

BETÆNKNING**Afgivet af Fiskeri-, Fangst- og Landsbrugsudvalget****vedrørende**

Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges til EM2015 at fremlægge en undersøgelse af muligheden for - og de økonomiske konsekvenser ved - at gøre brug af § 14 i Landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri, således at tidsubegrænsede licenser på rejer og hellefisk gøres tidsbegrænsede efter en behørig varslingsperiode på 5 år.

(Medlem af Inatsisartut Nikolaj Jeremiassen, Siumut)

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. 11. marts 2015 gennemgået forslaget.

Forslagets indhold og formål

Naalakkersuisut vil med forslaget blive pålagt at fremlægge en undersøgelse af muligheden for – og de økonomiske konsekvenser ved – at gøre brug af fiskerilovens § 14, således at tidsubegrænsede licenser for rejer og hellefisk gøres tidsbegrænsede efter en behørig varslingsperiode på 5 år. Undersøgelsen vil skulle fremlægges til EM2015.

1. behandling af forslaget i Inatsisartut

Forslaget blev enstemmigt bakket op af samtlige partier, foruden Naalakkersuisut. Forslaget blev herefter henvist til Fiskeri-, Fangst- og Landbrugsudvalget.

Udvalgets behandling af forslaget

Det daværende Landsting besluttede i 1990 at indføre individuelt omsættelige og tidsubegrænsede licenser i rejefiskeriet. Beslutningen blev begrundet med henvisning til uoverensstemmelsen mellem fangstkapaciteten i fiskerierhvervet og det biologiske grundlag, herunder ønsket om en strukturtilpasning.

Fangsterne var således ikke tilstrækkelig store til at danne grundlag for en sund økonomi for de fartøjstyper, som blev anvendt i det havgående rejefiskeri. Landstingets ændring af fiskeriloven havde derfor til hensigt at anspore til fusion blandt rederierne, således at en del af den til rådighedsstående kapacitet ville udgå af fiskeriet, og dermed bidrage til et mere rentabelt fiskeri. Sagt på en anden måde: Loven blev formuleret for bevidst at begrænse antallet af aktører i fiskeriet.

Under førstebehandlingen af nærværende forslag blev der imidlertid udtrykt et bredt politisk ønske om, at adgangen til fiskeriet efter rejer og hellefisk i fremtiden burde åbnes op – og at ejerskabet af licenserne fremover burde spredes ud på flere. Det skulle ske gennem en tilbagekaldelse af de tidsubegrænsede licenser.

Det blev i den sammenhæng fra flere sider fremført, at der blandt de nuværende indehavere af de tidsubegrænsede licenser findes flere, som reelt har opgivet fiskeriet, men som til stadighed modtager en årlig kvoteandel, som de herefter videresælger med fortjeneste til andre.

Udvalget skal hertil bemærke, at det er udvalgets forståelse, at fiskeriloven indeholder indtil flere paragraffer, hvis formål netop er at forhindre, at licensindehaverne systematisk sælger kvoteandele til andre – medmindre der foreligger ekstraordinære omstændigheder i form af havari, længerevarende værftsophold eller lignende. Udvalget tænker her særligt på § 18 stk. 1 og § 19 stk. 3, hvoraf fremgår, at kvoteandele skal være tilknyttet et fartøj, og at overdragelse af kvoteandele under ingen omstændigheder må antage karakter af udlejning.

Det fremgår endvidere af forelæggelsesnotatet til FM1990/31¹, foruden de almindelige bemærkninger til lovforslag EM1990/26², at det daværende Landstyre allerede i 1990 var opmærksom på risikoen for en utilsigtet udnyttelse af de tidsubegrænsede licenser, og i den forbindelse tog initiativ til foranstaltninger, som burde modvirke udfordringen. Forelæggelsesnotatet til FM1990/31 anfører således:

¹ FM1990/31: Forslag til ændring af landstingslov om erhvervsmæssigt fiskeri (Landsstyremedlemmet for fiskeri, industri og yderområder). April 1990.

² EM1990/26: Forslag til landstingslov om erhvervsmæssigt fiskeri (Landsstyremedlemmet for fiskeri, industri og yderområder). Oktober 1990.

”Desuden vil der blive mulighed for, at udleje en del af kvoten i en kortere periode, således at fiskeritabet som følge af havari og værftsophold delvist kan kompenseres. Det skal understreges, at reglerne herfor vil blive så stramme, at man ikke år efter år kan ”udleje” den tildelte kvote og dermed kun optræde som kvoteudlejer i erhvervet”.

Udvalget kan selvsagt ikke udelukke, at visse licensindehavere ikke desto mindre forsøger at omgå bestemmelserne i loven, men udvalget har tillid til, at forvaltningen årvågent følger licenssystemet, hvorfor eventuelle lovbrud kun burde kunne forekomme undtagelsesvist og i begrænset omfang. Udvalget skal dog for god ordens skyld understrege, at udvalget naturligtvis tager afstand fra enhver utilsigtet og ulovlig omgåelse af licenssystemet, som måtte forekomme.

For så vidt angår tilbagekaldelsen af de tidsbegrænsede licenser, har denne mulighed været drøftet flere gange. Blandt andet under efterårssamlingen 2003, hvor Landstinget samhandlede tre forslag fra hhv. Demokraterne, Inuit Ataqatigiit og Siumut. Forslagene blev dengang forkastet.

I oktober 2004 blev der dog – på baggrund af drøftelserne under EM2003 – nedsat en ekspertgruppe med henblik på at belyse, hvilke juridiske og økonomiske konsekvenser en ændring af licenssystemet i det grønlandske rejefiskeri ville medføre i forholdet mellem Grønlands Hjemmestyre og de daværende rejetrawlerrederier. Det såkaldte ”Uvildige Udvalg” fremlagde året efter sin rapport: ”Omsættelige kvoter og andre metoder til regulering af rejefiskeriet”³.

Det er udvalgets holdning, at rapporten – sammen med betænkningen fra det daværende Fiskeri-, Fangst- og Landbrugsudvalg (EM2003) – udgør et oplagt udgangspunkt ift. den aktuelle diskussion – herunder den eventuelle undersøgelse, som nærværende forslag måtte give anledning til.

I henhold til det Uvildige Udvalg kan udstedelsen af tidsbegrænsede licenser ikke sidestilles med, at licensen er tildelt til evig tid. Det følger heraf, at en licensindehaver kan fratages sin licens, hvilket også fremgik af drøftelserne af loven i 1990 – og netop er årsag til, at der i loven er indsat den nuværende § 14 bestemmelse om, at tidsbegrænsede licenser kan gøres tidsbegrænsede.

De tidsbegrænsede licenser er dog ifølge både Benchmarkingudvalget (2003) og det Uvildige Udvalg (2005) beskyttet af Grundlovens § 73, hvorfor en inddragelse af licensen

³<http://intra.ina.gl/media/16161/Omsættelige%20kvoter%20og%20andre%20metoder%20til%20regulering%20af%20rejsefiskeriet%20-%20Rapport%20fra%20det%20uvildige%20udvalg,%202005.pdf>

uden behørig varsel ville have karakter af ekspropriation, som ville indebære et muligt erstatningsansvar ift. Hjemmestyret/ nu Selvstyret.

Landstinget har tidligere drøftet, hvad der skal forstås ved ”behørigt varsel”. Forelæggelsesnotatet til FM1990/31 omtaler en varslingsperiode på 5-7 år. I Erhvervsudvalgets 2. tillægsbetænkning til lovforslaget anføres imidlertid, at et flertal af udvalget – bestående af Siumut og Atassut – fandt, at længden af det omtalte varsel ikke burde overstige 5 år, mens et mindretal – bestående af Inuit Ataqatigiit – fandt, at varslingsperioden burde begrænses til 2-3 år.

Af Fiskeri-, Fangst- og Landbrugsudvalgets betænkning (EM2003) fremgår, at Landstinget ved en særskilt afstemning i forbindelse med behandlingen af FM1990/31 besluttede, at en varslingsperiode på 5 år måtte anses som passende. Landstingets beslutning forekommer efterfølgende at have vundet hævd, således at der i dag hersker politisk konsensus om, at ”behørigt varsel” er at sidestille med 5 år.

Fiskerierhvervet må antages at være bekendt med, at tidsbegrænsede licenser i henhold til fiskerilovens nuværende § 14 kan gøres tidsbegrænsede. Udvalget finder på den baggrund heller ikke, at udvalget kan modsætte sig ønsket om en undersøgelse af muligheden for og de økonomiske konsekvenser ved at tilbagekalde de tidsbegrænsede licenser. Udvalget lægger i den sammenhæng vægt på, at der er tale om en undersøgelse, som alene har til hensigt at klarlægge Selvstyrets handlemuligheder – og konsekvenserne herved. Undersøgelsen vil skabe grundlag for en informeret debat, på baggrund af hvilken, der efterfølgende vil kunne træffes en egentlig politisk beslutning omkring licenssystemets fremtidige indretning.

Udvalget ønsker af samme årsag selvsagt ikke at foregribe undersøgelsen, men finder det på den anden side vigtigt at fremhæve nogle af de elementer, som efter udvalgets opfattelse bør indgå i overvejelserne omkring tilrettelæggelsen og gennemførelsen af undersøgelsen:

1. Inddragelse. En undersøgelse kan – og bør – næppe gennemføres uden inddragelse af fiskerierhvervets aktører og investorer. Det kan således ikke – uagtet ovennævnte bemærkninger – udelukkes, at undersøgelsen vil genere en vis usikkerhed i erhvervet, som i værste fald kan føre til, at investeringerne tørrer ind eller trækkes ud af erhvervet. Det er derfor også afgørende, at forvaltningen er åben omkring formålet og indholdet af undersøgelsen, og aktivt forsøger at inddrage erhvervets aktører og investorer, således at erhvervet som helhed føler ansvar og ejerskab ift. undersøgelsens endelige anbefalinger og konklusioner.

2. Et gennearbejdet alternativ. En undersøgelse, hvori det alene indstilles at ændre de tidubegrænsede licenser til tidbegrænsede, uden at der samtidig fremlægges et

gennemarbejdet alternativ, som erhvervets aktører og investorer er indforstået med, kan ikke undlade at skabe usikkerhed i fiskeriet. Undersøgelsen bør derfor også tydeliggøre, hvad der skal sættes i stedet for det nuværende licenssystem. Undersøgelsen kan i den sammenhæng samtidig med rette overveje, om de identificerede problemstillinger eventuelt kunne løses inden for rammen af det nuværende licenssystem – jf. rapporten fra det Uvildige Udvalg.

3. Generationsskifte vs. åben adgang. Fiskeriet, som et langsigtet bæredygtigt erhverv, forudsætter en løbende tilgang af nye – ofte unge – fiskere, som kompensation for de – ofte ældre – fiskere, som forlader erhvervet. Der kan imidlertid stilles spørgsmålstegn ved, hvorvidt generationsskiftet bør løses gennem en generel åbning af fiskeriet, hvor alle får adgang til at etablere sig inden for erhvervsfiskeriet. Den årlige reje-TAC har således været støt faldende siden 2007, og der er aktuelt ingen tegn på, at udviklingen er ved at vende – tværtimod. Grønlands Naturinstitut har samtidig udtrykt bekymring over udviklingen i hellefiskbestanden. Lønsomheden i fiskeriet har endvidere længe været anfægtet af fiskerne selv. Det er derfor også samlet set tvivlsomt, om det reelt er i samfundets – og navnlig fiskernes – interesse at indføre en generel åbning af fiskeriet, da der hersker begrundet tvivl om, hvorvidt bestandene kan bære et intensiveret fiskeri – som i øvrigt må forventes at øge konkurrencen, og dermed underminere lønsomheden i erhvervet.

4. Debat. En revideret fiskerilov vil angiveligt blive fremlagt i forbindelse med den kommende samling. Det fremgår af svarnotatet fra Naalakkersuisut, at en eventuel ændring af de tidsbegrænsede licenser vil indgå i forberedelsen af loven. Det kan i den sammenhæng overvejes, om det lovforberedende arbejde ikke burde afvente fremlæggelsen af licensundersøgelsen – herunder den efterfølgende politiske debat – således at der skabes bedst mulig forudsætning for et langsigtet, politisk kompromis ift. det fremtidige reguleringssystem. Undersøgelsen vil således skabe et fælles vidensgrundlag, gennem en klar fremlæggelse af muligheder og konsekvenser, og derigennem bidrage til en informeret debat af emnet. Undersøgelsen vil imidlertid først blive fremlagt til EM2015, hvilket er sammenfaldende med den annoncerede behandling af den revideret fiskerilov, hvor Naalakkersuisut i sagens natur må antages at have afsluttet sine overvejelser om reguleringssystemets fremtid.

Udvalget imødeser med disse korte bemærkninger forslagets vedtagelse, og ser frem til at indgå i dialog med Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i forbindelse med undersøgelsens udførelse.

Forslagets økonomiske konsekvenser

Det fremgår af § 33, stk. 1, i Inatsisartuts forretningsorden, at de økonomiske og administrative konsekvenser ved realiseringen af beslutningsforslag skal beskrives i forslagets begrundelse.

Udvalget har noteret sig, at forslaget i overensstemmelse hermed har anslået de økonomiske konsekvenser ved forslagets realisering til omkring 250.000 kroner. Naalakkersuisut har ikke anfægtet denne vurdering, hvorfor udvalget ikke finder anledning til at anlægge en anden betragtning. Udvalget skal derfor afstå fra at fremsætte yderligere bemærkninger.

Udvalgets indstillinger

Et **enigt udvalg indstiller** med ovenstående bemærkninger forslaget til **vedtagelse**.

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