

BETÆNKNING

Afgivet af Fiskeri-, Fangst- og Landsbrugsudvalget

vedrørende

**Forslag til: Inatsisartutlov nr. xx af xx.xx 2015 ændring af Landstinglov om fiskeri.
(Ændringer om udstedelse og opretholdelse af tilladelser til erhvervsfiskeri)
(*Naalakkersuisoq for Fiskeri, Fangst og Landbrug*)**

Afgivet til forslagets 2. behandling

Udvalget har under behandlingen bestået af:

Medlem af Inatsisartut Nikolaj Jeremiassen, Siumut, formand
Medlem af Inatsisartut Michael Rosing, Demokraterne, næstformand
Medlem af Inatsisartut Suka K. Frederiksen, Siumut
Medlem af Inatsisartut Siverth K. Heilmann, Atassut
Medlem af Inatsisartut Aqqaluaq B. Egede, Inuit Ataqatigiit
Medlem af Inatsisartut Ane Hansen, Inuit Ataqatigiit
Medlem af Inatsisartut Hans Enoksen, Partii Naleraq

Udvalget har efter 1. behandlingen d. 12. marts 2015 gennemgået forslaget.

Forslagets indhold og formål

Forslaget indebærer indførelsen af en lovhjemmel, som muliggør en individuel regulering af den enkelte erhvervsfisker, således at der banes vej for at udelukke personer fra andre erhvervsgrupper fra at deltage i det kystnære erhvervsfiskeri. Naalakkersuisut vil – med vedtagelse af forslaget – fremover konkret kunne betinge en tilladelse af, at ansøgeren tidligere har haft en tilsvarende licens, og at ansøgeren har udnyttet sin licens i det forudgående år.

Forslaget forventes at bidrage til en tilpasning af fiskeriflådens kapacitet – især i det kystnære fiskeri efter hellefisk – som ikke alene vil styrke indtjeningsgrundlaget i fiskeriet, men også medvirke til at reducere fiskeritrykket, og dermed fremme et mere bæredygtigt fiskeri.

1. behandling af forslaget i Inatsisartut

Forslaget blev efter en animeret diskussion henvist til behandling i Fiskeri-, Fangst- og Landbrugsudvalget. Et flertal bestående af Siumut, Inuit Ataqatigiit, Demokraterne og Atassut bakkede som udgangspunkt op om forslaget, som dog blev anfægtet af Partii Naleraq.

Høringssvar

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

Forslaget har været i høring hos Udenrigsdirektoratet, Departementet for Finanser, Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked, Arktisk Kommando, Politimesterembedet, Grønlands Naturinstitut, KNAPK, SIK, KANUKOKA, EU Fiskeridirektoratet, Polar Seafood, Departementet for Sundhed og Infrastruktur, Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling, Departementet for Boliger, Grønlands Landsret, Departementet for Miljø og Natur, Revisionsfirma Deloitte, Royal Greenland og Grønlands Arbejdsgiverforening.

Der er modtaget høringssvar fra følgende: Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender, Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked, Departementet for Natur og Miljø, Grønlands Naturinstitut, Departementet for Sundhed og Infrastruktur, Grønlandsbanken, KANUKOKA, Polar Seafood, Grønlands Arbejdsgiverforening og SIK.

Høringen blev gennemført i perioden 16. juli til 13. august 2014. Udvalget ønsker i den sammenhæng indledningsvis at anføre, at udvalget – ligesom KANUKOKA – finder høringsperioden utilstrækkelig, og at udvalget generelt finder det uhensigtsmæssigt, at fastsætte korte høringsfrister, som alt andet lige må forventes at overlappe med den almindelige ferie- og højtidsæson. Udvalget finder af samme årsag, at det ville have klædt Naalakkersuisut, hvis Naalakkersuisut – som anført af Polar Seafood – havde forsøgt at fremme høringen ved at inddrage Fiskerirådet.

Fsva. høringssvarene finder udvalget det problematisk, at Naalakkersuisut har undladt at forholde sig til væsentlige elementer af svarene, som samtidig kan siges at vedrøre grundlæggende aspekter ved lovforslaget – herunder:

- Forslagets overensstemmelse med anden lovgivning og bestemmelser. Forslaget begrundes bl.a. med henvisning til ressourceknaphed og manglende bæredygtighed i fiskeriet. En udfordring, som – ifølge de almindelige bemærkninger – skulle være særlig udtalt inden for det kystnære fiskeri efter hellefisk.

Kommuneqarfik Sermersooq, Grønlands Arbejdsgiverforening (GA) og SIK har i den sammenhæng anført, at den planlagte ændring af fiskerifinansieringspuljen, foruden den nylige ændring af Selvstyrets bekendtgørelse om kystnære fiskeri efter hellefisk, må forventes at have den modsatte virkning – og i stedet indebære en forøgelse af fiskeritrykket. Høringssvarene stiller af samme årsag spørgsmålstejn ved overensstemmelse mellem de forvaltningsmæssige initiativer.

En problemstilling, som – efter udvalget opfattelse – ikke er blevet mindre aktuell efter fremlæggelsen af kvoterne for 2015, idet det heraf fremgår, at der i de tre kystnære forvaltningsområder efter hellefisk er fastsat en kvote, som er næsten 40 pct. højere end den biologiske rådgivning.

- Forslagets rækkevidde. I henhold til de almindelige bemærkninger har forslaget til hensigt at skabe hjemmel til en individuel regulering af den enkelte erhvervsfisker, således at der skabes mulighed for at udelukke særligt de personer fra andre erhvervsgrupper, som i stigende omfang anvender fiskeriet som et indtægtssupplement. Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked har i forlængelse heraf anført, at det af høringsmaterialet burde fremgå, hvor mange der i dag supplerer deres indkomst med fiskeri.

Udvalget deler denne betragtning, idet en sådan opgørelse ikke alene ville have anskueliggjort nødvendigheden af lovforslaget, men samtidig sandsynliggjort, hvor mange personer som må antages at blive berørt af forslaget – herunder, hvorvidt forslaget kan forventes at opfylde formålet om at fremme bæredygtigheden i fiskeriet.

- Forslagets implementering. I henhold til forslaget vil en tilladelse til erhvervsfiskeri fremover kunne betinges af, at ansøgeren tidligere har haft en tilsvarende licens, og at ansøgeren har udnyttet sin licensbevilling i det forudgående år.

Kommuneqarfik Sermersooq anfører i forlængelse heraf, at forslaget risikerer at forhindre erhvervsskift, mens Qaasuitsup Kommunian anfører, at bestemmelsen ikke bør håndhæves på en måde, så licensindehaveren mister sin licens pga. manglende udnyttelse, hvis den manglende udnyttelse kan begrundes som følge af f.eks. havari, længerevarende sygdom eller ægtefællens uddannelse.

Kommuneqarfik Sermersooq, GA og SIK finder endvidere samstemmende, at der kan stilles spørgsmålstejn ved forslagets anvendelsesområde, idet forslaget – efter deres vurdering – ikke afgrænses entydigt til blot at omfatte det kystnære fiskeri efter hellefisk.

Kommuneqarfik Sermersooq anfører endvidere, at det fremsendte forslag fordrer, at nærmere regler udarbejdes i en bekendtgørelse, og at et udkast hertil burde være fremlagt samtidig med forslaget, således at der kunne være gennemført én samlet høring.

Et synspunkt, som udvalget støtter, idet høringssvarene vidner om en betydelig usikkerhed ift., hvordan forslaget vil blive håndhævet. En usikkerhed, som også forekommer at omfatte Naalakkersuisut, idet de almindelige bemærkninger på den ene side kategorisk afviser, at forslaget vil ramme det havgående segment, men samtidig tilføjer, at: ”*Det kan således ikke udelukkes helt, at nærmere regler der fastsættes med hjemmel i forslagets § 10a anvendes i relation til andre fiskearter eller andre fiskeriområder*”.

Spørgsmål

Udvalget har til brug for udvalgets behandling af forslaget – og med udgangspunkt i ovenstående gennemgang af høringssvarene – anmodet Medlemmet af Naalakkersuisut for Fiskeri, Fangst og Landbrug om at besvare en række spørgsmål. Kopi af såvel udvalgets spørgsmål som den tilhørende besvarelse er vedlagt nærværende betænkning som bilag.

Udvalgets behandling af forslaget

Udvalget ønsker indledningsvis at anføre, at det er udvalgets forståelse, at der med nærværende forslag er tale om en opfølgning på den egendrift-undersøgelse, som Ombudsmanden for Inatsisartut afsluttede i december 2013.

Undersøgelsen, som omhandlede Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs behandling af sager om tildeling af licens og kvoter til jollefiskeri efter hellefisk, gav anledning til følgende konklusion:

På baggrund af sin undersøgelse fandt ombudsmanden, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i sin sagsbehandling ikke havde overholdt grundlæggende sagsbehandlingsregler om oplysning, partshøring, begrundelse og journalisering.

Derudover fandt ombudsmanden det tvivlsomt, om departementet havde hjemmel til at fastsætte betingelsen i § 4, stk. 2 i selvstyrets bekendtgørelse nr. 1 af 2. februar 2012 om licens og kvoter til fiskeri. Bestemmelsen fastsætter, at den, der ønsker at opnå licens i indeværende år, skal have haft en tilsvarende licens i det forudgående år, og skal have udnyttet denne licens.

Departementet meddelte efterfølgende ombudsmanden, at departementets sagsbehandling ville blive bragt i overensstemmelse med ombudsmandens anbefalinger.

Det er herunder udvalgets forståelse, at forslaget har til hensigt at imødegå den tvivl, som Ombudsmanden udtrykker ift., hvorvidt Departementet har hjemmel til kræve, at den der ønsker at opnå en licens skal have haft en tilsvarende licens i det forudgående år, herunder at licensen har været udnyttet. Forslaget har – sagt på en anden måde – til formål at skabe en utvetydig hjemmel til at videreføre eksisterende praksis.

Det ville have været hensigtsmæssigt, hvis dette havde fremgået entydigt af forslaget. Det er imidlertid ikke tilfældet. I stedet henvises til kritiske udfordringer i fiskeriet, hvor knappe ressourcer og behovet for et økonomisk bæredygtigt fiskeri hævdes at forudsætte en tilpasning af flådekapaciteten. En udfordring, som sammenkædes med den stigende interesse, som personer fra andre erhvervsgrupper angiveligt viser for at fiske, som et middel til at supplere deres øvrige indtægter.

Det giver anledning til en vis forvirring. Det er således vanskeligt at se, hvordan videreførelsen af en praksis, som Departementet har administreret efter siden i hvert fald februar 2012 kan fremhæves som en løsning, hvis udfordringerne i fiskeriet samtidig er blevet stadig mere kritiske. Hvis forslaget indebar en løsning, burde udfordringerne logisk set ikke have nået et kritisk niveau.

Det kan i forlængelse heraf samtidig undre, at der i forlæggelsesnotatet anføres en ambition om at ”opnå” en mere hensigtsmæssig og effektiv administration af de grønlandske fiskeriressourcer, når det af de almindelige bemærkninger – og Ombudsmandens egendriftundersøgelse – fremgår, at forslaget blot indebærer en videreførelse af eksisterende praksis.

Der kan endvidere stilles spørgsmålstegn ved, hvordan personer fra andre erhvervsgrupper med sikkerhed kan identificeres som den væsentligste kilde til udfordringerne, når der ifølge Departementet selv ikke foreligger nogen oplysninger om, hvor mange personer som indgår i gruppen – herunder, hvor meget personerne indhandler. Forslaget baserer sig således på en antagelse, som måske/ måske ikke er sand, men som i hvert fald ikke underbygges af nogen form for dokumentation.

Forvirringen bliver ikke mindre af, at Departementet fastholder, at der med forslaget alene er tale om en lovteknisk præcisering, og at der skam allerede er hjemmel til at udelukke andre erhvervsgrupper fra fiskeriet. Det er selvsagt ikke helt uvæsentligt. Det kan derfor også undre, at Departementet ikke har fundet det nødvendigt at redegøre for sin retsopfattelse i forbindelse med fremlæggelsen af forslaget – hvor Departementet samtidig passende kunne have oplyst, hvordan denne retsopfattelse harmonerer med

Ombudsmandens konklusion¹.

Undladelsen er dog på den anden side næsten kendetegnende for det lovtekniske arbejde omkring forslaget, som – i mangel af et bedre ord – forekommer noget mangelfuldt. Der bliver således til stadighed henvist til, at de nærmere regler fsva. forslagets implementering vil blive udarbejdet senere, hvilket ikke er tilfredsstillende – og alt andet lige giver det anledning til overvejelse om, hvorvidt forslaget reelt var modent til fremsættelse under nærværende samling. En overvejelse, som ikke er desto mindre tankevækkende givet, at forslaget oprindeligt skulle være behandlet under forrige efterårssamling, hvor behandlingen dog blev udsat pga. valget. Der har således været god mulighed for at gennemgå og udbygge de almindelige bemærkninger til forslaget.

Udvalget har selvsagt forståelse for, at det sjældent er muligt at fremlægge et udtømmende forslag, hvor samtlige potentielle aspekter på forhånd er afklaret – og, at der som led i tredelingen af magten tilfalder forvaltningen et vist råderum ift., hvordan rammelovgivningen konkret skal implementeres. Det ændrer imidlertid ikke ved, at Inatsisartut vanskeligt kan forventes at forholde sig til et forslag, hvor grundlæggende forhold står hen i det uvisse.

Udvalget har her allerede – under gennemgangen af høringsmaterialet – anført, at udvalget fandt det problematisk, at de almindelige bemærkninger undlod at forholde sig til væsentlige elementer i svarene.

Udvalget finder det ligeledes problematisk, at forslaget tilsyneladende sigter mod at udelukke personer fra andre erhvervsgrupper, som anvender fiskeriet som indtægtssupplement, men samtidig helt undlader at oplyse noget om, hvordan sorteringen efter indtægt vil blive gennemført. Forslaget fastsætter således alene, at udstedelsen af en licens fremover kan betinges af, at ansøgeren tidligere har haft tilsvarende licens, og at ansøgeren har udnyttet sin licensbevilling i det forudgående år. Udvalget har af samme årsag anmodet Departementet om at oplyse med hvilken hjemmel, personer vil blive udelukket, hvis deres hovedindtægt ikke hidrører fra erhvervsfiskeriet. Departementet har hertil svaret, at nærmere regler vil blive udarbejdet. Det må alt andet lige betyde, at der

¹ Det skal for god ordens skyld anføres, at udvalget er opmærksomt på, at Departementet i en skrivelse til Ombudsmanden d. 27. maj 2014 har fremført, at der efter Departementets opfattelse – inden for den eksisterende lovgivning – skulle være hjemmel til at anvende § 4, stk. 2 i selvstyrets bekendtgørelse nr. 1 af 2. februar 2012 i et konkret forvaltningsområde, nemlig område 47 (Diskobugten, Uummannaq, Upernavik). Udvalget er samtidig opmærksomt på, at nævnte skrivelse efterfølgende udløste kritik af Departementet, idet både Ombudsmanden og Lovudvalget fandt, at Departementet burde have redegjort for denne retsopfattelse langt tidligere – jf. da Departementet i december 2013 modtog Ombudsmandens udkast til egendrift-undersøgelse til kommentering. Undladelsen indebar, at Ombudsmanden ikke fik mulighed for at inddrage og forholde sig til Departementets retsopfattelse i forbindelse med færdiggørelsen af egendrift-undersøgelsen.

aktuelt ikke findes en sådan hjemmel, hvorfor Departementet sandsynligvis vil finde det vanskeligt at udelukke personer fra fiskeriet baseret på personernes indtægtsforhold.

Udvalget finder samtidig, at Departementet kunne have gjort mere for at anskueliggøre, hvordan forslaget harmonerer med forvaltningens øvrige initiativer, herunder ændringen af forvaltningsgrænserne i det kystnære fiskeri efter hellefisk og den varslede ændring af fiskerifinansieringspuljen. Departementet har imidlertid ikke ønsket at forholde sig dette spørgsmål, uagtet at spørgsmålet har været rejst af såvel udvalget som flere af høringsparterne. Det er et problem. Ikke mindst fordi Naalakkersuisut – efter eget udsagn – er opmærksom på ressourcernes knaphed, og ønsker at bidrage til et bæredygtigt fiskeri.

Det er imidlertid udvalgets vurdering, at nærværende forslag ikke harmonerer med forvaltningens øvrige initiativer – og at det endvidere er tvivlsomt, hvorvidt forslaget reelt vil bidrage afgørende til at lette fiskeritrykket i det kystnære fiskeri. Forslaget er således blot en videreførelse af eksisterende praksis, hvorfor vedtagelsen af forslaget ikke burde indebære nogen radikal ændring i sammensætningen af fiskeriet. Departementet har endvidere selv vurderet, at ressourcerne – uagtet praksis – har udviklet sig stadig mere negativt, og efterhånden har nået et kritisk niveau. Noget kunne dermed tyde på, at forslaget derfor ikke i sig selv vil være tilstrækkeligt til at vende bestandsudviklingen.

Forslaget giver dermed også alt i alt anledning til flere spørgsmål end svar. Hvilket først og fremmest – efter udvalgets opfattelse – skal ses i sammenhæng med et mangelfuldt lovteknisk arbejde, som har formået at forvandle, hvad der burde have været en forholdsvis ukontroversiel kodificering af gældende praksis til et unødigt kompliceret forslag. Det kan herunder undre, hvorfor forslaget nødvendigvis skulle begrundes med indviklede – og til dels modstridende – argumenter, når der med rette kunne være valgt en langt mere ligetil begrundelse. Den udprægede mangel på engagement, som kendetegner behandlingen af høringssvarene i de almindelige bemærkninger, kan ligeledes undre, da Departementet senest i forbindelse med høringsfristen burde være blevet opmærksom på, at forslaget var omgærdet af en vis usikkerhed, hvorfor Departementet burde have haft en interesse i proaktivt, at imødekomme usikkerheden med henblik på at sikre en mere smidig behandling af forslaget.

Det er således næppe overraskende, at udvalget samlet set nærer forbehold over for forslaget. Udvalget kan derfor heller ikke indstille forslaget til vedtagelse i sin foreliggende form.

Udvalget skal i den sammenhæng opfordre Naalakkersuisut til at fremkomme med et ændringsforslag til forslaget forud for 3. behandlingen af punktet i Inatsisartutsalen. Det bør af ændringsforslaget fremgå:

- at forslaget vil blive anvendt fremadrettet, og at forslaget dermed ikke vil blive brugt til at udelukke personer, som inden forslagets vedtagelsestidspunkt har opnået licens til erhvervsfiskeri.
- at forslaget alene vil blive anvendt til regulering af det kystnære fiskeri.
- at der vil være mulighed for dispensation, således at personer, som ellers har indstillet fiskeriet (f.eks. pga. havari, sygdom, uddannelse eller mangel på indhandlingssted), får mulighed for at genetablere sig i erhvervet.

Udvalget vil efter fremlæggelsen af et sådan ændringsforslag være villig til at genoverveje sin indstilling til forslaget.

Udvalget skal med disse bemærkninger anbefale, at forslaget efter sin 2. behandling sendes tilbage til udvalget med henblik på, at udvalget kan indgå i dialog med Naalakkersuisut og fremkomme med en tillægsbetænkning forud for 3. behandlingen. Tillægsbetænkningen vil indeholde udvalgets endelige stillingtagen til forslaget.

Forslagets økonomiske konsekvenser

Det er under forslaget almindelige bemærkninger angivet, at der ikke er økonomiske konsekvenser 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 at ingen mulige afledte økonomiske konsekvenser vil kunne forekomme. 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.

Udvalgets indstillinger

Et **enigt udvalg indstiller** forslaget i dets foreliggende form til **afvisning** – og indstiller, **at Naalakkersuisut fremkommer med et ændringsforslag** baseret på ovennævnte retningslinjer forud for 3. behandlingen af punktet.

Udvalget **indstiller** endvidere, at **forslaget** efter 2. behandlingen **genhenvises til videre behandling i udvalget**.

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

Nikolaj Jeremiassen,
Formand

Michael Rosing,
Næstformand

Suka K Frederiksen

Siverth K Heilmann

Ane Hansen

Aqqaluaq B Egede

Hans Enoksen