og udbygges, inden egentlige investeringsbeslutninger træffes.

**Baggrund**

*Rapporten fra Arbejdsgruppen om Kangerlussuaqs fremtid* må nødvendigvis forholde sig til omfanget af de budgetmæssige konsekvenser, som bliver resultatet af et skaleringsvalg i forhold til den fremadrettede civile lufthavnsstruktur i Kangerlussuaq. Budgetmæssige konsekvenser må hertil belyses ud fra en metode som formår at løfte stående krav i selvstyrevejledningen til udarbejdelse af samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger. Dette har heller ikke været det direkte formål med rapporten, og anføres blot her til baggrund.

Som et konkret eksempel herpå fremstår rapportbidraget om anlæggelse af ny havn i Kangerlussuaq, som er udarbejdet af Rambøll i 2014, med skøn og forudsætninger som ikke fremstår som retvisende. Departementet for Finanser og Ligestilling er bekendt med, at Rambøll i 2020 blev anmodet om at opdatere rapporten fra 2014. Udkastet til en opdateret rapport blev imidlertid mødt med en betydelig faglig kritik fra såvel kommuner som departementer, herunder Departementet for Bolig og Infrastruktur, og rapporten blev departementet bekendt derfor aldrig færdiggjort. Det er forståelsen, at rapportens generelle undersøgelses-setup blev anset som fejlbehæftet i en grad, som gjorde rapporten uanvendelig. Egentlige konklusioner på denne baggrund kan derfor med fordel afvente en færdig rapport på området.

Rapporten kunne med fordel nærmere have indeholdt overvejelser om havne- og vejbyggeriets indbyrdes afhængighed.

Den mulige økonomiske betydning af regeringens kapacitetsaftale i forhold til Kangerlussuaq lufthavn og forsvaret fortsatte brug heraf er endnu ikke endelig afklaret. Dette forhold medfører selvsagt, at man bør være varsom med at drage konklusioner særligt fsva. udgifter til offentlige servicekontraktbetalinger.

Disse forhold bør adresseres, før rapporten lægges til grund for større offentlige investeringer.

**Overvejelser der bør indgå og beskrives i et kommende beslutningsgrundlag**

1. Basisscenariet for en fremadrettet civil brug af Kangerlussuaq lufthavn er en bane med afsæt i regional beflyvning, som det er beskrevet i bemærkninger til Inatsisartutlov om Mittarfeqarfiit A/S. Herunder bør der tilvejebringes en kvalificeret afklaring af hvilket niveau af turister der forventes i dette scenarie og hvilken påvirkning fraværet af en fortsat atlantoption for beflyvning af Kangerlussuaq vil have for rentabilitetsovervejelserne for henholdsvis havne og vejprojektet?

Dette hænger tæt sammen med, at Konsulenthuset Oxford Global Projects i sin analyse af et muligt vejprojekt mellem Sisimiut og Kangerlussuaq anfører følgende: ”*På baggrund af den statistiske analyse finder OGP, at Arctic Circle-vejen sandsynligvis vil opnå en positiv cost/benefit-relation – selv i et konservativt scenarie.”* Denne vurdering er imidlertid forudsætningsbetinget af stabil fremadrettet civil kommerciel atlantbeflyvning af Kangerlussuaq. Ændres forudsætningsantagelsen som OGP har arbejdet efter til udelukkende at omfatte en civil regional beflyvning, da falder den sandsynlige positive cost/benefit relation bort og en forretningsplan for såvel vej- som havneudvidelse vil derved tilsvarende udfordres[[1]](#footnote-1).

1. Hvilke budgetmæssige konsekvenser får det for landskassen at opretholde en type lufthavnsservicekontrakt i Kangerlussuaq frem for et anden? Og hvorledes finansieres denne?

Dette spørgsmål er naturligvis relevant som en ren budgetovervejelse i forhold til såvel finansloven som de kommunale budgetter. Spørgsmålet kan med fordel dog også analyses i et bredere perspektiv. Det kan eksempelvis være relevant at overveje betydningen af etableringen en mulig storskala vandkraft- og industriproduktion i Qeqqata Kommune og de hertil hørende behov for arbejdskraft. Ligeledes kan det være relevant at afdække de afledte effekter af en mulig øget fraflytning og regional tilbagegang i Qeqqata Kommune, såfremt regionen i forbindelse med ibrugtagningen af en ny lufthavnsstruktur oplever en større økonomisk tilbagegang.

1. Hvilken grad af usikkerhed er acceptabel, f.eks. i forhold til den endnu ikke færdigforhandlede aftale om præmisserne for det danske forsvars fortsatte militære brug af Kangerlussuaq lufthavn? Hvad er de mulige udfaldsrum af disse forhandlinger og hvilken indvirkning har disse på pt. uafklarede usikkerheder på en samfundsøkonomisk konsekvensanalyse rettet mod henholdsvis vej- og havne-overvejelserne? Og hvilken betydning har denne usikkerhed i fh.t. private investorers investeringsbeslutninger og mulighed for at rejse fremmedfinansiering?
2. En forudsætningsantagelse på investeringssiden vil givet skulle ske ud fra oplagte scenarier. Mest oplagt fremstår en 799 meter civil regional beflyvning, henholdsvis en 2500 meter atlantbeflyvning – med og uden rutetrafik– baseret på forsvarets opretholdelse af landingsbanen og tilhørende for forsvaret nødvendige faciliteter. Uden fortsat langtidssikret atlantbeflyvning vil det rent økonomiske rationale for investering i såvel en vejføring mellem Sisimiut og Kangerlussuaq, som i en opgraderet havnefacilitet i Kangerlussuaq svækkes.
3. Der bør etableres en klar formulering af hvorledes risici, som opstår i forbindelse med forskellige projektscenarier, forestilles delt mellem selvstyret, kommune og aktører fra det private erhvervsliv.

Departement for Finanser og Ligestilling har i løbet af 2022 afholdt flere møder med Departement for Bolig og Infrastruktur. Disse møder har stadfæstet en delt erkendelse af usikkerhed i forhold til en række væsentlige parametre og forudsætninger. Det gælder:

* Et troværdigt talgrundlag
* Tiltag, som kan reducere usikkerhederne ved de forskellige projekter

Departementet for Boliger og Infrastruktur har specifikt anført, at der bør gennemføre en samlet konsekvensanalyse af de forskellige fremtidsscenarier i Kangerlussuaq, som med fordel kan designes nu, mens selve udførelsen er afhængig af de kommende års afklaringer. Departement for Finanser og Ligestilling er helt enig i dette, og bakker derfor også op om rapportens anbefaling om igangsætning af en strategisk investordialog som et egnet redskab til at afdække usikkerheder og fordeling af risici.

**Departementets økonomiske-faglige ambition må således være, at:**

a) Få kvalificeret de afledte indtægter fra især turisme for kommunen og Landskassen for de forskellige investeringer.

b) Tilsikre at der foreligger et gennemarbejdet beslutningsgrundlag forinden der træffes store investeringsbeslutninger.

**Anbefaling:**

Departement for Finanser og Ligestilling er på baggrund af ovenstående af den opfattelse, at arbejdet med at kvalificere forskellige scenarier for Kangerlussuaqs fremtid bør fortsætte, men ikke kun med afsæt i den nu afsluttede rapport. Rapporten fremstår som en vigtig milepæl og er samtidig kulminationen på et langt arbejdsforløb med bred deltagelse af interessenter. Det økonomiske perspektiv er i den sammenhæng blot et blandt flere, men samtidig det perspektiv som Departement for Finanser og Ligestilling professionsbetinget er forankret i.

Igangsættelsen af større investeringsprojekter, herunder havn, vej samt investering i offentlig infrastruktur i og omkring Kangerlussuaq, bør afvente den nødvendige afklaring omkring forsvarets engagement i Kangerlussuaq.

Ovenstående anbefalinger nuanceres i to appendiks til dette notat:

1. Tekstnære bemærkninger til rapporten.
2. Risikoeksponering

**Appendiks 1: (Tekstnære bemærkninger til rapporten)**

I nærværende er anført visse tekstnære kommentarer til rapporten.

1. **Side 4** Vejrapporten om Oxford Global Projects bør omtales mere nuanceret end blot som en positiv samfundsøkonomiske analyse. Rapporten kommer med 13 anbefalinger, men anerkendes pba. et begrænset datagrundlag som en kvalitativ analyse (interessentinterviews, mm).
2. **Side 5**. ”byrdefordelingsspørgsmålet mellem de offentlige parter afklares politisk.”. Der blev i efteråret 2022 nedsat en arbejdsgruppe, som undersøger dette nærmere. Det skal efterfølgende give anledning til et oplæg til politisk behandling.
3. **Side 10.** Qeqqata Kommunia har indhentet bidrag fra Integra i to rapporter. Departement for Finanser og Ligestilling har ikke forholdt sig til indholdet i disse rapporter.
4. **Side 11.** En endelig Samfundsøkonomisk konsekvensanalyse af ny havn ved Kangerlussuaq foreligger ikke i en endelig godkendt udgave.
5. **Side 29.** Rapporten orienterer om en uvildig undersøgelse af vejrapporten mellem Sisimiut og Kangerlussuaq. Denne er foretaget af Oxford Global Projects, som normalt (som anført) anvender en referenceklasse baseret prognose (Reference Class Forecast (RFC)). Det bør dog oplyses, at rapporten fra OGP i praksis fravælger denne metodikken pga. et begrænset datagrundlag.
6. **Side 46.** Her er nævnt en mulig fremadrettet driftsrolle for Mittarfeqarfiit, som dog ikke går i dybden med f.eks. et opdateret skøn for omfanget af den servicekontraktøkonomi, som en forsat drift i Mittarfeqarfiit regi under forskellige beflyvningsscenarier vil fører med sig. En større grad af afklarethed på dette område vil positivt påvirke selvstyrets evne til at lave retvisende konsekvensberegninger.

**Appendiks 2: (Risikoeksponering)**

**2. Risikoeksponering:**

**2.1 Økonomiske beregninger ved Kangerlussuaq atlantlufthavn:**

* Landskassen kan potentielt påføres ekstra omkostninger i form af servicekontraktforpligtigelser som ikke står i rimeligt forhold til kapacitetsbehovet i forbindelse med en fortsat civile beflyvning af Kangerlussuaq.
* Civil atlantbeflyvning fremstår samtidig som en grundforudsætning for krydstogtsforetningen og som kritisk kilde til turismen. Hvad betyder en afvigelser fra dette for private investeringer langs en mulig helårsvej for biler mellem Kangerlussuaq og Sisimiut.
* Hvis der etableres overkapacitet i atlantbeflyvningen til Grønland, i forhold til et faktuelt realiserbart turistgrundlag, så kan det medføre et unødigt overskudskapacitetsbetinget prispres for lufthavnsoperatører.

**2.2** Afledte indtægter **ved Kangerlussuaq Havn:**

* Havnefunktionen i Kangerlussuaq er en væsentlig parameter, for at den eksisterende krydstogtsforretning kan udvikle sig. Spørgsmålet er, hvorledes krydstogtsmarkedet vil reagere på de nye to alternative turn-around destinationer i Ilulissat og Nuuk.
* Det er risikabelt at stadfæste det fremtidige efterspørgselsbehov alene på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse.
* Rationelle markedsaktører i krydstogtsindustrien må forventes løbende at tage bestik af markedsudviklingen for mulige anløb i Grønland og tilpasse sig til de forhold som aktuelt er gældende.

* En præmis om at besøgsvolumenet for krydstogsanløb i Kangerlussuaq kan øges markant, parallelt med at der tilføres markedet betydelig mere turn-around kapacitet andetsteds, virker ikke umiddelbart overbevisende. Ikke udnyttet kapacitet på den anden side er en omkostning i sig selv.

**2.3** Afledte indtægter **ved Sisimiut og Kangerlussuaq vej**

* De tre projekter, civil lufthavn, havnefaciliteter, og en mulig helårsvej for biltrafik kan ikke forstås isoleret, da de hver for sig er del af de øvrige projekters eksistensberettigelse. Fejler den ene fejler de potentielt alle på grund af dette skæbnefællesskab.
* Rentabiliteten af vejen er betinget af der via en fortsat atlantbeflyvning og en forventet stigningstakt i krydstogtturisme forretningen Dette antager en privatfinansieret oplevelsesindustri, som knytter sig til udstrækningen af vejen.
* Det må anses som tvivlsomt om et vejprojekt mellem Kangerlussuaq og Sisimiut alene kan finansieres ved hjælp af simpel brugerbetaling. Hermed bliver vejens rentabilitet en funktion af om der kan skabes tilstrækkeligt indtægtsgenererende aktivitet omkring vejen.
* Vejprojektets gangbarhed bliver på den vis koblet på de nævnte risikofaktorer forbundet med beflyvningsgrundlaget og udviklingen i antal af fremtidige krydstogtanløb og oplevelsesindustri.

**2.4 De private investorer**

* Det er ikke reelt sandsynliggjort, at der kommer private investeringer. Der er ikke indgået forpligtende aftaler omkring private aktørers engagement, samtidig med at investeringsbehovet for etablering af oplevelsesindustrien omkring eksempelvis vejen er betydeligt, og måske endda større end anlægsomkostningerne for selve vejen. Der foreligger heller ikke nogen fællesforståelse mellem kommune, private investorer og selvstyre omkring hvorledes risiko og afkast parterne imellem vejes op mod hinanden.
* En situation kunne i princippet opstå hvor infrastrukturen er på plads på basis af offentlige investeringer, mens de private investorer, som der var sat lid til, alligevel ikke føler sig parat eller i stand til at investere, når det kommer til stykket. Det fremstår som en klar risiko for eksempelvis vejprojektet, eller en krydstogshavn, hvis rentabilitet er hårdt bundet op på den private sektors tidligere tilkendegivelser om et formodet forretningsgrundlag. De offentlige kasser vil indenfor rammerne af gældende lovgivning næppe have mulighed for at afdække private investorers økonomiske risici via garantier eller lign.

**2.5 Kommunal risiko og eksponering**

* Hvis de påtænkte projekttiltag virkeliggøres opstår der forventeligt et markant tilsvarende kommunalt investeringsbehov i form af en nødvendig udvidelse af det offentlige service apparat i Kangerlussuaq, herunder, skoler, institutioner, boliger, sundhed og mere til. Hermed kan der opstå forventninger om betydelige kommunale økonomiske forpligtelser. Kommunen har siden bloktilskudsaftalen i 2002 haft ansvaret for infrastrukturanlæg i Kangerlussuaq, men har senest vægret sig ved blot at løfte opgaven med dagrenovation. Det er ikke umiddelbart klart, hvorledes kommunen vil kunne honorere disse nye forpligtelser.
* Det vil kunne resultere i et behov for en betydelig byggemodningsindsats, byggeri af boliger, udvidelse af det offentlige service apparat og øget institutionskapacitet i tråd med forventningerne til de nye befolkningstal. I det omfang at byggemodning retter sig mod den private sektor kan det over tid forventes, at udgifter hertil kommer tilbage i form af brugerbetaling fra private.
* Dette rejser spørgsmålet om kommunen er i stand til at løfte det betydelige investeringsbehov som således er sandsynliggjort. Dette enten via anlægsbudgetter og/eller låntagning. For så vidt angår en tilgang forankret i lånoptag, så bør der ske en sikring af at der reelt er långivere som vil påtage sig kreditgiverrollen. Bemyndigelse til denne type kommunale lånoptag kræver forudgående dialog med Department for Finanser og Ligestilling. En sådan dialog skal være afstemt i forhold til budget- og regnskabslovens § 6 og § 24 bestemmelser og fremstå med endelig godkendelse til ansøger indhentet fra departementets Naalakkersuisoq.

**2.6 Selvstyrets endelige aftale med det danske forsvar udestår**

* Selvstyrets kommende aftale med det danske forsvar, herunder byrdefordeling og tidslinjer, samt en teknisk tilgang til renovation af banelegemet og fremtidigt ansvar i forhold til vedligehold og nyinvesteringer, er endnu ikke vedtaget, og en endelig tidsplan herfor afventes. Der skal i denne forbindelse også opnås enighed om omfanget af forsvarets eventuelle bidrag til finansiering af servicekontrakten med Kangerlussuaq lufthavn.
* Det er pt. ikke muligt at sige noget endelig sikkert mht. omkostningskonsekvens, i form af offentlige udgifter til en eller flere fremtidige selvstyreservicekontrakt(er) for trafik og infrastruktur i Kangerlussuaq. Tilsvarende er en endeligt vedtaget plan samt tidslinje for renovering af landingsbanen en forudsætning for at der kan laves egentlige konsekvensberegninger henvendt på drift, vedligehold og nyinvesteringer. Der udestår med andre ord vigtige elementer, hvis afklaring er en forudsætning for seriøse konsekvensberegninger. Denne usikkerhed forplanter sig også til scenarie tilgange for forskellige civile beflyvningsoptioner, hvor specielt et regionalt setup naturligt bør holdes op mod en international civil atlantlufthavns tilgang.
* En endeligt underskrevet afklaring og forståelse imellem Selvstyret og Forsvaret vil derfor markant styrke vurderingsgrundlaget for at lave relevante konsekvensberegninger med afsæt i de antagelser som forskellige sammenligningsscenarier knytter sig til.

**2.7 Præcedens**

* En afledt risiko kan opstå hvis der træffes beslutning på baggrund af et teknisk betragtet ufuldstændigt beslutningsgrundlag. En sådan proces kan danne skole og i værste fald afstedkomme en forventning i øvrige kommuner om at store investeringer på tyndt økonomisk grundlag er en gangbar metode.

**2.8 Risiko i gensidigt afhængige projekttiltag**

* En af de væsentligste risikofaktorer har at gøre med den eksponering som ligger i at der er et gensidigt afhængighedsforhold mellem de principielle investeringstiltag som nævnes i rapporten. Kommer et projekt i uføre, og kan de derfor ikke levere synergieffekter til de øvrige så fremstår de øvrige projekter potentielt hurtigt udfordret.

1. OGP blev oprindeligt hyret til at udføre en såkaldt reference class forecast analyse (RCF). Det er en analysemetode, hvor forventninger og outcome for forskellige tidligere gennemførte anlægsprojekter sammenholdes med det undersøgte projekt. Metoden er umiddelbart forenelig med den i Grønland anvendte samfundsøkonomiske analyse, som bygger på Finansministeriets vejledning om samme. Grundet mangel på sammenligningsgrundlag blev rapporten imidlertid gennemført med en mixed-method tilgang som indbefatter litteratur studier, spørgeskemabidrag og stakeholder interviews og dermed (overvejende kvalitative) bidrag. [↑](#footnote-ref-1)