

Departementet for Fiskeri og Fangst

24. januar 2024

GrønlandsBANKENS bemærkninger til forslag om ny fiskerilov

GrønlandsBANKEN har modtaget Naalakkersuisut høringsforslag til ændring af fiskeriloven.

Grønlandsbanken har været repræsenteret i fiskerikommissionen og vurderer, at fiskerikommissionens anbefalinger er ganske gode. I det fremlagte lovforslag er der imidlertid, i forhold til kommissionens anbefalinger, ændret på en række fundamentale elementer, hvilket er væsentligt i det samlede billede.

Banken vil gerne indledningsvist bemærke, at der er flere gode forslag og initiativer i det fremsendte forslag. Initiativer som banken vurderer, kan medvirke til et mere reguleret og effektivt fiskeri og dermed også med det maksimalt mulige samfundsafkast. Dette drejer sig især om biologisk bæredygtigt fiskeri og indførelse af individuelt omsættelige kvoter (IOK) på flere fiskerier.

Bæredygtighed

Uden et biologisk bæredygtigt fiskeri vil der ikke på sigt være et økonomisk bæredygtigt fiskeri. Derfor er det positivt at forslaget anfører, at de samlede kvoter på sigt skal reduceres til hvad den biologiske rådgivning anbefaler. Tidshorizonten for dette virker dog diffus og der bør være en mere afklaret tidsramme. Dette for både at fremme mulige fremtidige finansieringsmodeller og for at sikre, at de enkelte fiskere kan planlægge deres investeringer.

Vi skal endnu en gang understrege vigtigheden af, at al fiskeriet sker på et biologisk bæredygtigt grundlag, både af hensyn til opretholdelse af fiskeriressourcerne, men også som følge af den forbrugeropmærksomhed, der er på området og mulige kommende lovgivning på de væsentligste afsætningsmarkeder. Begge faktorer noget, der – hvis Grønland ikke imødekommer dette – kan betyde en væsentlig økonomisk risiko både for Grønland og de enkelte fiskeriaktører. Vi skal samtidig gøre opmærksom på at både finansieringskilder og investorer nu er pålagt offentlig oplysningspligt på bæredygtighedsområdet og dette vil have betydelig indflydelse på både finansierings- og investeringsappetit.

IOK tiltagene i hellefiskefiskeriet og krabbefiskeriet er særdeles positive. Før der dog er skabt mulighed for finansiering, vil det kræve en fast ramme for reduktionerne i de samlede kvoter til et biologisk bæredygtigt fiskeri.

Individuelt omsættelige kvoter

Det er et klart positivt træk ved forslaget, at Naalakkersuisut vil udbrede IOK systemet til andre fiskerier og på sigt lade IOK være krumtappen i grønlandsk fiskeriregulering. Det er bankens opfattelse, at IOK er det bedst egnede instrument til at sikre et økonomisk effektivt fiskeri og giver den bedste mulighed for finansiering. IOK-systemet er med til at give mulighed for at sikre finansiering til større fartøjer, der ikke blot er mere effektive, giver et større økonomiske bidrag til både de enkelte aktører og samfundet som helhed, men tillige giver – efter bankens mening – væsentlig bedre og sikrere arbejdsforhold for de enkelte fiskere.

Ejerskab og dispensationsmulighed

GrønlandsBANKEN læser forslaget som en opstramning af kravet om grønlandsk ejerskab sådan, at der fremadrettet er krav om 100 % grønlandsk ejerskab.

Desværre beskriver forslaget ikke hvad der skal ske med de selskaber, der i dag har et delvist udenlandsk ejerskab fordi det har været muligt efter gældende regler. Skal disse selskaber have inddraget kvoter eller hvordan forestiller Selvstyret sig disse selskaber skal bringes til at overholde reglerne?

I forslagets § 11 bliver der åbnet op for dispensationsmuligheder til kravene om grønlandsk ejerskab. Forarbejderne til § 11 er for uklar i forhold til hvilke aktører, der kan få dispensation fra ejerskabskravet. Dette er problematisk fordi forslaget klart angiver, at der er aktører i det nuværende fiskeri der skal tvangssælge deres kvoteandele. Forslaget nævner ikke under hvilke betingelser udenlandsk kapital kan blive accepteret som finansieringskilde og medejerskab af grønlandske kvoter. Med henblik til den store økonomiske betydning lovforslaget kan få, vil det være hensigtsmæssigt, at det bliver beskrevet klart hvori dispensationsmuligheden består. Bemærkningerne giver ikke nogen støtte til et klart svar på dette.

Generelt er dispensationsmulighederne i lovforslaget for rummelige. Eksempelvis står der i bemærkningerne til lovforslaget, at "Det chartrede fartøj skal som **udgangspunkt** være grønlandsk registreret og hjemmehørende i Grønland". Kriterierne for at indchartre udenlandske fartøjer bør være relativt stramme og uden særlig dispensationsadgang. U hensigtsmæssig indchartring af udenlandske fartøjer kan være ødelæggende for rentabiliteten ved langsigtede investeringer for de fiskeriselskaber, der følger hovedreglen om grønlandsk ejerskab. Erfaringsmæssigt har vi set indchartrede fartøjer, der har været særdeles kritisable på både sikkerhed og arbejdsforhold.

Der bør kunne tilvejebringes en mere konkret/udtømmende beskrivelse af dispensationsmulighederne.

Der bliver åbnet op for at grønlandske pensionsselskaber(SISA) kan være ultimativ ejer af kvoteandele i det grønlandske fiskeri. Banken vil gerne have afklaret hvor stor en del af fiskeriet i Grønland SISA må og realistisk kan eje?

Opsigelse af kvoteandele

Med lovforslagets § 34 bliver der åbnet op for opsigelse af kvoteandele. Samspillet mellem §§ 33 og 34 fremgår ikke af bemærkningerne. Størstedelen af rejekvoterne i Grønland har haft uændret ejerkreds i mere end 10 år. Dette åbner for en række spørgsmål.

Vil lovforslagets vedtagelse være udgangspunktet for den 10-årige periode eller kan det forventes, at Selvstyret begynder at opsiqe rejekvoter allerede efter lovforslagets vedtagelse?

Vil kvoterne blive opsagt på ensartet vis for samtlige aktører i rejefiskeriet eller er det forvaltningen der afgør, hvilke rejekvoter der skal opsiges og hvilke der ikke opsiges? Disse bestemmelser vil få stor konsekvens for de berørte personer og selskaber og formentlig også det grønlandske samfund. En fyldestgørende beskrivelse af forvaltningen af bestemmelserne ville være på sin plads sådan, at der er klarhed over kriterierne og bevæggrundene for inddragelse af kvoterne.

Henvisningen til § 31 er ikke brugbar til vurderingen af lovforslaget, da § 31 alene indeholder en hjemmel til at fastsætte regler for licitationen og tildeling af de inddragne kvoter. Her ville det hjælpe i vurderingen af lovforslaget, at loven tilkendegav kriterierne for tildeling af kvoterne. Det er efter Grønlandsbankens opfattelse helt nødvendigt, at der er objektive og ufravigelige kriterier for den fremtidige tildeling/salg af kvoter, idet det ellers vil være helt uklart, hvilke betingelser, som investorer og finansieringskilder skal tage højde for. Det vil uden tvivl vanskeliggøre alle nye investeringstiltag.

Regler for maksimal kvoteandel

Lovforslaget har medtaget en række grænser for maksimal kvoteandel i de forskellige fiskerier. Lovforslaget nævner selv, at der er tale om væsentlig opstramning i forhold til tidligere lovgivning og også i forhold til det af fiskerikommissionen anbefalede.

Størstedelen af rejefiskeriet er i dag organiseret i selskabsdrift. Dette er helt naturligt, fordi erhvervet i dag er kapitalintensivt med behov for endog meget store millionbeløb til finansiering. Lovforslagets § 32, stk. 2, angående private personers ejerskab af fiskeriet vil betyde markante problemer og give store udfordringer. Det er bankens opfattelse, at ikke blot grænsen på 10 % for en ultimativ ejer, men også definitionen af nærtstående parter, vil medføre et meget stort behov for frasalg af kvoter og/eller ejerandele. Dette vil være problematisk, da der, efter GrønlandsBankens opfattelse, ikke vil være investorer i Grønland, der har økonomisk baggrund for at finansiere købet. Der er i den forbindelse åbnet op for at grønlandske pensionsselskaber – hvor der pt. alene er tale om SISA – kan være medejer. Det løser ikke den finansielle udfordring, da SISAs investeringsmuligheder i fiskeriet – efter Grønlandsbankens opfattelse – på ingen måde har et omfang, der løser investeringsproblemerne.

Nærtstående er i de fleste andre sammenhænge forstået som lige op og nedadgående linje dvs. at forældre og børn er en del af definitionen. Definitionen har vel primær anvendelse i forbindelse med vurdering af habilitet og i skattemæssige sammenhænge. Med lovforslaget er der lagt op til, at søskende nu også bliver omfattet af definitionen. Dette er særdeles problematisk. Tværtimod burde lovforslaget

ikke stramme reglerne for nærtstående parter, men istedet løsne reglerne, idet vi heller ikke ser nogen sammenhæng i ejerskaber i relation til forældre og børn, der er myndige.

Vi skal samtidig gøre opmærksom på, at de anførte nye maksimale rammer for kvoteandele ikke alene vil ramme rejefiskeriet, men at der tillige kan være udfordringer i hellefiskfiskeriet og i krabbefiskeriet.

Vi finder det helt urimeligt, at søskende, der ikke behøver at have fælles økonomiske interesser, skal være begrænset af hinanden og at børn kan blive begrænset i nye tiltag på fiskeriområdet, blot fordi deres forældre er engageret i fiskeriet.

Det er svært at se, hvorfor lovforslaget ønsker at udvide definitionen af nærtstående.

Lovforslaget indeholder ikke beskrivelser, der giver banken en tryghed for, at de finansielle aspekter ved fiskeriet er fuldt forstået. Det er ikke "bare lige" at invitere nye investorer ind i en familieejet virksomhed og derfor må det imødeses, at det bliver vanskeligt at finde investorer i det omfang lovforslaget lægger op til.

Når spørgsmålet omkring samarbejde og personlig kemi er lagt til side, vil der også være krav om at investorerne har den fornødne kapital. Alternativt vil lovforslaget virke som en kunstig prisdumpning af kvotepriserne, fordi selskaberne bliver tvunget til at afhænde kvoteandele formentlig med en kort frist. Manglen på investorer med tilstrækkelige kapitalkræfter kan betyde at kvoterne/ejerandelene sælges til en urimelig lav pris. Dette medfører igen at det bliver usikkert at tage sikkerhed i kvoteandele fordi prissætningen ikke længere følger markedspriser på f.eks. rejer, selskabets individuelle evne til at fiske effektivt og den til enhver tid gældende omkostning ved rejefiskeriet. GrønlandsBANKEN har svært ved at se hvorfor helt almindelige finansieringsmæssige spørgsmål ikke indgår i overvejelserne bag lovforslaget.

Der skal være stor opmærksomhed på, at fiskerirettighederne/kvoterne har væsentlig værdi i forbindelse med finansieringsinstitutternes vurdering af mulige sikkerhedsstillelser for finansiering. Det vil være ødelæggende for finansieringsmulighederne, såfremt der kommer tvivl om værdisætningen af disse kvoter.

Endvidere imødeser vi udfordringer med at få lånefinansiering fra finansieringskilder udenfor Grønland. Såfremt en evt. pantaver ikke må overtage et pant i en kortere periode, fordi finansieringsinstituttet ikke er hjemmehørende i Grønland, vil en evt. værdi af pant i kvoteandele være tvivlsom og så vil der reelt kun være én finansieringskilde (Grønlandsbanken), der lovligt kan anvende et pant (og værdisætte en sikkerhedsværdi). Dette er problematisk, når der fremover er brug for finansiering af især de indenskærs fiskerier.

GrønlandsBANKEN finder det positivt, at der er åbnet op for institutionelle investorer i form af pensions-selskaber (pt. alene SISA). Imidlertid er det vigtigt **ikke** at forvente, at pensions-selskaber (SISA) per automatik skal købe overskudskvoter/ejerandele. Pensions-selskaber er reguleret af finansiell lovgivning

og der er krav til omfanget og kvaliteten af de alternative investeringer som pensionsselskaber kan placere penge i.

Det kan være en overvejelse at Naalakkersuisut åbner op for andre institutionelle investorer indenfor Rigsfællesskabet. Det kunne være andre pensionsselskaber, som udmærker sig ved megen kapital og meget lang investeringshorisont. Derudover har disse pensionsselskaber ofte erfaring med at stille krav til virksomheders ledelse og kan bidrage med forretningsmæssig indsigt samt at de fleste større pensionsselskaber i dag har en målsætning om at investere bæredygtigt, hvilket vil understøtte Naalakkersuisuts ambitioner på bæredygtighedsområdet.

Udgangspunktet er, at Banken finder grænserne for kvoteandele, som fremført i fiskerikommissionens betænkning, for væsentligt mere acceptable og defacto også mulige. En yderligere opstramning vil være særdeles vanskelig at gennemføre og vil efter vores vurdering betyde et økonomisk tab for de involverede fiskeriaktører og ikke mindst for de offentlige finanser.

Vi undrer os tilsvarende over, at offentligt ejede selskaber – jf. §32 stk. 3 – får særstatus. En juridisk enhed – uagtet ejerskab – bør være omfattet af samme regler, som øvrige juridiske enheder. Det står endvidere ikke klart om det er samlet begrænsning for offentligt ejerskab eller om det indirekte offentlige ejerskab, i eksempelvis rejefiskeriet, reelt kan blive 100% (via 3 offentlige selskaber).

Indirekte ejerskab

Det er et nybrud i lovforslaget, at indirekte ejerskab af kvoteandele nu skal medregnes til en person eller selskabs samlede kvoteandele. Tidligere har der kun været medregnet kvoteandele, der var ejet med en ejerandel på mere end 50 %.

I det fremsendte høringsmateriale er der henvist til, at det kun er de kvoteandele, hvor ejeren har en væsentlig indflydelse som ejer der bliver medregnet. Det følger principper i selskabslovgivningen, hvor væsentlig indflydelse kan blive opnået på anden baggrund end direkte ejerskab f.eks. aktieaftale, vedtægter mv. I forarbejderne til § 32 er der medtaget et beregningseksempel som klart demonstrerer, at det er alle indirekte ejerskaber, der skal medregnes i den samlede kvoteandel. Imidlertid står der også i forarbejderne til § 32 at "*Ved "indirekte" ejerskab forstås tillige at vedkommende, uden at det giver sig udtryk ved ejerskab, har bestemmende indflydelse over en kvoteandel.*" De to beregningsprincipper er i modstrid med hinanden.

Det er bankens forslag, at lovforslag og bemærkninger gennemgås sådan, at der kun fremgår en beregningsmåde vedrørende kvoteandele.

Indhandlingspligt

I lovforslagets § 24 stk. 2 fremgår, at 25% af den samlede fangstmængde skal indhandles til forarbejdning på produktionsanlæg på land. Det er svært at overskue konsekvenserne for dette. Umiddelbart er det bankens vurdering, at dette vil være en nedgang i forhold de mængder, der indhandles pt.

Det vil – alt andet lige – betyde en nedgang i beskæftigelsen på land, samt være en væsentlig ændring i forudsætningerne for de tidligere gennemførte investeringer i landanlæg.

Selvom ændringen kan være udtryk for en mere langsigtet økonomisk optimering af fiskeriet, bør en indførelse af en sådan regel ske med en længerevarende overgangsordning, der giver mulighed for at afvikle de tidligere investeringer på en rimelig vis og give tid til at omskole/omflytte berørte medarbejdere på indhandlingsanlæggene til anden beskæftigelse.

Armslængdeprincip

I begrundelsen for det nye lovforslag indgår hensynet til at sikre armslængdeprincippet.

Lovforslagets § 20 indeholder mulighed for genfordeling af kvoter. Det må forstås sådan, at denne genfordeling foregår administrativt. Kriterierne for genfordeling består tilsyneladende kun i, at modtageren har en lignende kvote og været i stand til at opfiske kvoten. GrønlandsBANKEN finder dette er ret ukonkret og såfremt Selvstyret ønsker at skabe armslængde i forvaltningen, bør der være en mere forpligtigende tilgang til principper iagttaget i form af uddybende principper.

I lovforslagets § 33 er der indsat en bestemmelse, der giver Selvstyret mulighed for at lade en del af kvotetildelingen gå tilbage til Selvstyret for at blive udloddet igen. Også i denne bestemmelse er det forvaltningen, der afgør 1) hvordan bestemmelsen skal bringes i anvendelse og 2) hvem bestemmelsen skal bringes i anvendelse overfor. Igen er beskrivelsen af fremgangsmåden nødtørftig og banken frygter at der ikke bliver udviklet nogen konsekvent praksis omkring bestemmelsen.

I det hele taget efterlyser banken, at armslængdeprincippet bliver lagt ned i nogle institutionelle rammer, der rent faktisk sikrer armslængdeprincippet. Dette vil friholde forvaltningen for (u)begrundede beskyldninger og mistanker. Det vil styrke tilliden til det politiske system og friholde Grønland fra beskyldninger om nepotisme i forvaltningen. Uanset, at der ikke grundlag for at anklage forvaltningen og politikkerne for nepotisme mv. er det også et mål at sikre så klare rammer om forvaltningen, at mistanke ikke kan få rod, alene fordi der ikke er gjort noget for at sikre en adskillelse mellem de forskellige forvaltningsretlige afgørelsesmyndigheder.

Konklusion:

Grønlandsbanken finder de dele af forslaget til fiskerilov, der omfatter regler/bemærkninger til principperne om bæredygtighed og ændringen af de kystnære fiskerier til IOK for særdeles fornuftige og kan kun anbefale disse. Vi finder dette helt nødvendigt for at fortsætte og udvikle fiskeriet i Grønland.

Lovforslagets tilgang til kvotebegrænsninger – og her især i rejefiskeriet - finder vi kontroversielle og i praksis umulige at gennemføre uden et betydeligt økonomisk tab for samfundet. Vi er af den opfattelse, at det vil være svært at få finansieret især rejefiskeriet, idet der ikke vil kunne skaffes investorer og långivere i fornødent omfang og med de nødvendige økonomiske kræfter, såfremt reglerne gennemføres som de foreligger.

Vi finder det ligeledes kontroversielt, at offentligt ejede selskaber har særstatus i forhold til loven. Vi skal gøre opmærksom på, at der er tale om et fuldt kommercielt fiskeri, der bør drives på ens vilkår. Skal der gives særskilte fordele til virksomheder (private og/eller offentlige) bør der være tale om støtte på områder, der ikke er kommercielle og dette bør støttes særskilt, så der er transparens omkring en evt. støtte og hvad den bliver brugt til.

Omkring indhandlingspligten til landanlæg finder vi det nødvendigt, at der foretages nærmere analyser og at der – i det omfang, at det økonomisk er forsvarligt – skal ske en tilpasning over en længere årrække.

Helt generelt finder vi at det fremlagte har for mange muligheder for forvaltningsmæssigt at foretage regeltilpasninger og skøn. Det bør i langt højere grad være faste regler for forvaltningens muligheder for afvigelser og at der i langt højere grad tages højde for armslængdeprincippet.

Inussiarnersumik inuulluarit / Med venlig hilsen

GrønlandsBANKEN



John Jakobsen
Vicedirektør



Torsteen Overgaard
Complianceansvarlige